

Os desafios fiscais de curto prazo⁷

Vilma da Conceição Pinto e Alexandre Andrade

A seção deste mês tem por objetivo explorar os componentes de receitas e despesas primárias da União com objeto de identificar os riscos fiscais associados ao cumprimento das regras para este ano e o próximo. Os principais riscos de descumprimento das metas fiscais estão associados ao desempenho das receitas primárias, uma vez que as composições das despesas primárias projetadas pela IFI parecem ser compatíveis com os limites propostos no Novo Arcabouço Fiscal.

A seção de conjuntura fiscal deste mês tem por objetivo explorar os componentes de receitas e despesas primárias da União buscando identificar os riscos fiscais associados ao cumprimento das regras de resultado primário e limites de despesas para este ano e o próximo.

Para 2023 estipulou-se como meta para resultado primário um déficit de R\$ 65,9 bilhões. O teto de gastos, amparado na Emenda Constitucional nº 95, de 2016, e alterações posteriores, corresponde a R\$ 1.945,3 bilhões, sendo que o limite para o poder Executivo é de R\$ 1.867,4 bilhões⁸. Essas metas, no entanto, apresentam ressalvas que permitem que o governo atinja valores maiores que os previstos nas metas fiscais.

A Emenda Constitucional nº 126, de 2022, ampliou o teto de gastos em R\$ 145 bilhões e excluiu algumas despesas da regra constitucional. Algumas dessas exceções também foram ressalvadas do cálculo para apuração das metas para resultado primário. A EC nº 127, de 2022, excluiu do teto de gastos as despesas com prestação de assistência financeira complementar aos entes subnacionais para cumprimento dos pisos salariais da enfermagem (Tabela 2).

TABELA 2. METAS PARA RESULTADO PRIMÁRIO E TETO DE GASTOS PARA 2023 (R\$ BILHÕES)

Metas para resultado primário		2023
Meta - Resultado primário LDO 2023 (A)		- 65,9
Abatimentos da meta (B)		172,1
Investimentos com excesso de arrecadação: § 6º-C do art. 107 do ADCT		22,9
Ampliação do Teto: § único do art. 3º da EC 126, de 2022		145,0
Precatórios extra teto - encontro de contas: art. 2º, § 2º, da LDO-2023		0,3
Setor Cultural: Lei Complementar nº 195, de 2022		3,9
Meta para primário com abatimentos (C = A - B)		- 238,0
Limite para despesas primárias		2023
Teto de gastos (A)		1.800,3
Ampliação do Teto: Art. 3º da EC 126, de 2022		145,0
Teto de gastos com ampliação de limite para 2023 (B)		1.945,3
Novas exceções (ECs 126 e 127) - (C)		31,9
Projetos socioambientais: Inciso I do § 6º-A do art. 107 do ADCT		0,0
Instituições federais de ensino: Inciso II do § 6º-A do art. 107 do ADCT		1,7
Obras e serviços de engenharia: Inciso III do § 6º-A do art. 107 do ADCT		0,0
Investimentos com excesso de arrecadação: § 6º-B do art. 107 do ADCT		22,9
Piso da Enfermagem: Inciso VI do § 6º do art. 107 do ADCT		7,3
Teto + Exceções e ampliação do teto (D = B + C)		1.977,2

Fonte: Lei nº 14.436, de 2022, EC 126, de 2022, EC 127, de 2022 e STN. Elaboração: IFI.

⁷ Acesse o relatório completo por aqui: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/635756/RAF78_IUL2023.pdf.

⁸ Lembrando que os limites são individualizados por poder e/ou órgão.

Dessa forma, mesmo com uma expectativa de déficit primário superior à meta prevista na LDO de 2023, será possível o cumprimento da meta fiscal com relativa folga para este ano. Em relação ao teto de gastos, apesar de ter sido observada uma ampliação do espaço fiscal, outras despesas foram ampliadas e/ou prorrogadas de modo que a execução no decorrer do exercício pode apresentar períodos de necessidade de bloqueio de dotações orçamentárias, tal como visto na avaliação de receitas e despesas primárias do segundo bimestre de 2023⁹.

Em 2024 passará a vigor o novo arcabouço fiscal¹⁰. Dessa forma, as metas fiscais para 2024 apresentam novos contornos em relação ao previsto neste ano, porém ainda podendo ser resumidas em metas para resultado primário e teto de gastos. A principal diferença é que agora as metas para resultado primário passarão a contar com limites inferiores e superiores, tal como se observa hoje com as metas para inflação. Somente quando o resultado primário ficar abaixo do limite inferior do intervalo de tolerância é que a meta poderá ser considerada como não cumprida.

Em relação ao teto de gastos, também haverá um intervalo de tolerância dentro do qual as despesas poderão crescer – mínimo de 0,6% e máximo de 2,5% de crescimento real. Adicionalmente, seu valor dependerá do crescimento real das receitas primárias líquidas de transferência para os entes subnacionais, de receitas de petróleo, dividendos e concessões¹¹. No entanto, o projeto de lei complementar referente ao Novo Arcabouço Fiscal (PLP nº 93, de 2023) também prevê algumas exceções para 2024. A primeira delas é em relação ao indexador utilizado para deflacionar as despesas primárias e a segunda é em relação à reestimativa de receitas primárias que poderá ser utilizada para suplementar o orçamento de 2024.

Ambas as medidas foram objeto de análise da IFI na Nota Técnica nº 52, de 2023, que buscou explicar o texto aprovado na Câmara dos Deputados e que seria objeto de apreciação pelo Senado Federal. Com números mais atuais e com mudanças promovidas pelo Senado durante a tramitação, é possível estimar o limite de despesas para 2024, considerando essas duas exceções previstas no PLP nº 93, de 2023.

Considerando dados oficiais divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional para o período de julho a maio e a antecipação das informações do SIGA Brasil para os dados de junho feita pela IFI indicam um crescimento nominal de 5,9% das receitas primárias para fins de correção do Novo Arcabouço Fiscal no acumulado de 12 meses até junho. Ao ajustar para a inflação acumulada em 12 meses até junho de 2023, que foi de 3,2%, e aplicando o percentual de 70% sobre o crescimento real de 2,7%, tem-se que as despesas primárias poderão crescer 1,9%, em termos reais, segundo as regras definidas no Novo Arcabouço Fiscal.

As metas para o resultado primário do governo central, definidas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2024, preveem um déficit de zero com intervalo de tolerância de +/- 0,25 p.p. do PIB.

A mera comparação entre o déficit fiscal previsto para 2023 (R\$ 136 bilhões) com a meta proposta para 2024 (zero) expõe o tamanho do desafio fiscal colocado para 2024. Esse ajuste fiscal pode ocorrer tanto pelo lado das receitas quanto das despesas, sendo necessária uma avaliação mais qualitativa dos efeitos esperados.

Em razão do caráter do ajuste proposto no novo arcabouço fiscal¹², o desempenho das receitas primárias será determinante para o governo conseguir cumprir as metas fiscais estipuladas, pois, como já mencionado, em 2024 a intenção do governo é zerar o déficit primário do governo central.

⁹ O relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao segundo bimestre de 2023 indicou a necessidade de um bloqueio nas dotações orçamentárias do poder Executivo no valor de R\$ 1,7 bilhão.

¹⁰ O novo arcabouço fiscal foi apresentado pelo poder Executivo, modificado e aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Embora tenha sido aprovado pelas duas casas, as emendas apresentadas pelo Senado Federal ainda carecem de apreciação pela Câmara dos Deputados, fase em que se encontra atualmente o PLP 93, de 2023. Apenas após apreciação pela Câmara das emendas aprovadas pelo Senado que será possível estimar de forma definitiva o Novo Arcabouço Fiscal.

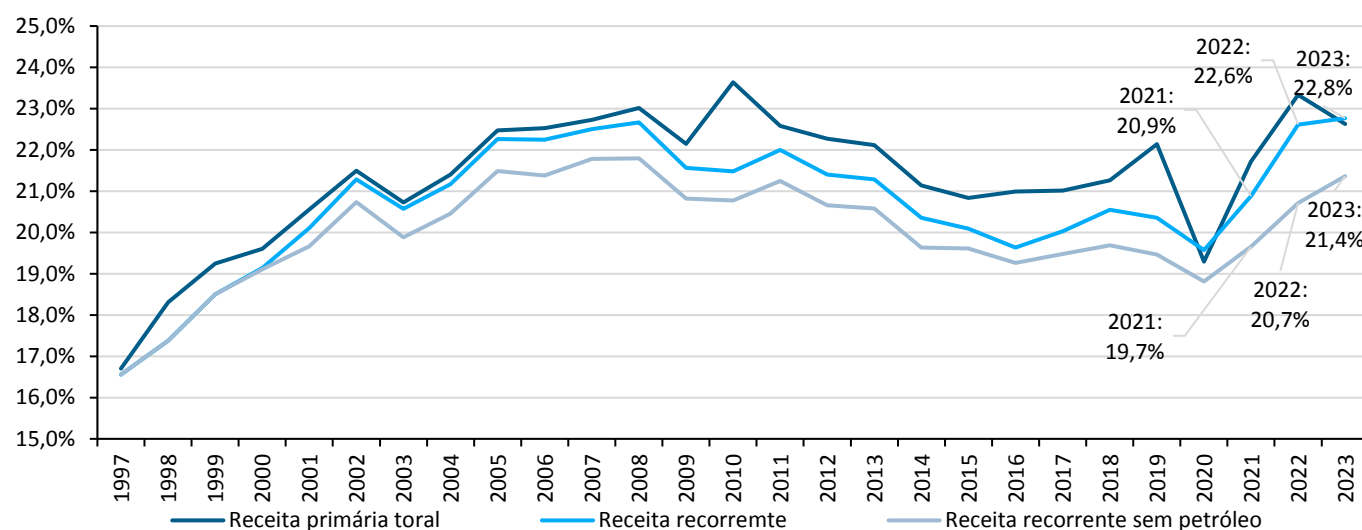
¹¹ Além das receitas elencadas, também serão deduzidas da receita primária as receitas com valores não reclamados dos fundos PIS/Pasep e os parcelamentos especiais que venham a ser implementados após publicação da LC do Novo Arcabouço Fiscal.

¹² Uma discussão a respeito do arcabouço fiscal, regime que substituirá o teto de gastos e que ainda precisa ser aprovado na Câmara dos Deputados, por ser encontrada na Nota Técnica da IFI nº 52, de junho de 2023. Link para acesso ao documento: <https://www12.senado.leg.br/ifi/notas-tecnicas-ifi>.

Nos dois últimos anos, a receita primária total exibiu crescimento vigoroso, o que ajudou o governo central a alcançar um superavit primário de R\$ 54,1 bilhões (0,5% do PIB) em 2022 – o primeiro superavit primário para o governo Central desde a crise de 2014-2016. Como discutido em edições anteriores deste relatório, o comportamento dos preços de commodities favoreceu a atividade econômica e a arrecadação de tributos de maneira direta e indireta não apenas do Brasil, mas de outros países exportadores desses produtos.

A título de ilustração, a receita primária total do governo central totalizou R\$ 2.313,3 bilhões em 2022, ou 23,3% do PIB. A receita recorrente calculada pela IFI¹³, que exclui, por exemplo, recolhimentos associados a parcelamentos especiais (Refis), receitas atípicas reportadas pela Receita Federal nos boletins mensais de arrecadação, entre outros, somou R\$ 2.242,4 bilhões (22,6% do PIB). A diferença foi, portanto, de R\$ 70,9 bilhões ou de 0,7 p.p. do PIB.

GRÁFICO 8. EVOLUÇÃO ANUAL DA RECEITA PRIMÁRIA TOTAL E RECORRENTE (% DO PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e IFI. Elaboração: IFI.

Um exercício adicional consistiu em desconsiderar a receita de exploração de recursos naturais e os dividendos recolhidos pela Petrobras em 2022, que perfizeram a soma de R\$ 188,9 bilhões. A arrecadação proveniente da exploração de recursos naturais considera, além de petróleo, atividades relacionadas à mineração, por exemplo. Ao descontar os R\$ 188,9 bilhões da receita primária recorrente calculada pela IFI, chega-se à soma de R\$ 2.053,5 bilhões (20,7% do PIB) para 2022. Ou seja, desconsiderando a arrecadação oriunda da exploração de recursos naturais e os dividendos da Petrobras, a receita recorrente de 2022 teria diminuído de 22,6% do PIB para 20,7% do PIB, diferença de 1,9 p.p. do PIB.

O Gráfico 8 apresenta a evolução anual da receita primária do governo central, assim como da receita recorrente e da receita recorrente sem os recolhimentos de exploração de recursos naturais e os dividendos da Petrobras de 1997 a 2023 (acumulado do ano até maio). A análise da figura dá uma ideia do efeito direto que as commodities tiveram para a arrecadação de tributos da União nos dois últimos anos. Os efeitos indiretos são de mensuração mais difícil¹⁴.

Nos cinco primeiros meses de 2023, a receita recorrente tem se estabilizado em nível relativamente elevado (22,8% do PIB ante 22,6% do PIB em 2022), indicando arrefecimento da atividade econômica. A redução nos recolhimentos de exploração de recursos naturais e de dividendos da Petrobras neste ano na comparação com 2022 fez com que a receita primária total em proporção do PIB caísse em 2023 ante 2022.

¹³ Para maiores explicações sobre o indicador, consultar o Estudo Especial da IFI nº 17, de dezembro de 2021. Link para acesso ao documento: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-estudos-especiais>.

¹⁴ Por exemplo, as receitas tributárias, tais como IRPJ/CSLL e PIS/Cofins, de empresas que atuam no setor. A STN divulgou relatório de projeções fiscais onde é apresentada uma análise sobre essas receitas. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-projecoes-fiscais/2023/20>.

Na ausência de novos choques positivos nos preços de commodities, ficam claros os desafios impostos ao governo para aumentar a receita primária em proporção do PIB, de modo a garantir o cumprimento das metas fiscais estabelecidas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2024.

Pelo lado das despesas primárias, conforme já mencionado, a maior preocupação é em relação a 2024, uma vez que para o ano corrente há ressalvas constitucionais que permitem certa flexibilidade na execução do orçamento.

Com os contornos do novo arcabouço fiscal mais delineados, é possível estimar o risco de descumprimento da regra fiscal para o próximo ano diante da composição dos gastos primários da União.

Para o cálculo do risco de descumprimento do teto de gastos, será necessário estimar o valor do teto para o próximo exercício em função do novo arcabouço fiscal. Esse passo é importante, pois como o limite de despesa passa a depender do desempenho das receitas e do cumprimento da meta de resultado primário, além de oscilar entre 0,6% e 2,5%, seu valor máximo e/ou mínimo dependerá dessas variáveis.

Seguindo a versão do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 93, de 2023, aprovado pela Câmara dos Deputados e com a adição das emendas realizadas pelo Senado Federal, é possível estimar o volume de despesas sujeito ao teto de gastos primários.

Importante mencionar a emenda aprovada no Senado Federal¹⁵ que prevê a retirada das despesas relacionadas a Ciência, Tecnologia e Inovação do teto de gastos. Não ficou claro, no entanto, qual a classificação de despesas que será utilizada para esse item. Dessa forma, a depender da interpretação que se dê para a emenda nº 5 (correspondente à emenda nº 39 da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal – CAE), os valores a serem descontados das despesas sujeitas ao teto de gastos poderão variar. Para entender melhor esse ponto, a Tabela 3 mostra as despesas primárias com Ciência, Tecnologia e Inovação considerando os gastos do ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação apenas da função Ciência e Tecnologia. Há uma divisão dessas despesas entre custeio e investimentos.

TABELA 3. DESPESAS PRIMÁRIAS COM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO – DOTAÇÃO ATUALIZADA 2023 (R\$ MILHÕES)

Rubricas	Ministério	Função	Dif. entre Classificações
Despesas primárias (exceto ICTs custeadas com receitas próprias)	10.752	9.281	1.471
Pessoal e encargos sociais	2.678	1.146	1.532
Investimentos e Inversões financeiras	1.524	1.578	-54
Outras Despesas correntes	6.549	6.556	-7

Fonte: STN. Elaboração: IFI.

Para o presente exercício, utilizou-se a classificação por função orçamentária.

Além dessa alteração, as emendas aprovadas no Senado Federal tiveram como objetivo aprimorar o texto aprovado pela Câmara dos Deputados e promover ajustes em alguns itens de despesas. Descrevem-se a seguir as principais modificações ocorridas no texto aprovado no Senado Federal em relação à versão do PLP nº 93, de 2023, aprovada pela Câmara:

- **Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF):** O texto aprovado na Câmara dos Deputados incluía as despesas do FCDF no rol de despesas sujeitas ao teto de gastos e alterava o fator de correção das despesas com o FCDF para que seguisse a mesma sistemática de correção do teto de gastos. O texto aprovado pelo Senado Federal deixou o FCDF fora do teto de gastos e manteve a correção da forma original, ou seja, sem mudança em relação ao que é atualmente.
- **Complementação da União ao Fundeb:** O texto aprovado pela CD incluía as despesas com complementação da União ao Fundeb no rol de despesas sujeitas ao teto de gastos e adicionava ao teto de gastos o valor do aumento das alíquotas dos repasses ao Fundeb até 2026. O texto aprovado pelo Senado Federal deixou a complementação

¹⁵ Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9395903&ts=1689257154576&disposition=inline&gl=1*2rlq8e*ga*MzQ3ODg3MTI2LjE2ODg0MzE2MDk*ga_CW3ZH25XMK*MTY4OTcwMDIzOS4xNy4wLjE2ODk3MDAyMzkuMC4wLjA.

da União ao Fundeb fora do teto de gastos e retirou o dispositivo que previa o incremento no teto de gastos em valor equivalente ao aumento da alíquota do Fundeb.

- **Ciência, Tecnologia e Inovação:** O texto aprovado pela Câmara dos Deputados retirava do teto de gastos apenas as despesas com instituições federais de ensino e com Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes da Federação ou entidades privadas. O texto aprovado pelo Senado Federal retira todos os gastos com Ciência, Tecnologia e Inovação. Não há clareza na redação se a exclusão se trata do Ministério ou da função.
- **Índice de inflação para correção do teto:** O texto aprovado pela Câmara previa a possibilidade de abertura de crédito suplementar caso a inflação acumulada em 12 meses até dezembro fosse superior a inflação acumulada em 12 meses até junho. O texto aprovado pelo Senado Federal permite que o projeto de lei orçamentária anual possa contemplar a estimativa dessas despesas condicionadas à realização de uma inflação maior.
- **Criação do Comitê de Modernização Fiscal:** A emenda nº 15 (correspondente à emenda nº 82 da CAE) propôs a criação de um comitê de modernização fiscal com objetivo de aprimorar a governança das finanças federais e tornar as etapas de planejamento, execução e controle do ciclo orçamentário mais transparentes e eficientes. A criação deste comitê não estava no texto da Câmara dos Deputados.

Dessa forma, as despesas primárias sujeitas ao novo teto de gastos passaram a ser estimadas em 18,1% do PIB para 2024, embutindo uma taxa real de crescimento de 1,9% (correspondente a 70% do crescimento real da receita primária) mais um diferencial de 2 p.p. de inflação (diferença entre a inflação em 12 meses acumulada até junho e a acumulada em 12 meses até dezembro de 2023) para o poder Executivo.

É possível haver um incremento na despesa prevista para 2024 caso ocorra surpresa positiva na arrecadação, conforme preconiza o art. 15 do PLP nº 93, de 2023. O dispositivo prevê que, caso seja identificado um aumento na arrecadação até a segunda avaliação bimestral de 2024, a diferença poderá ser utilizada para ampliar as despesas primárias do ano até o limite de crescimento real de 2,5%. No entanto, caso a surpresa positiva não se confirme ao fim do exercício, a diferença deverá ser compensada em 2025. De acordo com as estimativas da IFI, essa cifra poderá alcançar cerca de R\$ 19 bilhões.

Ao comparar esse volume de despesas sujeitas ao teto de gastos com as despesas primárias estimadas pela IFI para 2024, fica evidente a diferença entre o que foi projetado para as despesas discricionárias e o que é possível de ser realizado em função da restrição do novo arcabouço fiscal. Caso o limite de gastos sofra correção real de 1,9%, supondo inflação de 3,2% (realizado em 12 meses até junho de 2023), as despesas discricionárias devem ficar cerca de R\$ 20 bilhões abaixo da projeção para 2024. Caso o diferencial de 2 p.p. seja utilizado como crédito suplementar, será possível mais que compensar esse efeito nas despesas discricionárias. No entanto, é importante observar também a necessidade de cumprimento das metas de resultado primário.

Se, pelo lado das receitas, o desafio é ampliar de forma estrutural o volume de recursos arrecadados, pelo lado do gasto a dificuldade será compatibilizar os novos limites ao crescimento vegetativo das despesas primárias e às ampliações de gastos que foram anunciados até o momento. O desafio fiscal de curto prazo é grande e depende, de certa forma, de medidas adicionais para seu efetivo cumprimento.