

Um comparativo entre as projeções fiscais do governo e da IFI⁸

Alexandre Andrade

Uma comparação entre as projeções fiscais do Executivo e da IFI evidencia que a maior parte do desvio observado nas estimativas para o resultado primário do governo central se explica pelo comportamento esperado da arrecadação. O cumprimento da meta de deficit zero em 2024 é possível caso o governo consiga arrecadar o montante de R\$ 276,4 bilhões previsto no PLOA. Incertezas associadas à materialização de um volume significativo das receitas pretendidas, no entanto, impõem cautela nas estimativas a serem consideradas. A perspectiva de desaceleração da atividade econômica no próximo ano traria dificuldade adicional a esse cenário.

A partir da atualização do cenário macroeconômico e fiscal da Instituição Fiscal Independente (IFI), divulgada no Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 82⁹, de novembro de 2023, busca-se, neste artigo, fazer uma avaliação das projeções de receitas ali apresentadas no contexto das metas de resultado primário para o governo central definidas pelo Executivo no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024¹⁰ (PLDO 2024). De acordo com o cenário base da IFI, o Governo Central só alcançaria deficit primário zero em 2032.

A dificuldade de reversão dos deficits primários decorre, fundamentalmente, dos riscos associados à materialização das receitas pretendidas pelo Executivo e explicitadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2024 (PLOA 2024). Na Tabela 5 (pg. 14) do RAF nº 82, a IFI apresentou a relação de medidas aprovadas ou em tramitação no Congresso e com potencial de impacto na arrecadação do Governo Central no ano que vem.

Como explicado no RAF nº 82, algumas medidas com impacto relevante nas receitas possuem risco elevado de não se realizarem em função de incertezas como, por exemplo, as associadas à pacificação de teses jurídicas entre contribuintes e o fisco. Em razão dessas incertezas, a IFI adotou uma postura conservadora em relação aos montantes de arrecadação considerados nos três cenários de referência.

No RAF nº 82, de novembro de 2023, as projeções da IFI mostraram que, nos cenários base e otimista, ocorre uma melhora gradual nos resultados primários do Governo Central ao longo do tempo, ainda que a um ritmo inferior ao necessário para o cumprimento das metas fiscais definidas para 2024, 2025 e 2026. No cenário base, o deficit primário seria zerado somente em 2032, enquanto, no cenário otimista, isso ocorreria entre 2027 e 2028. As premissas consideradas nos cenários de referência foram discutidas no supracitado RAF nº 82.

A Tabela 4 contém as projeções de receitas e despesas da IFI e do Executivo para o Governo Central no período de 2023 a 2026. As estimativas da IFI foram apresentadas no RAF nº 82, enquanto as do Executivo foram extraídas de algumas fontes, a saber: (i) Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º Bimestre de 2023¹¹, (ii) PLDO 2024¹², (iii) PLOA 2024¹³ e (iv) parâmetros macroeconômicos do PLOA 2024¹⁴. Para fins de comparação, considerou-se os números atualizados até novembro de 2023.

Dois fatores principais explicam a diferença entre as projeções de receita da IFI e do Executivo. O primeiro diz respeito às medidas constantes do PLOA 2024 para o aumento da arrecadação a partir do próximo ano. A relação das ações pretendidas pelo governo e os valores considerados nas estimativas foi apresentada na Tabela 5 do RAF nº 82 (pg. 14). Considerando as medidas aprovadas e as que estão em tramitação no Legislativo, os valores potenciais estimados pelo Executivo são da ordem de R\$ 276,4 bilhões para incremento das receitas em 2024. No cenário base, a IFI considera um impacto de R\$ 105,3 bilhões proveniente dessas ações, uma diferença de R\$ 171,2 bilhões. Este montante corresponde a

⁸ Acesse o relatório completo por aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2023/dezembro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-dez-2023>.

⁹ Link para acesso ao documento: <https://tinyurl.com/bddy5w24>.

¹⁰ Página da tramitação da proposta no Legislativo: <https://tinyurl.com/5eu3336s>.

¹¹ Link para acesso ao relatório: <https://tinyurl.com/2cjuidac>.

¹² Página para acesso às informações: <https://tinyurl.com/5eu3336s>.

¹³ Para acessar as informações do PLOA 2024, ver: <https://tinyurl.com/5yxx76j2>.

¹⁴ Link de acesso às informações (atualizadas mensalmente): <https://tinyurl.com/32buum4j>.

76,6% da diferença de R\$ 223,4 bilhões na receita primária total entre as estimativas da IFI e as do Executivo em 2024, conforme reportado na Tabela 4.

O segundo fator a explicar a discrepância entre as estimativas da IFI e do Executivo para as receitas primárias nos próximos três anos consiste na diferença das projeções para o Produto Interno Bruto (PIB) nominal. Como observado na Tabela 4, as projeções do Executivo para essa variável são mais otimistas que as do cenário base da IFI. Para 2024, apesar de as estimativas do governo e da IFI para o crescimento do PIB nominal serem as mesmas, de 6,1%, a projeção do Executivo é maior em razão de diferentes níveis para o PIB nominal considerados em 2023. Para 2025, a IFI projeta expansão de 6,4% no indicador, enquanto o Executivo estima aumento de 6,9%, o que implica um desvio de R\$ 90,1 bilhões entre as projeções. Em 2026, a estimativa da IFI é de alta de 5,9% do PIB nominal, ao passo que a expectativa do governo é de elevação de 6,5% do índice, o que resulta em uma discrepância de R\$ 164,3 bilhões entre as estimativas.

TABELA 4. PROJEÇÕES FISCAIS ATUALIZADAS EM NOVEMBRO DE 2023 (2023 A 2026) – IFI E EXECUTIVO (R\$ BILHÕES)

| Ano | Receita primária total | | | Receita líquida | | | Despesa primária | | | Resultado primário | | | PIB nominal | | |
|---------|------------------------|---------------|------------|-----------------|---------------|------------|------------------|---------------|------------|--------------------|---------------|------------|-------------|---------------|------------|
| | IFI [1] | Executivo [2] | Dif. (1-2) | IFI [1] | Executivo [2] | Dif. (1-2) | IFI [1] | Executivo [2] | Dif. (1-2) | IFI [1] | Executivo [2] | Dif. (1-2) | IFI [1] | Executivo [2] | Dif. (1-2) |
| 2022 | 2.313,3 | 2.313,3 | | 1.856,1 | 1.856,1 | | 1.802,0 | 1.802,0 | | 54,1 | 54,1 | | 9.915,3 | 9.915,3 | |
| 2023* | 2.346,8 | 2.359,9 | -13,1 | 1.874,3 | 1.900,5 | -26,2 | 1.982,2 | 2.077,9 | -95,7 | -107,9 | -177,4 | 69,5 | 10.687,6 | 10.711,5 | -23,9 |
| 2024** | 2.486,1 | 2.709,5 | -223,4 | 1.987,5 | 2.191,2 | -203,7 | 2.108,8 | 2.188,4 | -79,5 | -121,3 | 2,8 | -124,2 | 11.337,5 | 11.368,0 | -30,5 |
| 2025*** | 2.642,4 | 2.880,1 | -237,7 | 2.099,7 | 2.294,1 | -194,4 | 2.234,4 | 2.232,5 | 1,9 | -134,6 | 61,6 | -196,3 | 12.065,8 | 12.156,0 | -90,1 |
| 2026*** | 2.800,9 | 3.069,6 | -268,7 | 2.234,1 | 2.442,8 | -208,7 | 2.342,7 | 2.312,0 | 30,7 | -108,6 | 130,8 | -239,5 | 12.777,9 | 12.942,3 | -164,3 |

*2023: Projeções de receitas e despesas do Executivo extraídas do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º Bimestre de 2023; projeção de PIB extraída da atualização dos parâmetros macroeconômicos da LOA 2024.

**2024: Projeções de receitas e despesas do Executivo obtidas do PLOA 2024; projeção de PIB extraída da atualização dos parâmetros macroeconômicos da LOA 2024.

***2025 e 2026: Projeções de receitas e despesas do Executivo obtidas do PLDO 2024 (Tabela 4 do Anexo IV); projeção de PIB extraída da atualização dos parâmetros macroeconômicos da LOA 2024.

Fonte: Poder Executivo e IFI. Elaboração: IFI.

A Tabela 5 apresenta as mesmas informações da Tabela 4, à exceção do PIB nominal, com as variáveis medidas em proporção do PIB. Os desvios entre as projeções da IFI e do Executivo ocorrem tanto nas receitas, quanto nas despesas¹⁵, sendo mais acentuados nas receitas. Por exemplo, em 2024, a diferença entre a estimativa do governo e a da IFI para a receita primária total do governo central é de 1,9 p.p. do PIB. Para o resultado primário, por sua vez, o desvio alcança 1,1 p.p. do PIB.

TABELA 5. PROJEÇÕES FISCAIS ATUALIZADAS EM NOVEMBRO DE 2023 (2023 A 2026) – IFI E EXECUTIVO (% DO PIB)

| Ano | Receita primária total | | | Receita líquida | | | Despesa primária | | | Resultado primário | | |
|------|------------------------|-----------|-------------------------------|-----------------|-----------|-------------------------------|------------------|-----------|-------------------------------|--------------------|-----------|-------------------------------|
| | IFI | Executivo | Dif. (IFI - Executivo) - p.p. | IFI | Executivo | Dif. (IFI - Executivo) - p.p. | IFI | Executivo | Dif. (IFI - Executivo) - p.p. | IFI | Executivo | Dif. (IFI - Executivo) - p.p. |
| 2022 | 23,3% | 23,3% | | 18,7% | 18,7% | | 18,2% | 18,2% | | 0,5% | 0,5% | |
| 2023 | 22,0% | 22,0% | -0,1 | 17,5% | 17,7% | -0,2 | 18,5% | 19,4% | -0,9 | -1,0% | -1,7% | 0,6 |
| 2024 | 21,9% | 23,8% | -1,9 | 17,5% | 19,3% | -1,7 | 18,6% | 19,3% | -0,6 | -1,1% | 0,0% | -1,1 |
| 2025 | 21,9% | 23,7% | -1,8 | 17,4% | 18,9% | -1,5 | 18,5% | 18,4% | 0,2 | -1,1% | 0,5% | -1,6 |
| 2026 | 21,9% | 23,7% | -1,8 | 17,5% | 18,9% | -1,4 | 18,3% | 17,9% | 0,5 | -0,9% | 1,0% | -1,9 |

Fonte: Poder Executivo e IFI. Elaboração: IFI.

A partir da projeção da IFI para o déficit primário do governo central, em 2024, de 1,1% do PIB, seriam necessários R\$ 121,3 bilhões para alcançar a meta de resultado primário zero definida pelo Executivo no PLDO 2024. Considerando os valores dispostos na Tabela 4, uma das possibilidades para se cumprir a meta fiscal no próximo ano seria a elevação da arrecadação, como tem sido sinalizado pelo Ministério da Fazenda há alguns meses. Vale mencionar que, de acordo com o Novo Arcabouço Fiscal, definido na Lei Complementar (LC) nº 200, de 2023, a meta fiscal definida nas diretrizes orçamentárias abarca um intervalo de tolerância de -0,25 p.p. do PIB a +0,25 p.p. do PIB ao redor do centro da meta.

¹⁵ Importante mencionar uma diferença conceitual nas despesas. O Relatório de Avaliação Bimestral mede as necessidades de gastos, incluindo valor autorizado, bloqueios e contingenciamentos, enquanto a IFI projeta o gasto efetivamente realizado. Diferenças podem ocorrer em razão de empacamentos, bloqueios, restos a pagar, entre outros.

De acordo com as informações dispostas na Tabela 4, a diferença entre as estimativas da IFI e as do Executivo para a receita primária de 2024 é de R\$ 223,4 bilhões. Considerando que as medidas pretendidas pelo governo (total de R\$ 276,4 bilhões, segundo o PLOA 2024) envolvem, principalmente, recolhimentos de Imposto de Renda (IR), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), sendo que as contribuições sociais não são partilhadas pela União com os estados e os municípios, mesmo na eventualidade de divisão de parte desse montante arrecadado com os demais entes da federação, seria possível para a União o cumprimento da meta de deficit primário zero em 2024.

Ao considerar as metas fiscais definidas no PLDO para 2025 e 2026, constata-se que os montantes necessários de arrecadação para o cumprimento das metas nos anos subsequentes seriam ainda maiores. Em 2025, o desvio de 1,6 p.p. do PIB entre a estimativa de resultado primário da IFI e do Executivo (Tabela 5) corresponderia a um montante de arrecadação de R\$ 196,3 bilhões, ao passo que, em 2026, seria necessário recolher R\$ 239,5 bilhões a mais do que o projetado atualmente pela IFI para que se cumpra a meta de superavit de 1,0% do PIB.

Dada a perspectiva de alteração das proposições legislativas listadas na mencionada Tabela 5 do RAF nº 82 que ainda estão pendentes de aprovação do Congresso, os valores expostos nas tabelas acima evidenciam a dificuldade para materialização desse cenário. Como citado nas edições recentes deste relatório, a elevada possibilidade de discussões de teses jurídicas no Judiciário de algumas das medidas (por exemplo, a recuperação de créditos no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e a exclusão do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) da base de cálculo dos créditos de PIS/Cofins) configura um cenário de incertezas quanto a obtenção de um elevado montante de arrecadação no curto prazo. Isso porque, tais discussões podem demorar anos até que sejam pacificadas.

Além desses elementos, também deve-se considerar a perspectiva de desaceleração da atividade econômica em 2024. A IFI projeta crescimento real da economia de 1,2% no próximo ano. Os efeitos oriundos de uma política monetária ainda restritiva, além da ausência de choques externos favoráveis, sustentam esse cenário. Um menor crescimento da economia impõe dificuldade adicional ao governo no que tange aos recolhimentos de tributos, o que pode afetar, por conseguinte, o cumprimento das metas fiscais também nos anos subsequentes.