

Relatório de Acompanhamento Fiscal

18 DE JANEIRO DE 2024 • Nº 84

DESTAQUES

- Em 2023, a economia brasileira superou as projeções com crescimento robusto do setor agropecuário e aumento na renda disponível.
- Para 2024, embora esses fatores exerçam menos impacto, a redução das taxas de juros contribuirá para sustentar o consumo e impulsionar os investimentos.
- As novas regras fiscais terão que responder aos velhos desafios da estabilidade fiscal.
- Governo central deve ter registrado deficit primário de R\$ 233,3 bilhões em 2023.
- Resultado primário recorrente deve ter sido de R\$ 134,0 bilhões no ano passado.
- Considerando as exceções legais previstas, o governo cumpriu a meta de resultado de 2023.



SENADO FEDERAL

Presidente do Senado Federal

Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Marcus Vinícius Caetano Pestana da Silva

Diretores

Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Vilma da Conceição Pinto

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi

Eduardo Jacomo Seraphim Nogueira

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Estagiários

Allanda Martins Dias

Bruna Mayra Sousa de Araújo


Lucas Vinícius Penha Martins Bomfim Leal

Secretária executiva

Thuane Vieira Rocha

Layout do relatório

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF



Os resultados de 2023, o novo ano e os desafios da política fiscal

A Instituição Fiscal Independente (IFI), cumprindo sua missão institucional, lança o primeiro Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de 2024.

2023 foi um ano marcado pela transição governamental e por mudanças de orientação na política econômica e fiscal. O RAF 84, de janeiro de 2024, registra que o ano passado surpreendeu positivamente em relação ao desempenho da economia brasileira. O Produto Interno Bruto (PIB) deverá crescer em torno de 3%, patamar bastante superior às projeções iniciais e às expectativas do mercado e da própria IFI. A desaceleração da inflação a fez retornar a patamar próximo ao limite superior da meta inflacionária, com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) registrando uma variação de 4,62%, permitindo que o Banco Central iniciasse um ciclo de queda da taxa de juros, mas em postura contracionista, dadas as ainda elevadas taxas de juros real.

A expressiva expansão do agronegócio e o aumento da renda provocado principalmente pelo aumento do gasto público com transferências de renda e da dinâmica do mercado de trabalho e da inflação, contrabalançaram os efeitos da política monetária e criaram o ambiente para um crescimento econômico maior.

O mercado de trabalho viveu um momento positivo, com queda substantiva do desemprego, crescimento dos empregos formais, aumentos reais dos salários e da massa salarial, ainda que o número de pessoas fora do mercado de trabalho, por diversas razões, permanece elevado, superando os números registrados antes da pandemia.

Para 2024, a IFI projeta uma desaceleração da taxa de crescimento, com uma variação do PIB em torno de 1,2%, um pouco menos do estimado pelo Boletim Focus (1,6%), que reflete as expectativas do mercado. **(Página 5)**

O RAF traz também um histórico e uma análise da trajetória recente do regime fiscal brasileiro, passando pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Teto de Gastos, a Emenda Constitucional (EC) nº 126/2022 (Proposta de Emenda à Constituição - PEC da Transição) e, finalmente, do novo arcabouço fiscal (Lei Complementar - LC nº 200/2023), denominado Regime Fiscal Sustentável (RFS). O texto descreve as sucessivas mudanças introduzidas, ao longo do tempo, nas regras fiscais, como alterações de meta, estabelecimento de exceções e abatimentos de despesas, alterações de metodologia de apuração de resultados, que minaram a credibilidade do regime fiscal, desancorando as expectativas. O RAF destaca a importância de garantir a estabilidade ao Regime Fiscal Sustentável e de se perseguir as metas traçadas dentro do novo arcabouço aprovado. **(Página 11)**

O RAF 84 joga luzes ainda sobre os resultados fiscais de 2023 e o cenário para o próximo ano, antecipando a projeção da IFI para o resultado primário convencional e recorrente. Com base no levantamento realizado pela IFI, o déficit primário do Governo Central fechará o ano de 2023 em 233,3 bilhões de reais, no critério acima da linha. No entanto, este número carrega a despesa não recorrente, com execução concentrada em dezembro, relativa ao pagamento do estoque de precatórios acumulados, após a autorização do Supremo Tribunal Federal (STF), no valor total de 92,4 bilhões de reais. A IFI calcula que o déficit primário recorrente será de 134 bilhões de reais, ou seja, 1,2 % do PIB, muito próximo do que a IFI previa anteriormente (1,0% do PIB). Apesar da ocorrência de um expressivo déficit primário, a meta fiscal para 2023 será formalmente cumprida, graças às exceções, à flexibilidade e aos abatimentos introduzidos pela PEC da Transição, convertida na EC nº 126/2022 e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023. As deduções autorizadas pela legislação vigente na meta fiscal devem girar, segundo a IFI, em torno de 261 bilhões de reais. **(Página 19)**

Em 2023, a receita do governo central ficou no patamar de 17,4% do PIB, já as despesas representaram 19,6% do PIB. Houve queda de arrecadação em itens como dividendos e participações, a relativa a exploração de recursos naturais e a oriunda das concessões, e aumento nas receitas do Regime Geral da Previdência Social. As despesas convencionais totais cresceram de 17,9% do PIB, em 2022, para 19,6%, em 2023, em função do aumento de gastos com precatórios relativos a benefícios previdenciários e outros mais que estavam represados, Bolsa Família somado ao antigo Auxílio Brasil, compensações aos municípios e estados relativos à queda do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), ao piso nacional da carreira da enfermagem e dos agentes comunitários de saúde e com o novo programa de incentivo à permanência e conclusão escolar do ensino médio. **(Página 19)**

O novo regime fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024 preveem um deficit primário zero neste ano com uma banda de tolerância de 0,25% do PIB. Zerar o resultado primário, em 2024, a partir de um deficit superior a 2% do PIB, em 2023, ainda que considerando despesas não recorrentes, não será tarefa fácil.

Tudo dependerá da eficácia do conjunto de medidas tributárias propostas pelo Governo Federal e aprovadas pelo Congresso Nacional (tributação de subvenções econômicas concedidas pelos estados, de fundos off shore e exclusivos, de apostas esportivas de quota fixa, mudanças nas regras de dedutibilidade dos Juros sobre Capital Próprio, Novo Regime de Tributação Simplificada do Imposto de Importação), naturalmente desidratadas nas negociações visando sua aprovação durante a tramitação parlamentar, o que certamente deverá reduzir a projeção inicial, presente na Lei Orçamentária Anual de 2024 (LOA), de uma receita adicional de 69,7 bilhões de reais. Do êxito nas negociações para recuperação de créditos no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), com um incremento de receita esperado na LOA de 97,9 bilhões de reais. Do sucesso das negociações com o Congresso Nacional para superação do impasse em torno da desoneração da folha de empresas de 17 setores econômicos, da diminuição da alíquota do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para os pequenos municípios e da renovação dos benefícios para o setor de eventos, objetos de Lei aprovada pelo parlamento, vetada pela Presidência da República, com posterior queda dos vetos no Congresso e da recente edição de Medida Provisória anulando os efeitos da decisão parlamentar. E, ainda, da gestão eficiente dos gastos públicos.

Fica claro que 2024 é um ano decisivo no plano fiscal e de enormes desafios. Boa leitura!

Marcus Pestana
Diretor-Executivo da IFI

Alexandre Andrade
Diretor da IFI

Vilma Pinto
Diretora da IFI

Balanco da atividade econômica em 2023 e perspectiva para 2024

Rafael Bacciotti

Em 2023, a economia brasileira surpreendeu positivamente, com mínimos históricos na taxa de desemprego e uma desaceleração da inflação, permitindo ao Banco Central iniciar um ciclo de redução da taxa de juros. A expansão do setor agropecuário e o aumento da renda disponível amorteceram os efeitos da política contracionista. Para 2024, espera-se uma redução na força desses impulsionadores, com projeções de uma safra menor e aumento moderado na massa salarial. A diminuição da inflação possibilitará cortes na taxa Selic, sustentando investimentos e consumo, mas os riscos incluem a persistência da inflação global e a resiliência da inflação de serviços.

A perspectiva para o crescimento da economia brasileira em 2023 é de aproximadamente 3,0%, um aumento considerável em relação às estimativas iniciais feitas pelos agentes econômicos no início desse ano. De acordo com o Boletim Focus do Banco Central, as projeções médias de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em janeiro do ano passado indicavam 0,8%, com um intervalo de um desvio padrão entre 0,3% e 1,3%. À época, a Instituição Fiscal Independente (IFI) estimava uma expansão de 0,9%. O resultado oficial será divulgado no início de março, quando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresentará o Sistema de Contas Nacionais referente ao quarto trimestre de 2023.

No que se refere aos setores produtivos, as estimativas iniciais no Boletim Focus apontavam para um avanço de 5,5% no PIB da agropecuária, 0,2% no PIB industrial e 1,0% no PIB de serviços. No entanto, as projeções mais recentes, baseadas em informações disponíveis até o quarto trimestre, indicam um desempenho mais robusto, com taxas de crescimento revisadas para 15,3%, 1,3% e 2,4%, respectivamente. Em todos os casos, as taxas superaram o intervalo previsto inicialmente (Tabela 1), com destaque para a maior surpresa vinda do setor agropecuário.

TABELA 1. PROJEÇÃO PARA O PIB DE 2023 E COMPONENTES (%) CONTIDAS NO BOLETIM FOCUS

	2022	Proj. 2023 (janeiro de 2023)	Menos 1 desvio padrão	Mais 1 desvio padrão	Proj. 2023 (janeiro de 2024)
PIB	3,0	0,8	0,3	1,3	2,9
Oferta					
Agropecuária	-1,1	5,5	2,9	8,0	15,3
Indústria	1,5	0,2	-0,8	1,1	1,3
Serviços	4,3	1,0	0,4	1,6	2,4
Demanda					
Consumo das famílias	4,1	1,2	0,3	2,1	2,9
Consumo do Governo	2,1	1,0	0,0	2,0	1,5
FBCF	1,1	1,0	-1,8	3,8	-2,1
Exportação	5,7	1,8	0,3	3,3	8,2
Importação	1,0	3,2	-1,4	7,9	-0,1

Fonte: Boletim Focus (Banco Central). Elaboração: IFI.

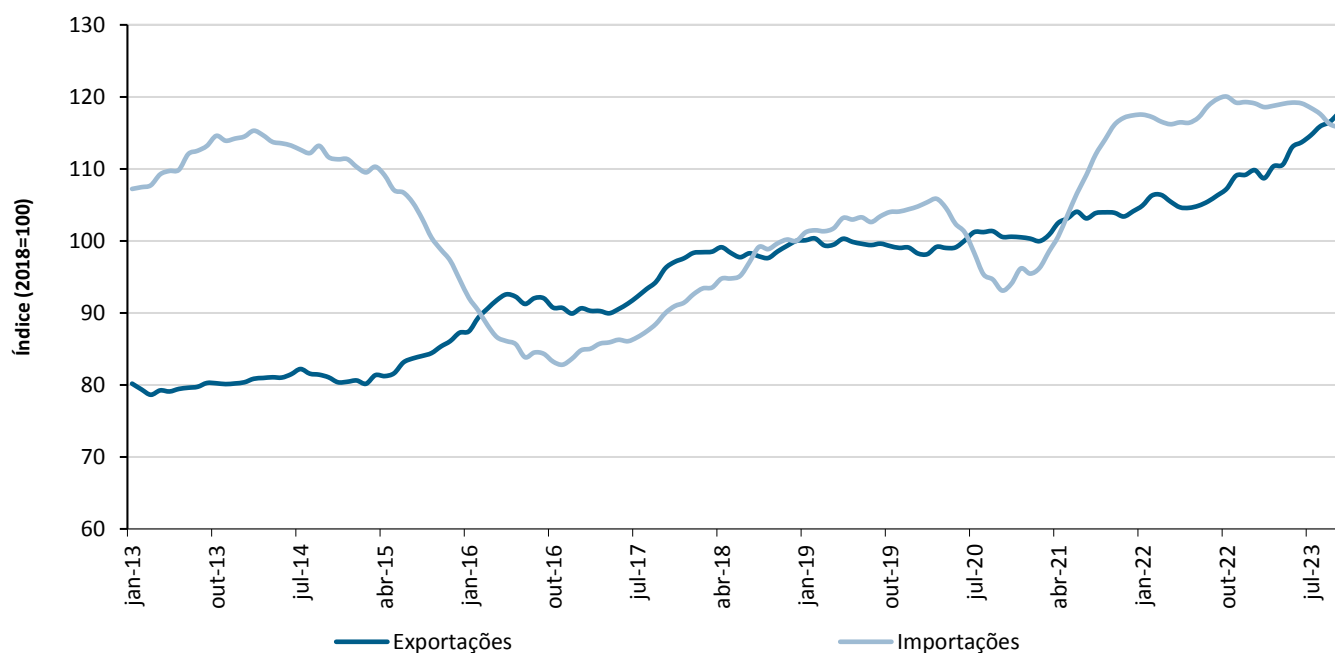
A expectativa inicial do mercado já indicava uma expansão na atividade agropecuária após a quebra de safra ocorrida em 2022, quando o PIB da agropecuária apresentou uma redução de 1,7% em relação a 2021. O otimismo inicial foi impulsionado pela perspectiva de uma safra recorde de grãos, especialmente na cultura de soja. Contudo, a magnitude dessa expansão, concentrada no primeiro semestre, revelou-se consideravelmente superior ao que se previa. Além do impacto direto do aumento da renda agrícola no PIB, a expansão da safra de grãos beneficiou a cadeia produtiva, impulsionando outros setores como armazenamento e transporte. Adicionalmente, contribuiu para o aumento do volume de exportações.

O IBGE destaca que a recuperação da produtividade das lavouras de soja em grande parte do país, resultado da melhoria das condições climáticas, é o principal fator por trás desse resultado excepcional. O desafio de calcular em tempo real o impacto da agropecuária no PIB, devido à falta de dados de alta frequência, parece ser uma das principais causas do erro significativo nas projeções. Isso se torna mais evidente quando há variações substanciais na produção do setor.

Sob a ótica da demanda, as estimativas de janeiro de 2023 indicavam um crescimento de 1,2% no consumo das famílias, 1,0% no consumo do governo, 1,0% na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), 1,8% nas exportações e 3,2% nas importações. As projeções mais recentes revelam surpresas positivas no consumo das famílias (2,9%) e nas exportações (8,2%), contrastando com uma queda nos investimentos (-2,1%) mais acentuada do que o limite inferior das projeções iniciais.

No setor externo, os índices mensais de volume, divulgados até outubro, apontam para a continuidade da diminuição das importações e a intensificação da dinâmica positiva nas exportações. Esse movimento é influenciado pelo aumento nas vendas de produtos agrícolas, minério de ferro e petróleo, em um contexto de maior resistência na economia global, sobretudo de parceiros comerciais como a China e os Estados Unidos. Apesar do desempenho relativamente robusto do PIB ao longo do ano, a fraca performance de setores como a indústria de bens de capital contribuiu para explicar a pressão de baixa sobre as importações (Gráfico 1).

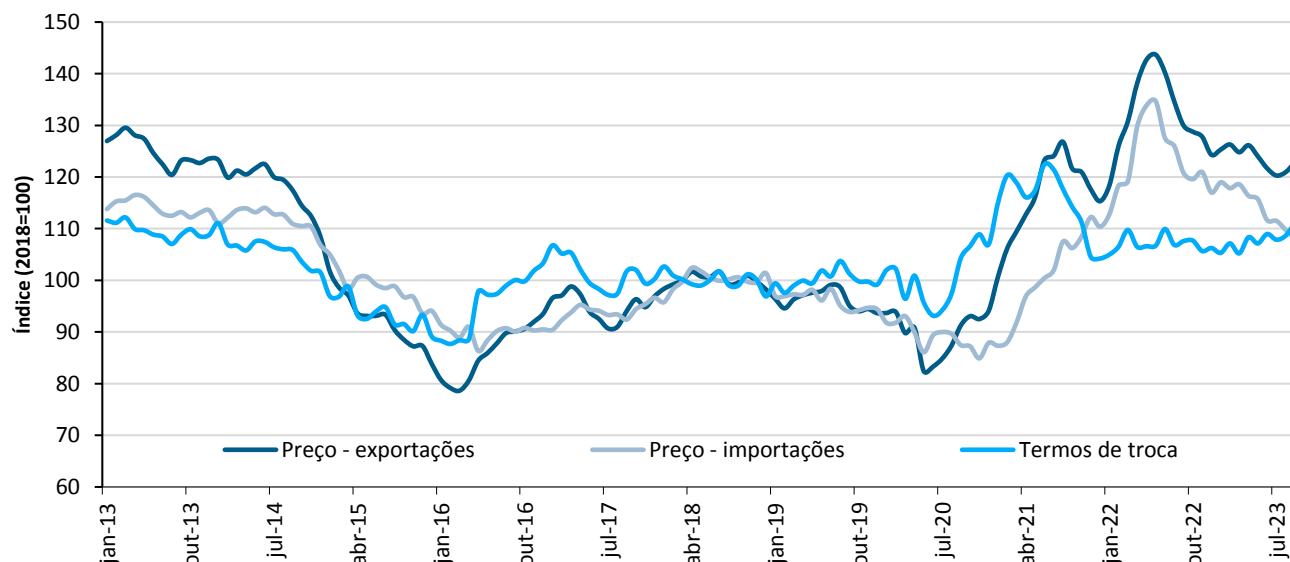
GRÁFICO 1. VOLUME DE EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES (ÍNDICE 2018=100)



Fonte: Ipeadata. Elaboração: IFI.

Ao mesmo tempo, a evolução dos índices de preços passou a resultar em uma leve melhora nos termos de troca, que representam a relação entre os preços de exportações do país e suas importações, contribuindo para um aumento na renda nacional. Apesar da redução nos preços das commodities, eles mantiveram-se em níveis relativamente elevados (Gráfico 2).

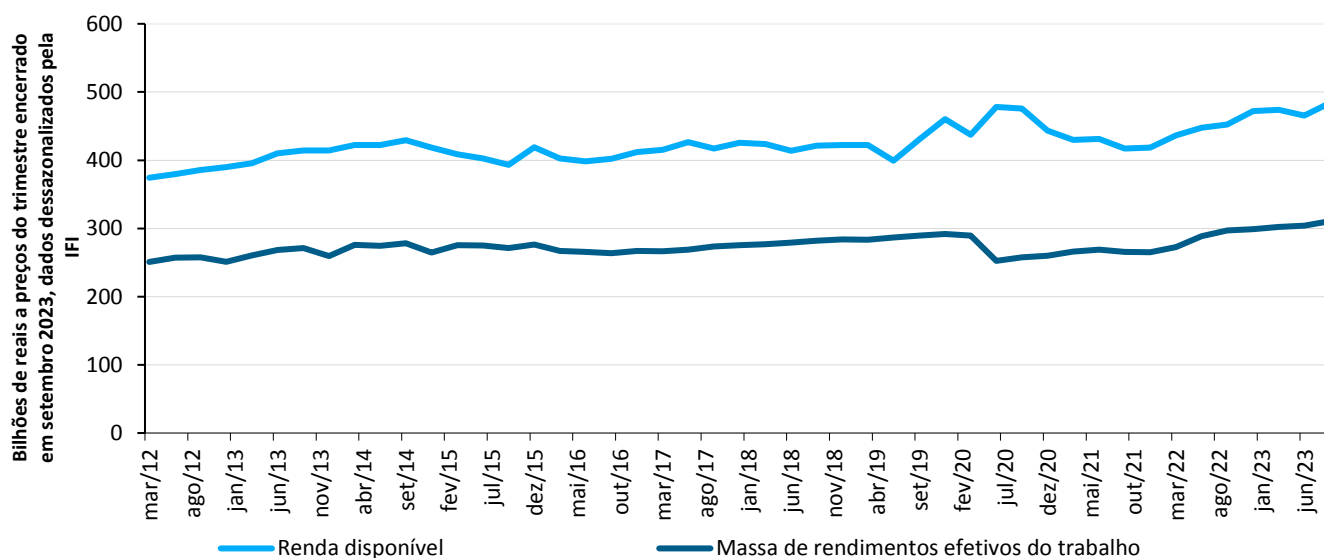
GRÁFICO 2. TERMOS DE TROCA (ÍNDICE 2018=100)



Fonte: Ipeadata. Elaboração: IFI.

A sustentação do consumo privado ao longo do último ano pode ser atribuída, em grande medida, ao aumento da renda disponível. Ao considerar a variação acumulada em doze meses, a renda nacional disponível das famílias, um indicador calculado pelo Banco Central que engloba outras fontes de renda além do trabalho, aumentou 8,0% em setembro de 2023, com evolução mensal ilustrada no Gráfico 3. Esse crescimento do indicador, que atingiu um volume de R\$ 491,5 bilhões no trimestre encerrado em setembro, é resultado da dinâmica positiva do mercado de trabalho e do estímulo fiscal decorrente da expansão do volume de benefícios de assistência social, exemplificados pelo programa Bolsa Família.

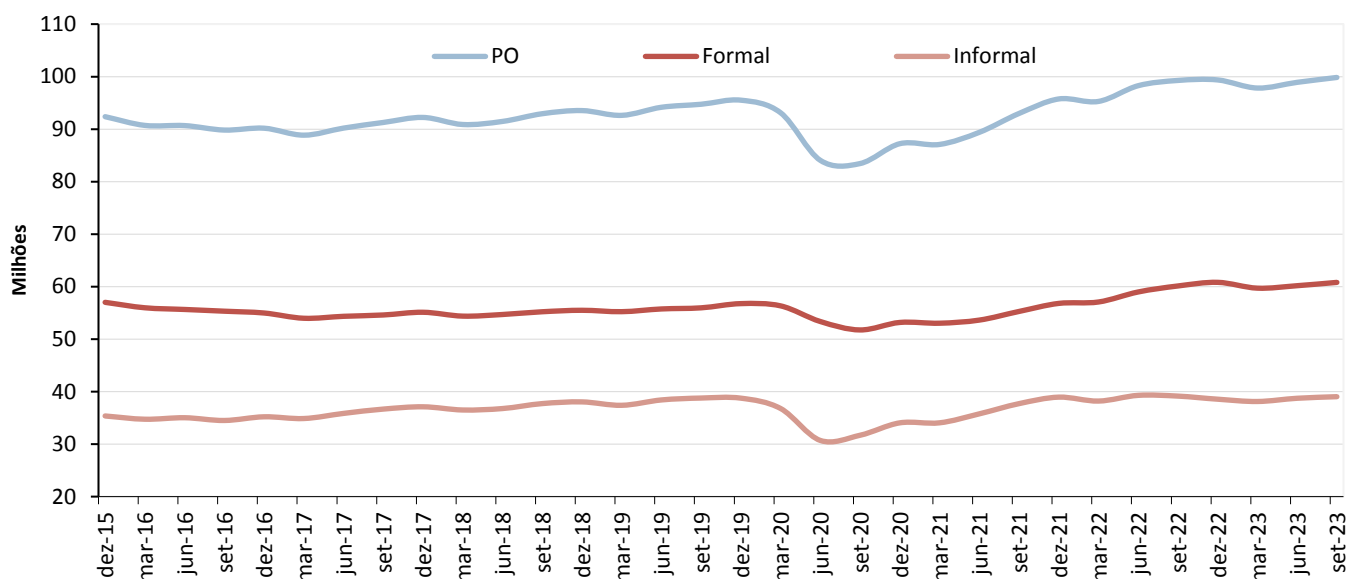
GRÁFICO 3. RENDA NACIONAL DISPONÍVEL DAS FAMÍLIAS E MASSA DE RENDIMENTOS EFETIVOS DO TRABALHO (R\$ BILHÕES)



Fonte: Banco Central e IBGE. Elaboração: IFI.

Os dados da PNAD Contínua revelaram um cenário positivo no mercado de trabalho ao longo de 2023, destacando a redução do contingente de pessoas desocupadas e desalentadas (que desistiram de procurar trabalho devido à falta de oportunidades). Ao mesmo tempo, houve um aumento na população ocupada com carteira assinada. Conforme evidenciado no Gráfico 4, o crescimento do emprego concentrou-se nas posições formais, as quais ultrapassaram os níveis pré-pandemia, enquanto o emprego informal permaneceu praticamente estagnado no patamar de dezembro de 2019.

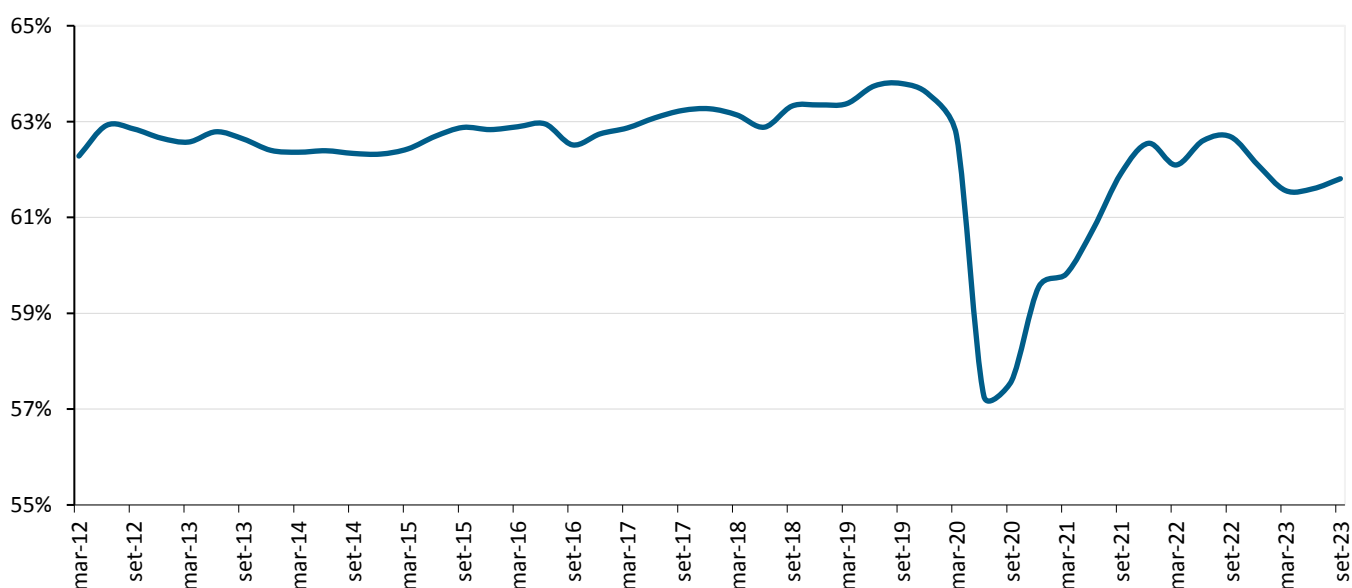
GRÁFICO 4. NÚMERO DE PESSOAS OCUPADAS



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Apesar da redução do desalento impulsionada por melhorias nas condições econômicas, incluindo emprego e renda, o número de pessoas fora da força de trabalho aumentou. Essa dinâmica pode ser observada pela manutenção da taxa de participação no mercado de trabalho abaixo dos níveis pré-pandemia ao longo do ano. No terceiro trimestre de 2023, esse indicador, que representa a proporção de pessoas na força de trabalho em relação à população em idade de trabalhar, atingiu 61,8%, apresentando um leve avanço em comparação com o primeiro semestre do ano (Gráfico 5). No entanto, ainda permanece 0,9 ponto percentual abaixo do mesmo período do ano anterior e 1,8 ponto percentual abaixo do nível pré-pandemia.

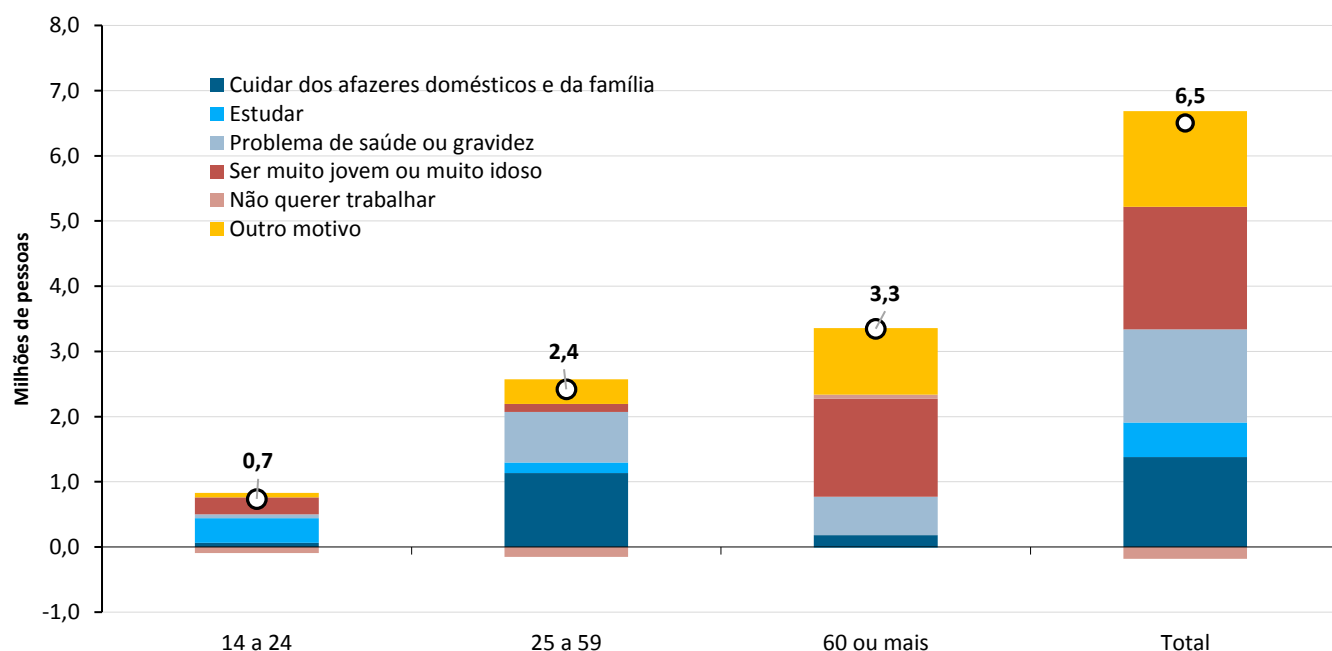
GRÁFICO 5. TAXA DE PARTICIPAÇÃO



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Os microdados da PNAD Contínua disponíveis até o terceiro trimestre de 2023 permitem visualizar que houve um acréscimo de 6,5 milhões de indivíduos fora da força de trabalho potencial em comparação com o período anterior à pandemia. A maioria tem 60 anos ou mais, seguida por pessoas de 25 a 59 anos dedicadas aos cuidados dos afazeres domésticos (Gráfico 6)¹. A possibilidade de a participação na força de trabalho retornar aos níveis observados antes da pandemia depende de identificar em que medida o aumento da inatividade se deve a fatores temporários e conjunturais que podem ser revertidos, em oposição a fatores mais persistentes.

GRÁFICO 6. VARIAÇÃO NA INATIVIDADE ENTRE 4T/19 E 3T/23 POR GRUPOS DE IDADE E MOTIVOS PARA NÃO PROCURAR EMPREGO



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

A expansão relativa das contratações e a menor participação de pessoas no mercado de trabalho têm mantido a taxa de desemprego em níveis historicamente baixos, o que contribui para pressionar os salários, inclusive em termos reais. O aumento do poder de compra, decorrente da desaceleração da inflação, reforça ainda mais o cenário positivo para o consumo privado, que demonstra resiliência mesmo em um ambiente no qual a taxa de juros real permanece elevada.

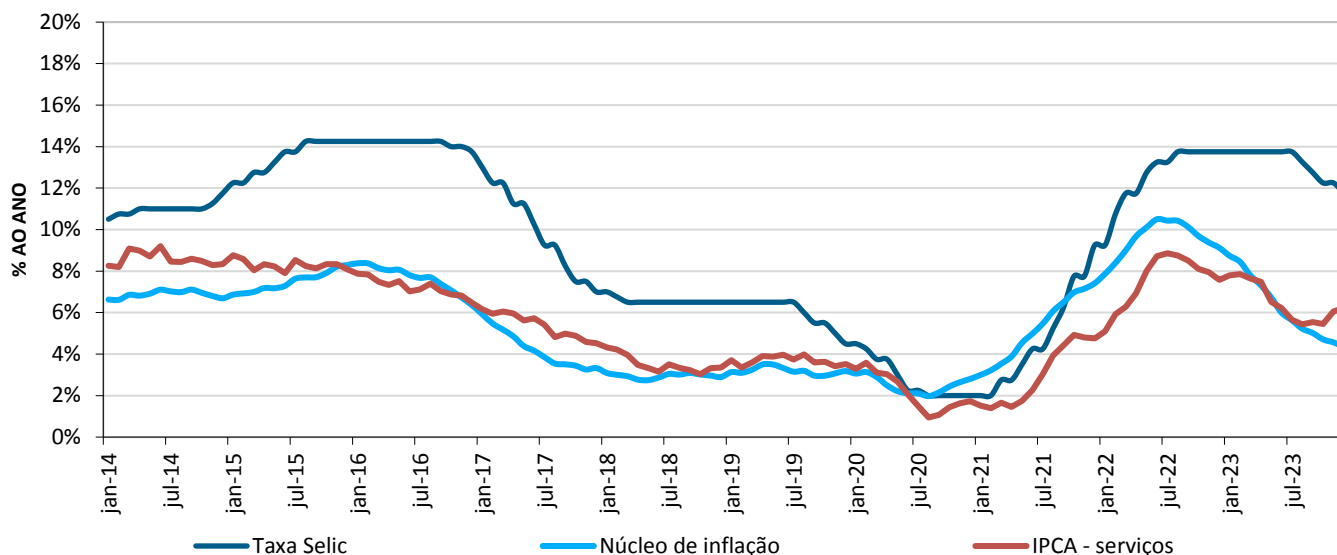
É relevante mencionar que a inflação ao consumidor, medida pelo IPCA, encerrou o ano de 2023 com uma alta acumulada de 4,6% em doze meses, situando-se dentro do limite de tolerância da meta estabelecida pelo CMN, a primeira vez desde 2020. Este resultado ficou abaixo do registrado no ano anterior (5,8% em 2022) e também aquém das expectativas do mercado no início do ano passado (5,34% de acordo com o Boletim Focus).

Esse desempenho é atribuído à desaceleração mais intensa do que o previsto no conjunto de preços livres, que registrou um aumento de 3,2%, superior à variação de 9,4% em 2022, enquanto a média das projeções de mercado no início de 2023 estava em 4,9%. Dentro dos preços livres, observou-se queda nos preços de alimentos (-0,5% em 2023 ante 13,2% em 2022), uma desaceleração expressiva nos bens industriais (1,1% ante 9,6%) e uma desaceleração mais moderada nos preços de serviços (6,2% ante 7,6%).

No que diz respeito aos preços administrados, estes avançaram 9,1% em 2023, uma variação superior ao resultado de 2022 (-3,8%) e acima do consenso de mercado (7,0%), refletindo a reversão dos preços de combustíveis e energia elétrica.

¹ Atualização de parte da análise discutida no RAF 81 sobre o desempenho recente do mercado de trabalho, utilizando os microdados da PNAD Contínua do segundo trimestre de 2023. Para mais detalhes, consulte: <http://tinyurl.com/ifi-brasil-raf-81-topicos>.

GRÁFICO 7. IPCA E TAXA SELIC



Fonte: Banco Central e IBGE. Elaboração: IFI.

Em 2023, a economia apresentou um desempenho notavelmente positivo, superando as projeções iniciais do ano. A taxa de desemprego atingiu mínimos históricos, enquanto a inflação ao consumidor iniciou uma trajetória de desaceleração, possibilitando que o Banco Central iniciasse um ciclo de redução da taxa de juros (Gráfico 7). Apesar da perspectiva de estabilidade da atividade econômica no quarto trimestre, estima-se que o PIB cresça ao redor de 3,0%, praticamente a mesma taxa registrada em 2022 (2,9%). A expressiva expansão do setor agropecuário no primeiro semestre e o aumento da renda disponível, em parte devido aos recursos transferidos às famílias de baixa renda, atenuaram os efeitos da política monetária contracionista sobre a demanda agregada.

Para 2024, antecipa-se uma redução na força desses impulsionadores de crescimento, com projeções de uma safra menor e um aumento mais moderado na massa salarial e nos benefícios sociais. No entanto, a diminuição da inflação deverá viabilizar novos cortes na taxa Selic, o que sustentará as perspectivas para investimentos e consumo. Os riscos desse cenário são consideráveis, destacando-se a possibilidade de persistência da inflação global, decorrente, por exemplo, da escalada dos conflitos no Oriente Médio, e a resiliência da inflação de serviços doméstica. A previsão da IFI contempla expansão de 1,2%, um pouco abaixo da mediana apresentada no Boletim Focus (1,6%).

Comparativamente, o crescimento do PIB brasileiro em 2023 deve ter sido ligeiramente superior à taxa do PIB global e do PIB da América Latina e Caribe. Segundo as estimativas mais recentes do Banco Mundial², prevê-se uma desaceleração do crescimento global de 3,0% em 2022 para 2,6% em 2023, influenciada por políticas monetárias restritivas, condições de crédito mais apertadas e baixos níveis de comércio e investimento globais. A expansão do PIB da América Latina e Caribe também deve perder vigor, de 3,9% em 2022 para 2,2%, principalmente devido à contração da economia argentina, que transita de 5,0% para -2,5%. Para o ano seguinte, o Banco Mundial estima que o PIB global, o PIB brasileiro e o PIB da região América Latina e Caribe devem apresentar crescimentos de 2,4%, 1,5% e 2,3%, respectivamente.

² Relatório Perspectivas Econômicas Globais, disponível em: <http://tinyurl.com/3crn4v2a>.

Balanço de 2023: novas regras e velhos desafios para a estabilidade fiscal da União

Eduardo Nogueira

As novas regras fiscais terão que responder aos velhos desafios da estabilidade fiscal, que comprometeram a credibilidade tanto da LRF quanto do teto de gastos: rigidez orçamentária, crescentes demandas sociais, e ampliação dos gastos obrigatórios e das emendas parlamentares. Além disso, o horizonte macroeconômico aparenta não ser tão positivo quanto desejado, tornando 2024, e os anos seguintes, bastante desafiadores para a condução da política fiscal. A grande questão que se coloca é como vão ser enfrentadas as eventuais adversidades, se porventura vierem a se concretizar.

Antecedentes

O comportamento da política fiscal no ano de 2023 começou a ser desenhado ainda no final do ano anterior, com a construção da denominada “Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da Transição”, mas os problemas e desafios que a norma fiscal buscou enfrentar já acompanham o país há várias décadas. Antes de detalhar os principais pontos do instrumento e seus impactos esperados para os próximos anos é preciso lembrar o contexto fiscal do Brasil.

As regras fiscais³ são estabelecidas para prevenir excessos e assegurar a viabilidade da dívida pública. Embora existam circunstâncias extraordinárias que justifiquem desvios temporários destas regras, tais exceções devem ser fundamentadas em fatos concretos e acompanhadas de medidas para reequilibrar as finanças públicas ao longo do tempo.

As regras fiscais orientam o comportamento dos agentes políticos e controlam a tendência de aumento da dívida. Na ausência de tais regras, a expansão dos gastos se tornariam insustentáveis, desequilibrando as finanças públicas e distribuindo de maneira injusta os benefícios e ônus do endividamento entre as gerações. Essas regras e princípios são projetados para equilibrar as crescentes demandas sociais com as capacidades tributárias e financeiras do Estado.

Superada a questão da inflação, o desequilíbrio fiscal se mostrava como um dos principais problemas a serem enfrentados pelo Brasil no final do milênio passado. A principal preocupação residia na falta de diretrizes claras para lidar com o aumento da dívida nos próximos anos.

Neste contexto surgiu a Lei de Responsabilidade Fiscal⁴ (LRF), norma que estabeleceu o conteúdo de gestão fiscal responsável, que requer planejamento, controle e transparência para evitar riscos e corrigir desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas.

A objetivo era estabelecer um conjunto de regras estruturantes e permanentes a fim de assentar bases estáveis para o crescimento. A meta de resultado primário foi a principal regra fiscal a ser perseguida pelo governo, mas sua credibilidade foi abalada devido a alterações, abatimentos, exceções e a adoção de metas incompatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

Em vias de completar 24 anos, a LRF gozou de relativa estabilidade na primeira metade de vigência, com apenas uma alteração legislativa, promovida pela Lei Complementar (LC) n^o 131/2009⁵ – que buscou ampliar os dispositivos de transparência fiscal – e uma alteração judicial, pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n^o 2238/2000⁶.

³ Diversos autores discutem a melhor forma de se estabelecer regras com o objetivo de promover um ambiente fiscal que crie as condições para garantir a sustentabilidade da dívida pública e a evolução em seus desenhos a partir de experiências em contextos temporais, macroeconômicos e institucionais diversos. Como exemplo, cita-se dois textos para discussão (TD) publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional: TD n^o 31/2019: Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro (<http://tinyurl.com/brasil-stn-td-31-2019>) e TD n^o 35/2022: Reforma do Arcabouço de Regras Fiscais Brasileiro: Reforçando o Limite de Despesa e o Planejamento Fiscal (<http://tinyurl.com/brasil-stn-td-35-2022>) e o Estudo Técnico (ET) n^o 03/2023: Regras e mecanismos de ajuste fiscal – Análise comparativa das normas fiscais vigentes no país (<http://tinyurl.com/cd-conof-et03-2023>) publicado pela Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados.

⁴ Disponível em: <http://tinyurl.com/lrf-brasil>.

⁵ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-lcp131>.

⁶ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-stf-adi2238>.

No período seguinte o histórico mudou completamente, tendo a LRF sofrido oito alterações legislativas (LC nº 156/2016⁷, nº 159/2017⁸, nº 164/2018⁹, nº 173/2020¹⁰, nº 177/2021¹¹, nº 178/2021¹², nº 195/2022¹³ e nº 200/2023¹⁴) e três judiciais (ADI nº 2324/2000¹⁵ – julgada em 2019, nº 6357/2020¹⁶ e nº 6533/2020¹⁷), a maioria no sentido de flexibilizar as regras fiscais existentes. O aumento da frequência das alterações podem indicar que os mecanismos originais apresentavam relativa incapacidade de lidar com demandas sociais enfrentadas no período.

O ano de 2014 marcou o primeiro resultado primário negativo para a União desde o início da vigência da LRF, série que só foi parcialmente quebrada em 2022, devendo os exercícios de 2023 e 2024 (se confirmadas as previsões) manter-se no campo dos deficits primários.

Novo Regime Fiscal (NRG) - Teto de Gastos

A regra do teto de gastos surgiu no contexto da crise fiscal¹⁸ por que passavam os entes da federação no biênio 2015-16. O menor ritmo de crescimento das receitas impunha a necessidade de se controlar o ritmo das despesas, de modo a garantir a sustentabilidade das contas públicas no longo prazo

A nova mecânica seria de que a restrição de despesas geraria um reequilíbrio das contas públicas, impediria o crescimento exagerado da dívida pública, diminuiria o risco de investir no país, levaria a uma queda dos juros brasileiros, restauraria a confiança do setor privado no Brasil e atrairia investimentos estrangeiros.

O histórico de constantes alterações¹⁹ das metas de resultado primário ao longo dos exercícios, para que as regras da LRF fossem cumpridas formalmente, sem que fossem gerados resultados primários capazes de estabilizar a dívida, começou a minar a credibilidade da norma. Havia a crença de que uma lei complementar não traria a necessária credibilidade ao novo normativo e que era preciso constitucionalizar uma nova regra fiscal. Nesse sentido, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016²⁰, designada formalmente como Novo Regime Fiscal (NRF) e conhecida como “Emenda do Teto de Gastos”.

A regra do Teto de Gastos, que entrou em vigor em 2017 para reverter os deficits primários e estabilizar a política fiscal pelos próximos 20 anos – até 2036, com uma revisão inicialmente prevista para 2026 –, ganhou credibilidade inicial, mas sofreu várias alterações em pouco tempo, o que levou ao questionamento²¹ de sua eficácia a longo prazo, culminando com a sua revogação sete anos após a sua criação.

Inicialmente o Teto de Gastos contava com quatro despesas ressalvadas: 1) transferências constitucionais relativas: i) à repartição de recursos arrecadados a título de participação no resultado e de compensação financeira referentes à produção de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais; ii) à repartição de impostos; iii) à repartição da contribuição do salário-educação; iv) ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF); e v) à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); 2) decorrentes da abertura de créditos extraordinários;

⁷ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-lcp-156>.

⁸ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-lcp-159>.

⁹ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-lcp-164>.

¹⁰ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-lcp-173>.

¹¹ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-lcp-177>.

¹² Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-lcp-178>.

¹³ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-lcp-195>.

¹⁴ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-lcp-200>.

¹⁵ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-stf-adi2324>.

¹⁶ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-stf-adi6357>.

¹⁷ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-stf-adi6533>.

¹⁸ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-mf-teto-gastos-gradual>.

¹⁹ Disponível em: <http://tinyurl.com/fgv-ibre-21ano-smeta-primario>.

²⁰ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-emc95>.

²¹ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-senado-conleg-td311>.

3) não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e 4) com o aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

De maneira geral, a regra original do teto era alinhada com critérios objetivos do ponto de vista técnico-fiscal²², quais sejam: a) despesas que decorrem de repartição de receitas que pertencem a outros entes; b) despesas neutras do ponto de vista fiscal; c) despesas imprevisíveis, urgentes e relevantes, abertas por crédito extraordinário; e, d) despesas sazonais da Justiça Eleitoral. A única exceção relevante era a questão de aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Guardadas as devidas proporções, o Teto de Gastos teve uma dinâmica parecida com a LRF. Na primeira metade da sua curta existência sofreu apenas uma alteração:

1) EC nº 102/2019²³ – que excluiu as transferências aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões relativos aos volumes excedentes de petróleo na área do contrato de cessão onerosa celebrado com a Petrobrás, bem como a despesa para a União decorrente da revisão do referido contrato – no montante de R\$ 74,8 bilhões (art. nº 107, § 6º, V, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT).

Entretanto, quando pressionado pelas demandas sociais, inicialmente causadas pela pandemia de Covid-19 e depois sob os mais diversos argumentos, foram introduzidas diversas alterações ao teto:

2) EC nº 108/2020 (PEC do Fundeb Permanente)²⁴ – alterou a remissão ao dispositivo permanente do Fundeb (art. nº 107, §6º, I, ADCT), que ampliou o patamar da complementação da União ao Fundeb de 10% para 23% em 6 anos;

3) EC nº 109/2021 (PEC Emergencial)²⁵: i) alterou o gatilho para aplicação de medidas de contenção de aumentos de despesa obrigatória, que passou a ser o atingimento da proporção de 95% entre despesa obrigatória primária versus despesa primária total sujeita ao teto (art. 109, ADCT), e ii) autorizou que despesas com auxílio emergencial de até R\$ 44 bilhões fossem excluídas do teto;

4) EC nº 113/2021 (PEC da atualização do Teto de Gastos)²⁶: i) alterou a metodologia de correção dos limites de despesa primária, os quais passam a considerar o IPCA projetado no exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária (art. 107, § 1º, II, ADCT), ii) majorou o limite destinado exclusivamente a despesas de vacinação contra a Covid-19 ou ações emergenciais em até R\$ 15 bilhões para o exercício de 2021, e iii) revogou a possibilidade de alteração no método de correção do teto dos gastos, anteriormente prevista para 2026 (art. nº 108, ADCT);

5) EC nº 114/2021 (PEC dos Precatórios/Paralela)²⁷: i) limitou, até o final de 2026, as despesas com sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição, as quais não podem ultrapassar a despesa paga com essa finalidade em 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigida pelo IPCA (art. 107-A, ADCT) – o espaço fiscal da PEC dos precatórios foi de R\$ 43,5 bilhões em 2022²⁸, e ii) excluiu os encontros de contas previstos nos §§ 11 (faculta ao credor a oferta de créditos líquidos e certos que originalmente são próprios ou adquiridos de terceiros reconhecidos pelo ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado) e 21 (autoriza a União a utilizar valores objeto de sentenças transitadas em julgado devidos a pessoa jurídica de direito público para amortizar dívidas, vencidas ou vincendas) do art. nº 100 da Constituição do teto de gastos;

6) EC nº 123/2022 (PEC do Estado de Emergência)²⁹: i) criou o estado de emergência³⁰ (elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, etc.) com despesas podendo ser atendidas por meio de crédito extraordinário (não sujeitas ao teto) e sem compensação, e ii) autorizou criação e a expansão de uma série de benefícios, destacando-se o

²² Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-cd-conle-conof-02-2023>.

²³ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-emc102>.

²⁴ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-emc108>.

²⁵ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-emc109>.

²⁶ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-emc113>.

²⁷ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-emc114>.

²⁸ Disponível em: <http://tinyurl.com/ifi-raf60>.

²⁹ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-emc123>.

³⁰ Disponível em: <http://tinyurl.com/j993hc3h>.

Programa Auxílio-Brasil (R\$ 26 bilhões), vale-gás (R\$ 1,05 bilhão), auxílios aos caminhoneiros e taxistas (R\$ 5,4 bilhões), transporte coletivo para idosos (R\$ 2,5 bilhões) e compensação aos estados produtores e distribuidores de etanol (R\$ 3,8 bilhões) (valor total da EC nº 123/2022: 41,25 bilhões);

7) EC nº 126/2022 (PEC da Transição)³¹ ressaltou³²: i) despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações, bem como despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais, ii) despesas das instituições federais de ensino e das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes da Federação ou entidades privadas, iii) despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes da Federação para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia, e iv) despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária (limitadas a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021 – R\$ 22,9 bilhões); e

8) EC nº 127/2022 (PEC do Piso Salarial da Enfermagem)³³ – ressaltou despesas correntes ou transferências aos fundos de saúde, destinadas ao pagamento de despesas com pessoal para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira.

Desta forma, elevou-se a regra do teto de gastos ao comando constitucional³⁴ para que a norma fosse mais duradoura e previsível, o que não impediu a aprovação de emendas constitucionais que flexibilizaram a legislação fiscal – o que inicialmente se justificou no período crítico e absolutamente imprevisível decorrente do advento da pandemia de Covid-19 – passou a ser utilizada como o caminho mais curto para excetuar despesas das metas de resultado e aumentar despesas sem o ônus da identificação da fonte de custeio (aumento de receita ou redução de despesa), mesmo em contexto de seguidos deficits primários.

O resultado dessas exceções foi brevemente discutido no último Relatório de Acompanhamento Fiscal da IFI³⁵, mas em termos gerais, tem-se que as exceções ao cumprimento da meta fiscal em 2023 devem ser os mais elevados da última década.

EC da Transição (PEC nº 32/2022 – EC nº 126/2022)

O atual governo eleito em 2022 não compartilha do diagnóstico de que o principal problema fiscal brasileiro seja o gasto³⁶, mas sim a arrecadação pública, que pode ser expandida por meio da eliminação de subsídios e da ampliação da base tributável, eliminação de distorções que tornam o sistema tributário regressivo.

Tendo em vista que a nova orientação da política fiscal era incompatível com as normas fiscais vigentes e que o programa que o novo governo queria colocar em prática não cabia no orçamento de 2023, se mostrou necessária a elaboração de uma PEC para reorientar as regras fiscais, visto que a EC do Teto de Gastos e as alterações posteriores haviam elevado várias regras fiscais para a Constituição.

De certa forma, a nova política fiscal é uma volta ao adotado no período de 2003 até meados de 2016, com foco no aumento da arrecadação, com a finalidade de expandir gastos e investimentos públicos, que devem servir para recompor políticas públicas e para estimular o consumo e o investimento público e privado, a fim de propiciar o continuado crescimento econômico.

A primeira versão da PEC³⁷ previa retirar todo o valor do Auxílio Brasil (renomeado novamente para Bolsa Família) e do Auxílio Gás da regra do teto de gastos e da “regra de ouro” por quatro anos. O relator da PEC no Senado Federal mudou a

³¹ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-emc126>.

³² Disponível em: <http://tinyurl.com/yc4a2hcw>.

³³ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-emc127>.

³⁴ Disponível em: <http://tinyurl.com/2p9a3pt4>.

³⁵ Acesse o RAF nº 83, página 17, em: (<http://tinyurl.com/ifi-brasil-raf-83>).

³⁶ Disponível em: <http://tinyurl.com/2tacm753>

³⁷ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-cn-pec32-2022>.

fórmula para um valor fixo que abrangia várias despesas e reduziu o prazo da excepcionalidade para dois anos. O valor proposto inicialmente era de R\$ 175 bilhões e, durante os debates no Senado, chegou a R\$ 145 bilhões do orçamento de 2023 fora das metas fiscais e da “regra de ouro”. Posteriormente a Câmara dos Deputados encurtou o prazo para abranger apenas o exercício.

A emenda não direcionava os recursos diretamente, mas permitiu que R\$ 70 bilhões fossem destinados ao Bolsa Família, a fim de manter o valor do benefício em R\$ 600 por mês (valor que era pago em 2022, mas que não poderia continuar sendo suportado após o fim do período emergencial), mais uma parcela adicional de R\$ 150 para cada criança de até seis anos em todos os grupos familiares atendidos pelo programa.

O valor adicional complementou o montante já constante do orçamento, que daria para pagar um benefício de R\$ 405. Outros R\$ 75 bilhões, segundo o relator do orçamento 2023, deveriam ir para despesas como políticas de saúde (R\$ 16,6 bilhões), entre elas o programa Farmácia Popular e o aumento real do salário mínimo (R\$ 6,8 bilhões) e R\$ 2,8 bilhões para reajuste salarial de servidores do Poder Executivo³⁸. Ações diretamente voltadas a políticas públicas para mulheres, como combate à violência doméstica e familiar também seriam beneficiadas com o uso dessa margem aberta.

O argumento³⁹ utilizado para defender as medidas era que buscava-se garantir à população economicamente menos favorecida um maior bem-estar durante os momentos de transição. Eventuais críticas pelo afrouxamento das regras fiscais foram mitigadas pela redução do volume de recursos e do prazo de validade de algumas das exceções.

Outras alterações não ligadas à concessão ou ampliação de benefícios sociais também foram realizadas. Em decorrência do acordo⁴⁰ entre as lideranças partidárias e o governo eleito, para alocar os recursos das emendas de relator-geral do Orçamento 2023, consideradas inconstitucionais⁴¹ pelo Supremo Tribunal Federal (STF), os recursos foram divididos entre emendas individuais dos parlamentares e programações de execução discricionária pelo Executivo (de execução não obrigatória). Segundo o texto aprovado, o relator-geral poderia apresentar até R\$ 9,85 bilhões em emendas para políticas públicas (50,77% dos R\$ 19,4 bilhões das emendas de relator consideradas inconstitucionais pelo STF). A outra metade foi direcionada para emendas individuais, que passam de R\$ 11,7 bilhões em 2023 (R\$ 19,7 milhões por parlamentar) para cerca de R\$ 21 bilhões.

Além da ampliação para o exercício de 2023, o valor global das emendas individuais foi permanentemente aumentado, de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União para 2% da RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA). Também foi elevado de 0,6% para 1% da RCL o valor de despesas inscritas em restos a pagar que podem ser consideradas como execução das emendas individuais. A divisão também deixou de ser igualitária entre senadores e deputados⁴². De 2023 em diante, a Câmara ficará com 77,5% do valor global das emendas individuais; e o Senado, com 22,5% (os senadores representam 13,64% dos parlamentares).

A emenda da transição também deixou de fora do teto de gastos despesas custeadas com receitas próprias ou doações para certas finalidades (cerca de R\$ 1 bilhão). A ideia é evitar que essas receitas sejam contingenciadas para cumprir o teto de gastos, já que o aumento de receitas obtido dessa forma não implica em igual aumento de limite de despesas (essas despesas foram detalhadas no tópico anterior sobre o teto de gastos). Na versão final foi excluída a exceção dada às despesas de projetos de investimento em infraestrutura de transporte com recursos captados junto a organismos multilaterais que constava da versão inicial.

Também permitiu ao governo incorporar, para gastos em investimentos e por fora do teto de gastos, recursos não sacados dos antigos fundos do PIS/Pasep vinculados a trabalhadores com carteira assinada entre 1971 e 1988 e não reclamados por prazo superior a 20 anos (R\$ 26 bilhões), mas trabalhadores ou beneficiários ainda poderão solicitá-los à União no prazo de até 5 anos.

³⁸ Disponível em: <http://tinyurl.com/5n732w5z>.

³⁹ Disponível em: <http://tinyurl.com/mydjrenj>.

⁴⁰ Disponível em: <http://tinyurl.com/3u4tm3dy>.

⁴¹ Disponível em: <http://tinyurl.com/yc67bhb9>.

⁴² Disponível em: <http://tinyurl.com/bdf5r2ka>.

Consideradas todas as exclusões do teto de gastos, a Emenda da Transição sinalizou⁴³ uma expansão do deficit primário de cerca de 0,6% para 2,4% do Produto interno bruto (PIB), ou seja, de cerca de R\$ 65,9 bilhões, conforme proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023⁴⁴ para R\$ 237,3 bilhões, sendo R\$ 171,4 bilhões (145 + 1 + 25,4) adicionais sem fonte de custeio indicada.

A emenda também prorrogou, de 31/12/2023 para 31/12/2024, o prazo final da Desvinculação de Receitas da União (DRU) de 30% da arrecadação de contribuições sociais, de contribuições de intervenção no domínio econômico e de taxas, permitindo o uso desses recursos em outras finalidades.

Por fim, a emenda determinou que o presidente da República encaminhasse ao Congresso Nacional, até 31/8/2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir um novo regime fiscal “sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico” (EC nº 126/2022, art. 6º).

A emenda especificou que, após a sanção do projeto, oito artigos do ADCT sobre o teto seriam revogados. Esses artigos tratavam das regras gerais do teto; dos limites de gastos para cada Poder e órgão da União; das restrições adicionais a despesas com pessoal, limite de aumento de despesas obrigatórias, se a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total for superior a 95%; do piso diferente para gastos constitucionais obrigatórios em saúde e educação públicas; da correção do valor global de emendas parlamentares pelo IPCA; da suspensão de tramitação no Legislativo de proposta para análise de sua compatibilidade com o teto de gastos; e da desobrigação do governo de pagamento futuro de despesas adiadas pela aplicação do teto.

Novo Arcabouço Fiscal (NAF) - Regime Fiscal Sustentável (RFS)

Em atendimento ao comando do art. 6º da Emenda da Transição, o governo encaminhou o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 93/2023⁴⁵, transformado na LC nº 200/2023. O novo regime busca garantir a sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo, mas com flexibilidade para se adequar a diferentes ciclos econômicos.

A IFI elaborou a Nota Técnica (NT) nº 52⁴⁶ “Novo arcabouço fiscal: Análise do texto substitutivo ao PLP nº 93, de 2023” com o objetivo explicar os detalhes da nova regra fiscal que visa substituir o atual teto de gastos e as alterações realizadas na Câmara dos Deputados, abordando os seguintes tópicos: a nova sistemática para as metas de resultado primário, o novo arcabouço fiscal para o controle do crescimento real das despesas, os mecanismos para a preservação dos investimentos públicos e as alterações no FCDF e concluiu que a proposta de novo arcabouço fiscal compromete a transparência fiscal, uma vez que é extremamente complexa e dependente, em grande medida, da geração de receitas, as quais, até o momento, eram incertas.

Algumas alterações foram realizadas na versão final do texto após a análise da IFI, mas de maneira geral, o núcleo do permaneceu o mesmo. O novo arcabouço fiscal estabelece dois parâmetros para a expansão da despesa primária. Em primeiro lugar, define-se um aumento máximo real, situado entre 0,6% e 2,5% ao ano. Em segundo lugar, dentro desse intervalo inicial, estabelece-se um limite vinculado ao crescimento da despesa primária, o qual não pode exceder 70% ou 50% da variação real da receita, dependendo do alcance da meta de resultado primário no ano anterior (gatilhos automáticos). Quanto maior (menor) for o crescimento da receita real, o crescimento real da despesa se aproximará do limite superior (inferior) de 2,5% (0,6%).

A conjunção desses dois intervalos resulta em um regime de limite duplo para o crescimento das despesas, com o objetivo de proporcionar a capacidade de ajustar-se a cenários de retração ou expansão econômica, a fim de efetivar uma política fiscal anticíclica. Além dos limites para o crescimento da despesa real, são implementadas medidas de ajuste em caso de descumprimento da meta de resultado primário.

⁴³ O efetivo deficit primário depende da execução orçamentária e financeira do exercício. A LOA 2023 apresentava um deficit primário do Governo Central projetado para R\$ 228,1 bilhões (<http://tinyurl.com/brasil-decreto-11415>). Com a revisão das estimativas de receitas e despesas do 5º bimestre de 2023, o deficit primário para o ano encontrava-se estimado em R\$ 172,4 bilhões (<http://tinyurl.com/brasil-decreto-11811>).

⁴⁴ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-cmo-pldo-2023>.

⁴⁵ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-cn-plp-93-2023>.

⁴⁶ Disponível em: <http://tinyurl.com/ifi-brasil-nt-52>.

Essas medidas incluem contingenciamento de despesas discricionárias (que continua obrigatório, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública – 75% do valor das despesas discricionárias autorizado na LOA) durante a execução do orçamento e restrições ao aumento de despesas obrigatórias (quando verificado, no exercício anterior, que a proporção da despesa primária obrigatória em relação à despesa primária total foi superior a 95%) e à criação de novas renúncias tributárias. O governo tentou manter o contingenciamento facultativo, sob o argumento de que a mudança evitaria a descontinuidade de políticas importantes por conta de frustrações às vezes pontuais de receitas, mas a redação final manteve o contingenciamento, porém com mais ressalvas que o modelo atual.

Em relação às metas, a lei estabelece que a meta fiscal será fixada na LDO, com intervalos de tolerância de 0,25% do PIB, para mais ou para menos. A LDO também terá que trazer projeção do regime fiscal de médio prazo para o país e demonstrar o efeito esperado na trajetória da dívida pública.

O governo também buscou preservar os investimentos públicos, que normalmente são os mais prejudicados pelos contingenciamentos. Assim, foi estabelecido um limite mínimo para programação no projeto e na lei orçamentária, correspondente a 0,6% do PIB (art. nº 10). Além disso, 70% do excedente de resultado primário apurado no exercício anterior em relação ao limite superior do intervalo de tolerância da meta pode ser direcionado para a expansão dos investimentos, acima do limite do Executivo, desde que observada a meta definida para o exercício financeiro (art. 9º).

De forma semelhante à versão final do “Teto de Gastos” o RFS já apresenta, de largada, um rol alongado de despesas excluídas da incidência do limite (relacionadas no art. nº 3º, § 2º), que incluem: transferências constitucionais, créditos extraordinários, despesas de valores custeados com doações ou recursos de acordos judiciais/extrajudiciais, despesas das universidades públicas federais e outros entes com ensino e inovação, transferências para obras e serviços de engenharia, realização de eleições, determinados precatórios, recursos de concessão florestal repassados a estados e municípios, repasse de 20% de alienação de imóveis. A redação original do artigo apresentada na proposta do governo continha mais exceções (treze ao todo).

A norma também promoveu alterações na LRF, nos dispositivos que tratam da LDO e do Anexo de Metas Fiscais (AMF) da LDO, como por exemplo: ampliação das metas anuais da LDO de dois para três exercícios seguintes; e apresentação do marco fiscal de médio prazo; do efeito esperado e a compatibilidade, no período de dez anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública; dos intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário, convertido em valores correntes, de menos 0,25 p.p. e de mais 0,25 p.p. do PIB previsto no respectivo projeto de LDO; e da estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas.

Outro ponto importante foi a proibição da LDO dispor sobre nova exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social. O parágrafo foi vetado pelo Presidente da República, mas o veto foi derrubado⁴⁷ e mantido o texto original aprovado pelo Congresso Nacional.

Balanço de 2023 e perspectivas para 2024 e adiante

O ano de 2023 começou com grandes desafios no âmbito da política fiscal. As novas regras fiscais terão que responder aos velhos desafios da estabilidade fiscal, que comprometeram a credibilidade tanto da LRF quanto o teto de gastos: rigidez orçamentária, crescentes demandas sociais e ampliação dos gastos obrigatórios e das emendas parlamentares.

Conforme visto, a emenda da transição conduziu a política fiscal de forma expansionista. O Brasil caminhou de um superavit primário de R\$ 54,1 bilhões em 2022 para um déficit primário provável de R\$ 233,3 bilhões (com pagamento integral de precatórios anteriores represados e com pagamento adiantado de algumas despesas de 2024 e 2025), registrado mesmo com o desempenho da economia no ano tendo superado expectativas⁴⁸.

⁴⁷ Disponível em: <http://tinyurl.com/fbyvvpse>.

⁴⁸ Disponível em: <http://tinyurl.com/37pkx2xu>.

Trata-se de um mergulho de praticamente 3 p.p. do PIB, de um ano para o outro, que aumenta a pressão para os anos seguintes, principalmente por meio do canal de expansão das despesas obrigatórias ou das despesas discricionárias com forte apelo social e de difícil reversão. O desafio fica ainda maior considerando as aparentes intenções de recompor e expandir despesas voltadas a diversos programas⁴⁹.

Foi instituído um novo arcabouço fiscal que deveria reverter o déficit inicial, ancorar as expectativas e conduzir a trajetória da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao PIB. Tirou-se o foco exclusivo das despesas e passou-se a defender o equilíbrio entre receitas e despesas, a fim de tornar sustentável o regime fiscal.

Governo e Congresso não apresentaram uma linha de política fiscal expansionista ou contracionista claramente definida. O governo estava mais preocupado com a recomposição da receita pública, apresentando diversas medidas nessa linha⁵⁰, e o Congresso Nacional um pouco menos, como no caso da desoneração da folha de pagamentos⁵¹ e da ampliação das exceções à reforma tributária⁵². Em contrapartida, o Congresso endureceu algumas regras relativas à execução de despesas apresentadas pelo governo na EC da transição e no RFS, embora tenha aumentado algumas outras, como no caso do aumento do montante destinado às emendas parlamentares e do fundo eleitoral⁵³.

Mesmo que as metas para 2024/2026 sejam cumpridas⁵⁴ (respectivamente zero e superávit de 0,5% e 1% do PIB⁵⁵), o RFS poderá não ser capaz de estabilizar a trajetória da dívida⁵⁶, a menos que o crescimento econômico continue surpreendendo positivamente nos próximos anos, conforme esperado pelo governo (que projeta parâmetros melhores que a expectativa do mercado⁵⁷). Além disso, pairam dúvidas sobre a capacidade do governo expandir as receitas de forma recorrente⁵⁸ a fim de se desobrigar de um esforço adicional na contenção de despesas, principalmente diante de um panorama macroeconômico que, até o momento, não se mostra tão positivo em 2024 e nos anos seguintes.

O caminho adotado anteriormente, de contínuas modificações nas regras fiscais se deparados com dificuldades, poderá levar o arcabouço fiscal para o mesmo destino de comprometimento da credibilidade sofrido pelas anteriores. Uma diferença importante do RFS, no entanto, é que a norma é mais flexível que as demais, e o descumprimento da meta, por si só, não é motivo para perda de credibilidade do arcabouço fiscal.

Existe a alternativa de enfrentar as consequências que foram desenhadas previstas. De forma semelhante como ocorre com a condução da política monetária, mais importante que o descumprimento das metas em si é a resposta que é dada pelo condutor da política econômica. A grande questão que se coloca é como vão ser enfrentadas as eventuais adversidades, se porventura vierem a se concretizar..

⁴⁹ Disponível em: <http://tinyurl.com/mrdxzvic>.

⁵⁰ Disponível em: <http://tinyurl.com/bdcp3rka>.

⁵¹ Disponível em: <http://tinyurl.com/4tzaraa7>.

⁵² Disponível em: Disponível em: <http://tinyurl.com/hbwhywww>.

⁵³ Disponível em: <http://tinyurl.com/2p9tmcet>.

⁵⁴ Utilizando-se as bandas e exceções disponíveis, e dependendo do comportamento dos parâmetros macroeconômicos.

⁵⁵ Disponível em: <http://tinyurl.com/mry7zmu8>.

⁵⁶ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-cn-conof-nt-4-2023>.

⁵⁷ Disponível em: <http://tinyurl.com/brasil-cn-nt-conjunta-02-2023>.

⁵⁸ Disponível em: <http://tinyurl.com/bdj55nhz>.

Uma análise do resultado primário de 2023

Alexandre Andrade, Eduardo Nogueira e Pedro Henrique Souza

As informações antecipadas pela IFI para o resultado primário do governo central de dezembro e, portanto, de 2023, sugerem ter sido registrado deficit de R\$ 233,3 bilhões (2,1% do PIB). O aumento do deficit entre novembro e dezembro no acumulado em 12 meses decorreu do pagamento de algumas despesas no último mês do ano, como os R\$ 92,4 bilhões do estoque de precatórios. Desconsiderando esses efeitos atípicos sobre as séries, o deficit primário do governo central deve ter sido de R\$ 134,0 bilhões (1,2% do PIB) em 2023.

O objetivo do presente artigo é apresentar a antecipação do resultado primário do governo central de 2023 a partir das informações levantadas pela IFI no Portal Siga Brasil. Também se discute o resultado primário recorrente e se faz algumas considerações em relação ao cumprimento da meta de resultado primário do exercício de 2023.

Em 2023, segundo informações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Siga Brasil, o governo central deve ter registrado deficit primário de R\$ 233,3 bilhões (2,1% do PIB), resultante de uma receita primária líquida de R\$ 1.896,3 bilhões (17,4% do PIB) e uma despesa primária de R\$ 2.129,6 bilhões (19,6% do PIB). As informações estão disponibilizadas na Tabela 2. Como será melhor explorado adiante, houve um fluxo de despesas significativo em dezembro em razão, principalmente, do pagamento, no valor de R\$ 92,4 bilhões, do estoque de precatórios oriundo das Emendas Constitucionais (EC's) nº 113 e nº 114.

TABELA 2. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CONVENCIONAL E RECORRENTE (R\$ BILHÕES E % DO PIB)

Discriminação	2023				
	Convencional	% do PIB	Recorrente	% do PIB	Diferença entre convencional e recorrente (p.p. do PIB)
1. Receita primária total	2.348,7	21,6%	2.319,8	21,3%	0,3
2. Transferências por repartição de receita	452,4	4,2%	452,4	4,2%	0,0
3. Receita primária líquida [1-2]	1.896,3	17,4%	1.867,4	17,2%	0,3
4. Despesa primária	2.129,6	19,6%	2.001,5	18,4%	1,2
5. Resultado primário [3-4]	-233,3	-2,1%	-134,0	-1,2%	-0,9

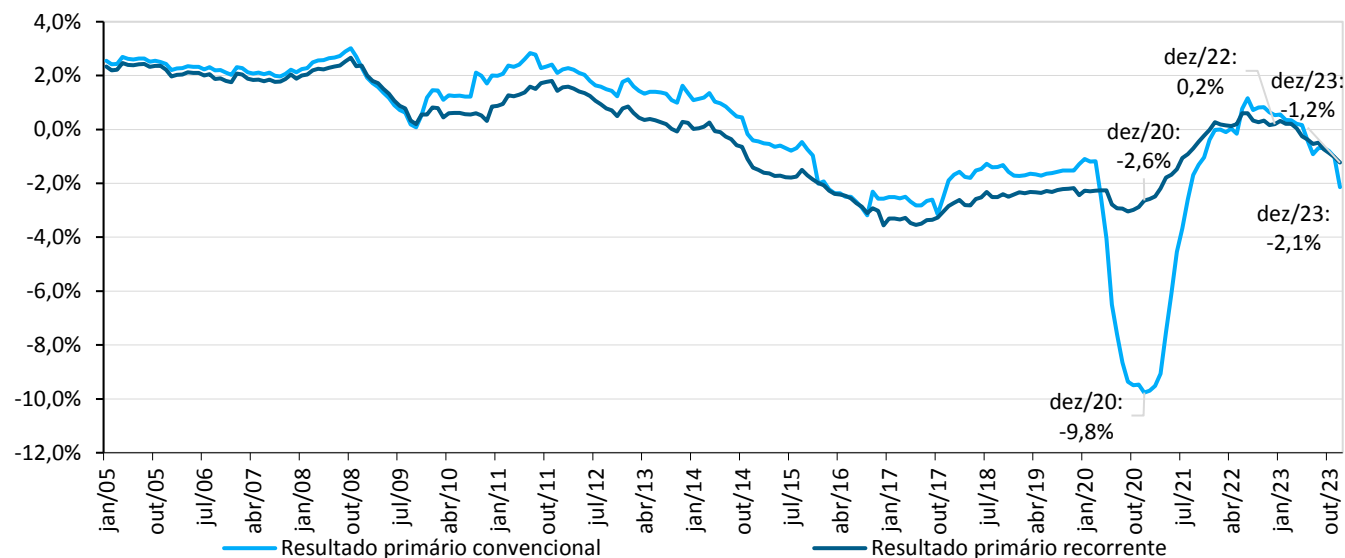
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Descontando as atipicidades⁵⁹ (eventos não recorrentes) das séries, o deficit primário da União teria sido de R\$ 134,0 bilhões (1,2% do PIB) no ano passado, em linha com a projeção divulgada pela IFI (1,0% do PIB) no RAF nº 82⁶⁰, de novembro de 2023, no cenário base.

O Gráfico 8 apresenta a evolução em 12 meses dos resultados primários convencional e recorrente do governo central em proporção do PIB. Percebe-se, pela figura, uma evidente deterioração do resultado primário da União ao longo de 2023 em função do enfraquecimento das receitas, como explorado em edições anteriores do RAF, e do aumento das despesas amparado pela EC nº 126, de 2022. O resultado primário convencional caiu de um superavit de 0,5% do PIB, em dezembro de 2022, para deficit de 2,1% do PIB em dezembro de 2023. O resultado recorrente, por sua vez, caiu de um superavit de 0,2% do PIB para um deficit de 1,2% do PIB no período.

⁵⁹ A metodologia considerada pela IFI para o cálculo do resultado primário recorrente foi inicialmente apresentada no Estudo Especial nº 17, de dezembro de 2021, disponível em: <http://tinyurl.com/5yxhns4u>. No lado das receitas, os fatores atípicos desconsiderados para o cálculo da receita recorrente são, entre outros, parcelamentos especiais (Programa de Recuperação Fiscal – Refis), algumas operações de concessões de ativos, reduções temporárias de PIS e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), - por exemplo, a desoneração recente dos combustíveis, recolhimentos atípicos de IRPJ e CSLL. No lado das despesas, os eventos desconsiderados são gastos voltados ao combate da pandemia da Covid-19, cessão onerosa e Fundo Soberano do Brasil, antecipações do pagamento do 13º a aposentados e pensionistas do INSS, auxílios financeiros a estados, municípios e ao Distrito Federal, entre outros.

⁶⁰ Página para acesso ao documento: <http://tinyurl.com/2rsv5f67>.

GRÁFICO 8. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DOS RESULTADOS PRIMÁRIOS CONVENCIONAL E RECORRENTE DO GOVERNO CENTRAL (% DO PIB)

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

A Tabela 3 apresenta informações referentes às receitas primárias nos últimos três anos. As informações dispostas permitem uma melhor avaliação do comportamento das receitas no período recente. Como mencionado em edições passadas deste RAF, em 2022, impulsionaram a receita primária da União algumas receitas administradas, principalmente oriundas do Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e algumas receitas não administradas, principalmente oriundas de dividendos e participações e de exploração de recursos naturais. Em 2023, essas receitas recuaram.

Ao mesmo tempo, houve um aumento, em proporção do PIB, da arrecadação líquida para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) nos últimos anos, fruto da recuperação do emprego formal e da massa de rendimentos do trabalho. Explica também o incremento nas receitas do RGPS no último ano o reajuste real do salário mínimo ocorrido em maio de 2023, e que, com a política de valorização real do salário mínimo instituída pela Lei nº 14.663, de 2023, deverá continuar nos próximos anos. As receitas do RGPS subiram de 5,1% do PIB, em 2021, para 5,4% do PIB no ano passado.

As transferências por repartição de receita também cresceram de 2021 a 2023. Esse incremento pode ser explicado pelo forte ingresso de receitas de exploração de recursos naturais no período, assim como pela partilha de recursos referentes ao bônus de assinatura da segunda rodada da cessão onerosa.

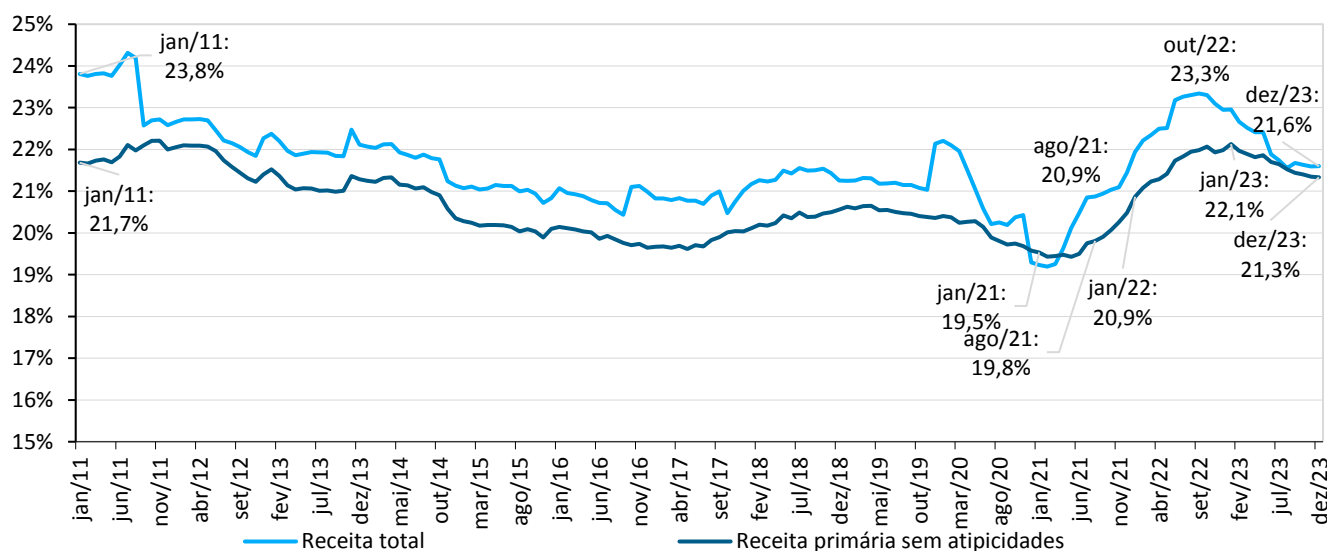
TABELA 3. RECEITAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL (R\$ BILHÕES, VAR. REAL % E % DO PIB)

	jan-dez/21			jan-dez/22			jan-dez/23		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Receita total	1.932,6	20,9%	21,4%	2.313,3	10,3%	23,0%	2.348,7	-2,9%	21,6%
Receitas administradas, exceto RGPS	1.195,7	22,2%	13,3%	1.390,0	7,1%	13,8%	1.438,7	-1,1%	13,2%
Incentivos fiscais	-0,2	-	0,0%	-0,1	-	0,0%	-0,1	-	0,0%
Receitas do RGPS	462,2	4,8%	5,1%	535,7	6,9%	5,3%	590,5	5,4%	5,4%
Receitas não administradas	274,9	53,4%	3,0%	387,7	30,1%	3,8%	319,6	-21,1%	2,9%
Transferências	353,5	23,1%	3,9%	457,2	19,1%	4,5%	452,4	-5,4%	4,2%
Receita líquida	1.579,1	20,5%	17,5%	1.856,1	8,3%	18,4%	1.896,3	-2,3%	17,4%
Receita total sem atipicidades	1.846,0	14,4%	20,5%	2.216,0	10,0%	22,0%	2.319,8	0,1%	21,3%
Receita líquida sem atipicidades	1.492,5	12,4%	16,6%	1.766,5	8,4%	17,5%	1.867,4	1,1%	17,2%
PIB (R\$ bi correntes)			9.012,1			10.079,7			10.874,9

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

O Gráfico 9 apresenta a evolução em 12 meses da receita primária convencional e recorrente do governo central, medidas em proporção do PIB. Chama a atenção na figura o fato de a receita primária recorrente não ter recuado aos níveis do período pré-pandemia. Como mostrou a Tabela 3, a receita líquida recorrente (sem atipicidades) passou de 16,6% do PIB, em 2021, para 17,5% do PIB em 2022 e diminuiu para 17,2% do PIB no ano passado. Uma possível explicação foi dada no RAF nº 81, de outubro de 2023. O Gráfico 5, na pág. 9 daquele relatório, apresentou a razão entre o Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M) e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como uma *proxy* para os preços relativos da economia e o indicador sugere que esses preços relativos permanecem relativamente elevados.

GRÁFICO 9. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DA RECEITA PRIMÁRIA CONVENCIONAL E RECORRENTE (% DO PIB)



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

A Tabela 4 dispõe informações referentes às despesas primárias do governo central nos últimos três anos. A despesa total convencional subiu de 17,9% do PIB, em 2022, para 19,6% do PIB no ano passado. Destacam-se os incrementos nas despesas de (i) benefícios previdenciários, (ii) sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital), (iii) obrigatórias com controle de fluxo, e (iv) discricionárias.

TABELA 4. DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL (R\$ BILHÕES, VAR. REAL % E % DO PIB)

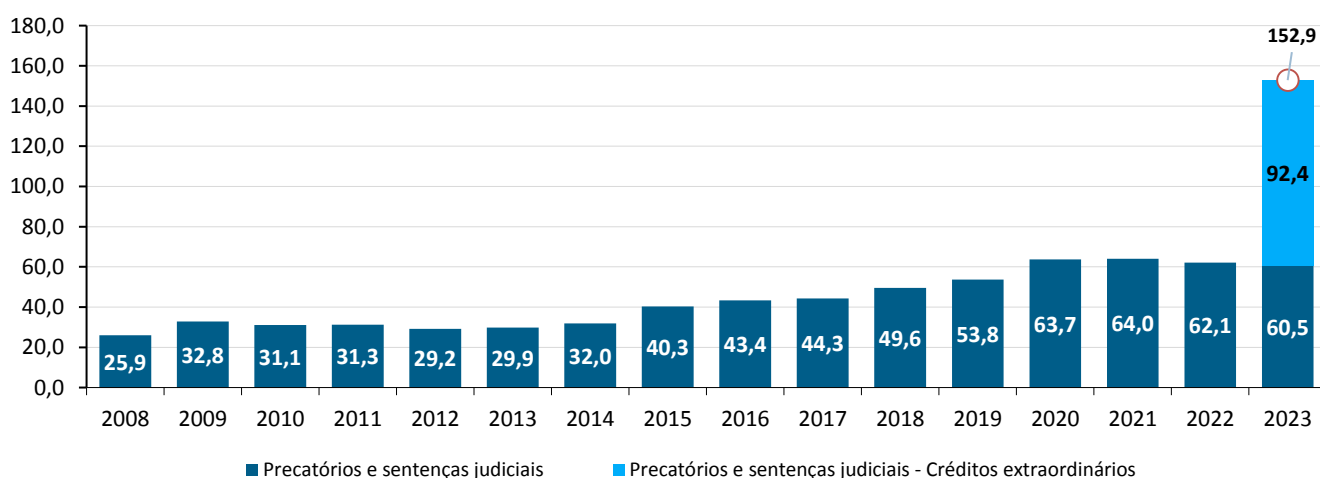
Discriminação	jan-dez/21			jan-dez/22			jan-dez/23		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Despesa total	1.614,2	-24,0%	17,9%	1.802,0	2,7%	17,9%	2.129,6	12,9%	19,6%
Benefícios previdenciários (RGPS)	709,6	-1,8%	7,9%	797,0	3,1%	7,9%	898,9	7,8%	8,3%
Pessoal (ativos e inativos)	329,3	-5,9%	3,7%	337,9	-5,6%	3,4%	363,8	2,9%	3,3%
Abono e seguro-desemprego	45,9	-28,7%	0,5%	64,3	28,3%	0,6%	72,9	7,9%	0,7%
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	67,7	-0,8%	0,8%	78,8	7,1%	0,8%	92,7	12,4%	0,9%
Créditos extraordinários (exceto PAC)	117,2	-75,0%	1,3%	47,0	-63,0%	0,5%	2,8	-94,4%	0,0%
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	7,3	-28,9%	0,1%	3,1	-60,6%	0,0%	0,0	-100,0%	0,0%
Complementação da União ao Fundeb	22,0	34,2%	0,2%	32,9	37,8%	0,3%	37,5	9,0%	0,3%
Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)	18,8	-24,7%	0,2%	17,3	-16,2%	0,2%	71,5	292,1%	0,7%
Subsídios, subvenções e Proagro	7,5	-67,7%	0,1%	15,3	89,0%	0,2%	21,8	35,0%	0,2%
Obrigatórias	1.490,3	-25,6%	16,5%	1.649,9	1,8%	16,4%	1.946,3	12,7%	17,9%
Obrigatórias com controle de fluxo	145,2	-0,2%	1,6%	219,1	39,1%	2,2%	326,4	42,4%	3,0%
Discricionárias	123,9	4,0%	1,4%	152,1	14,0%	1,5%	183,3	15,2%	1,7%
Despesa total sem atipicidades*	1.493,3	-3,4%	16,6%	1.747,0	7,2%	17,3%	2.001,5	9,5%	18,4%
PIB (R\$ bi correntes)			9.012,1			10.079,7			10.874,9

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

O aumento nas despesas de benefícios previdenciários de 7,9% do PIB, em 2022, para 8,3% do PIB em 2023 explica-se, principalmente, pelo pagamento de precatórios, que somaram R\$ 56,5 bilhões (0,5% do PIB) no ano passado. Descontando o efeito desse pagamento de precatórios na despesa com benefícios previdenciários, o gasto teria sido de 7,7% do PIB em 2023. A título de comparação, em 2022, houve o pagamento de R\$ 27,9 bilhões com precatórios nas despesas de benefícios previdenciários, correspondentes a 0,3% do PIB. Descontando esse pagamento do realizado naquele ano, a despesa de benefícios previdenciários teria sido de 7,6% do PIB em 2022.

Os gastos com sentenças judiciais e precatórios de custeio e capital subiram de 0,2% do PIB (R\$ 17,3 bilhões), em 2022, para 0,7% do PIB (R\$ 71,5 bilhões) no ano passado, incremento explicado pelo pagamento⁶¹, em dezembro, do estoque de precatórios oriundo das EC's nº 113 e nº 114, de 2021. O Gráfico 10 apresenta a evolução de despesas com precatórios em diversos exercícios financeiros a preços de dezembro de 2023. O montante pago por meio de créditos extraordinários em dezembro, de R\$ 92,4 bilhões⁶², representa o estoque acumulado até 2023 e corresponde, em termos reais, a um valor maior do que os valores contabilizados em leis orçamentárias de 2008 a 2022.

GRÁFICO 10. DESPESAS COM PRECATÓRIOS (R\$ BILHÕES DE DEZ/2023)



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

O acréscimo registrado nas despesas obrigatórias com controle de fluxo no ano passado (de 2,2% do PIB para 3,0% do PIB) explica-se pelos gastos do Programa Bolsa Família e de parte do antigo Auxílio Brasil classificados nessa rubrica. Além disso, a EC nº 126 permitiu o pagamento dos auxílios no valor de R\$ 600,00 de forma perene. Em 2022, parte das despesas com esses auxílios foi classificada como créditos extraordinários.

Explicam também o aumento nas despesas obrigatórias com controle de fluxo no ano passado gastos com saúde oriundos das transferências feita pela União a estados e municípios pelos pisos salariais dos profissionais da enfermagem, disciplinados na EC nº 127, de 2022, e dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, disciplinado pela EC nº 120, de 2022.

Por fim, o incremento registrado nas despesas discricionárias em 2023 explica-se pela recomposição de despesas das áreas de saúde, educação e transportes, além do aporte feito pela União ao fundo que objetiva financiar a poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio, conforme a MP nº 1.198, de 2023. O aporte a esse fundo, no montante de R\$ 6,1 bilhões, foi realizado em dezembro de 2023.

⁶¹ Em 30 de novembro de 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) nº 7047 e nº 7064, que questionavam a constitucionalidade das EC's nº 113 e nº 114. Em linhas gerais, esses dois instrumentos jurídicos previam limites para o pagamento de precatórios entre 2022 e 2026. O julgamento do STF permitiu ao governo o pagamento do estoque de precatórios acumulado em 2022, 2023 e a parte que ficaria acumulada em 2024, não prevista no PLOA 2024, por meio de créditos extraordinários.

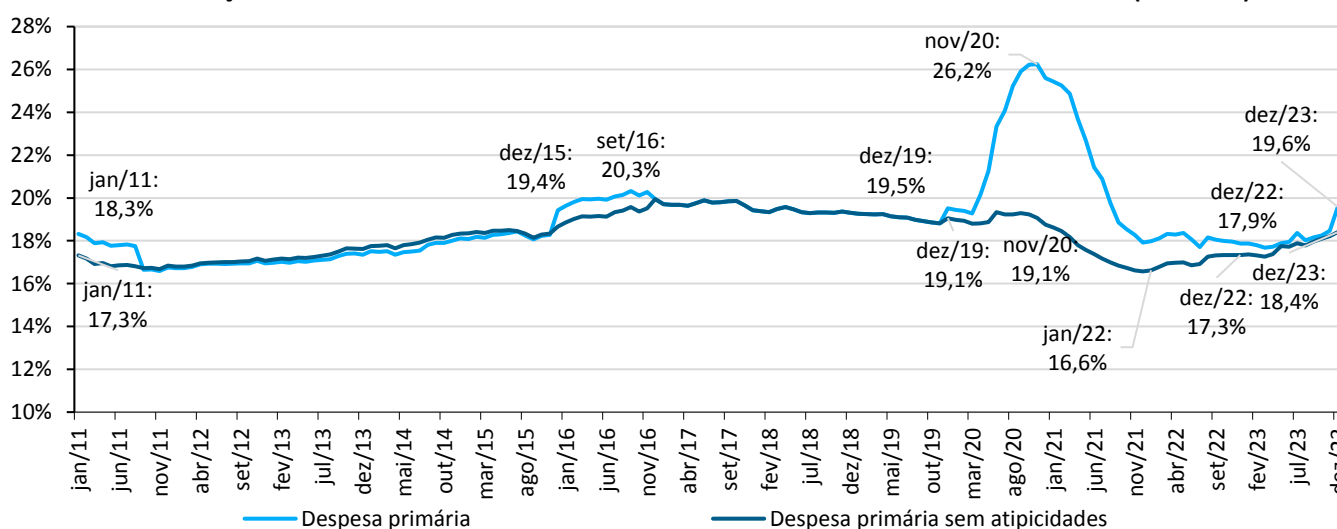
⁶² Os R\$ 92,4 bilhões consideram precatórios e sentenças judiciais inseridos em benefícios previdenciários (R\$ 27,7 bilhões), pessoal e encargos sociais (R\$ 12,8 bilhões), Benefício de Prestação Continuada (R\$ 0,4 bilhão) e precatórios e sentenças judiciais de custeio e capital (R\$ 51,5 bilhões).

O Gráfico 11 apresenta a evolução em 12 meses das despesas primárias total e recorrente do governo central, medidas em proporção do PIB. A figura evidencia o incremento na despesa primária ocorrido no ano passado, quando a despesa recorrente alcançou 18,4% do PIB em dezembro, aumento de 1,1 p.p. do PIB em relação a dezembro de 2022.

Para encerrar a presente seção, faz-se algumas considerações em relação ao cumprimento da meta de resultado primário de 2023. Para efeito de cumprimento da meta de R\$ 65,9 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS)⁶³, vale mencionar as exceções previstas na legislação.

O art. 2º, § 2º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2023, prevê que não será contabilizado na meta de resultado primário o impacto decorrente do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal. Esses valores são equivalentes a R\$ 308,7 milhões e R\$ 10,0 milhões, respectivamente. A LDO-2023 também permite, em seu art. 3º, § 2º, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais. Tendo em vista que o déficit das estatais é superior ao aprovado na LDO, em cerca de R\$ 1,5 bilhão⁶⁴, esse valor precisa ser descontado do limite do OFSS.

GRÁFICO 11. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DA DESPESA PRIMÁRIA TOTAL CONVENCIONAL E RECORRENTE (% DO PIB)



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

O parágrafo único do art. 3º da EC nº 126, de 2022, dispõe que as despesas decorrentes do aumento no limite de gastos para o exercício de 2023, no valor de R\$ 145 bilhões, não serão consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da LDO 2023.

Adicionalmente, a LC nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) prevê, no seu art. 65-A, que não serão contabilizadas na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação, devidamente identificadas, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias, desde que sejam autorizadas em acréscimo aos valores inicialmente previstos pelo Congresso Nacional na lei orçamentária anual. Conforme o disposto na LC nº 195, de 8 de julho de 2022, os recursos referentes a essas transferências, no valor de R\$ 3,86 bilhões, também não serão considerados para efeito de verificação de cumprimento da meta.

O art. 17 da LC nº 201, de 2023, ressalva, dos limites de que trata o art. 12 da LC nº 200, de 2023 (norma que disciplina o Novo Arcabouço Fiscal), as despesas previstas nos seus arts. 2º (R\$ 27 bilhões a título de quitação total do valor devido em razão da redução da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), sendo R\$ 6,54 bilhões em 2023, R\$ 10,92 bilhões em 2024 e R\$ 4,78 bilhões em 2025), 3º (antecipação de parte da entrega de valores previstos para o exercício de 2024 em 2023, no valor de R\$ 2,17 bilhões), 13 (transferência temporária ao Fundo de Participação dos Municípios no valor de R\$ 4,29 bilhões), 14 (transferência temporária ao Fundo de Participação dos

⁶³ Conforme art. 2º da LDO 2023 (Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022).

⁶⁴ De acordo com a avaliação do 5º Relatório Bimestral. Disponível em: <http://tinyurl.com/2cjujdac>.

Estados, no valor de R\$ 2 bilhões) e 15 (transferências do Fundo Nacional de Saúde além do mínimo constitucional – valor não especificado na lei).

O art. 1º da LC nº 201, de 2023, ressalva dos limites de que trata o art. 12 da LC nº 200, de 2023, as despesas voltadas a programa instituído por legislação específica para incentivo à permanência de estudantes no ensino médio, no valor de até R\$ 6 bilhões.

Os R\$ 92,4 bilhões em precatórios pagos por meio de crédito extraordinário, conforme decisão do STF⁶⁵, também estão fora do teto. Assim, com base na legislação em vigor, este relatório prevê o montante de R\$ 261,07 bilhões⁶⁶ de deduções à meta de resultado primário.

É preciso acrescentar também um comentário a respeito dos recursos não reclamados do fundo PIS/PASEP. A verificação do cumprimento da meta de resultado primário do governo central é feita com base no critério abaixo da linha⁶⁷, utilizado pelo Banco Central. Por este critério, a transferência dos recursos (no montante de R\$ 26,0 bilhões em setembro de 2023) do PIS/PASEP para a conta única do Tesouro não afeta o resultado primário de 2023 e, conseqüentemente, o endividamento público. Pelo critério do Tesouro Nacional, acima da linha, esses recursos ajudaram a melhorar o resultado primário do ano.

Feitas essas considerações, tendo em vista que as deduções da meta acima explicadas são superiores ao deficit do exercício, a meta prevista na LDO será formalmente cumprida.

Para concluir, a Tabela 5 apresenta um comparativo entre as projeções de resultado primário apresentadas pela IFI no RAF nº 82, de novembro de 2023, com os valores obtidos da consulta feita pela IFI no Siga Brasil e o já referenciado 5º Relatório de Avaliação Bimestral de Receitas e Despesas de 2023.

A comparação mostra que o cenário da IFI (otimista) que considerava o pagamento de precatórios e a última avaliação bimestral de 2023 apresentada pelo Executivo em novembro indicam que a eventual despesa de precatórios ainda no exercício de 2023 elevaria a despesa primária em cerca de 1,0 p.p. do PIB. O cenário base da IFI não considerou o pagamento dos precatórios ainda em 2023. A diferença entre a projeção para o resultado primário apresentada na oportunidade e o cálculo feito com as informações levantadas no Siga Brasil deveu-se mais a um desvio nas projeções das receitas e das transferências por repartição de receitas aos estados e municípios.

TABELA 5. COMPARATIVO DO RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL PROJETADO PELA IFI EM NOV/23, O RESULTADO OBTIDO POR MEIO DA CONSULTA AO SIGA BRASIL COM A INCORPORAÇÃO DAS INFORMAÇÕES DE DEZ/23 E O 5º RELATÓRIO BIMESTRAL DO EXECUTIVO (% DO PIB)

Discriminação	Antecipação feita pela IFI no Siga Brasil	Cenário da IFI em nov/23 (sem o pagamento de precatórios)	Cenário da IFI em nov/23 (com o pagamento de precatórios)	Avaliação do 5º Bimestre de 2023
Receita primária total	21,6%	22,0%	22,0%	22,0%
Transferências por repartição de receitas	4,2%	4,4%	4,4%	4,3%
Receita primária líquida	17,4%	17,5%	17,6%	17,7%
Despesa primária total	19,6%	18,5%	19,5%	19,4%
Resultado primário (acima da linha)	-2,1%	-1,0%	-1,9%	-1,7%

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF), Siga Brasil e IFI.

⁶⁵ Ver: <http://tinyurl.com/3e72bvwe>.

⁶⁶ Constituição Federal, Art. 100, §§ 11 e 21 (R\$ 0,3 bilhão e R\$ 0,01 bilhão, respectivamente) – Compensação entre metas de primário (R\$ 1,5 bilhão) + Aumento do limite de gastos para 2023 (R\$ 145 bilhões) + LC 195/2022 (R\$ 3,86 bilhões) + Compensação do ICMS prevista para 2023 (R\$ 6,54) + Antecipação de parte da compensação prevista para 2023 (R\$ 2,17 bilhões) + transferência temporária ao Fundo de Participação dos Municípios e dos Estados (R\$ 4,29 bilhões e R\$ 2 bilhões, respectivamente) + programa incentivo à permanência de estudantes no ensino médio (R\$ 6 bilhões) + precatórios antecipados (R\$ 92,4 bilhões).

⁶⁷ O critério “abaixo da linha” calcula a o deficit com base na variação do estoque de dívida entre um período e outro. O critério “acima da linha” considera os fluxos de receitas e de despesas para o cálculo do deficit.

Projeções da IFI

CURTO PRAZO

Projeções da IFI	2023			2024		
	Dez/23	Jan/24	Comparação	Dez/23	Jan/24	Comparação
PIB – crescimento real (% a.a.)	2,97	2,97	=	1,19	1,19	=
PIB – nominal (R\$ bilhões)	10.864,73	10.864,73	=	11.525,44	11.525,44	=
IPCA – acum. (% no ano)	4,64	4,62	▼	4,02	4,02	=
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	5,00	4,84	▼	5,08	5,08	=
Ocupação - crescimento (%)	1,10	1,10	=	0,90	0,90	=
Massa salarial - crescimento (%)	5,55	5,55	=	1,40	1,40	=
Selic – fim de período (% a.a.)	11,75	11,75	=	9,50	9,50	=
Juros reais ex-ante (% a.a.)	6,22	5,94	▼	5,33	5,33	=
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-1,20	-2,29	▼	-1,17	-1,27	▼
dos quais Governo Central	-1,25	-2,14	▼	-1,07	-1,07	=
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	6,83	6,76	▼	6,22	6,28	▲
Resultado Nominal (% do PIB)	-8,03	-9,06	▼	-7,39	-7,55	▼
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	75,03	75,61	▲	78,00	78,69	▲

* **0,00**: valores realizados.

ifi



ifi Instituição Fiscal
Independente

 /ifibrasil

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/ifibrasil

 /@ifibrasil

 github.com/ifibrasil

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875