

Considerações sobre a projeção de resultado primário e a eventual necessidade de contingenciamento⁵ – Versão atualizada em 27/02/2024⁶

Alexandre Andrade, Pedro Henrique Souza e Vilma Pinto

Após a revisão realizada pela IFI nas estimativas de receita primária neste ano e nos próximos, a projeção para o resultado primário do governo central é de déficit de 0,9% do PIB em 2024. Esse valor contempla os fatores de incertezas relacionadas ao cenário econômico e fiscal e contrasta com as metas fiscais fixadas para 2024. Caso a revisão bimestral incorpore algum desses fatores de incertezas, poderá ser necessária a realização de contingenciamento.

Novas projeções para as receitas primárias do governo central

A partir da atualização das estimativas da IFI para as contas públicas do governo central em 2024, este texto tem por objetivo apresentar novas estimativas para as receitas e as despesas primárias, assim como discutir a eventual necessidade e o tamanho potencial do contingenciamento das despesas primárias à luz do Regime Fiscal Sustentável (RFS) previsto na Lei Complementar nº 200, de 2023. Apresenta-se também um histórico dos contingenciamentos realizados entre 2010 e 2023.

A Tabela 4 atualiza a Tabela 5 (pg. 14) do RAF nº 82⁷, de novembro de 2023, com novas projeções fiscais para o governo central que incorporam os efeitos da Medida Provisória (MP) nº 1.202⁸, de 29 de dezembro de 2023, da MP nº 1.206⁹, de 6 de fevereiro de 2024, e da LOA 2024¹⁰. Na revisão de cenários apresentada em novembro de 2023, as estimativas levaram em consideração as informações presentes no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2024 (PLOA 2024).

A IFI passou a prever uma arrecadação de R\$ 130,4 bilhões oriunda das normas jurídicas aprovadas no ano passado e das duas referidas medidas provisórias, contra um montante de R\$ 274,7 bilhões previstos pelo Executivo (valores atualizados pela IFI levando em consideração a MP nº 1.202 e MP nº 1.206). Em fevereiro, a IFI subiu as estimativas de receita proveniente da tributação dos fundos de investimento exclusivos em razão do ingresso registrado nessa fonte em dezembro de 2023 (R\$ 3,9 bilhões) e em janeiro de 2024 (R\$ 4,0 bilhões), de acordo com informações da Receita Federal e do Tesouro Gerencial.

A principal discrepância em relação às projeções do Executivo continua a existir, como explicado em edições anteriores do RAF, nas receitas a serem obtidas com a cobrança de tributos federais em operações envolvendo incentivos e/ou benefícios fiscais no âmbito do ICMS (R\$ 35,3 bilhões de estimativa do Executivo contra R\$ 7,6 bilhões de estimativa da IFI) e na expectativa de recuperação de créditos no âmbito do Carf (R\$ 97,9 bilhões contra R\$ 32,3 bilhões). Ainda, existe uma diferença de R\$ 14,4 bilhões entre as estimativas do Executivo e da IFI referentes à desoneração da folha de pagamento. Por ora, a IFI manteve a renúncia de receitas nos moldes da Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, que prorrogou a desoneração para 17 setores de atividade econômica e a estendeu para determinados municípios até 31 de dezembro de 2027.

⁵ Acesse o relatório completo por aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2024/fevereiro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-fev-2024>.

⁶ Na versão anterior deste texto foi informado que os limites para as compensações tributárias oriundas de decisões judiciais, como disciplinado pela Medida Provisória nº 1.202/2023, seriam objeto de regulamentação pelo Poder Executivo, no entanto, em 5 de janeiro de 2024, foi publicada a Portaria Normativa MF nº 14, que estabelece os limites para a utilização desses créditos.

⁷ Documento pode ser visualizado no seguinte endereço: <http://tinyurl.com/bddy5w24>.

⁸ A Medida Provisória nº 1.202, de 2023, trata de três assuntos: (i) revoga os benefícios fiscais do Perse (Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos); (ii) revoga os benefícios fiscais da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (empresas de 17 setores de atividade econômica mais determinados municípios), e desonera parcialmente a mesma contribuição incidente sobre a folha de pagamento; e (iii) limita a compensação de créditos tributários decorrentes de decisões judiciais. Página para acesso à matéria: <http://tinyurl.com/yuab5ecp>.

⁹ A Medida Provisória nº 1.206, de 2024, altera os valores da tabela progressiva mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, isentando do pagamento do imposto os indivíduos com vencimentos de até dois salários mínimos. Página de tramitação da matéria: <http://tinyurl.com/nhfv4rz>.

¹⁰ Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024. Página para acesso à norma: <http://tinyurl.com/yz83x37z>.

TABELA 4. MEDIDAS CONVERTIDAS EM LEI OU EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO COM IMPACTO NA ARRECADADAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL EM 2024 (R\$ BILHÕES)

Impacto orçamentário em 2024				
Medida	Tributo	Proposição legislativa	Impacto considerado pelo Poder Executivo (R\$ bilhões)	Impacto considerado pela IFI - cenário base (R\$ bilhões)
Total [1+2+3]			274,7	130,4
Medidas legislativas explicitadas no PLOA 2024 e convertidas em lei [1+2]			168,5	81,0
Receita administrada pela RFB [1]			167,6	80,1
Subvenções para investimento	IRPJ, CSLL, PIS/Cofins	Lei nº 14.789, de 29 de dezembro de 2023	35,3	7,6
Aposta de quota fixa	IR, outras receitas administradas	Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023	0,7	0,7
Novo regime de tributação simplificada (RTS)	Imposto sobre Importação	Instrução Normativa RFB nº 2.146, de 29 de junho de 2023	2,9	2,9
Fundos fechados - estoque e fluxo	IR	Lei nº 14.754, de 12 de dezembro de 2023	13,3	24,6
Tributação de ativos financeiros no exterior de PF's (offshores)	IR	Lei nº 14.754, de 12 de dezembro de 2023	7,0	7,0
Alteração na apuração dos juros sobre o capital próprio	IRPJ, CSLL	Lei nº 14.789, de 29 de dezembro de 2023	10,4	5,0
Recuperação de créditos no Carf	IR, CSLL, PIS/Cofins, IPI, contrib prev, outros	Lei nº 14.689, de 20 de setembro de 2023	97,9	32,3
Receitas administradas por outros órgãos [2]			0,9	0,9
Taxas de loteria de apostas por quota fixa	Taxas de controle e fiscalização	Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023	0,9	0,9
Outras receitas [3]			105,3	48,5
Reoneração combustíveis	PIS/Cofins	Medidas Provisórias nº 1.175 e nº 1.178, de 2023	30,0	30,0
Exclusão do ICMS da base de cálculo dos créditos de PIS/Cofins	PIS/Cofins	Lei nº 14.592, de 30 de maio de 2023	57,9	5,8
Preços de transferências	IR, CSLL	Lei nº 14.596, de 14 de junho de 2023	20,0	20,0
Revogação do benefício fiscal do Perse	PIS/Cofins em 2024; PIS/Cofins, IRPJ e CSLL em 2025	Medida Provisória nº 1.202, de 29 de dezembro de 2023	6,0	-
Desoneração parcial da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta	Contribuição previdenciária	Medida Provisória nº 1.202, de 29 de dezembro de 2023	-5,6	-20,0
Limitação da compensação de créditos decorrentes de decisões judiciais	PIS/Cofins	Medida Provisória nº 1.202, de 29 de dezembro de 2023	-	15,7
Isenção do IRPF para quem recebe até 2 salários mínimos por mês	IRPF	Medida Provisória nº 1.206, de 06 de fevereiro de 2024	-3,0	-3,0

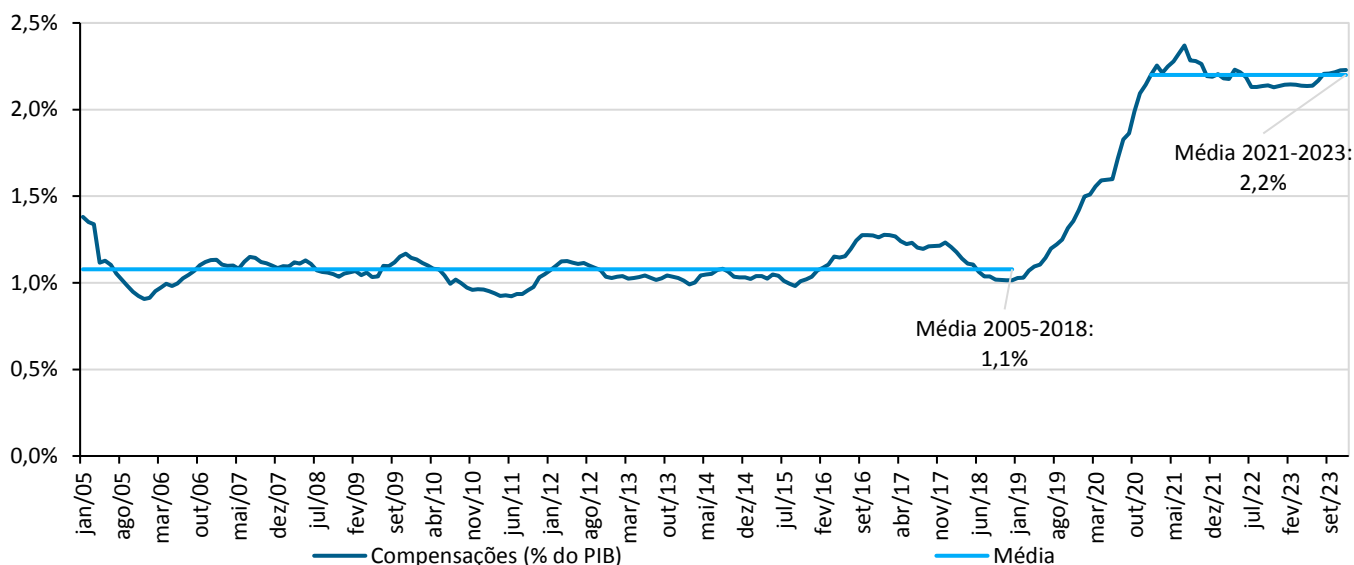
Fonte: LOA 2024 e legislação vigente. Fonte: IFI.

Das medidas pretendidas pelo Executivo para aumentar a arrecadação ainda em 2024, constantes da MP nº 1.202, a que possui o maior impacto potencial é a que limita os montantes mensais passíveis de compensação de créditos tributários decorrentes de decisões judiciais. A Portaria Normativa MF nº 14¹¹, de 5 de janeiro de 2024, regulamenta a utilização desses créditos tributários pelos contribuintes de acordo com os montantes envolvidos.

O Gráfico 5 dá uma dimensão dos valores envolvidos nas compensações tributárias. Ainda que existam créditos de compensações oriundos de outras fontes além da judicial, o Ministério da Fazenda argumenta que o aumento ocorrido nas compensações tributárias a partir de 2019 decorreu da chamada “Tese do Século”. Em março de 2017, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou o Recurso Extraordinário nº 574.706/PR¹², que excluía o ICMS da base de cálculo de dois tributos federais, o PIS e a Cofins. A discussão dessa tese jurídica ficou conhecida por “Tese do Século” em razão do impacto dos montantes envolvidos para o caixa das empresas e para as receitas tributárias da União.

A IFI ainda não dispõe dos valores referentes às compensações tributárias originadas a partir de decisões judiciais, tampouco uma diferenciação dos valores com base nos montantes envolvidos. De todo modo, como mostrado no Gráfico 5, elaborado com informações da Receita Federal, obtidas pela IFI via Lei de Acesso à Informação¹³ (LAI), as compensações tributárias alcançaram R\$ 242,1 bilhões (2,2% do PIB) nos 12 meses encerrados em dezembro de 2023. Entre 2005 e 2018, essas compensações responderam, em média, por 1,1% do PIB. A partir de 2019, os montantes subiram gradualmente até o nível de 2,2% do PIB alcançado em 2021 (Gráfico 5).

GRÁFICO 5. COMPENSAÇÕES TRIBUTÁRIAS DA UNIÃO - ACUMULADO EM 12 MESES (% DO PIB)



Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração: IFI.

A título de ilustração, caso as compensações tributárias nos 12 meses encerrados em dezembro de 2023 fossem de 1,1% do PIB, em vez de 2,2% do PIB, os valores envolvidos teriam sido de R\$ 117,1 bilhões, diferença de R\$ 124,9 bilhões ante o informado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (R\$ 242,1 bilhões). Esses R\$ 124,9 bilhões corresponderiam a um volume médio mensal de R\$ 10,4 bilhões.

Para efeito de estimativas, a IFI considerou como premissa que o Executivo vá reduzir essas compensações para 2,0% do PIB no fim de 2024, posteriormente para 1,9% do PIB em 2025, 1,8% do PIB em 2026 e 1,7% do PIB de 2027 em diante. Esses percentuais representam mera premissa e poderão ser alterados conforme surjam novas informações em relação à regulamentação a ser feita pelo Ministério da Fazenda. Com base nessas premissas e nas projeções macroeconômicas

¹¹ Página para acesso à norma: <http://tinyurl.com/d7p579yz>.

¹² Para maiores informações, ver: <http://tinyurl.com/y6ur6ztp>.

¹³ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Link para acesso à norma: <http://tinyurl.com/mrxwzd2d>.

da IFI, o ganho de arrecadação para o governo central poderia ser de R\$ 26,2 bilhões em 2024, R\$ 40,1 bilhões em 2025, R\$ 55,6 bilhões em 2026 e R\$ 72,6 bilhões em 2027, em valores nominais.

A Tabela 5 contém as estimativas atualizadas da IFI para as receitas, a despesa e o resultado primário do governo central em 2024, 2025 e 2026. Neste ano, o deficit primário seria de 0,9% do PIB, recuaria para 0,8% do PIB em 2025 e para 0,4% do PIB em 2026. Dessa forma, haveria descumprimento das metas de resultado primário estabelecidas na LDO de 2024.

TABELA 5. ESTIMATIVAS DA IFI PARA A RECEITA, A DESPESA E O RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – R\$ BILHÕES E % DO PIB (2024-2026)

Cenário base	2024		2025		2026	
	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB
1. Receita primária total	2.582,5	22,4%	2.757,1	22,5%	2.942,1	22,6%
Receitas administradas	1.673,9	14,5%	1.787,5	14,6%	1.910,2	14,7%
Arrecadação líquida para o RGPS	610,5	5,3%	646,5	5,3%	686,0	5,3%
Receitas não administradas	298,1	2,6%	323,1	2,6%	345,9	2,7%
2. Transferências por repartição de receitas	508,2	4,4%	539,9	4,4%	577,0	4,4%
3. Receita primária líquida [1-2]	2.074,3	18,0%	2.217,2	18,1%	2.365,2	18,2%
4. Despesa primária total	2.183,5	18,9%	2.310,5	18,9%	2.415,8	18,6%
5. Resultado primário [3-4]	-109,2	-0,9%	-93,3	-0,8%	-50,7	-0,4%

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

Meta de resultado primário e limites para o contingenciamento de despesas

A LDO 2024 estabelece uma meta de resultado primário zero para o presente exercício. Tendo como base as regras do Regime Fiscal Sustentável, instituído pela Lei Complementar (LC) nº 200, de 30 de agosto de 2023¹⁴, a LDO fixa um intervalo de tolerância de R\$ 28,8 bilhões em torno do centro da meta. Assim, a meta de resultado primário de 2024 será considerada cumprida se o resultado primário for maior ou igual que o limite inferior, ou seja, um deficit menor ou igual a R\$ 28,8 bilhões (correspondente a 0,25% do PIB).

A Tabela 6 compara as projeções da IFI para este ano com as contidas na Lei Orçamentária Anual de 2024 (LOA 2024). Há uma diferença de R\$ 137,4 bilhões nos valores estimados para a receita primária na LOA e na projeção da IFI, explicada, principalmente, pelas medidas contidas na Tabela 4. A diferença de R\$ 5,0 bilhões entre as estimativas para a despesa primária explica-se, principalmente, por dois fatores: (i) um volume de R\$ 24,1 bilhões a mais projetado pela IFI nas despesas com benefícios previdenciários; e (ii) o montante a menos de R\$ 23,4 bilhões projetado pela IFI nas despesas discricionárias. Existem também diferenças de R\$ 2,4 bilhões e de R\$ 3,3 bilhões nas estimativas das despesas com pessoal e das demais despesas obrigatórias, respectivamente. Apesar de não apresentado na Tabela 6, o Executivo vetou R\$ 5,6 bilhões em emendas de comissão, pendente de apreciação pelo Poder Legislativo¹⁵.

¹⁴ Disponível em: <http://tinyurl.com/mta95pxd>.

¹⁵ Matéria legislativa disponível em: <http://tinyurl.com/2ku2pwwf>.

TABELA 6. RECEITAS E DESPESAS NA LOA 2024 E NO CENÁRIO-BASE DA IFI (R\$ BILHÕES E % DO PIB)

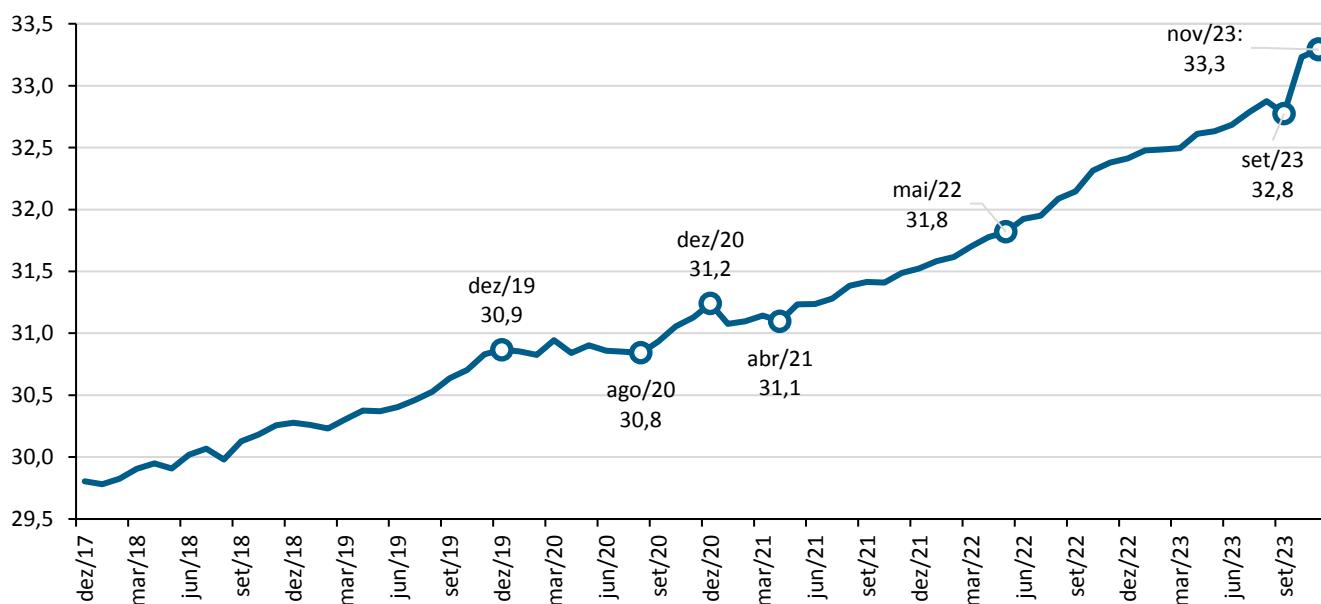
Rubrica	LOA 2024 (sem vetos)		Cenário Base da IFI		Diferença entre LOA 2024 e Cenário IFI	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	Δ R\$ bi	p.p. PIB
1. Receita primária	2.719,9	24,0%	2.582,5	22,4%	137,4	1,60
2. Transferências por repartição de receita	527,9	4,7%	508,2	4,4%	19,7	0,25
3. Receita primária líquida [1-2]	2.192,0	19,3%	2.074,3	18,0%	117,7	1,35
4. Despesas primárias totais	2.188,5	19,3%	2.183,5	18,9%	5,0	0,38
Benefícios previdenciários	908,7	8,0%	932,8	8,1%	-24,1	-0,07
Pessoal e encargos sociais	379,2	3,3%	376,8	3,3%	2,4	0,08
Demais despesas obrigatórias	686,2	6,1%	682,9	5,9%	3,3	0,13
Despesas discricionárias	214,4	1,9%	191,0	1,7%	23,4	0,24
5. Resultado primário [3-4]	3,5	0,0%	-109,2	-0,9%	112,7	0,98

Fonte: LOA 2024 e IFI. Elaboração: IFI.

Para as projeções da despesa com o pagamento de benefícios previdenciários no âmbito do RGPS, as principais diferenças entre os valores constantes da LOA e do cenário base da IFI estão associadas a parâmetros de crescimento vegetativo (efeito quantum) e a consideração de medidas administrativas com objetivo de gerar economia de R\$ 12,5 bilhões nesses gastos¹⁶.

O crescimento vegetativo considerado pelo Executivo foi de 1,03%, no entanto, a análise dos valores mais recentes dos benefícios previdenciários emitidos evidencia uma aceleração de 32,8 milhões de benefícios emitidos, em setembro de 2023, para 33,3 milhões em novembro de 2023 (aumento de 1,6%). Na comparação com novembro de 2022, a variação foi de 2,8% (Gráfico 6). Adicionalmente, os números da IFI não consideram os R\$ 12,5 bilhões referentes a medidas administrativas, de modo que eventuais efeitos dessas medidas podem resultar em alterações no cenário base.

GRÁFICO 6. BENEFÍCIOS EMITIDOS DO RGPS (QUANTIDADE EM MILHÕES)



Fonte: SRGPS. Elaboração: IFI.

¹⁶ Ver Acórdão TCU nº 47, de 2024. Disponível em: <http://tinyurl.com/y4exjcy9>.

O cenário base da IFI evidencia os riscos em torno do cumprimento da meta de resultado primário do governo central em 2024. Nesse contexto, faz-se necessária uma avaliação em torno das eventuais consequências decorrentes da materialização ou não desses riscos associados ao cenário.

O Regime Fiscal Sustentável estabelece os seguintes mecanismos a serem observados em casos de risco e de descumprimento da meta de resultado primário: (i) realização de contingenciamento de despesas discricionárias quando evidenciado, durante a execução orçamentária no ano corrente (t), que a meta de primário poderá não ser alcançada; (ii) acionamento de gatilhos quando o primário realizado no ano anterior (t-1) ficar abaixo do limite inferior da meta; e (iii) crescimento das despesas limitado a 50% (e não 70%) das receitas quando o primário realizado no ano anterior ao de elaboração do orçamento (t-2) for descumprido.

Assim, caso o governo não consiga cumprir a meta para o resultado primário em 2024, os efeitos deste descumprimento repercutirão não apenas em 2024, mas também em 2025 e em 2026. A seguir, discute-se cada um desses mecanismos.

(i) Contingenciamento: De acordo com o art. 9º da LRF, quando for verificado pelo governo, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, será necessário a realização de limitação de empenho e movimentação financeira, também conhecido como contingenciamento.

Já o inciso I do art. 7º do RFS dispõe que as medidas de limitação de empenho e pagamento devem preservar o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública. O mesmo art. 7º fixa em seu § 2º o percentual de 75% do valor autorizado na respectiva lei orçamentária anual (LOA) como limite mínimo de despesas discricionárias, ou seja, não passíveis de contingenciamento.

O valor autorizado na LOA 2024 para despesas discricionárias foi de R\$ 214,4 bilhões, no entanto, houve veto presidencial para R\$ 5,6 bilhões daquele montante, o que leva esse número para R\$ 208,9 bilhões. Assim, seguindo estritamente o que consta no RFS, o valor máximo a ser contingenciado em 2024 seria de R\$ 52,2 bilhões. No entanto, o art. 9º da LRF também detalha diretrizes a serem observadas na LDO em relação a contingenciamento de despesas.

O § 18 do art. 71 da Lei nº 14.791 (LDO 2024) restringe ainda mais o quanto poderá ser contingenciado no exercício financeiro de 2024. De acordo com essas diretrizes, não serão objeto de limitação de empenho e movimentação financeira os recursos das fontes vinculadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), as despesas não sujeitas ao RFS e as despesas necessárias para a preservação do piso de 0,6% para o crescimento real das despesas sujeitas ao RFS.

Dessa forma, caso seja observado o disposto nas diretrizes orçamentárias para o orçamento de 2024, o limite máximo de contingenciamento ficaria reduzido a R\$ 25,9 bilhões. Persiste incerteza em relação à aplicação dessa diretriz, uma vez que a LC nº 200 (RFS) não versa sobre as diretrizes orçamentárias de forma explícita tal como a LRF, a qual especifica (em relação aos limites de movimentação financeira e empenho): “Art. 9º (...), segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

As dúvidas de interpretação dos dispositivos da LRF, da LDO 2024 e da LC nº 200 motivaram uma consulta ao Tribunal de Contas da União (TCU) – sobre a aplicação dos dispositivos constantes desses dois últimos instrumentos legais.¹⁷

Assim, com o objetivo de avaliar se o valor máximo a ser contingenciado é suficiente para o alcance das metas de resultado primário do governo central fixadas, a IFI realizou um exercício para comparar a frustração de receitas adicionais projetadas pela instituição (R\$ 81 bilhões ante R\$ 168,5 bilhões previstos na LOA) com os números do orçamento. Essa diferença é então confrontada com o limite inferior da meta de primário e definida como “necessidade de contingenciamento”¹⁸. Com isso, é possível comparar o limite máximo que poderá ser contingenciado (R\$ 52,2 ou R\$ 25,9 bilhões) com essa necessidade de contingenciamento e verificar se o valor máximo seria suficiente ou não para se alcançar a meta de primário.

¹⁷ O arquivo pode ser encontrado em: <http://tinyurl.com/452eumbk>.

¹⁸ Foram realizados ajustes relacionados aos vetos orçamentários e também ao superavit de R\$ 3,5 bilhões previstos no orçamento antes do veto.

De acordo com este exercício, e supondo que o governo não altere as premissas macroeconômicas constantes na LOA, o valor necessário de contingenciamento para o cumprimento do limite inferior da meta de primário seria de R\$ 49,7 bilhões. Este valor ficaria levemente abaixo dos 25% das despesas discricionárias autorizadas na LOA (R\$ 52,2 bilhões), porém abaixo do valor máximo de contingenciamento, caso seja aplicável o disposto na LDO 2024 (R\$ 25,9 bilhões).

A Tabela 7 explicita o cálculo da necessidade de contingenciamento. Vale mencionar que persiste certa subjetividade neste cenário. Primeiro porque supõe que o governo, *a priori*, não alterará suas premissas macroeconômicas e nem seu cenário de despesas obrigatórias; segundo, porque o cenário do governo para as receitas condicionadas também pode diferir do cenário estimado pela IFI neste exercício.

TABELA 7. RESULTADO PRIMÁRIO POSSÍVEL COM AS POSSIBILIDADES DE CONTINGENCIAMENTO EM 2024 (R\$ BILHÕES E % DO PIB).

	R\$ bilhões	% do PIB
Resultado Primário - LOA (A)	3,5	0,0%
Receitas condicionadas - LOA (B)	168,5	1,5%
Receitas condicionadas - IFI (C)	81,0	0,7%
Frustração estimada D = (B - C)	87,5	0,8%
Resultado primário com frustração E = (A - D)	-84,0	-0,7%
Vetos ao orçamento (F)	5,6	0,0%
Centro da meta de primário (G)	0,0	0,0%
Limite inferior da meta (0,25% do PIB) - (H) = (G - 0,25% x PIB)	-28,8	-0,3%
Necessidade de contingenciamento (I) = (H - F - E)	49,7	0,4%

Fonte: LOA 2024 e IFI. Elaboração: IFI.

(ii) **Acionamento de gatilhos:** O RFS prevê o acionamento de alguns gatilhos para as situações de descumprimento da meta de primário. De acordo com o art. 6 do RFS, caso seja o primeiro ano de verificação de descumprimento da meta de primário, serão acionados imediatamente os gatilhos correspondentes aos incisos II, III e do VI ao X do Quadro 1. Caso haja persistência no não cumprimento da meta de primário, os gatilhos se estendem aos demais incisos previstos no art. 167-A da Constituição Federal e também detalhados no Quadro 1.

QUADRO 1. GATILHOS PREVISTOS NO ART. 167-A DA CF

Inciso do Art. 167-A da CF	Descrição (vedações)
I	Concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão
II	Criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa
III	Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa
IV	Admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições
V	Realização de concurso público
VI	Criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório
VII	Criação de despesa obrigatória
VIII	Adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação
IX	Criação ou expansão de subsídios e subvenções
X	Concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária

Fonte: Constituição Federal. Elaboração: IFI.

(iii) **Menor limite de despesas:** Esta é terceira consequência decorrente de eventual descumprimento da meta de primário. O art. 5º da LC nº 200 dispõe que a “variação real dos limites de despesa primária (...) será cumulativa e ficará limitada, em relação à variação real da receita primária (...) às seguintes proporções: (...) 70% (...), caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da LOA tenha sido cumprida; e 50% (...), caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da LOA **não tenha sido cumprida**”.

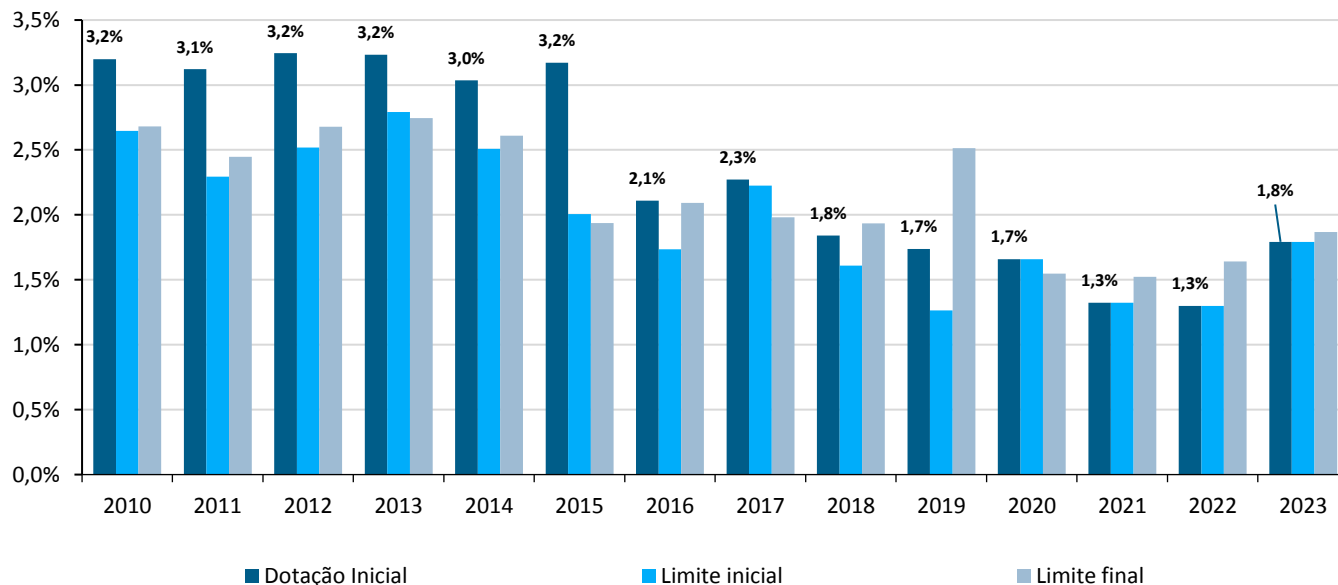
Histórico de contingenciamentos do Poder Executivo de 2010 a 2023

Para concluir este texto, faz-se uma breve discussão a respeito do histórico de contingenciamentos feitos pelo Executivo entre 2010 e 2023. Para isso, atualizou-se um exercício feito pela IFI e apresentado inicialmente no RAF nº 4¹⁹, de maio de 2017, que mostra a diferença entre a dotação inicial da LOA e seus limites iniciais e finais.

Como explicado na seção anterior, o art. 9º da LC nº 101 determina que seja feito o contingenciamento de despesas caso se preveja que as receitas serão insuficientes para o cumprimento das metas fiscais estipuladas para o exercício financeiro. Publicado bimestralmente, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) é o instrumento utilizado para balizar a necessidade, ou não, de contingenciamento de despesas discricionárias.

O Gráfico 7 mostra o histórico das despesas discricionárias e os respectivos limites estabelecidos nos decretos da primeira avaliação e nas portarias de fechamento do ano anterior. A informação de dotação inicial corresponde ao montante de despesas discricionárias sujeitas a contingenciamento do Poder Executivo. O limite inicial é o valor permitido para empenho durante o exercício, dado pela diferença entre a dotação inicial e o valor do contingenciamento. O limite final, por sua vez, é o valor que foi permitido para empenho durante todo o exercício, considerando a dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) menos os contingenciamentos e descontingenciamentos realizados durante o ano. De 2010 a 2016, houve um montante relativamente elevado de contingenciamentos logo na primeira avaliação de receitas e despesas do exercício, com reduções entre 0,4 p.p. a 1,2 p.p. do PIB. A partir de 2017, com exceção de 2019, o volume de contingenciamentos na primeira avaliação após a publicação da LOA foi relativamente baixo, a despeito de o volume de despesas discricionárias também ter diminuído com o tempo.

GRÁFICO 7. EVOLUÇÃO DE DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS E LIMITES (% DO PIB) - 2010 A 2023



Fonte: Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, Portarias referentes ao fechamento do ano anterior, IBGE e Prestações de Contas do Presidente da República. Elaboração: IFI.

A partir da informação referente aos limites finais, é possível notar que, até 2017, ainda que o contingenciamento de despesas discricionárias tenha sido parcialmente revertido, mantiveram-se nas metas montantes inferiores aos aprovados nas respectivas leis orçamentárias dos exercícios. A partir de 2018, à exceção de 2020, os limites finais passaram a ser superiores às dotações previstas nas leis orçamentárias em função de descontingenciamentos e de abertura de créditos adicionais para a execução de despesas.

¹⁹ Disponível em: <http://tinyurl.com/5ycetcsm>.

As razões para esses acontecimentos variam. Uma explicação reside na reversão da trajetória das receitas primárias, como constatado nos RARDPs. Outra explicação reside nas mudanças realizadas nas regras fiscais, com a possibilidade de abatimentos da meta fiscal do exercício ou mesmo a alteração da própria meta²⁰. A partir de 2017, além da regra da meta de resultado primário, passou a valer a regra fiscal do teto de gastos, a qual também orientou os bloqueios de despesas na eventualidade de as despesas primárias crescerem acima dos limites estabelecidos pelo teto.

A LC nº 200 promoveu mudanças em relação aos contingenciamentos de despesas ao limitar o uso desse instrumento, o que pode implicar em maiores desafios ao cumprimento das metas fiscais a partir do exercício financeiro de 2024, em caso de necessidade de um ajuste pelo lado da despesa.

Para concluir, considerando tudo o que foi analisado nas três subseções deste artigo, persistem incertezas em relação à materialização de algumas receitas pretendidas pelo Executivo em 2024. De todo modo, algumas receitas têm registrado resultado acima do esperado, como as oriundas da tributação dos fundos exclusivos. O desvio nas estimativas de arrecadação do Executivo e da IFI explica a diferença nas projeções para o resultado primário de 2024. A meta do Executivo é de déficit primário igual a zero, enquanto a IFI projeta déficit de 0,9% do PIB.

²⁰ Para maiores explicações, ver a Nota Técnica da IFI nº 52, de junho de 2023, disponível em: <http://tinyurl.com/ifi-brasil-nt-52>.