

2. CENÁRIOS FISCAIS¹³

2.1 Cenários para a receita total, as transferências e a receita líquida

A partir das projeções macroeconômicas, apresentadas na seção anterior, atualizaram-se as projeções das receitas primárias do governo central para o período de 2024 a 2034. Nesta seção introdutória, serão discutidos elementos inerentes ao atual contexto da política fiscal e premissas utilizadas para as projeções das receitas.

O primeiro ponto a se mencionar diz respeito às elasticidades receita-PIB consideradas. As projeções de receitas primárias do governo central apoiam-se nos resultados apresentados pela IFI no Estudo Especial (EE) nº 16¹⁴, de novembro de 2021. Em linhas gerais, no curto prazo, as elasticidades receita-PIB podem oscilar em torno de 1; no longo prazo, no entanto, as elasticidades tendem a reverter para 1, de modo que a arrecadação evolua alinhada ao crescimento da economia.

O segundo ponto a destacar é a regulamentação da reforma da tributação sobre o consumo, em tramitação no Congresso. Essa reforma tem o potencial de influenciar o ambiente macroeconômico doméstico, o crescimento potencial da economia e afetar as elasticidades receita-PIB ao longo do tempo. Os efeitos, no entanto, são de difícil mensuração neste momento, pois exigiriam a reforma implementada e uma amostra com informações para a atualização desses parâmetros.

O terceiro ponto a se explicar em relação às projeções das receitas primárias da União diz respeito à desoneração da folha de pagamento de 17 setores da economia e dos municípios de até 156 mil habitantes. A devolução da Medida Provisória (MP) nº 1.227, de 2024, gerou incertezas em relação à obtenção de fontes de compensação para a renúncia de receita de R\$ 26,3 bilhões, segundo estimativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). A IFI considerou, para efeito de projeção de receitas, a renúncia de R\$ 26,3 bilhões, em 2024, e a reoneração gradual da folha até 2027, com diminuição desse montante na ordem de 25% ao ano. Em 2028, todos os setores e as prefeituras estariam recolhendo a alíquota de 20% de contribuição previdenciária sobre a folha.

O quarto e último ponto relacionado às projeções de receitas primárias do governo central, no horizonte de 2024 a 2034, diz respeito às medidas de aumento da arrecadação constantes da Lei Orçamentária Anual de 2024 (LOA 2024) e da Lei nº 14.873, de 29 de maio de 2024, oriunda da MP nº 1.202, de 2023. apresenta uma atualização dos valores considerados pela IFI para efeito de materialização das medidas¹⁵ em arrecadação.

¹³ Acesse o relatório completo por aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2024/junho/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-jun-2024>.

¹⁴ Link para acesso ao documento: <https://tinyurl.com/26uzeuw8>.

¹⁵ Para maiores explicações, ver o RAF nº 82, de novembro de 2023, disponível no seguinte endereço: <https://tinyurl.com/bddy5w24>.

TABELA 3. MEDIDAS APROVADAS OU EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO COM IMPACTO NA ARRECADAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL EM 2024

Impacto orçamentário em 2024						
Medida	Tributo	Norma jurídica	Impacto considerado pelo Poder Executivo (R\$ bilhões)		Impacto considerado pela IFI - cenário base (R\$ bilhões)	
			2024	mai-dez 2024	2024	mai-dez 2024
Receita administradas pela RFB e receitas de contribuição previdenciária			168,3	119,4	142,7	96,3
Subvenções para investimento	IRPJ, CSLL, PIS/Cofins	Lei nº 14.789, de 29 de dezembro de 2023	25,9	18,1	21,2	14,1
Aposta de quota fixa	IR, outras receitas administradas	Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023	0,7	0,5	0,7	0,4
Novo regime de tributação simplificada (RTS)	Imposto sobre Importação	Instrução Normativa RFB nº 2.146, de 29 de junho de 2023	-	-	-	-
Fundos fechados - estoque e fluxo	IR	Lei nº 14.754, de 12 de dezembro de 2023	13,3	-	13,3	1,6
Tributação de ativos financeiros no exterior de PF's (offshores)	IR	Lei nº 14.754, de 12 de dezembro de 2023	5,6	5,4	7,3	7,3
Alteração na apuração dos juros sobre o capital próprio	IRPJ, CSLL	Lei nº 14.789, de 29 de dezembro de 2023	-	-	-	-
Carf - voto de qualidade	IR, CSLL, PIS/Cofins, IPI, contrib prev, outros	Lei nº 14.689, de 20 de setembro de 2023	55,6	49,6	36,3	30,3
Lei nº 14.789 art. 13 (Transação)	IR, CSLL, PIS/Cofins	Lei nº 14.789, de 29 de dezembro de 2023	31,0	20,7	31,0	20,7
Lei nº 14.789 art. 14 (Transação)	IR, CSLL, PIS/Cofins	Lei nº 14.789, de 29 de dezembro de 2023	12,2	9,2	9,0	6,0
Limitação da compensação de créditos decorrentes de decisões judiciais	PIS/Cofins	Lei nº 14.873, de 29 de maio de 2024	24,0	16,0	24,0	16,0

Fonte: LOA 2024 e Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre de 2024. Elaboração: IFI.

De acordo com o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP)¹⁶ do 2º Bimestre de 2024 (pg. 47), as medidas de arrecadação pretendidas pelo Executivo para este ano, e os próximos, têm produzido efeitos sobre as receitas primárias do governo central. Algumas dessas medidas, no entanto, possuem caráter transitório sobre a receita, como a tributação do estoque dos fundos exclusivos e das offshores, das transações previstas na Lei nº 14.789, e a limitação da compensação de créditos tributários oriundos de decisões judiciais (Lei nº 14.873).

Vale ressaltar, no entanto, o caráter de incerteza presente na materialização de algumas das medidas, como mencionado pela IFI em edições passadas deste relatório. Isso porque, as leis que disciplinam algumas das medidas vêm sendo objeto de disputa de teses jurídicas entre os contribuintes e a União, o que pode perdurar por alguns anos. Dessa forma, a IFI entende ser necessária uma postura conservadora em relação à materialização de algumas das medidas de arrecadação apresentadas na Tabela 3.

2.1.1 Projeções de curto prazo: 2024–2025

A Tabela 4 apresenta as novas projeções da IFI para a receita primária do governo central em 2024 e 2025, comparando-as às projeções de fevereiro de 2024, último mês de atualização das estimativas, ainda que a última revisão de cenários tenha ocorrido em novembro de 2023.

TABELA 4. CENÁRIO BASE DA IFI PARA A RECEITA PRIMÁRIA DO GOVERNO CENTRAL EM 2024 E 2025 (R\$ BILHÕES E % DO PIB)

Cenário base (R\$ bilhões)	Revisão Fev/24				Revisão Jun/24				Dif. Jun/24–Fev/24			
	2024	% do PIB	2025	% do PIB	2024	% do PIB	2025	% do PIB	2024	p.p. do PIB	2025	p.p. do PIB
1. Receita primária total	2.582,5	22,4%	2.757,1	22,5%	2.652,8	23,0%	2.846,4	23,2%	70,3	0,6	89,4	0,7
Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	1.673,9	14,5%	1.787,5	14,6%	1.715,5	14,9%	1.848,6	15,1%	41,6	0,3	61,2	0,5
Arrecadação líquida para o RGPS	610,5	5,3%	646,5	5,3%	620,4	5,4%	663,3	5,4%	10,0	0,1	16,8	0,1
Receitas não administradas pela RFB/MF	298,1	2,6%	323,1	2,6%	316,9	2,7%	334,5	2,7%	18,8	0,2	11,4	0,1
Incentivos fiscais	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Transferências por repartição de receita	508,2	4,4%	539,9	4,4%	514,2	4,5%	556,5	4,5%	6,1	0,0	16,6	0,1
3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]	2.074,3	18,0%	2.217,2	18,1%	2.138,6	18,5%	2.290,0	18,7%	64,2	0,5	72,8	0,6

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Em linhas gerais, houve uma melhora nas projeções de receita primária entre a última atualização das estimativas e agora. Nas receitas administradas, essa revisão para cima nas projeções se deu em função de montantes maiores de arrecadação previstos com as medidas anunciadas na LOA 2024¹⁷ e na MP nº 1.202, de 2023, convertida parcialmente na Lei nº 14.873.

A estimativa para a arrecadação líquida para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) subiu em função dos valores realizados maiores. O emprego formal e o rendimento no mercado de trabalho têm registrado aumentos significativos na comparação anual, o que impulsiona a massa salarial e as contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento.

Para as receitas não administradas, a projeção da IFI para 2024 e 2025 subiu em razão de valores realizados mais altos nos últimos meses em alguns grupos dessas receitas, como a exploração de recursos naturais e os dividendos.

¹⁶ Página para acesso ao documento: <https://tinyurl.com/5ye938pw>.

¹⁷ A Tabela 4 pode ser comparada à Tabela 4 do RAF nº 85, de fevereiro de 2024, e à Tabela 5 do RAF nº 82, de novembro de 2023, já referenciado neste texto. Página para acesso ao RAF nº 85: <https://tinyurl.com/5n8vxxw7t>.

Em proporção do PIB, as estimativas para as transferências não sofreram alterações significativas. Assim, conforme consta da Tabela 4, as projeções para a receita líquida¹⁸ do governo central passaram a ser de R\$ 2.138,6 bilhões (18,5% do PIB), em 2024, e de R\$ 2.290,0 bilhões (18,7% do PIB) no próximo ano.

2.1.2 Projeções de médio prazo: 2026–2034

A Tabela 5 apresenta as projeções de receita total bruta e suas componentes (receitas administradas pela Receita Federal, RGPS e receitas não administradas), além de projeções para as transferências aos entes subnacionais e para a receita líquida nos cenários base, otimista e pessimista, no período de 2024 a 2034.

Pelo lado das receitas administradas, os cenários consideram incremento contínuo da arrecadação de 2024 em diante, com o crescimento da economia convergindo para taxas ao redor de 2,2% (cenário base), 3,3% (otimista) e 1,1% (pessimista). A atividade econômica também influencia a arrecadação líquida para o RGPS e alguns subgrupos das receitas não administradas, como dividendos, exploração de recursos naturais, contribuição do salário-educação etc.

¹⁸ A receita líquida da União corresponde às receitas totais deduzidas as transferências por repartição de receita que são destinadas para entes subnacionais. Um exemplo dessa dedução são os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), que consiste no rateio da arrecadação do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IR e IPI).

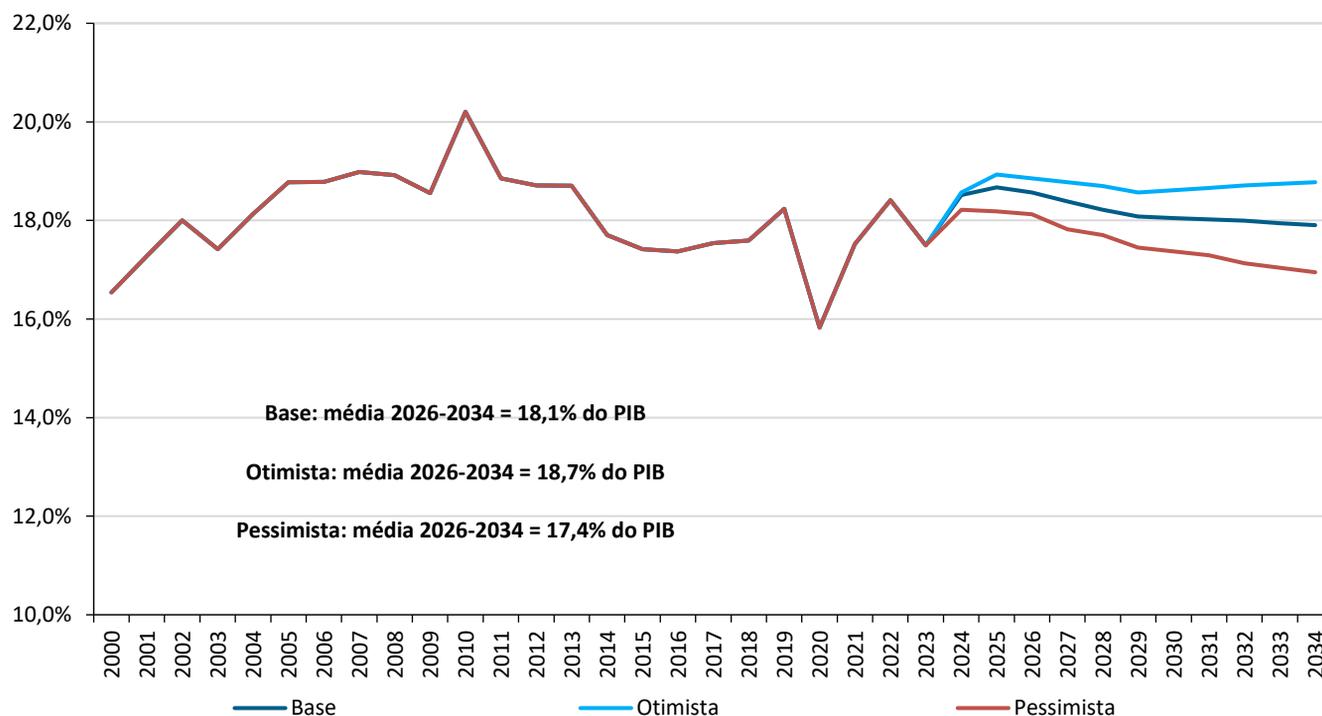
TABELA 5. PROJEÇÕES DA IFI PARA AS RECEITAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL – % DO PIB

CENÁRIO BASE	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Receita total	23,0%	23,2%	23,0%	22,9%	22,7%	22,6%	22,5%	22,5%	22,5%	22,4%	22,4%
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	14,9%	15,1%	14,8%	14,7%	14,5%	14,4%	14,4%	14,4%	14,4%	14,4%	14,4%
Arrecadação líquida para o RGPS	5,4%	5,4%	5,5%	5,5%	5,6%	5,6%	5,6%	5,6%	5,6%	5,6%	5,6%
Receitas não administradas pela RFB	2,7%	2,7%	2,8%	2,7%	2,6%	2,6%	2,6%	2,5%	2,5%	2,5%	2,4%
Transferências por repartição de receita	4,5%										
Receita líquida	18,5%	18,7%	18,6%	18,4%	18,2%	18,1%	18,0%	18,0%	18,0%	17,9%	17,9%
CENÁRIO OTIMISTA	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Receita total	23,1%	23,5%	23,4%	23,2%	23,2%	23,1%	23,1%	23,2%	23,2%	23,2%	23,3%
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	14,9%	15,2%	15,0%	14,9%	14,8%	14,8%	14,8%	14,9%	15,0%	15,0%	15,1%
Arrecadação líquida para o RGPS	5,4%	5,4%	5,5%	5,6%	5,6%	5,6%	5,7%	5,7%	5,7%	5,7%	5,7%
Receitas não administradas pela RFB	2,8%	2,8%	2,9%	2,8%	2,7%	2,7%	2,6%	2,6%	2,6%	2,5%	2,5%
Transferências por repartição de receita	4,5%										
Receita líquida	18,6%	18,9%	18,9%	18,8%	18,7%	18,6%	18,6%	18,7%	18,7%	18,7%	18,8%
CENÁRIO PESSIMISTA	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Receita total	22,7%	22,7%	22,6%	22,3%	22,2%	22,0%	21,9%	21,8%	21,7%	21,6%	21,4%
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	14,7%	14,8%	14,6%	14,4%	14,2%	14,0%	14,0%	13,9%	13,9%	13,8%	13,8%
Arrecadação líquida para o RGPS	5,4%	5,4%	5,4%	5,4%	5,5%	5,4%	5,4%	5,4%	5,4%	5,4%	5,3%
Receitas não administradas pela RFB	2,6%	2,5%	2,6%	2,5%	2,5%	2,5%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,3%
Transferências por repartição de receita	4,5%										
Receita líquida	18,2%	18,2%	18,1%	17,8%	17,7%	17,4%	17,4%	17,3%	17,1%	17,0%	16,9%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

O Gráfico 4 apresenta a projeção da receita líquida para o período de 2024 a 2034, nos três cenários de referência. No médio prazo (2026-2034), a IFI prevê que a receita líquida atinja, em média, 18,1% do PIB, no cenário base. No otimista, esse percentual seria de 18,7% do PIB, enquanto no cenário pessimista, a estimativa para a receita líquida média no médio prazo é de 17,4% do PIB.

GRÁFICO 4. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITA LÍQUIDA/PIB - CENÁRIOS BASE, OTIMISTA E PESSIMISTA



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

2.2 Novas projeções para as despesas primárias

Nesta seção, apresentam-se as projeções de despesas primárias e de resultado primário do Governo Central, baseadas em um exercício de modelagem destas variáveis fiscais e nos cenários macroeconômicos e de receitas primárias apresentados anteriormente neste RAF.

Para o cenário fiscal, as projeções consideram as regras do Regime Fiscal Sustentável (RFS), balizadas tanto por metas de resultado primário, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como por limites de crescimento das despesas primárias, atrelados à variação da Receita Líquida Ajustada (RLA).

Caso necessário, também são projetados contingenciamentos ou bloqueios, resultando em reduções nos limites de empenho e movimentação financeira, que por sua vez impactam a realização das despesas primárias sujeitas à programação financeira, conforme determinações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na LDO.

Para o estabelecimento de metas fiscais foram utilizados os parâmetros previstos no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2025, que estabelece meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), e prevê intervalo de tolerância em montante equivalente a 0,25% do Produto Interno Bruto (PIB) estimado para 2025, o que corresponde a R\$ 30,9 bilhões.

Para os anos seguintes, o PLDO 2025 prevê metas de superávit primário de 0,25%, 0,50% e 1% do PIB, respectivamente, para os exercícios de 2026 a 2028. Para o restante do período de projeção, ou seja, de 2029 a 2034, utilizou-se a meta de 1,5% do PIB, a fim de produzir uma trajetória de resultado primário suficiente para estabilizar a relação da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao PIB, conforme estabelece o RFS.

Todos os três cenários foram projetados com base nas mesmas premissas acima, diferenciando-se apenas pela grade de parâmetros macroeconômicos e de receitas primárias que moldam as hipóteses subjacentes, que por sua vez determinam a trajetória de evolução das despesas primárias. A única alteração unilateral nos cenários foi a incorporação, apenas para a construção do cenário otimista, das medidas de redução de gastos previstas no PLDO 2025.

Nesse contexto, foram incorporados os resultados esperados da revisão de gastos conduzida no âmbito do Poder Executivo Federal em relação aos benefícios previdenciários e ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), que podem proporcionar uma economia estimada de R\$ 37,3 bilhões no período de 2025 a 2028.

2.2.1 Revisão das projeções de despesa de curto prazo

As novas projeções de curto prazo incorporam os efeitos do crescimento da arrecadação sobre as despesas vinculadas às receitas, principalmente sobre os gastos de saúde, educação e de emendas parlamentares, que voltaram a ter o crescimento indexado à receita após a revogação do teto de gastos, além dos gastos com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), que se manteve indexado pela receita. Além disso, a política de valorização do salário-mínimo e o crescimento da quantidade de beneficiários continua a pressionar os gastos previdenciários e assistenciais, comprimindo a margem disponível para a execução das despesas discricionárias.

Também foram incorporados ao cenário R\$ 17,9 bilhões em despesas com a abertura de créditos extraordinários para enfrentamento à tragédia socioambiental no Rio Grande do Sul (RS), dos quais R\$ 6,6 bilhões foram executados até o mês de maio. O Relatório do Tesouro Nacional¹⁹ de maio também apresentou outras despesas obrigatórias no valor de R\$ 2,8 bilhões, perfazendo, até o presente momento, um total de R\$ 20,7 bilhões para as despesas de enfrentamento à calamidade.

Assim, as projeções para as despesas primárias totais no presente cenário apresentam nível de R\$ 5 bilhões, superior ao apresentado pelo Poder Executivo no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias²⁰ (RARDP) do 2º bimestre.

Dentre os principais grupos de despesas, além dos já citados créditos extraordinários, destacam-se os benefícios previdenciários e os Benefícios de Prestação Continuada, com R\$ 30 bilhões e R\$3 bilhões, respectivamente, acima da projeção apresentada pelo RARDP conforme pode ser observado na Tabela 6, abaixo.

¹⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/44rdby2y>.

²⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/4jwfcpez>.

TABELA 6. EVOLUÇÃO DAS ESTIMATIVAS PARA OS PRINCIPAIS AGREGADOS DA DESPESA PRIMÁRIA

Rubrica	Realizado em 2023			LOA 2024		RARDP 1º Bim.		RARDP 2º Bim.		IFI (jun./24)			Dif. RARDP 2º Bim. - IFI (jun./24)	
	R\$ Bi.	% PIB	Part. %	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	Part. %	R\$ Bi.	% PIB
Receita Líquida	1.899	17,5	80,9	2.192	19,0	2.175	18,8	2.182	18,9	2.139	18,5	80,9	43	0,4
Despesas Primárias Totais	2.130	19,6	100,0	2.183	18,9	2.185	18,9	2.209	19,1	2.214	19,2	100,0	-5	0,0
Benefícios Previdenciários	899	8,3	41,8	909	7,9	914	7,9	918	7,9	948	8,2	41,8	-30	-0,3
Pessoal e Encargos Sociais	364	3,4	16,7	379	3,3	375	3,2	373	3,2	374	3,2	16,7	-1	0,0
Outras Despesas Obrigatórias	364	3,4	18,3	327	2,8	332	2,9	350	3,0	363	3,1	18,3	-13	-0,1
Abono Salarial e Seguro Desemprego	73	0,7	3,3	78	0,7	80	0,7	81	0,7	80	0,7	3,3	1	0,0
Apoio Financeiro aos Estados e Municípios	27	0,2	1,2	12	0,1	4	0,0	4	0,0	4	0,0	1,2	0	0,0
BPC (LOAS/RMV)	93	0,9	4,4	103	0,9	103	0,9	105	0,9	108	0,9	4,4	-3	0,0
Crédito Extraordinários (exceto PAC)	3	0,0	0,1	0	0,0	4	0,0	14	0,1	21	0,2	0,1	-7	-0,1
FUNDEB (Complem. União)	37	0,3	1,8	47	0,4	46	0,4	47	0,4	48	0,4	1,8	-1	0,0
Fundo Constitucional DF (Custeio e Capital)	4	0,0	0,2	4	0,0	4	0,0	4	0,0	5	0,0	0,2	-1	0,0
Outros Poderes (Custeio e Capital)	17	0,2	0,8	21	0,2	21	0,2	21	0,2	19	0,2	0,8	2	0,0
Lei Kandir	4	0,0	0,2	4	0,0	4	0,0	4	0,0	4	0,0	0,2	0	0,0
Sentenças e Precatórios (Custeio e Capital)	71	0,7	4,5	27	0,2	35	0,3	35	0,3	36	0,3	4,5	-1	0,0
Subsídios, Subvenções e Proagro	22	0,2	1,0	22	0,2	20	0,2	24	0,2	24	0,2	1,0	0	0,0
Outras Despesas Obrigatórias	13	0,1	0,6	9	0,1	11	0,1	11	0,1	15	0,1	0,6	-3	0,0
Despesas Sujeitas à Programação Financeira	503	4,6	23,3	568	4,9	564	4,9	568	4,9	530	4,6	23,3	38	0,3
Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo	319	2,9	14,7	359	3,1	359	3,1	360	3,1	356	3,1	14,7	4	0,0
Discrecionárias	183	1,7	8,6	209	1,8	204	1,8	209	1,8	174	1,5	8,6	35	0,3
Resultado Primário	-231	-2,1		9	0,1	-9	-0,1	-27	-0,2	-75	-0,7		48	0,4

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Ainda em relação aos gastos previdenciários é preciso destacar que a projeção acima não considera a possível economia de R\$ 9 bilhões, relacionadas à medidas de produtividade e de revisão de benefícios para 2024, conforme informado pelo Poder Executivo nos documentos preparatórios²¹ para a elaboração do RARDP do 2º bimestre. Outra fonte de incerteza é em relação ao crescimento vegetativo dos benefícios, visto que os dados administrativos²², somente disponíveis até fevereiro, não demonstram redução significativa no ritmo de concessão.

Os dados financeiros atualizados até o mês de maio apontam que as despesas previdenciárias pagas estão R\$ 8 bilhões acima do previsto no RARDP do 2º bimestre, também não refletindo desaceleração, embora ainda seja possível obter, ao menos parcialmente, alguma economia com as medidas de economia anunciadas até o final do exercício.

Outro destaque da tabela acima é a necessidade de redução das despesas discrecionárias em R\$ 35 bilhões, em virtude também da frustração de arrecadação líquida em R\$ 43 bilhões.

Todos esses efeitos reforçam o alerta apresentado pela IFI no RAF 82²³ sobre a necessidade de contingenciamento de despesas primárias no primeiro ano de vigência do novo arcabouço, a ser discutida de maneira mais aprofundada abaixo.

²¹ Para maiores informações, ver: <https://tinyurl.com/4kkxwt3x>.

²² Disponível em: <https://tinyurl.com/khchypv2>.

²³ Disponível em: <https://tinyurl.com/4spbt7t5>.

2.2.1.1 Necessidade de contingenciamento

Após a incorporação dos efeitos da rejeição do veto presidencial pelo Congresso Nacional sobre as emendas parlamentares²⁴, no valor de R\$ 4,2 bilhões, e da alteração do arcabouço fiscal²⁵ para a antecipação da permissão para a abertura de crédito suplementar em caso de elevação de receitas, no valor de R\$ 15,7 bilhões, o valor atualizado das despesas discricionárias na LOA de 2024 é de R\$ 243,1 bilhões (2,1% do PIB).

De acordo com o § 2º do artigo 7º da Lei Complementar (LC) nº 200, de 2023, o nível mínimo com despesa discricionária necessária ao funcionamento regular da administração pública é de 75% do valor autorizado na respectiva LOA. Entretanto, este percentual deve ser aplicado sobre a base de cálculo que desconta, do valor autorizado, as despesas primárias ressalvadas na LDO²⁶ e as necessárias às atividades dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público da União (MPU) e Defensoria Pública da União (DPU)²⁷, que perfazem, atualmente, o montante de R\$ 20,4 bilhões.

Desta forma, a base de cálculo para a aplicação do limite previsto no RFS é de R\$ 222,8 bilhões, resultando em um contingenciamento mínimo de R\$ 55,7 bilhões, a fim de não configurar infração à LRF. Entretanto, o Poder Executivo questionou²⁸ o Tribunal de Contas da União (TCU) acerca da possibilidade de utilização do disposto no inciso II do § 18 do art. 71 da LDO de 2024²⁹, que trata de um montante ressalvado, sem especificar classificações orçamentárias, que poderia limitar o contingenciamento a R\$ 25,9 bilhões.

Cabe ressaltar que este valor foi calculado sobre uma base de despesas de 2023, R\$ 788 milhões menor que a correta, conforme alertado no RARDP do 1º bimestre³⁰. Além disso, devem ser incorporadas as alterações orçamentárias comentadas acima, resultando em um limite de contingenciamento de R\$ 37,5 bilhões, caso prevaleça o entendimento previsto na LDO.

Tendo em vista que o TCU ainda não decidiu sobre o tema e que o PLDO de 2025 apresenta o mesmo dispositivo questionado, repetido desta vez no inciso II do § 17 do art. 68, adotou-se o menor valor possível, ou seja, R\$ 37,5 bilhões como valor mínimo a ser contingenciado no exercício.

2.2.1.2 Atingimento da meta de resultado primário no curto prazo

Após a incorporação das medidas de contingenciamento de despesas na projeção, espera-se um déficit primário de R\$ 75 bilhões para o exercício de 2024, antes dos abatimentos previstos nas regras fiscais, o que equivale a 0,7% do PIB.

Após a utilização dos abatimentos previstos, quais sejam, a margem de 0,25% do PIB e a exclusão dos créditos extraordinários para o enfrentamento da calamidade pública no RS, não é possível atingir a meta do exercício.

As despesas primárias devem exceder a meta, com os abatimentos previstos, em R\$ 25 bilhões (0,2% do PIB). Assim, ainda que adotado o contingenciamento no maior valor, de R\$ 55,7 bilhões, restariam R\$ 6,8 bilhões de esforço adicional para o atingimento do piso da meta.

Se a economia prevista com as despesas previdenciárias, estimadas em R\$ 9 bilhões, fossem incorporadas ao cenário, seria viável o atingimento da meta de primário para 2024 com a adoção do contingenciamento maior previsto no arcabouço fiscal.

²⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/czmwzvyk>.

²⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/vc2efs95>.

²⁶ Esse montante equivale ao somatório das despesas marcadas com RPs 2, 6, 7 e 8 na LOA, conforme os conceitos constantes do § 4º, art. 7º, da LDO-2024.

²⁷ Esse montante equivale ao somatório das despesas classificadas como primárias discricionárias que concomitantemente estejam ressalvadas de limitação de empenho e movimentação financeira, na forma prevista no § 2º do art. 9º da LRF, incluindo-se as despesas previstas nos incisos I e III do § 18 do art. 71.

²⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/wmxc5xw8>.

²⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/4vnum4c7>.

³⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/3hp5mmm6>.

Para 2025, o cenário de atingimento da meta é ainda mais desafiador, tendo em vista que as projeções apontam déficit de R\$ 88 bilhões e a meta estabelecida no PLDO 2025 é de superávit de 0,25% do PIB. Assim, mesmo com o contingenciamento de despesas, estimado em R\$ 42 bilhões, e o desconto do pagamento extraordinário de precatórios para 2025, estimado em R\$ 39,9 bilhões, não seria possível atingir a meta prevista para o exercício.

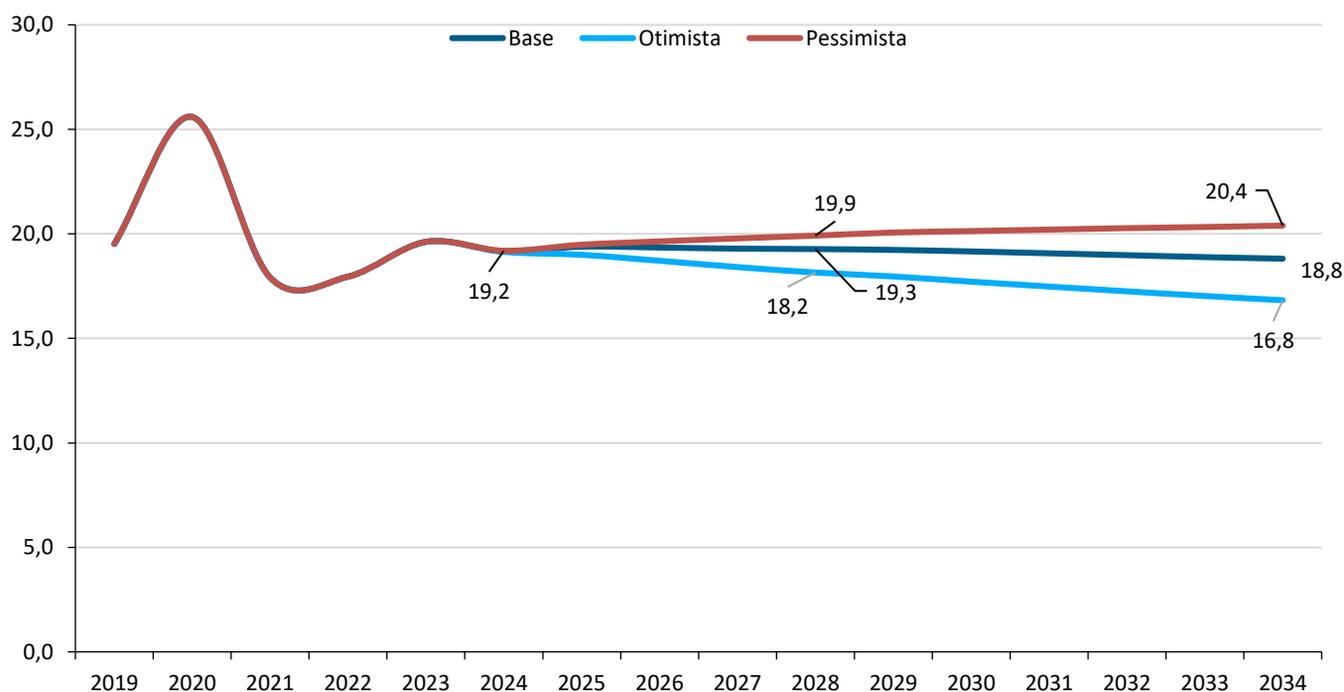
2.2.2 Revisão das projeções de despesa de médio prazo

Em relação ao já citado RAF 82, que apresentou as últimas previsões de médio prazo, o relatório atual traz uma piora generalizada em todos os cenários, muito em função da dinâmica de crescimento das receitas e dos parâmetros macroeconômicos já comentados na revisão de curto prazo.

A elevação marginal do crescimento do PIB e da inflação e o crescimento real da arrecadação caminham na direção de aumentar a taxa de crescimento, tanto das despesas vinculadas ao salário-mínimo, quanto das vinculadas às receitas. No cenário base, as despesas primárias, como proporção do PIB, atingem um pico em 2025, consumindo o equivalente a 19,4% do PIB, e vão caindo lentamente, até atingirem 18,8% do PIB ao final do horizonte de projeção.

No cenário otimista, o pico é atingido em 2024, com 19,1% do PIB, seguido de uma redução mais vigorosa, devendo atingir 16,8% do PIB em 2034. No cenário pessimista, por sua vez, as despesas primárias continuam em crescimento contínuo, partindo de 19,2% em 2024 e alcançando 20,4% em 2034, conforme pode ser observado no Gráfico 5, abaixo:

GRÁFICO 5. CENÁRIOS DA IFI PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO (% PIB)



Fonte: STN e IFI. Elaboração IFI.

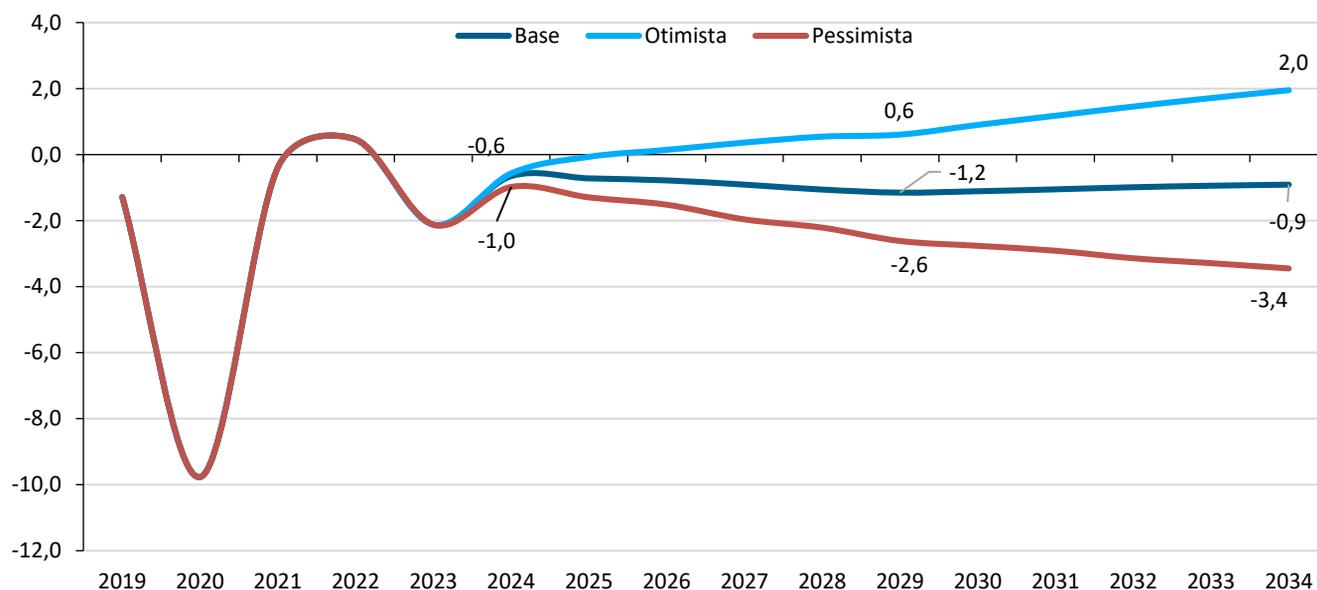
2.2.2.1 Projeções de resultado primário no médio prazo

Pelos mesmos motivos expostos anteriormente, os resultados primários apresentaram piora nos três cenários projetados. Também ocorreu um aumento da incerteza sobre as projeções, pela maior variabilidade introduzida nos parâmetros, em função da alteração das regras de vinculação das despesas.

Desta forma, a projeção apresenta maior variância, se espalhando mais entre os possíveis estados ao longo do tempo. No cenário base, o déficit primário cresce de 0,7% do PIB, em 2024, até 1,2% do PIB, em 2029, passando a contrair até atingir 0,9% do PIB em 2034. Desta forma, o cenário base é de déficits primários por todo o horizonte de projeção.

No cenário otimista, o déficit reduz rapidamente de 0,6% do PIB, em 2024, para 0,1% do PIB, em 2025. De 2026 em diante o resultado primário entra em terreno positivo, crescendo até 2% do PIB em 2034. No cenário pessimista, o déficit caminha de 1% do PIB, em 2024, até 3,4% do PIB, em 2034, permanecendo em campo deficitário por todo o horizonte de projeção, conforme pode ser observado no Gráfico 6, abaixo.

GRÁFICO 6. CENÁRIOS DA IFI PARA RESULTADO PRIMÁRIO DA UNIÃO (% PIB)



Fonte: STN e IFI. Elaboração IFI.

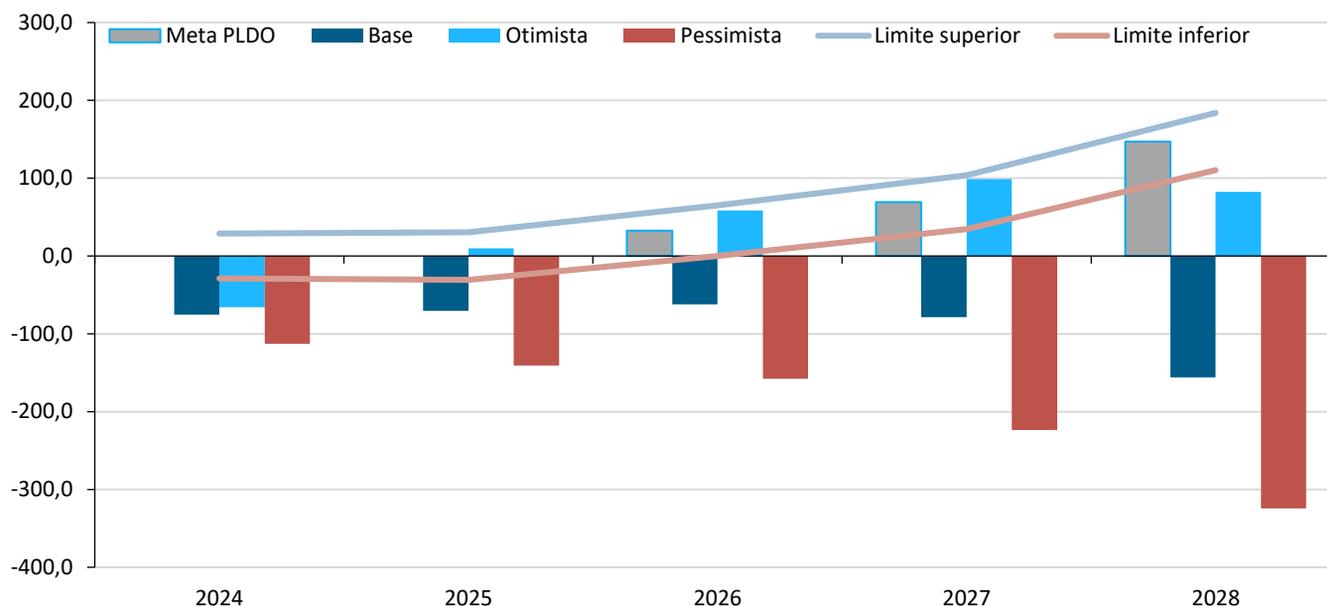
2.2.2.2 Atingimento da meta de resultado primário no médio prazo

Interessante observar³¹ que o PLDO 2025 foi o primeiro elaborado de acordo com o § 5º do art. 4º da LRF com alterações dadas pelo RFS. Dessa forma, além da apresentação de metas anuais para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, e não mais 2 (dois) exercícios, o Anexo IV do Projeto inclui o marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias e o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 (dez) anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública.

Assim, o acompanhamento das metas de primário foi ampliado no presente relatório para acompanhar as alterações produzidas pelo novo arcabouço fiscal sustentável. A evolução dos cenários, com as respectivas bandas de tolerância, podem ser acompanhadas no Gráfico 7, abaixo.

³¹ Conforme Exposição de Motivos do PLDO 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/3tzenmps>.

GRÁFICO 7. CENÁRIOS DA IFI PARA META DE PRIMÁRIO (R\$ BILHÕES)



Fonte: IFI e PLDO 2025. Elaboração: IFI.

Conforme visto acima, as metas de resultado primário somente são atingidas no cenário otimista e no período de 2025 a 2029. Importante destacar, também, que os cenários apresentados já consideram os efeitos dos abatimentos das metas de resultado primário previstas na legislação.

2.2.2.3 Suficiência do limite de despesas do Regime Fiscal Sustentável

Como regra geral, as despesas discricionárias são projetadas na forma de resíduo entre o limite de despesas primárias, estabelecido no arcabouço fiscal, e as despesas obrigatórias sujeitas ao limite. Assim, as despesas discricionárias não sujeitas ao limite, ressalvadas do limite na forma do art. 3º, § 2º do RFS, não impactam no estabelecimento das despesas discricionárias, apenas nas metas fiscais, caso também não sejam ressalvadas para aquela finalidade.

Projetam-se, ainda, as “despesas discricionárias rígidas”³², que equivalem à parcela das despesas com os gastos mínimos em saúde e educação, alocadas nas despesas discricionárias, e às emendas individuais e de bancada de execução obrigatória que também comprimem as despesas discricionárias não rígidas, ou seja, que podem ser livremente projetadas.

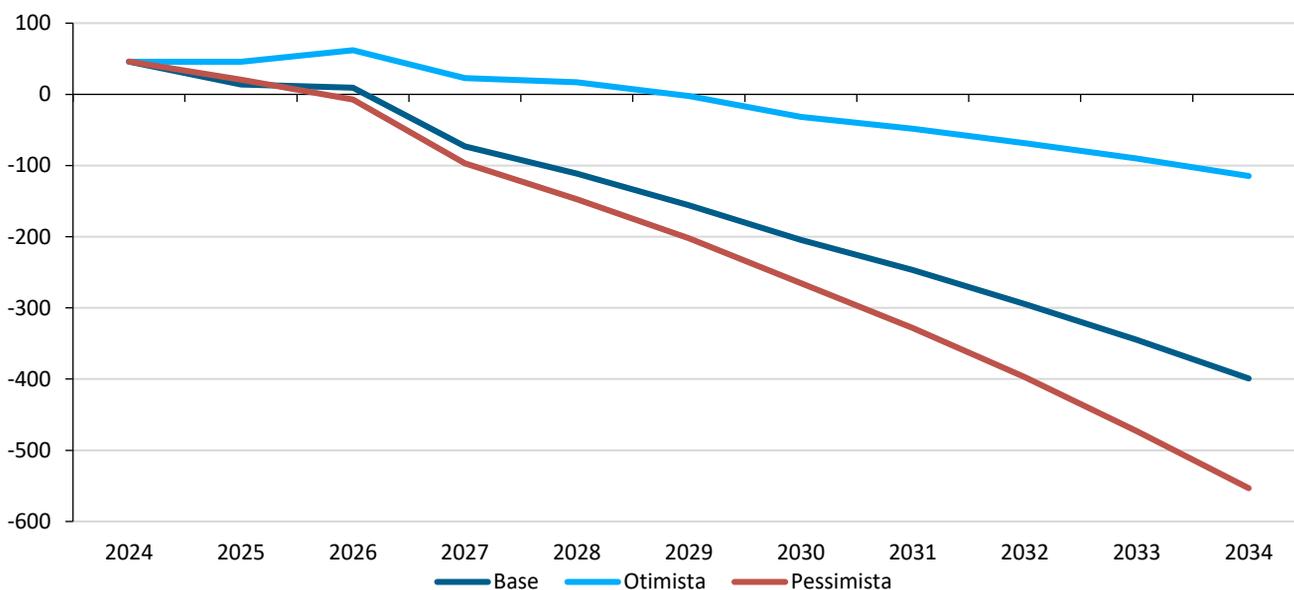
Além disso, conforme visto anteriormente, existem as ressalvas na legislação em relação à incidência de contingenciamento sobre estas despesas, o que torna a projeção relativamente mais sujeita à incerteza. Por fim, foi observado que o ritmo de crescimento das despesas obrigatórias se acelerou, produzindo uma redução acentuada no espaço disponível para a projeção das despesas discricionárias.

Eventualmente, dado a dinâmica de projeção, as despesas discricionárias não rígidas acabavam ficando abaixo de um valor mínimo passível de sustentar a atuação governamental, chegando a gerar espaço negativo em dado período, ou seja, as despesas obrigatórias e as despesas discricionárias rígidas projetadas seriam superiores ao limite de despesas previsto no regime fiscal.

³² O Relatório de Projeções Fiscais apresenta uma discussão sobre o tema. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdz6zs2y>. Dada a importância da matéria, em breve a IFI realizará um estudo mais detalhado sobre a evolução das despesas discricionárias.

Desta forma, foi assumido um limite mínimo de despesas discricionárias não rígidas na projeção, estabelecido em 0,7% do PIB, e foi calculado, separadamente, um indicador de suficiência do limite de despesa. Assim, quando o valor fica negativo, tem-se a indicação que o regime fiscal tornou-se insustentável. O resultado do exercício pode ser acompanhado no Gráfico 8, a seguir.

GRÁFICO 8. (IN)SUFICIÊNCIA DO LIMITE DE DESPESAS DO RFS (R\$ BILHÕES)



Fonte: IFI.

Conforme visto, nos três cenários projetados, o ritmo de crescimento das despesas obrigatórias e das despesas discricionárias rígidas acaba por consumir todo o espaço fiscal disponível. Para o cenário base, a insuficiência ocorre no ano de 2027, para o cenário otimista, em 2029, e para o pessimista, em 2026.

De acordo com o previsto, a inclusão integral do pagamento de precatórios dentro do limite de despesas acaba por acelerar o atingimento do ponto crítico das despesas discricionárias. Como mero exercício, excluiu-se integralmente o pagamento de precatórios do limite de despesas para avaliar o impacto da medida, obtendo como resultado, em todos os cenários, a postergação de um ano na insuficiência de limite.

Desta forma, o exercício indica que trata-se de uma questão estrutural do Regime Fiscal Sustentável, que é incapaz de manter o crescimento de despesas obrigatórias ou discricionárias rígidas, além do limite de crescimento real do próprio limite, compreendido entre 0,6% e 2,5% ao ano.