

Relatório de Acompanhamento Fiscal

18 DE JULHO DE 2024 • Nº 90

DESTAQUES

- O real exibiu significativa desvalorização frente ao dólar, impulsionada, principalmente, por fatores locais e incertezas sobre as taxas de juros nos EUA.
- Projeção de manutenção da Selic em 10,5%, em 2024, redução para 9,5%, em 2025, e 9,0%, em 2026, depende da estabilidade das expectativas de inflação nos patamares atuais.
- Governo central teve déficit primário recorrente de 1,6% do PIB em 12 meses até junho.
- Indicadores mostram que o déficit é influenciado por um crescimento maior nas despesas.
- O cálculo do nível mínimo de despesas varia entre 1,7% e 2% do PIB, dependendo do nível de execução de políticas públicas recorrentes.
- Considerando o nível de execução de 2% do PIB, seriam gastos 1,3% em despesas primárias discricionárias rígidas e 0,7% em despesas primárias discricionárias não rígidas.



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

Assessora de Comunicação

Carmensita Corso

Estagiários

Bruna Mayra Sousa de Araújo

Gabriela Borges de Mello Leal

Lucas Vinícius Penha Martins Bomfim Leal

Márcio Eduardo Fernandes Domingos

Secretária executiva

Thuane Vieira Rocha

Layout do relatório

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF



Momento decisivo para a política fiscal*

A Instituição Fiscal Independente (IFI) entrega ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira o 90º Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) com informações atualizadas até junho de 2024.

A questão fiscal continua ocupando o centro das agendas do governo, do Congresso Nacional e da sociedade. É um momento decisivo para a política fiscal levando-se em conta tratar-se do primeiro ano de vigência do novo arcabouço fiscal (Lei Complementar nº 200, de 2023). O segundo semestre vai exigir um enorme esforço de ajuste nas contas públicas federais para o alcance da meta fiscal prevista. Com a exceção de 2022, o governo central tem registrado déficits primários desde 2014.

A Reforma Tributária avança com a apreciação da legislação complementar e ordinária que regulamentará o texto constitucional reformado. Mas o foco da reforma não é o ajuste fiscal necessário e sim o aumento da eficiência e da produtividade da economia brasileira. Optou-se por uma reforma neutra do ponto de vista da carga tributária e que não implicasse em perda de receita para os entes federados.

Também se encontra em discussão, no âmbito do Senado Federal, a renegociação da dívida dos estados brasileiros com a União, consolidada a partir de 1997 em um único contrato, cujos termos geraram arguição sobre a sua sustentabilidade e demandas junto ao Poder Judiciário. Estarão na mesa de discussões: prazos de pagamento, taxa de juros, condicionantes, utilização dos recursos derivados, pagamento com ativos etc. O Senado Federal deverá deliberar sobre o assunto em agosto. Independentemente do novo desenho, haverá importante impacto no nível de endividamento da União, que deverá assumir parte dos encargos hoje sob a responsabilidade dos estados federados.

O impasse em relação à desoneração da folha de pagamento terá um desfecho com a apreciação do Projeto de Lei nº 1.847, de 2024, que estabelece a desoneração completa este ano e uma reoneração gradual entre 2025 e 2028. Fontes alternativas de receitas compensarão os gastos com a nova renúncia gerada pela renovação da desoneração.

Por último, importantes decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em dez processos envolvendo a União, a partir de um diálogo envolvendo a Advocacia Geral da União (AGU) e a mais alta corte do país conseguiram afastar o risco fiscal associado a eventuais despesas adicionais de mais de R\$ 169 bilhões. Remanesce pendente a decisão sobre a constitucionalidade da progressividade na alíquota de contribuição previdenciária dos servidores públicos, introduzida pela reforma da previdência de 2019, que poderá representar gastos adicionais de mais de R\$ 500 bilhões.

O RAF nº 90 começa com uma importante discussão sobre a recente flutuação do câmbio, com forte queda de valor do real frente ao dólar e suas implicações na inflação e na política monetária, além das interfaces com a questão fiscal. O texto aponta não só como o risco fiscal afeta as expectativas de inflação e a desvalorização cambial, como também realça que a resposta da política monetária com o aumento dos juros poderá resultar em aumento do déficit nominal e em queda do crescimento econômico, resultando, pelos dois lados, no aumento da relação dívida pública/PIB. **(Página 5)**

O RAF prossegue com a exposição dos dados fiscais a partir da execução orçamentária dos últimos meses, revelando o tamanho do desafio colocado diante dos gestores da política fiscal. O déficit primário recorrente foi de 1,6% do PIB nos 12 meses encerrados em junho de 2024. Para o alcance da meta fiscal de déficit primário zero em 2024, será necessário um esforço fiscal de 1,3 pontos percentuais do PIB, considerando-se receitas e despesas recorrentes.

Apesar do crescimento real de 8% das receitas primárias no primeiro semestre do ano, as despesas primárias registraram incremento superior, de 10,5%. Neutralizados os eventos não recorrentes (Imposto de Renda sobre o estoque de fundos exclusivos e offshores, antecipação de dividendos da Petrobrás, arrecadação atípica no Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), enquanto as receitas teriam crescido 6,0%, a despesa teria aumentado em 10,9% no primeiro semestre de 2024. **(Página 9)**

Por último, o RAF retoma a discussão sobre qual seria o nível mínimo de despesas discricionárias necessário para não prejudicar o funcionamento da máquina governamental. Cabe lembrar que o RAF nº 89 (junho de 2024) emitiu um alerta sobre a possibilidade de um estrangulamento fiscal em 2027, mantidas as regras atuais da gestão fiscal e orçamentária. Isto ocorre pelo progressivo crescimento das despesas primárias obrigatórias apontadas aqui como cerca de 92% das despesas totais em 2022 e 2023.

Ocorre que diversas despesas primárias discricionárias são difíceis de ser contingenciadas ou bloqueadas, tanto que a Secretaria Nacional de Tesouro passou a classificá-las como “despesas discricionárias rígidas”, tais como a complementação para o cumprimento do gasto mínimo em saúde e educação, o piso do investimento introduzido pelo novo arcabouço fiscal e as emendas parlamentares de execução obrigatória (individuais e de bancada), além de compromissos incomprimíveis (bolsas a estudantes e pesquisadores) e custeio administrativo mínimo (aluguéis, energia, água, telecomunicações, combustíveis etc.). **(Página 17)**

O RAF aponta que, embora haja relativo grau de subjetividade, o mínimo necessário para o regular funcionamento da máquina pública federal envolveria 0,7% do PIB para complementação do cumprimento da vinculação constitucional de gastos com saúde e educação, 0,5% para o piso de investimento e 0,1% do PIB para emendas parlamentares impositivas, ou seja, 1,3% para despesas primárias discricionárias rígidas. Além disso, seriam necessários 0,4% do PIB para o custeio administrativo e ampliado e 0,3% de investimentos mínimos para a continuidade de políticas públicas consolidadas, ou seja, 0,7% para despesas primárias discricionárias não rígidas. Assim, o RAF traz o diagnóstico de que são necessários, no mínimo, 2,0% do PIB de gastos discricionários para que não haja comprometimento do funcionamento do governo e interrupção de políticas públicas consolidadas. A IFI alerta: se a dinâmica das finanças públicas e suas regras de execução não forem alteradas poderá ocorrer estrangulamento na execução do orçamento federal em um intervalo de três anos.

Boa leitura!

Marcus Pestana
Diretor-Executivo da IFI

Alexandre Andrade
Diretor da IFI

* A Diretora Vilma Pinto encontra-se em licença médica.

Desvalorização do real e implicações para política monetária

Rafael Bacciotti

A desvalorização da taxa de câmbio no Brasil se destaca em relação a outras moedas de países emergentes, impulsionada principalmente pelo aumento do risco fiscal doméstico. As projeções para a taxa de câmbio e a inflação têm sido revisadas para cima, influenciando as expectativas sobre a taxa Selic. O recente alívio observado nas cotações do real é um sinal positivo que pode ajudar a conter a alta dos preços e evitar um cenário de juros ainda mais restritivo para a atividade produtiva.

Desde o início do ano o real tem apresentado uma tendência de depreciação em relação ao dólar americano. Em dezembro de 2023, a taxa de câmbio era de R\$ 4,84/US\$, subindo para R\$ 5,56/US\$ em junho, o que representa uma queda de quase 15% e uma reversão aos níveis de 2021 (Gráfico 1).

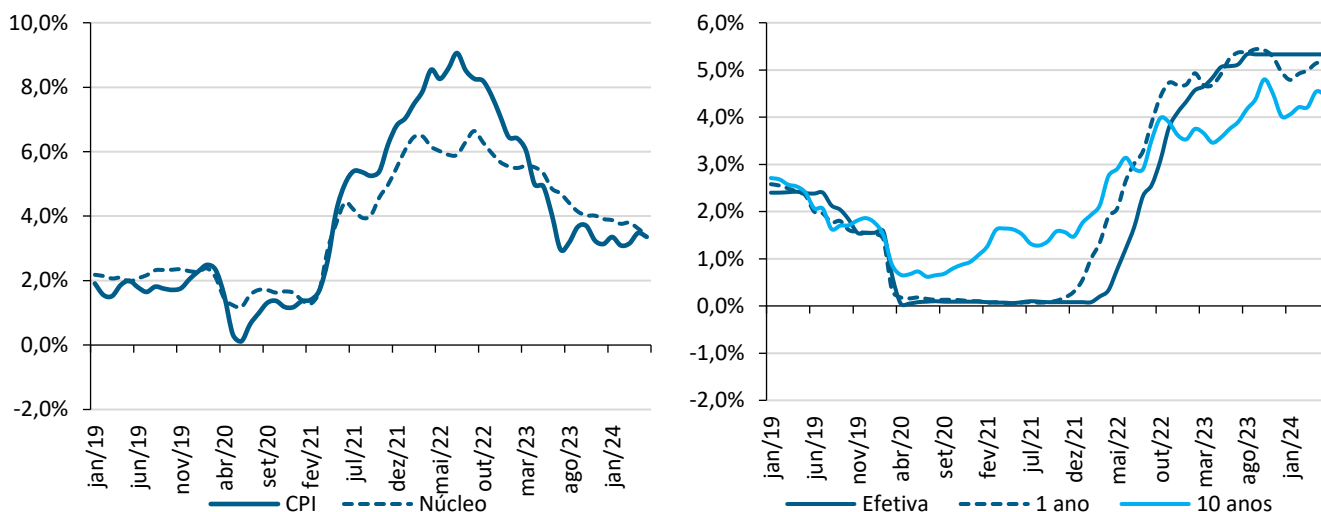
GRÁFICO 1. TAXA DE CÂMBIO NOMINAL (R\$/US\$)



Fonte: Banco Central.

Esse movimento reflete, em parte, a conjuntura internacional adversa, especialmente devido à incerteza sobre o ciclo de queda das taxas de juros nos Estados Unidos. Com a economia e o mercado de trabalho norte-americanos demonstrando resiliência, a inflação ao consumidor tem diminuído mais lentamente do que o esperado pelo *Federal Reserve (Fed)*, ainda distante da meta de 2,0%. A manutenção das taxas de juros elevadas para combater a inflação atrai fluxos de capital, fortalecendo o dólar. A expectativa dos agentes de mercado é que as taxas de juros comecem a ser reduzidas no quarto trimestre.

GRÁFICO 2. INFLAÇÃO E TAXA DE JUROS (ESTADOS UNIDOS)



Fonte: Federal Reserve Economic Data – FRED | ST. LOUIS FED.

Neste cenário global várias moedas estão perdendo valor em relação ao dólar, especialmente em países emergentes. No Brasil, a desvalorização foi particularmente acentuada, com uma queda de 15% no primeiro semestre, comparado a aproximadamente 3% no Peru, cerca de 7% no Chile, Colômbia, México, e cerca de 13% na Argentina.

Um modelo econométrico atualizado regularmente no blog do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre)/Fundação Getúlio Vargas (FGV)¹ analisa os fundamentos da moeda brasileira no curto prazo, considerando três fatores principais: i) fatores globais, como os preços das commodities, a posição do dólar em relação a outras moedas desenvolvidas e o retorno dos títulos do Tesouro Americano de 10 anos; ii) fatores locais, aproximados pela componente doméstica do prêmio de risco-país; e iii) diferencial de juros entre a economia brasileira e a norte-americana.

Embora o comportamento do real geralmente siga os fundamentos globais, no acumulado de 2024 até junho, a desvalorização foi impulsionada principalmente por fatores locais, equivalentes a quase 90% da variação cambial.² Os fatores globais, por sua vez, contribuíram com o equivalente a 20% da variação, enquanto a diferença nas taxas de juros atuou de forma contrária (negativa), fortalecendo o real, equivalendo a quase 10%. Apesar do crescimento da economia brasileira superar expectativas, a escalada da taxa de câmbio desde meados de abril parece refletir o aumento do risco fiscal interno associado ao compromisso do governo com o reequilíbrio da dívida pública como proporção do PIB.

É relevante destacar que as projeções para a taxa de câmbio no final deste ano têm sido constantemente revisadas para cima no Boletim Focus. Paralelamente, as expectativas para o IPCA estão se afastando da meta de 3,0%, o que influenciou o Comitê de Política Monetária (Copom) a mudar seu plano de voo após uma série de cortes na taxa básica de juros.

¹ Última versão disponível em: <https://tinyurl.com/mpd3zrmn>

² As parcelas positivas, depois de somadas com as negativas, resultam em 100% da variação. Isto é, no caso descrito, temos que 90% + 20% - 10% = 100%. Esses percentuais são obtidos da seguinte maneira. O primeiro passo é saber que, conforme o artigo citado, a depreciação acumulada no ano foi de 11,9%, que pode ser decomposta em três elementos:

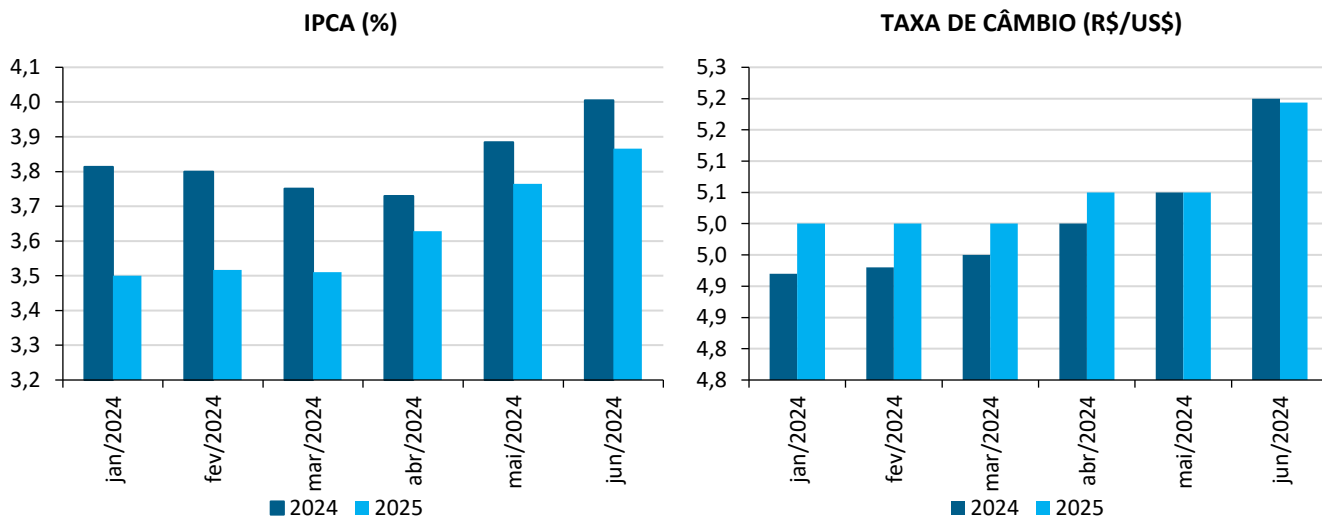
$$\begin{aligned} (\text{fatores locais}) + (\text{fatores globais}) + (\text{diferencial de juros}) &= 11,9 \Rightarrow \\ (10,40) + (2,47) + (-0,97) &= 11,9 \end{aligned}$$

O segundo passo é representar a contribuição de cada elemento do lado esquerdo como um novo percentual, que seja, desta vez, do total de 11,9. Para isso, divide-se ambos os lados da equação por 11,9:

$$\frac{10,4}{11,9} + \frac{2,47}{11,9} - \frac{0,97}{11,9} = \frac{11,9}{11,9} \Rightarrow 87,4\% + 20,8\% - 8,2\% = 100\%$$

Os percentuais acima, uma vez arredondados, correspondem aos mencionados no texto.

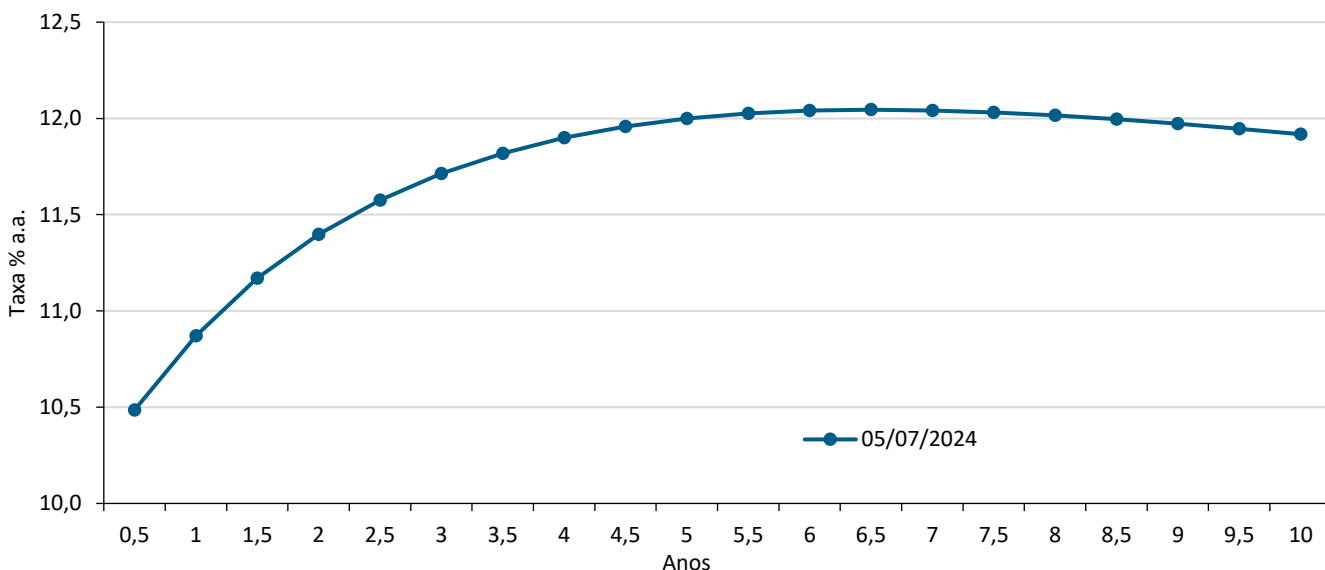
GRÁFICO 3. PROJEÇÕES: INFLAÇÃO E TAXA DE CÂMBIO (BOLETIM FOCUS)



Fonte: Banco Central.

Neste contexto, a curva futura de juros se elevou, antecipando um aumento da taxa Selic nas próximas reuniões e sua manutenção em patamares elevados para diferentes prazos. O Gráfico 4 mostra a estrutura a termo de juros – calculada pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima), com base nas negociações secundárias de títulos públicos. A remuneração de um título com prazo de seis meses e um ano está em 10,48% e 10,87% (dados do dia 5 de julho). No prazo de dois e três anos, a remuneração sobe para 11,40% e 11,71%. Já a mediana das projeções do Boletim Focus para o final de 2024 indicam 10,50%, com redução para 9,5%, em 2025, e 9,0%, em 2026.

GRÁFICO 4. CURVA A TERMO DA TAXA DE JUROS NOMINAL

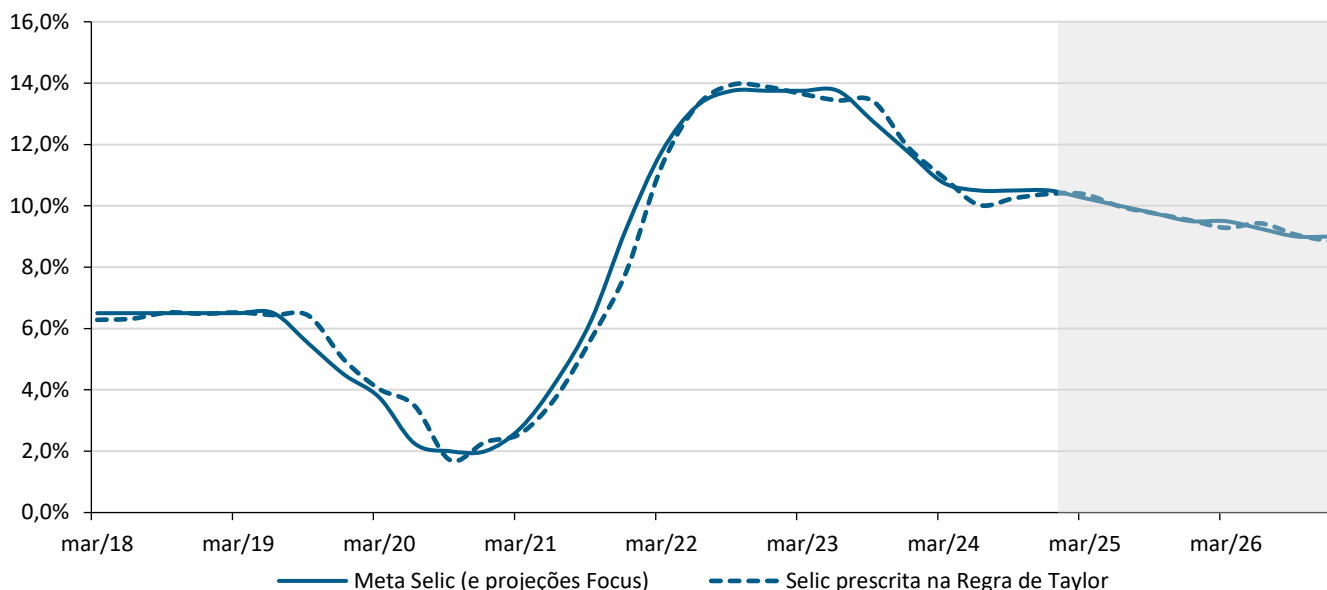


Fonte: Anbima.

No Relatório de Inflação de junho, o Banco Central apresentou a atualização dos parâmetros dos modelos de pequeno porte³ usados para guiar a decisão sobre a taxa de juros da política monetária. Nesse contexto, a meta Selic segue uma regra de Taylor, que representa a função de reação ao desvio das expectativas de inflação em relação à meta. De acordo com essa regra, a meta Selic deveria aumentar quanto maior for a taxa nominal neutra (taxa real neutra acrescida da meta de inflação) e o desvio das expectativas de inflação em relação à meta.

³ Para mais informações: <https://tinyurl.com/bpafn734>

Utilizamos a regra de Taylor e os parâmetros atualizados pelo Banco Central para observar a trajetória prospectiva da meta Selic, considerando a taxa de juros real neutra em 4,75% (também conforme avaliação atual do Banco Central⁴) e a evolução das expectativas de inflação, contida no Boletim Focus. Como se observa no Gráfico 5, a projeção da taxa Selic está alinhada à taxa Selic prescrita na função de reação da autoridade monetária, considerando os parâmetros mais recentes.

GRÁFICO 5. TAXA SELIC

Fonte: Banco Central e IFI.

A partir do mesmo exercício, é possível constatar que se as expectativas de inflação convergissem para a meta de 3,0%, a Selic terminal, ao fim deste ciclo de queda, seria 8,0% a.a., ao invés de 9,0%. Por outro lado, se caminhassem para 4,5% (limite superior da banda), a meta Selic caminharia para 10,8% a.a., acima do patamar atual.

O recente alívio nas cotações do real, em resposta à sinalização do governo sobre o compromisso com o arcabouço fiscal, é positivo para mitigar o aumento das expectativas de inflação. Isso poderia reduzir a necessidade de um aperto monetário mais agressivo por parte do Banco Central, evitando um cenário de juros ainda mais restritivo para a atividade econômica. A concretização de um cenário com juros mais altos amplificaria os desafios atuais para o reequilíbrio da dívida pública, especialmente em razão da perspectiva de aumento do déficit nominal, da redução dos investimentos e do crescimento econômico.

⁴ Para mais informações: <https://tinyurl.com/84zhzmu7>

Uma análise sobre o resultado primário recorrente do governo central

Alexandre Andrade

Cálculos da IFI mostram que o déficit primário recorrente do governo central alcançou 1,6% do PIB em junho de 2024. Ainda que o déficit recorrente esteja relativamente estável desde fevereiro, os números comprovam a necessidade de um esforço fiscal de 1,3 p.p. do PIB no segundo semestre do ano para o cumprimento da meta de resultado primário zero fixada para o exercício de 2024.

Considerações iniciais

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e informações levantadas pela IFI no portal Siga Brasil, o governo central registrou déficit primário de R\$ 68,3 bilhões no acumulado de 2024 até junho, ante déficit de R\$ 43,2 bilhões no mesmo período do ano passado, um aumento de R\$ 25,1 bilhões. Em 12 meses até junho, houve déficit de R\$ 255,6 bilhões (2,3% do PIB), ante déficit primário de R\$ 51,1 bilhões (0,5% do PIB) apurado no mesmo período de 2023, alta de R\$ 204,5 bilhões.

A piora no resultado primário do governo central, em 2024, ocorreu em razão de um crescimento da despesa maior que o da receita. No primeiro semestre, a receita primária líquida aumentou 8,5%, em termos reais, contra incremento de 10,5% da despesa primária nessa mesma base de comparação. O mesmo comportamento se observa quando se desconsidera eventos atípicos⁵ (não recorrentes) sobre as séries. Enquanto a receita líquida recorrente teve alta real de 6,0% entre janeiro e junho, a despesa primária recorrente cresceu 10,9% no período.

Como será melhor explicado adiante, o aumento da despesa ocorre no gasto obrigatório e de caráter continuado, como os benefícios previdenciários e os auxílios, assim como despesas vinculadas nas áreas de educação e saúde.

Entre os eventos atípicos sobre as receitas, mencionam-se a tributação de Imposto de Renda (IR) sobre o estoque dos fundos exclusivos e das *offshores*⁶ (R\$ 20,3 bilhões), a antecipação de dividendos da Petrobras (R\$ 5,0 bilhões), os programas de parcelamentos especiais, conhecidos por Refis (R\$ 5,0 bilhões), e um recolhimento atípico de Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) (R\$ 4,0 bilhões).

Na despesa primária, as principais atipicidades foram a antecipação do abono anual (13^º) aos aposentados e pensionistas do INSS (R\$ 67,6 bilhões), em abril, maio e junho, o pagamento do estoque de precatórios no montante de R\$ 95,3 bilhões em dezembro de 2023, e a antecipação do cronograma anual de precatórios de 2024 para fevereiro (R\$ 31,8 bilhões). De todo modo, mesmo desconsiderando os eventos não recorrentes sobre a despesa, o aumento real verificado (10,9%) no primeiro semestre foi expressivo.

Receitas primárias do governo central em 2024

A Tabela 1 apresenta os valores das receitas primárias do governo central no acumulado do primeiro semestre dos últimos três anos, assim como as variações reais ante igual período do ano anterior.

⁵ Para uma explicação mais detalhada a respeito do cálculo da receita primária recorrente e da despesa primária recorrente do governo central, ver o Estudo Especial (EE) da IFI nº17, de 22 de dezembro de 2021. Página para acesso ao documento: <https://tinyurl.com/2e47tyjz>.

⁶ Lei nº 14.754, de 12 de dezembro de 2023.

TABELA 1. RECEITAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL – 2022 A 2024 – JANEIRO A JUNHO (R\$ BILHÕES CORRENTES E VAR. % REAL)

| | jan-jun/22 | | | jan-jun/23 | | | jan-jun/24 | | |
|--------------------------------------------|------------------|---------------|----------------|------------------|--------------|----------------|------------------|-------------|----------------|
| | R\$ bi correntes | Var.% real | % PIB | R\$ bi correntes | Var.% real | % PIB | R\$ bi correntes | Var.% real | % PIB |
| Receita total | 1.167,1 | -44,1% | 24,1% | 1.157,8 | -5,1% | 21,9% | 1.307,6 | 8,4% | 23,4% |
| <i>Receitas administradas, exceto RGPS</i> | 708,2 | -45,2% | 14,6% | 731,2 | -1,3% | 13,8% | 845,4 | 11,0% | 15,2% |
| <i>Incentivos fiscais</i> | -0,1 | - | 0,0% | 0,0 | - | 0,0% | 0,0 | - | 0,0% |
| <i>Receitas do RGPS</i> | 247,7 | -50,3% | 5,1% | 275,2 | 6,3% | 5,2% | 299,7 | 4,6% | 5,4% |
| <i>Receitas não administradas</i> | 211,3 | -29,0% | 4,4% | 151,4 | -31,2% | 2,9% | 162,5 | 3,1% | 2,9% |
| Transferências | 227,3 | -40,5% | 4,7% | 227,6 | -4,2% | 4,3% | 256,2 | 8,0% | 4,6% |
| Receita líquida | 939,9 | -44,9% | 19,4% | 930,2 | -5,3% | 17,6% | 1.051,4 | 8,5% | 18,9% |
| Receita total sem atipicidades* | 1.094,8 | 11,9% | 22,6% | 1.163,4 | 1,7% | 22,0% | 1.279,6 | 5,6% | 22,9% |
| Receita líquida sem atipicidades* | 884,1 | 10,7% | 18,3% | 937,3 | 1,4% | 17,7% | 1.034,9 | 6,0% | 18,6% |
| PIB (R\$ bi correntes) | | | 4.837,0 | | | 5.283,8 | | | 5.577,1 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Banco Central e Siga Brasil.

A receita primária total do governo central registrou elevação de 8,4% acima da inflação no primeiro semestre de 2024. Esse desempenho refletiu incrementos de 11,0% nas receitas administradas, de 4,6% na arrecadação líquida para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e de 3,1% nas receitas não administradas. Destacam-se os seguintes elementos relacionados às receitas.

Nas receitas administradas, o crescimento é disseminado entre os tributos e reflete o comportamento da atividade econômica, as medidas de arrecadação apresentadas na Lei Orçamentária de 2024 (LOA 2024) e o instrumento da limitação da compensação de créditos tributários judiciais, disciplinado na Lei nº 14.873, de 28 de maio de 2024, oriunda da Medida Provisória (MP) nº 1.202, de 29 de dezembro de 2023.

A arrecadação líquida para o RGPS tem sido impulsionada pelo desempenho do mercado de trabalho, que tem registrado incrementos robustos nos níveis de ocupação e de rendimento médio, o que favorece os recolhimentos dos tributos incidentes sobre a folha de pagamento.

Para que se tenha uma ideia a respeito da efetividade das medidas pretendidas pelo Executivo para incremento da arrecadação neste e nos próximos anos, a Tabela 2, construída com base em informações apresentadas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 2º bimestre de 2024⁷, apresenta os montantes que ingressaram nos cofres do Tesouro no primeiro quadrimestre do ano.

De acordo com as informações levantadas no RARDP do 2º bimestre de 2024, as receitas provenientes das medidas de reforço na arrecadação somaram R\$ 48,2 bilhões no acumulado de 2024 até abril, ou 5,4% da receita primária total do governo central no período. Algumas dessas medidas, como a arrecadação proveniente da tributação do estoque de fundos exclusivos e das *offshores*, não ocorrerão novamente. Além da não ocorrência de algumas das receitas que impulsionaram as receitas nos primeiros meses de 2024, persistem incertezas em relação à materialização de arrecadação oriunda de algumas medidas que suscitaram disputas de teses jurídicas na justiça, como a tributação de subvenções do ICMS, a volta do voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e as transações previstas na Lei nº 14.789, de 2023. Essas incertezas foram objeto de discussão em edições anteriores deste RAF.

⁷ Página para acesso ao documento: <https://tinyurl.com/5ye938pw>.

TABELA 2. MEDIDAS DE ARRECAÇÃO PRETENDIDAS PELO EXECUTIVO FEDERAL EM 2024 (R\$ BILHÕES)

| Medida | LOA 2024 | Montante arrecadado entre janeiro e abril de 2024 | Média mensal |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------|---------------------------------------------------|--------------|
| Subvenções de ICMS (MP 1.185/2023 - Lei nº 14.789/2023) | 35,3 | 7,1 | 1,8 |
| Apostas de quota fixa. Regulamentação. Alíquota CRPCP 10% | 0,7 | 0,2 | 0,0 |
| Novo Regime Tributação Simplificada - RTS. Remessas postais internacionais | 2,9 | 0,0 | 0,0 |
| CFC - <i>Offshores</i> - Exit tax - Residência + RERCT | 7,0 | 0,3 | 0,1 |
| Fundos exclusivos | 13,3 | 13,3 | 3,3 |
| Fim dedutibilidade JCP/ajuste base de cálculo | 10,4 | 0,0 | 0,0 |
| Carf - voto de qualidade | 54,7 | 6,1 | 1,5 |
| Lei nº 14.789/2023 (transação) | 31,0 | 10,3 | 2,6 |
| Lei nº 14.789/2023 (transação) | 12,2 | 3,0 | 0,7 |
| Lei nº 14.873 (MP nº 1.202/2023) - Compensação | - | 8,0 | 2,0 |
| Total | 167,6 | 48,2 | 12,0 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no RARDP do 2º bimestre de 2024

Voltando à Tabela 1, a receita primária líquida do governo central subiu 8,5% no primeiro semestre de 2024, em termos reais. Desconsiderando os eventos não recorrentes sobre a série o acréscimo verificado foi de 6,0%, o que indica a influência dos fatores não recorrentes para o comportamento da arrecadação na primeira metade do ano.

A Tabela 3 apresenta uma relação desses fatores não recorrentes considerados pela IFI sobre as receitas primárias.

TABELA 3. RECEITAS PRIMÁRIAS NÃO RECORRENTES – 2022 A 2024* (R\$ BILHÕES)

| Receitas primárias não recorrentes | 2022 | 2023 | 2024* |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Parcelamentos especiais | 10,8 | 10,7 | 5,0 |
| Concessões e outorgas | 42,0 | 3,9 | 0,0 |
| Antecipação de dividendos | 26,4 | 11,4 | 5,0 |
| Fundos exclusivos e <i>offshores</i> | - | 3,9 | 20,3 |
| Recolhimento atípico de IRPJ e CSLL | 44,0 | 5,0 | 4,0 |
| Recursos não reclamados de PIS/PASEP | - | 26,0 | - |
| Redução PIS/Cofins combustíveis | -25,9 | -32,7 | -2,0 |
| Imposto exportação combustíveis | - | 4,4 | - |
| Total | 97,3 | 32,6 | 32,4 |

* acumulado de janeiro a junho

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Siga Brasil.

Os números confirmam a influência de eventos não recorrentes para o desempenho das receitas governamentais nos últimos anos. Em 2022, por exemplo, além da influência dos preços de commodities mais elevados, registraram-se os seguintes eventos: (i) antecipação de dividendos da Petrobras (R\$ 26,4 bilhões); (ii) recolhimentos atípicos de IRPJ e de CSLL de empresas de commodities no montante de R\$ 44,0 bilhões; e (iii) concessões e outorgas extraordinárias no valor de R\$ 42,0 bilhões (Tabela 3).

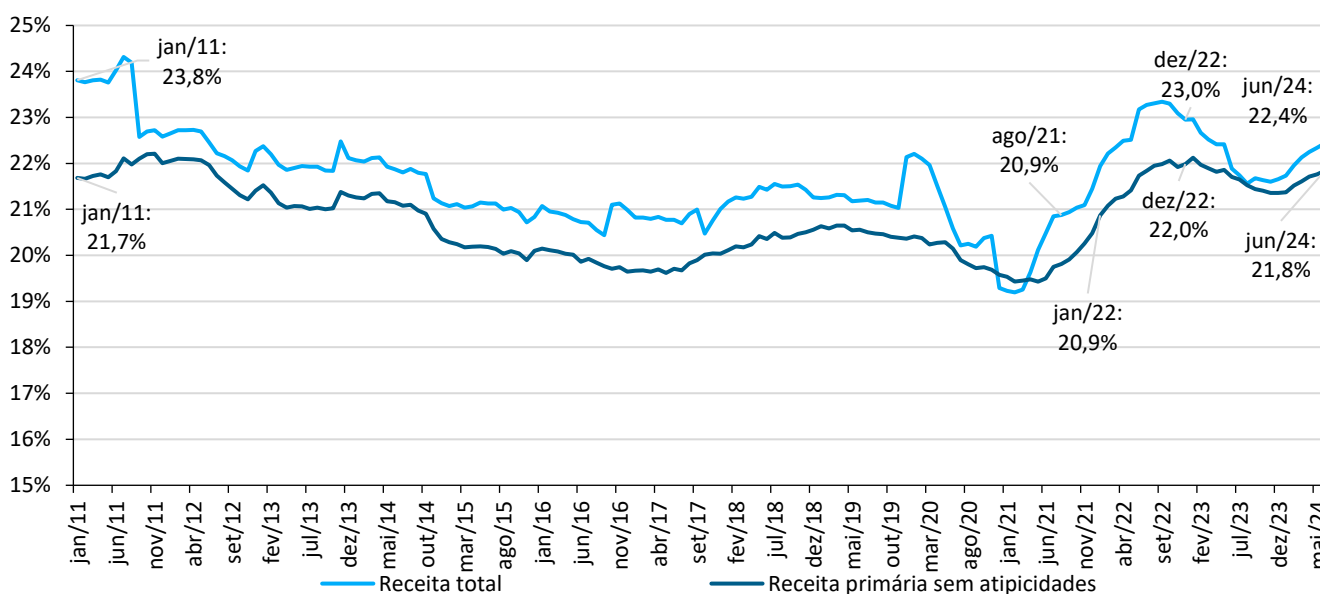
Em 2023, houve uma diminuição na antecipação de dividendos, mas ainda assim essa fonte correspondeu a R\$ 11,4 bilhões de receitas para o governo central. A fonte que gerou a maior arrecadação não recorrente no ano passado foi a transferência dos recursos não reclamados das contas de PIS/PASEP (R\$ 26,0 bilhões).

Passando para 2024, o maior montante de recolhimentos atípicos decorreu da tributação do estoque dos fundos exclusivos e das *offshores*, em R\$ 20,3 bilhões. Ingressaram também nos cofres R\$ 5,0 bilhões dos programas de parcelamentos especiais, R\$ 5,0 bilhões com a antecipação de dividendos da Petrobras e R\$ 4,0 bilhões provenientes de recolhimentos atípicos de IRPJ e CSLL (Tabela 3).

Para que se tenha uma ideia a respeito do impacto dos eventos não recorrentes sobre a receita primária do governo central, a IFI apresenta, no Gráfico 6, a trajetória dessas receitas acumuladas em 12 meses e em proporção do PIB. A figura mostra uma diferença de 0,6 p.p. do PIB (equivalente a R\$ 66,2 bilhões) entre a receita primária convencional e a receita primária recorrente no acumulado de 12 meses até junho.

Analisando a dinâmica das duas séries de receitas, a primária recorrente estava, em junho (21,8% do PIB), praticamente no mesmo nível verificado em dezembro de 2022 (22,0% do PIB), patamar historicamente elevado. A receita primária convencional, por sua vez, alcançou 22,4% do PIB em junho, elevação de 0,8 p.p. do PIB ante dezembro de 2023, o que indica uma relativa eficácia das medidas implantadas pelo Executivo para o incremento da arrecadação.

GRÁFICO 6. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DA RECEITA PRIMÁRIA CONVENCIONAL E RECORRENTE - % DO PIB



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

Despesas primárias do governo central em 2024

A Tabela 4 apresenta valores referentes a despesas primárias do governo central no acumulado do primeiro semestre nos últimos três anos.

Entre janeiro e junho de 2024, a despesa primária cresceu 10,5%, em termos reais. O incremento na despesa é disseminado, mas foi mais impulsionado pelo pagamento de benefícios previdenciários no âmbito do RGPS (+8,7%) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) (+17,3%), além dos créditos extraordinários (+739%), da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (+20,7%) e as sentenças judiciais e precatórios de custeio e capital (+69,2%). Também se verificaram, no primeiro semestre, acréscimos importantes nas despesas obrigatórias com controle de fluxo (+6,1%) e nas despesas discricionárias (+30,8%).

TABELA 4. DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL – 2022 A 2024 – JANEIRO A JUNHO (R\$ BILHÕES CORRENTES E VAR. % REAL)

| Discriminação | jan-jun/22 | | | jan-jun/23 | | | jan-jun/24 | | |
|--------------------------------------------------------------|------------------|---------------|----------------|------------------|--------------|----------------|------------------|--------------|----------------|
| | R\$ bi correntes | Var.% real | % PIB | R\$ bi correntes | Var.% real | % PIB | R\$ bi correntes | Var.% real | % PIB |
| Despesa total | 885,6 | -49,5% | 18,3% | 973,4 | 5,2% | 18,4% | 1.119,8 | 10,5% | 20,0% |
| <i>Benefícios previdenciários (RGPS)</i> | 415,8 | -46,2% | 8,6% | 440,2 | 1,4% | 8,3% | 498,1 | 8,7% | 8,9% |
| <i>Pessoal (ativos e inativos)</i> | 154,5 | -56,7% | 3,2% | 163,2 | 1,0% | 3,1% | 173,2 | 1,9% | 3,1% |
| <i>Abono e seguro-desemprego</i> | 43,7 | -12,8% | 0,9% | 45,0 | -2,1% | 0,9% | 46,6 | -0,4% | 0,8% |
| <i>Benefício de Prestação Continuada (BPC)</i> | 37,9 | -48,4% | 0,8% | 44,0 | 11,1% | 0,8% | 53,8 | 17,3% | 1,0% |
| <i>Créditos extraordinários (exceto PAC)</i> | 14,2 | -88,7% | 0,3% | 1,0 | -93,6% | 0,0% | 8,5 | 746,6% | 0,2% |
| <i>Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha</i> | 3,1 | -60,8% | 0,1% | 0,0 | - | 0,0% | 0,0 | - | 0,0% |
| <i>Fundeb</i> | 16,5 | -30,6% | 0,3% | 19,2 | 11,5% | 0,4% | 24,2 | 20,7% | 0,4% |
| <i>Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)</i> | 8,3 | -60,1% | 0,2% | 18,0 | 108,5% | 0,3% | 31,3 | 69,0% | 0,6% |
| <i>Subsídios, subvenções e Proagro</i> | 9,2 | 13,5% | 0,2% | 8,5 | -11,7% | 0,2% | 9,8 | 10,4% | 0,2% |
| Obrigatórias | 822,7 | -49,2% | 17,0% | 910,7 | 5,9% | 17,2% | 1.034,3 | 9,1% | 18,5% |
| Obrigatórias com controle de fluxo | 107,3 | -31,7% | 2,2% | 156,1 | 39,1% | 3,0% | 172,4 | 6,1% | 3,1% |
| Discricionárias | 62,9 | -53,0% | 1,3% | 62,7 | -4,0% | 1,2% | 85,4 | 30,8% | 1,5% |
| Despesa total sem atipicidades* | 812,2 | 3,4% | 16,8% | 931,4 | 9,7% | 17,6% | 1.075,3 | 10,9% | 19,2% |
| PIB (R\$ bi correntes) | | | 4.837,0 | | | 5.283,8 | | | 5.593,9 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Banco Central e Siga Brasil.

A dinâmica recente das despesas de benefícios previdenciários, do BPC, do abono salarial e do seguro-desemprego foi apresentada e discutida no RAF nº 89⁸, de junho de 2024. O forte crescimento observado nas despesas discricionárias no primeiro semestre de 2024, por sua vez, é explicado, do ponto de vista da aplicação dos recursos, em ações de saúde, educação e transportes. Do ponto de vista da origem dos recursos, os incrementos mais significativos ocorreram no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com emendas de comissão e emendas individuais.

A despesa primária recorrente do governo central registrou elevação de 10,9% nos primeiros seis meses do ano, praticamente em linha com o incremento da despesa convencional (Tabela 4). A Tabela 5 apresenta os principais eventos não recorrentes da despesa nos últimos dois anos mais o primeiro semestre de 2024.

Na Tabela 5 destacam-se, em relação a 2023, o pagamento do estoque de precatórios no montante de R\$ 95,3 bilhões, em dezembro, oriundo da limitação imposta pela Emenda Constitucional (EC) nº 113, de 8 de dezembro de 2021, e pela EC nº 114, de 16 de dezembro de 2021. Vale mencionar que, desses R\$ 95,3 bilhões de precatórios, R\$ 32,3 bilhões constituíam precatórios que seriam pagos no exercício financeiro de 2024, mas foram antecipados para 2023. Assim, os R\$ 32,3 bilhões foram acrescentados pela IFI à despesa recorrente de fevereiro de 2024, quando foram pagos outros R\$ 31,8 bilhões de despesa de precatórios oriundos do cronograma anual de 2024. O pagamento em fevereiro seria inicialmente feito em um momento posterior do ano, provavelmente em maio ou junho, mas foi antecipado dentro do exercício.

Ainda em 2023, é importante destacar o auxílio financeiro pago pela União aos Estados e Municípios. Essas compensações referem-se a: (i) Lei Aldir Blanc (Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020); (ii) variações negativas do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em razão da perda de arrecadação federal de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), tributo partilhado com Estados e Municípios; e (iii) perdas causadas pela Lei Complementar (LC) nº 192 e pela LC nº 194, que ocasionaram perda de arrecadação de ICMS. As compensações referentes a (ii) e (iii) estão disciplinadas na LC nº 201, de 24 de outubro de 2023.

⁸ Página para acesso ao documento: <https://tinyurl.com/5e8apd2p>.

TABELA 5. DESPESAS PRIMÁRIAS NÃO RECORRENTES – 2022 A 2024* (R\$ BILHÕES)

| Despesas primárias não recorrentes | 2022 | 2023 | 2024* |
|--------------------------------------------------------|-------------|--------------|-------------|
| Equalização de passivos e gastos covid | 20,8 | - | - |
| Campo de Marte | 23,9 | - | - |
| Auxílio financeiro aos Estados, DF e Municípios | 14,0 | 27,1 | 0,7 |
| Auxílio aos caminhoneiros | 2,3 | 0,0 | - |
| Auxílio aos motoristas de táxi | 1,9 | 0,0 | - |
| Assistência financeira da União aos Estados e DF | 2,5 | 0,0 | - |
| Antecipação 13º INSS | 0,0 | 0,0 | 67,6 |
| Fundo de poupança ensino médio | - | 6,1 | - |
| Benefícios previdenciários - RAP créd. extraordinários | - | 1,0 | - |
| Créditos extraordinários | - | 2,8 | 0,7 |
| Precatórios | - | 95,3 | -32,3 |
| Calamidade Rio Grande do Sul | - | - | 7,7 |
| Total | 65,4 | 132,3 | 44,5 |

* acumulado de janeiro a junho

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Siga Brasil.

De acordo com a Tabela 5, o auxílio financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios somou R\$ 27,1 bilhões em 2023. Importante mencionar que a compensação referente às perdas de ICMS (LC nº 201) a ser paga em 2024, no montante de R\$ 8,7 bilhões, foi antecipada para 2023. Em 2025, de acordo com a LC nº 201, a União pagará R\$ 4,5 bilhões a Estados, Distrito Federal e Municípios a título dessa compensação.

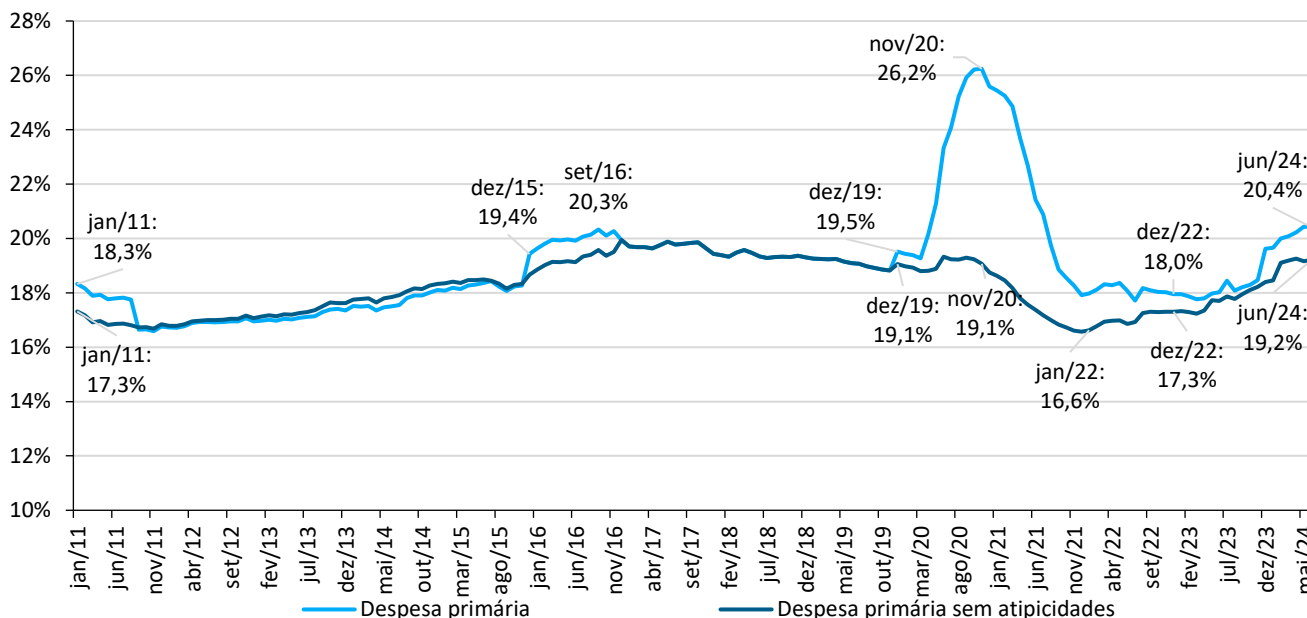
Em relação à despesa não recorrente referente a 2024, menciona-se a antecipação do abono anual (13º) aos aposentados e pensionistas do INSS, pago em abril, maio e junho. Essa despesa totalizou R\$ 67,6 bilhões, de acordo com as informações obtidas pela IFI junto à STN e Siga Brasil.

Feitas essas considerações, a despesa não recorrente da União, em 2023, somou R\$ 132,3 bilhões, enquanto, no primeiro semestre de 2024, essa despesa totalizou R\$ 44,5 bilhões (Tabela 5).

Desconsiderando os valores não recorrentes da série de despesa primária convencional, obtém-se a série de despesa primária recorrente. O Gráfico 7 mostra a evolução em 12 meses dessas duas séries, ambas em proporção do PIB, cujas trajetórias são de elevação a partir do início de 2023, logo após a promulgação da EC nº126, de 21 de dezembro de 2022. A título de ilustração, a despesa primária recorrente subiu 1,9 p.p. do PIB entre dezembro de 2022 e junho de 2023, de acordo com os cálculos da IFI.

Em linhas gerais, impulsionaram o aumento da despesa os seguintes fatores: (i) a regra de correção do salário-mínimo pela inflação e pelo crescimento real da economia, o que afeta a dinâmica de outras despesas do orçamento, como os benefícios previdenciários, o BPC, o seguro-desemprego e o abono salarial; e (ii) a volta dos mínimos constitucionais nas despesas de saúde e educação, atreladas ao comportamento, respectivamente, da receita corrente líquida da União e da receita líquida de impostos da União. Esta vinculação garante a expansão das despesas à medida que a arrecadação cresça.

GRÁFICO 7. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DA DESPESA PRIMÁRIA TOTAL CONVENCIONAL E RECORRENTE - % DO PIB

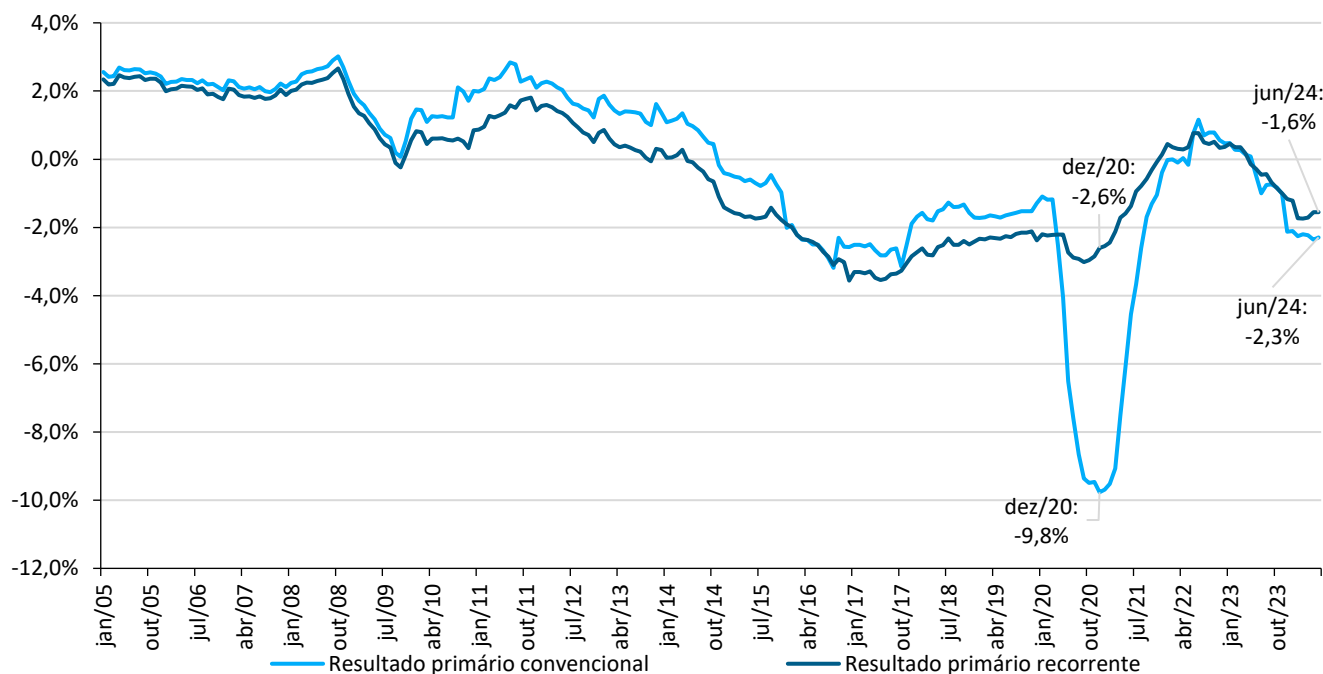


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Resultado primário do governo central em 2024

O Gráfico 8 apresenta a evolução em 12 meses do resultado primário convencional e do resultado primário recorrente do governo central, medidos em proporção do PIB.

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

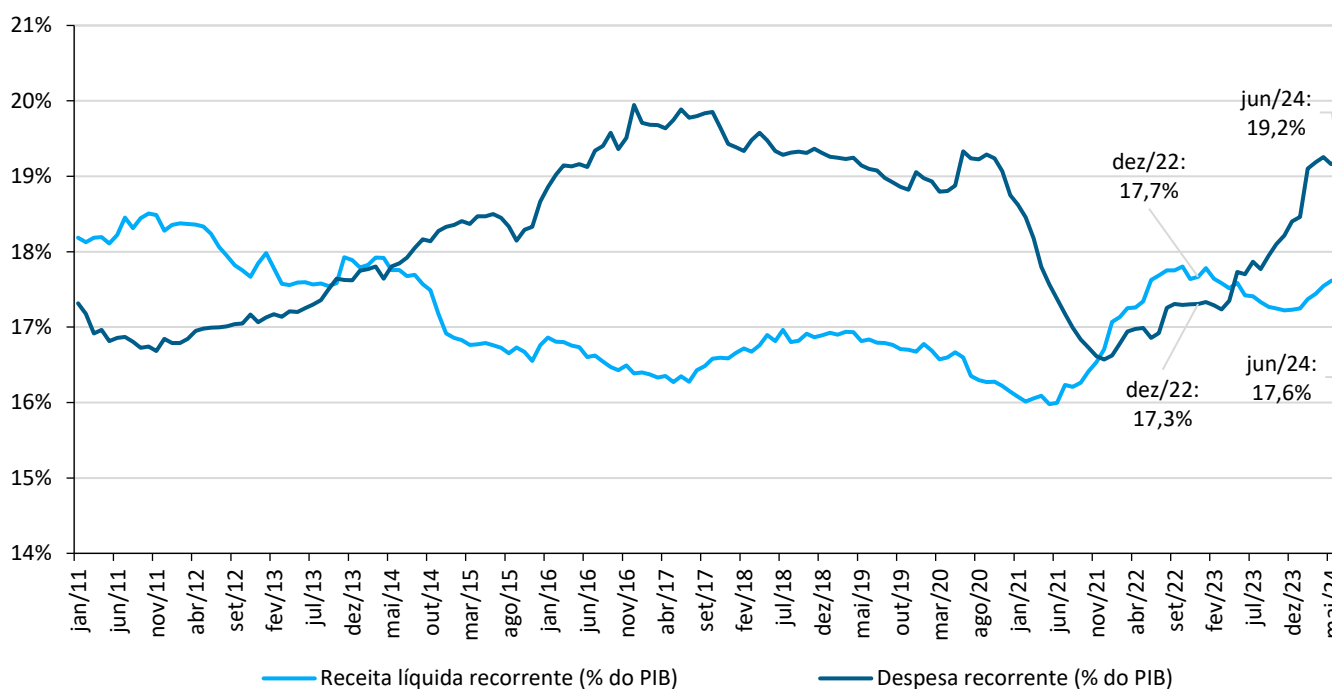


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Siga Brasil e Tesouro Gerencial. Elaboração: IFI.

De acordo com o Gráfico 8, o governo central teve déficit primário recorrente de 1,6% do PIB em junho de 2024, contra déficit primário convencional de 2,3% do PIB no período. É possível perceber uma piora nas trajetórias das séries em 2023 e uma relativa estabilidade em 2024, fruto das medidas de arrecadação aprovadas no segundo semestre de 2023. De todo modo, como sugere o déficit primário recorrente (1,6% do PIB nos 12 meses até junho de 2024), para que a meta de resultado primário fixada para o exercício financeiro de 2024 (déficit zero, com intervalo de tolerância de -0,25% do PIB a +0,25% do PIB) seja cumprida é necessário um esforço fiscal da ordem de 1,3 p.p. do PIB no segundo semestre do ano.

O Gráfico 9 permite visualizar a contribuição da receita líquida recorrente e da despesa recorrente para a trajetória do resultado primário recorrente do governo central. As séries são apresentadas no acumulado de 12 meses e em proporção do PIB. Em junho de 2024, a despesa recorrente alcançou 19,2% do PIB, ao passo que a receita líquida recorrente atingiu 17,6% do PIB, o que resulta no déficit primário recorrente de 1,6% do PIB mostrado no Gráfico 8. Em dezembro de 2022, enquanto a despesa recorrente foi de 17,3% do PIB, a receita líquida recorrente havia registrado 17,7% do PIB.

GRÁFICO 9. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DA RECEITA E DA DESPESA PRIMÁRIA RECORRENTE - % DO PIB



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Considerando as variações das séries, a despesa primária recorrente cresceu 1,1 p.p. do PIB em 2023 e 0,8 p.p. do PIB nos primeiros seis meses de 2024. A receita líquida, por sua vez, teve queda de 0,4 p.p. do PIB em 2023 e aumento de 0,4 p.p. do PIB no primeiro semestre de 2024.

Considerações sobre o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento da administração pública federal

Eduardo Nogueira

A execução de despesas discricionárias para complementos dos mínimos de saúde e educação voltarão a crescer, em virtude do retorno da vinculação dos mínimos constitucionais às receitas. Já a criação do piso de investimentos não deve gerar pressão adicional sobre a execução das despesas discricionárias, tendo em vista que foi fixado próximo aos valores mínimos históricos. O cálculo do nível mínimo de despesas discricionárias é complexo e depende de uma série de fatores, mas varia entre 1,7% e 2% do PIB, dependendo do nível de execução de políticas públicas recorrentes.

Introdução

O termo "*shutdown*" da máquina pública refere-se à paralisação das atividades governamentais devido à falta de aprovação do orçamento ou à insuficiência de recursos necessários para financiar tais operações. Em muitos sistemas de governo, especialmente em países como os Estados Unidos, o orçamento governamental precisa ser aprovado por seu parlamento antes de um novo ano fiscal começar. Se o Poder Legislativo não aprova o orçamento ou uma resolução contínua para financiar temporariamente o governo antes do prazo final, isso resulta em um *shutdown*.

Nos Estados Unidos, durante um *shutdown*, os serviços públicos não essenciais são suspensos, e muitos funcionários do governo são colocados em licença não remunerada, conhecida como "*furlough*"⁹. Os serviços considerados essenciais à segurança e bem-estar da população, como defesa, segurança pública e operações de emergência, continuam em funcionamento, embora muitas vezes com financiamento limitado e sujeitos a restrições operacionais.

Os *shutdowns* da máquina pública geralmente refletem impasses políticos ou desacordos significativos sobre questões orçamentárias. Eles podem ter impactos econômicos e sociais substanciais, afetando desde a pesquisa científica e a educação até a manutenção de parques e monumentos nacionais, dependendo da sua duração e abrangência.

Embora o conceito de *shutdown* seja mais comumente associado ao governo dos Estados Unidos, devido à sua estrutura política e orçamentária específica, outros países podem enfrentar situações semelhantes, sob diferentes denominações, quando há impasses na aprovação do orçamento ou na autorização de gastos governamentais.

No contexto orçamentário brasileiro, o termo *shutdown* se popularizou em 2015¹⁰, quando o governo federal implementou, ao longo do ano, o maior contingenciamento¹¹ de despesas discricionárias realizado desde a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal¹² (LRF), que correspondeu a 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB).

Visto que as despesas primárias obrigatórias mantêm uma tendência histórica de crescimento em termos reais, o contingenciamento de despesas discricionárias tem sido um dos principais instrumentos de gestão fiscal com vistas ao alcance da meta de resultado primário pré-estabelecida. Desta forma, começou-se a discutir em que patamar a máquina pública seria inviabilizada, ou seja, qual seria o nível mínimo de execução de despesas discricionárias necessário para a continuidade da prestação dos serviços públicos.

⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/bdhhw4dv>.

¹⁰ O termo ficou famoso no Brasil em 2013, por causa do *shutdown* do governo Barack Obama, o primeiro desde 1996. Disponível em: <https://tinyurl.com/3fwu99un>. Provavelmente esse fato influenciou a utilização no contexto brasileiro a partir de 2015.

¹¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/59zeaytp>.

¹² Disponível em: <https://tinyurl.com/3vymbzyr>.

Ao longo da vigência do teto de gastos¹³ o assunto voltou diversas vezes à discussão, tendo em vista que as projeções fiscais de médio prazo já indicavam a dificuldade de se manter a máquina pública funcionando¹⁴. A IFI, desde o RAF nº 4¹⁵, de maio de 2017, se debruça sobre o assunto, buscando estabelecer tanto uma margem fiscal, quanto um montante mínimo de despesas discricionárias.

Nesse contexto, a margem fiscal calculada pela IFI constituía um subconjunto das despesas discricionárias passíveis de serem comprimidas, considerando que, o conjunto de despesas discricionárias contém despesas de execução obrigatória, como o complemento de despesas de saúde e educação, para que os valores mínimos constitucionais sejam observados.

Em valores da época, a IFI calculou uma margem fiscal de R\$ 114 bilhões com um montante não passível de compressão de R\$ 70 bilhões. Esses valores foram fixados com base em valores informados¹⁶ pelo Poder Executivo no contingenciamento efetuado no primeiro bimestre de 2017.

O assunto voltou à pauta por ocasião da discussão do Regime Fiscal Sustentável (RFS)¹⁷, que viria a substituir o Teto de Gastos, pois a proposta original enviada pelo Poder Executivo (PLP nº 93/2023) alterava a sistemática de contingenciamentos prevista na LRF. De acordo com a exposição de motivos¹⁸ do projeto de lei, a mudança da lógica de contingenciamento que pela proposta passaria a ser facultativa, era uma forma de evitar que políticas importantes deixassem de ser continuadas por conta de frustrações, às vezes pontuais, de receitas.

De fato, a série histórica¹⁹ de proporção de despesas discricionárias em relação ao total das despesas primárias executadas atingiu os menores índices nos anos de 2022 e 2023, quando as despesas obrigatórias atingiram 92% do total das despesas primárias, demonstrando que a questão continua atual, conforme pode ser observado na Tabela 6 abaixo:

TABELA 6. PROPORÇÃO DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS E OBRIGATÓRIAS EM RELAÇÃO À DESPESA PRIMÁRIA EXECUTADA

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Discricionárias | 14,2% | 12,7% | 14,1% | 14,0% | 12,4% | 10,4% | 9,4% | 9,1% | 9,4% | 10,5% | 23,3% | 12,2% | 8,1% | 8,2% |
| Obrigatórias | 85,8% | 87,3% | 85,9% | 86,0% | 87,6% | 89,6% | 90,6% | 90,9% | 90,6% | 89,5% | 76,7% | 87,8% | 91,9% | 91,8% |

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Cabe lembrar que o RFS preservou a aplicação das vedações previstas nos incisos I a IX do art. 167-A da Constituição Federal, no âmbito dos gastos sujeitos ao limite de despesa, no caso de a proporção da despesa primária obrigatória superar 95% da despesa primária total, conforme valor apurado no exercício financeiro anterior.

Em termos do PIB, os valores de 2022 e 2023 também marcam o mínimo da série iniciada em 2010. A Tabela 7 abaixo ainda permite acompanhar a evolução das despesas ao longo dos anos. No período de 2010 a 2016, antes do Teto de Gastos, as despesas obrigatórias subiram 2,8 pontos percentuais (p.p.) do PIB, passando de 18,1% para 20,9% do PIB. Em contrapartida, as despesas discricionárias foram comprimidas, caindo 0.8 p.p., de 3,0% do PIB para 2,2%.

¹³ Disponível em: <https://tinyurl.com/5frxyw9f>.

¹⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/4tbbyac9>.

¹⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/4752x3jc>.

¹⁶ “Após a reavaliação de receitas e despesas primárias do primeiro bimestre de 2017, identificou-se uma necessidade de redução nas despesas discricionárias da ordem de R\$ 58 bilhões. O contingenciamento, contudo, restringiu-se a R\$ 42 bilhões, tendo como uma das justificativas o impacto que a limitação de R\$ 58 bilhões teria no funcionamento das políticas públicas. Portanto, o contingenciamento de R\$ 42 bilhões, que incidiu sobre uma margem fiscal de R\$ 114 bilhões, sugere um montante não passível de compressão em torno de R\$ 70 bilhões”.

¹⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/bdz5btpe>.

¹⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/2ntvvjzf>.

¹⁹ No presente trabalho foi utilizada uma base de dados única, contendo diversos classificadores qualitativos e quantitativos da despesa executada entre 2010 e 2023, com a finalidade de manter a consistência interna do trabalho. Assim, foi possível realizar uma série de cruzamentos de dados, para encontrar as diversas sobreposições entre as variadas despesas discricionárias detalhadas ao longo do texto. Importante destacar que, para manter a consistência interna, perdeu-se parcialmente a externa, ou seja, os valores apontados no trabalho não são exatamente os mesmos que os apontados nas séries oficiais. Ocorre que cada despesa possui sua metodologia distinta de apuração. Os mínimos constitucionais de saúde, educação e o computo do custeio administrativo, por exemplo, possuem metodologias relativamente incompatíveis entre si. Desta forma, os valores apresentados ao longo do trabalho não são exatamente os mesmos calculados com base nas metodologias oficiais. Entretanto, essa diferença, além de não ser muito significativa, não tem impacto nas principais conclusões do presente trabalho.

TABELA 7. EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS, OBRIGATÓRIAS E TOTAIS EM RELAÇÃO AO PIB

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Discricionárias (% PIB) | 3,0% | 2,6% | 3,0% | 3,0% | 2,7% | 2,3% | 2,2% | 2,1% | 2,2% | 2,5% | 6,9% | 2,7% | 1,8% | 2,0% |
| Obrigatórias (% PIB) | 18,1% | 18,3% | 18,3% | 18,4% | 19,0% | 20,0% | 20,9% | 20,9% | 20,8% | 21,0% | 22,6% | 19,5% | 20,8% | 21,9% |
| Primárias (% PIB) | 21,1% | 20,9% | 21,3% | 21,4% | 21,7% | 22,3% | 23,1% | 23,0% | 23,0% | 23,4% | 29,5% | 22,2% | 22,6% | 23,9% |

Fonte: Siga Brasil e IBGE. Elaboração: IFI.

Nos três anos iniciais da regra do Teto de Gastos, entre 2017 e 2019, observa-se que a despesa obrigatória permaneceu estável em 21% do PIB, possibilitando uma pequena descompressão das despesas discricionárias em 0,4 p.p., de 2,1% para 2,5% do PIB. O ano de 2020 marcou o pico das despesas discricionárias e das obrigatórias, em função dos gastos extraordinários com o enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Em 2021, já se observa uma retomada do controle da despesa pública, com redução de 3,1 p.p. e 4,2 p.p., respectivamente. Em 2022 e 2023, volta a ampliação das despesas obrigatórias e a redução das discricionárias.

Em termos reais, corrigidos pelo IPCA de 2023, o ano de 2013 apresentou o maior valor para as despesas discricionárias, totalizando R\$ 283,2 bilhões. O menor valor ocorreu em 2017, primeiro ano do Teto de Gastos, com R\$ 189,9 bilhões, o que representou uma redução de R\$ 93,2 bilhões, em termos reais, em relação ao maior valor, o que mostra a grande variabilidade da execução das despesas discricionárias, conforme a Tabela 8 abaixo.

TABELA 8. EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS EXECUTADAS (R\$ BILHÕES) EM VALORES CORRENTES E CONSTANTES (2023) E VARIAÇÃO EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|-------|
| Correntes | 116,6 | 116,0 | 144,4 | 159,5 | 155,3 | 138,9 | 136,9 | 137,9 | 151,8 | 181,5 | 523,5 | 245,0 | 184,0 | 212,3 |
| Constantes | 247,1 | 230,8 | 271,5 | 283,2 | 259,2 | 209,4 | 194,2 | 189,9 | 201,5 | 231,0 | 637,7 | 271,2 | 192,5 | 212,3 |
| Variação | | -6,6% | 17,7% | 4,3% | -8,5% | -19,2% | -7,3% | -2,2% | 6,1% | 14,6% | 176,0% | -57,5% | -29,0% | 10,3% |

Fonte: Siga Brasil e IBGE. Elaboração: IFI.

A proposta de contingenciamento facultativo prevista inicialmente no PLP nº 93/2023 foi alterada, ao longo da discussão no Congresso Nacional, e a versão final aprovada manteve o contingenciamento como medida obrigatória, nos termos originais da LRF, preservando-se, não obstante, um “nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública”, conforme estabelecido no § 2º do art. 7º da LC 200/2023²⁰, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável.

De acordo com o normativo, esse nível mínimo é de 75% do valor autorizado na respectiva Lei Orçamentária Anual (LOA), não configurando infração à LRF o descumprimento do limite inferior da meta de resultado primário, relativamente ao agente responsável que observar o contingenciamento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias.

Uma avaliação inicial da série histórica de despesas discricionárias executadas, frente à dotação inicial autorizada na LOA, parece corroborar que tal medida seria um bom indicador de nível mínimo de despesas, tendo em vista que o único ano com este limite não foi observado ocorreu justamente em 2015. 2022 foi o segundo período com menor percentual de execução em relação à dotação inicial fixada na LOA (porém um pouco acima dos 75%), conforme Tabela 9 abaixo:

²⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/you5rfu2m>.

TABELA 9. DESPESA DISCRICIONÁRIA EXECUTADA, DOTAÇÃO AUTORIZADA NA LOA E PERCENTUAL DE EXECUÇÃO

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|
| Despesa Executada (a) | 116,6 | 116,0 | 144,4 | 159,5 | 155,3 | 138,9 | 136,9 | 137,9 | 151,8 | 181,5 | 523,5 | 245,0 | 184,0 | 212,3 |
| Dotação Inicial (b) | 128,6 | 143,3 | 164,1 | 181,4 | 185,0 | 200,6 | 142,3 | 161,1 | 139,1 | 137,7 | 135,6 | 129,2 | 235,2 | 208,1 |
| a/b (%) | 90,6% | 81,0% | 88,0% | 87,9% | 84,0% | 69,3% | 96,2% | 85,6% | 109,1% | 131,8% | 386,2% | 189,7% | 78,2% | 102,0% |

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Entretanto, alguns pontos devem ser levados em consideração. Inicialmente, é preciso destacar que a lei fala em despesa autorizada (e não atualizada), ou seja, ignora os créditos adicionais que modificam o valor autorizado na LOA ao longo do exercício.

Em segundo lugar, o valor executado não corresponde exatamente ao valor da despesa atualizada da LOA descontados os contingenciamentos, tendo em vista que nem toda dotação é executada devido às ineficiências do processo de execução dos recursos orçamentários, relativamente comum para algumas despesas discricionárias.

Por fim, dada a dinâmica de crescimento das despesas obrigatórias e as necessidades das metas de resultado primário, é possível que os valores autorizados na LOA para a execução de despesas discricionárias venham a ficar bem próximos (ou até mesmo aquém) do mínimo necessário para a execução das políticas públicas²¹. Assim, um contingenciamento da ordem de 25% das discricionárias já seria suficiente para inviabilizar a atuação governamental.

De fato, o valor de referência utilizado no RFS, apontado como “nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública”, se aproxima mais de um valor mínimo de contingenciamento, dado que, em condições normais, o Poder Executivo não teria muitos incentivos²² para reduzir, além desse limite, a própria margem de execução das despesas discricionárias.

Margem de contingenciamento

Se o valor de referência na legislação não corresponde, de fato, ao valor de referência para o *shutdown* da máquina pública, volta-se ao ponto anterior em que é preciso encontrar qual seria esse valor, agora também diante das novas regras estabelecidas no RFS em relação ao piso de investimentos.

Para tanto, dispõe-se da estrutura atual do orçamento público, organizada em programas de trabalho que contêm informações qualitativas e quantitativas da execução orçamentária, para que seja possível estimar alguns agregados entre as despesas discricionárias.

Diferentemente do que foi proposto no já citado RAF nº 4/2017 que definiu a margem fiscal como sendo a diferença entre o teto de gastos e as despesas obrigatórias e incomprimíveis da União, neste relatório busca-se encontrar o valor de referência que poderia ser contingenciado, sem deixar de cumprir as condicionantes legais que incidem sobre as despesas discricionárias, além da preservação de um nível mínimo de despesas de custeio.

²¹ Conforme visto no item “2.2.2.3 Suficiência do limite de despesas do Regime Fiscal Sustentável” do RAF 89. Disponível em: <https://tinyurl.com/4m4vczcf>.

²² O afastamento da punibilidade ao gestor pelo contingenciamento até o nível mínimo de despesas discricionárias não afasta a necessidade de se adotar, no exercício seguinte, as demais medidas em caso de descumprimento da meta (redução do crescimento das despesas para 50% e vedações ao aumento de despesas obrigatórias). Assim, ainda existiriam, em tese, incentivos para buscar o cumprimento da meta. Entretanto, pelo histórico brasileiro de constantes alterações das metas fiscais estabelecidas na LDO, é mais provável que, diante da necessidade de contingenciamento tão significativo das despesas discricionárias, o Poder Executivo busque a alteração da meta fiscal e não o seu cumprimento.

Despesas discricionárias rígidas

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) passou a adotar no Relatório de Projeções Fiscais²³ o termo “despesas discricionárias rígidas” para denominar as despesas discricionárias de execução compulsória com vistas ao cumprimento dos percentuais mínimos de saúde e educação, do piso de investimento estabelecido pelo RFS e das emendas parlamentares de execução obrigatória. Essas despesas são detalhadas a seguir.

Mínimos constitucionais de saúde e de educação

A Constituição Federal, em seu arts. 198 e 212, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “b”, apresentam a base legal das despesas mínimas da União em saúde e em educação, vinculadas a determinados conceitos de receita. Mais especificamente, as despesas da União em ações e serviços públicos de saúde²⁴ (ASPS) devem ser de, no mínimo, 15% da Receita Corrente Líquida (RCL); e em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino²⁵ (MDE), de, no mínimo, 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI).

Nota-se que tal vinculação é associada ao fluxo do ano corrente, ou seja, a receita computada até dezembro é a referência para o gasto mínimo que também deve ser realizado até dezembro. Isso gera dificuldades de cumprimento dos mínimos ao longo da execução orçamentária que são ainda mais difíceis de serem previstos, tendo em vista a volatilidade²⁶ dessas receitas (RCL e RLI).

Importante notar que se trata apenas de gastos mínimos. Não há impedimentos para que o governo execute valores superiores com essas políticas, o que de fato ocorre todos os anos, como visto, muito em função da questão da contemporaneidade da apuração de receitas e despesas e da volatilidade das receitas de referência.

Vale lembrar que a dinâmica das despesas com saúde e com educação havia sido alterada com o Teto de Gastos, que determinava que a despesa mínima com ASPS e MDE, assim como as emendas individuais e de bancada, seria equivalente a uma base corrigida por variação igual à do Teto de Gastos (IPCA). A EC 126/2022, entretanto, estabeleceu que, com a promulgação do RFS, ficam revogados esses dispositivos, de forma que as regras previstas anteriormente nos arts. 198 e 212 da Constituição passaram a vigorar novamente.

Assim, a revogação do disposto no art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a promulgação do RFS, implicou o retorno à regra de vinculação constitucional dos gastos mínimos em saúde e educação à receita.

Importante destacar que as despesas que contam para os gastos mínimos em saúde e educação são, em sua maioria, classificadas como obrigatórias e que nem todas as despesas classificadas nas funções saúde e educação contam para a verificação dos mínimos constitucionais.

Gastos gerais de administração, previdência, pagamento de dívidas, restos a pagar cancelados e investimentos em infraestrutura que não estejam diretamente relacionados à manutenção e desenvolvimento do ensino²⁷ ou à prestação de serviços de saúde²⁸ geralmente não são despesas elegíveis para cômputo dos mínimos.

Para facilitar o cálculo destas despesas foram criados os Identificadores de Uso (IU), seis para Saúde (em 2013) e oito para a educação (em 2018), que serviram como instrumento²⁹ para avaliar o comprometimento das despesas discricionárias com o complemento para atingir os valores mínimos constitucionais. O resultado pode ser observado na Tabela 10 abaixo.

²³ Disponível em: <https://tinyurl.com/ynt59nzi>.

²⁴ Definidos na Lei Complementar 141/2012. Disponível em: <https://tinyurl.com/2jxxz74>.

²⁵ Definidos na Lei 9394/96. Disponível em: <https://tinyurl.com/vzs8mt2e>.

²⁶ O box 3 do Relatório de Projeções Fiscais da STN, citado anteriormente, explica mais profundamente a questão da volatilidade das receitas.

²⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/5n73uu9j>.

²⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/3bbc6u9s>.

²⁹ Reconstruímos os gastos mínimos de saúde e educação para que a série histórica desde 2010 pudesse ser utilizada, entretanto, os valores anteriores à utilização dos identificadores de uso são uma estimativa e não devem ser encarados como números absolutos. A apuração desses valores é tarefa complexa e não obedece a critérios consistentes ao longo do tempo, conforme visto nas notas de rodapé anteriores.

TABELA 10. EVOLUÇÃO DOS COMPLEMENTOS DOS MÍNIMOS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO EM VALORES CORRENTES E CONSTANTES (2023) (R\$ BILHÕES)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ASPS corrente | 9,3 | 9,9 | 12,3 | 13,8 | 15,5 | 15,7 | 19,0 | 27,2 | 25,5 | 28,3 | 64,7 | 53,2 | 31,2 | 43,7 |
| MDE corrente | 15,4 | 19,3 | 26,5 | 28,9 | 31,4 | 29,8 | 26,2 | 22,0 | 20,5 | 22,3 | 18,9 | 17,4 | 18,7 | 27,1 |
| ASPS constante | 19,8 | 19,6 | 23,1 | 24,5 | 25,9 | 23,7 | 26,9 | 37,5 | 33,8 | 36,1 | 78,8 | 58,9 | 32,6 | 43,7 |
| MDE constante | 32,7 | 38,3 | 49,9 | 51,3 | 52,3 | 45,0 | 37,1 | 30,4 | 27,3 | 28,4 | 23,0 | 19,2 | 19,6 | 27,1 |

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

É possível observar que o comprometimento das despesas discricionárias com os valores mínimos de saúde e educação possui comportamentos distintos. Em termos reais, as despesas discricionárias com ASPS partem de um nível mínimo, em 2011, e atingem o valor máximo em 2023 (descontando os anos de 2020 e 2021, que apresentaram despesas extraordinárias de saúde em função da pandemia de Covid-19), com algumas oscilações ao longo do tempo.

Já as despesas discricionárias envolvidas com MDE, em termos reais, apresentaram crescimento entre 2010 e 2014 (quando atingiram o valor máximo da série), seguidas de forte redução (63,2%) entre 2014 e 2021 (ano que atingiu o valor mínimo), tendo ocorrido recuperação em 2022 e 2023.

Em proporção do PIB, observa-se uma inversão entre os valores mínimos de saúde e educação, que eram de 0,2% e 0,4%, respectivamente, em 2010, e passaram para 0,4% e 0,2% em 2023, totalizando os mesmos 0,6% do PIB do início da série, conforme observado na Tabela 11 abaixo.

TABELA 11. EVOLUÇÃO DOS COMPLEMENTOS DOS MÍNIMOS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO PIB

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ASPS (% PIB) | 0,2% | 0,2% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,8% | 0,6% | 0,3% | 0,4% |
| MDE (% PIB) | 0,4% | 0,4% | 0,6% | 0,5% | 0,5% | 0,5% | 0,4% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,2% |

Fonte: Siga Brasil e IBGE. Elaboração: IFI.

De 2024 em diante é provável que a execução de despesas discricionárias para complementos dos mínimos de saúde e educação voltem a crescer³⁰, para percentuais próximos, ou superiores, aos observados antes do Teto de Gastos (totalizando 0,8% do PIB), acompanhando a tendência de crescimento das despesas totais com ASPS e MDE em virtude do retorno da vinculação dos mínimos constitucionais às receitas.

Piso de investimentos

O Regime Fiscal Sustentável estabelece (art. 10, caput e §§ 1º e 2º) um “piso de investimentos” equivalente a 0,6% do PIB estimado no PLOA para despesas primárias classificadas nos grupos de natureza de despesa (GND) 4 (investimentos) e 5 (inversões financeiras). Neste último caso, quando a despesa se destinar a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais, como o Programa Minha Casa, Minha Vida³¹ (PMCMV), por exemplo.

³⁰ Em 2022, por exemplo, de acordo com os dados da Prestação de Contas do Presidente da República, o mínimo pela regra anterior ao Teto de Gastos (18% da RLI) seria de R\$ 90,7 bilhões e foram gastos R\$ 84 bilhões com MDE. Para as ASPS, foram gastos R\$ 151,8 bilhões e o mínimo calculado pela regra atual (15% da RCL) seria de R\$ 188 bilhões. Assim, pela regra atual, seriam necessários mais R\$ 42,9 bilhões para cumprimento dos mínimos constitucionais (divididos entre despesas obrigatórias e discricionárias). Disponível em: <https://tinyurl.com/32bkuh2y>.

³¹ Até 2012 as despesas com o programa eram todas classificadas como despesas correntes. Desde 2013, por força da edição da Lei 12.693/2012, as despesas são majoritariamente executadas por inversões financeiras, embora ainda existam despesas correntes associadas ao programa. Disponível em: <https://tinyurl.com/3x5bb8vh>.

A versão do projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo previa que as programações orçamentárias destinadas a essas ações não poderiam ser inferiores ao montante dos investimentos programados na lei orçamentária anual do exercício de 2023, devidamente corrigidos pela inflação (IPCA) a cada ano, mas o texto final acabou por fazer a vinculação pelo PIB previsto no PLOA.

Cabe destacar que, no caso de adoção de projeções macroeconômicas otimistas na LOA que não vierem a se concretizar, causando frustração das receitas, é provável que o piso de investimentos não seja observado na execução (apenas no orçamento), tendo em vista que as despesas com investimentos permanecem passíveis de contingenciamento.

Para entender o alcance da nova regra é possível fazer uma análise retrospectiva e verificar como se comportaram as despesas com investimentos ao longo do período (quando o piso não existia), conforme demonstrado na Tabela 12 abaixo.

TABELA 12. EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM VALORES CORRENTES E CONSTANTES (2023) (R\$ BILHÕES)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------------------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Investimentos (GND 4) discricionárias | 52,76 | 47,67 | 65,61 | 65,52 | 54,97 | 36,72 | 37,45 | 44,45 | 42,50 | 40,45 | 43,85 | 43,16 | 46,14 | 65,28 |
| Inversões (GND 5) discricionárias (MCMV) | 0,0 | 0,0 | 7,6 | 10,7 | 14,5 | 5,0 | 4,5 | 2,1 | 2,6 | 3,4 | 1,7 | 1,1 | 1,0 | 7,8 |
| Investimentos (GND 4) obrigatórias | 0,6 | 0,8 | 1,1 | 1,2 | 1,0 | 0,9 | 0,7 | 0,6 | 1,6 | 2,1 | 3,4 | 3,0 | 5,1 | 3,4 |
| TOTAL corrente | 53,4 | 48,4 | 74,2 | 77,4 | 70,5 | 42,6 | 42,6 | 47,2 | 46,7 | 45,9 | 48,9 | 47,2 | 52,2 | 76,5 |
| TOTAL constante | 113,1 | 96,4 | 139,5 | 137,5 | 117,6 | 64,2 | 60,4 | 65,1 | 62,1 | 58,5 | 59,6 | 52,2 | 54,6 | 76,5 |

Fonte: Siga Brasil e IBGE. Elaboração: IFI.

É possível comprovar a redução significativa (62,5%) dos investimentos, em termos reais, saindo de R\$ 139,5 bilhões, em 2012, para R\$ 52,2 bilhões em 2021. Houve certa recuperação em 2023 com o espaço fiscal criado pela Emenda Constitucional (EC) da Transição³², mas ainda abaixo dos valores observados entre 2010 e 2014.

Também é possível avaliar se as despesas executadas com investimentos, em função do PIB previsto na LOA e do PIB nominal efetivamente realizado, estão próximas ao valor de referência na legislação, ou seja, se o piso de investimentos previsto no RFS vai ampliar a necessidade de execução das despesas discricionárias rígidas. Os resultados podem ser conferidos na Tabela 13 abaixo.

TABELA 13. EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM RELAÇÃO AO PIB PREVISTO NA LDO E AO PIB REALIZADO (R\$ BILHÕES)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
| PIB LDO | 3.377,60 | 3.802,83 | 4.510,37 | 5.027,50 | 5.397,95 | 5.734,49 | 6.336,50 | 6.247,06 | 7.244,29 | 7.549,33 | 7.875,50 | 8.150,40 | 8.886,40 | 10.470,30 |
| 0,6% PIB LDO | 20,27 | 22,82 | 27,06 | 30,17 | 32,39 | 34,41 | 38,02 | 37,48 | 43,47 | 45,30 | 47,25 | 48,90 | 53,32 | 62,82 |
| Investimentos / PIB LDO | 1,58% | 1,27% | 1,65% | 1,54% | 1,31% | 0,74% | 0,67% | 0,76% | 0,65% | 0,61% | 0,62% | 0,58% | 0,59% | 0,73% |
| PIB nominal | 3.885,85 | 4.376,38 | 4.814,76 | 5.331,62 | 5.778,95 | 5.995,79 | 6.269,33 | 6.585,48 | 7.004,14 | 7.389,13 | 7.609,60 | 9.012,14 | 10.079,68 | 10.867,76 |
| Investimentos / PIB nominal | 1,37% | 1,11% | 1,54% | 1,45% | 1,22% | 0,71% | 0,68% | 0,72% | 0,67% | 0,62% | 0,64% | 0,52% | 0,52% | 0,70% |

Fonte: Siga Brasil, LDO anuais e IBGE. Elaboração: IFI.

Duas conclusões surgem da análise dos dados apresentados. A primeira é que, na maior parte das vezes (em 10 dos últimos 14 anos avaliados), o PIB efetivo foi maior que o PIB previsto na LOA, o que significa que, se mantida a tendência, a proporção de investimentos em relação ao PIB nominal deve ser menor que a estimada na LDO.

A segunda é que o valor de referência, 0,6% do PIB estimado na LOA, é equivalente aos mínimos históricos de investimentos como proporção do PIB observados em 2021 e 2022. Se a proposta do Poder Executivo estivesse em vigor o piso de investimentos seria fixado em valores maiores, próximos ao observado entre 2015 e 2018.

³² Disponível em: <https://tinyurl.com/mtujjj6m>.

Por fim, deve-se destacar que existe sobreposição entre investimentos e gastos mínimos com saúde e educação. No período analisado, entre 2010 e 2023, 20% das despesas discricionárias com investimentos também foram contadas como gastos com ASPS e MDE.

Emendas parlamentares de execução obrigatória

As emendas parlamentares³³ de execução obrigatória são disciplinadas pelo art. 166, §§ 9º a 12, da Constituição Federal que estabelece que as emendas individuais serão equivalentes a 2% da RCL do exercício anterior ao encaminhamento do PLOA enquanto as emendas de bancada serão obrigatórias no montante de 1% da mesma receita.

De forma semelhante como ocorria com os mínimos constitucionais de saúde e de educação, durante a vigência do Teto de Gastos, as emendas parlamentares obrigatórias eram corrigidas pelo valor do IPCA e agora voltaram a ser indexadas em função das receitas.

Até 2013 não existia um identificador específico para emendas parlamentares no orçamento. Em 2014, foi criado o identificador de Resultado Primário (RP) 6 para indicar as emendas individuais. Entre 2016 e 2019 foram utilizados Planos Orçamentários (PO) para indicar as emendas de bancada, de comissão e de relator. Em 2017, foi criado o RP 7 para emendas impositivas de bancada e, em 2020, os RP 8 e 9 para emendas de comissão e relator, respectivamente.

Utilizando esses indicadores³⁴ é possível constatar que as emendas parlamentares são predominantemente alocadas em despesas de saúde e investimentos. Em média, entre 2010 e 2023, considerando as emendas impositivas, 43,4% foram utilizadas em despesas classificadas como ASPS, 1,7% em MDE, 45,9% em investimentos e 9% para demais despesas discricionárias.

Levando em conta as emendas não impositivas, a distribuição entre ASPS, MDE, investimentos e demais despesas foi, em média, de 0,3%, 1,4%, 96,6% e 1,7% respectivamente. Considerando todo o universo de emendas parlamentares a distribuição ficou, respectivamente, em 35,1%, 1,6%, 55,7% e 7,6%.

Desta forma, em média 92,4% das emendas parlamentares também são computadas para o cumprimento dos mínimos constitucionais e do piso de investimentos.

Despesas discricionárias não rígidas

As despesas discricionárias não rígidas são compostas, basicamente, pelo custeio administrativo, pelo custeio ampliado e por demais despesas recorrentes e não recorrentes.

Custeio administrativo e custeio ampliado

De acordo com a definição³⁵ estabelecida pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o custeio administrativo do Governo Federal compõe-se de um grande espectro de despesas que constituem a base para a prestação de serviços públicos e compreendem gastos correntes relativos a apoio administrativo - energia elétrica, água, telefone, pessoal de apoio, entre outros.

Dentro da estrutura organizacional dos órgãos da administração pública, o que tradicionalmente se denomina “área meio” – responsável pela gestão logística de cada entidade, quer seja um ministério, universidade, autarquia, agência, fundação etc. – corresponde efetivamente às despesas que dão o suporte necessário para a consecução dos gastos finalísticos, que se traduzem nas entregas efetivas dos bens e serviços à sociedade.

³³ Disponível em: <https://tinyurl.com/3trcp3cf>.

³⁴ Os resultados foram obtidos apenas pela consulta aos indicadores de resultado primário. Embora alguns valores que só são reconhecidos por meio da consulta ao plano orçamentário não estejam incluídos, os resultados apresentados permanecem válidos, pois existem condicionantes para a indicação de despesas para a função saúde. Além disso, os parlamentares possuem preferências consistentes para a indicação de despesas em investimentos para os valores livres de vinculação.

³⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/5fm2nw2r>.

A partir da análise da classificação dos gastos públicos federais por natureza de despesa no seu maior nível de detalhamento, qual seja, o subelemento, e com base na execução orçamentária, foram identificados os subelementos de despesa mais representativos do custeio dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e classificados em itens de custeio que, por sua vez, foram agrupados em nove grupos.³⁶

Assim, conforme definição do MGI, o custeio administrativo abrange uma lista restritiva de 242 subelementos de despesa executados pelo Poder Executivo. Os valores e demais informações podem ser consultados no Painel de Custeio Administrativo³⁷. Para esta avaliação incluiu-se os demais poderes e órgãos autônomos no cálculo do custeio administrativo, mantendo-se a seleção de subelementos de despesas. Além disso, computou-se o custeio ampliado, englobando outros subelementos de despesa que não são computados pelo MGI, mas que estão diretamente ligados aos elementos de despesa que compõe o custeio administrativo³⁸.

Com exceção de despesas de investimentos, também existem sobreposições relevantes entre custeio administrativo e ampliado e as outras despesas discricionárias vistas anteriormente. Em média, 27,3% das despesas de custeio administrativo são contabilizadas como mínimos de saúde e de educação ou são provenientes de emendas parlamentares.

No custeio ampliado as sobreposições são maiores, tendo em vista que abrangem, por exemplo, a compra de materiais hospitalares ou didáticos, que não está inclusa no custeio administrativo. Em média, 59,6% das despesas de custeio ampliado são contabilizadas como mínimos de saúde e de educação ou são provenientes de emendas parlamentares. Somando-se o custeio administrativo e o custeio ampliado, as sobreposições chegam a 33,9% do custeio total.

A Tabela 14 abaixo destaca a evolução, em valores constantes (2023), das despesas discricionárias gastas com custeio administrativo e ampliado ao longo do período.

TABELA 14. EVOLUÇÃO DO CUSTEIO ADMINISTRATIVO E AMPLIADO EM VALORES CONSTANTES (2023) (R\$ BILHÕES)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Custeio administrativo | 62,9 | 60,6 | 64,6 | 64,7 | 64,7 | 59,4 | 58,7 | 57,4 | 55,9 | 53,3 | 47,6 | 43,7 | 47,4 | 50,2 |
| Custeio ampliado | 18,4 | 16,8 | 17,4 | 17,2 | 17,1 | 14,7 | 17,7 | 14,2 | 12,9 | 13,5 | 12,7 | 12,5 | 9,1 | 12,1 |
| Custeio total | 81,2 | 77,3 | 82,0 | 81,9 | 81,9 | 74,2 | 76,4 | 71,5 | 68,8 | 66,8 | 60,4 | 56,2 | 56,5 | 62,2 |

Fonte: Siga Brasil e IBGE. Elaboração: IFI.

Em termos reais, é possível perceber que ocorreu uma redução de 31,5% dos gastos com custeio no período compreendido entre 2012, valor máximo da série (R\$ 82 bilhões), e 2021, valor mínimo do período (R\$ 56,2 bilhões). Em 2023, com base no espaço fiscal criado pela EC da Transição, os gastos com custeio voltaram a subir (10%) em comparação com 2022.

Demais despesas recorrentes e não recorrentes

As demais despesas recorrentes e não recorrentes representam o grupo que, em tese, pode ser comprimido com maior grau de flexibilidade (principalmente as despesas não recorrentes), embora isso signifique, no caso das recorrentes, a redução de políticas públicas já estabelecidas e no caso das não recorrentes, a não realização de alguma política pública pontual.

³⁶ Assim definidos: serviços de apoio; material de consumo; tecnologia da informação e comunicação; locação e conservação de bens imóveis; energia elétrica e água; locação e conservação de bens móveis; diárias e passagens; serviços de comunicação em geral e telecomunicações e outros serviços.

³⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/tkwsy6ps>.

³⁸ Ou seja: contratação por tempo determinado; diárias – civil; diárias – militar; material de consumo; premiações culturais, artísticas, científicas, desportivas e outras; material, bem ou serviço para distribuição gratuita; passagens e despesas com locomoção; outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização; serviços de consultoria; outros serviços de terceiros - pessoa física; locação de mão-de-obra; outros serviços de terceiros - pessoa jurídica; serviços de tecnologia da informação e comunicação - pessoa jurídica; e aquisição de produtos para revenda.

As principais políticas públicas recorrentes (executadas por despesas discricionárias) são: auxílio a estudantes e pesquisadores; auxílios financeiros a pessoas físicas³⁹; Programa Minha Casa, Minha Vida; outros auxílios e contribuições⁴⁰ e participação no capital social de empresas estatais⁴¹.

As políticas públicas não recorrentes envolvem ações pontuais com grande dispêndio de recursos e que não ocorrem todos os anos. As principais políticas não recorrentes executadas no período foram: gastos extraordinários com a Emergência de Saúde Pública da Covid-19; Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe)⁴²; cessão onerosa da Petrobrás⁴³; encontro de contas do Aeroporto Campo de Marte⁴⁴; Programa Emergencial de Crédito para Pequenas e Médias Empresas⁴⁵; capitalização da Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgeprom) para a construção de meios flutuantes para a Marinha do Brasil⁴⁶; subvenção ao preço do óleo diesel⁴⁷; auxílio extraordinário para caminhoneiros, taxistas⁴⁸ e pescadores artesanais⁴⁹; poupança do ensino médio⁵⁰, entre outros.

Cálculo retrospectivo e projeções

Embora seja tarefa com elevado grau de subjetividade, é possível estimar a margem mínima de despesas discricionárias com base no detalhamento visto anteriormente. A Tabela 15 abaixo apresenta a consolidação das despesas, em percentual do PIB, descontando gradativamente as sobreposições entre as categorias. Assim, os mínimos de saúde e educação são apresentados com valores integrais, os investimentos excluem os mínimos constitucionais, as emendas parlamentares excluem os mínimos e os investimentos e assim por diante.

TABELA 15. EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS EM RELAÇÃO AO PIB

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Discricionárias | 3,0% | 2,6% | 3,0% | 3,0% | 2,7% | 2,3% | 2,2% | 2,1% | 2,2% | 2,5% | 6,9% | 2,7% | 1,8% | 2,0% |
| ASPS | 0,2% | 0,2% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,8% | 0,6% | 0,3% | 0,4% |
| MDE | 0,4% | 0,4% | 0,6% | 0,5% | 0,5% | 0,5% | 0,4% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,2% |
| Investimentos | 1,2% | 0,9% | 1,2% | 1,2% | 1,0% | 0,6% | 0,5% | 0,6% | 0,5% | 0,5% | 0,5% | 0,4% | 0,4% | 0,6% |
| Emendas parlamentares | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Custeio administrativo | 0,6% | 0,5% | 0,5% | 0,5% | 0,5% | 0,5% | 0,5% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% |
| Custeio ampliado | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Não recorrentes | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,2% | 0,6% | 4,7% | 0,8% | 0,3% | 0,1% |
| Recorrentes | 0,5% | 0,5% | 0,4% | 0,4% | 0,3% | 0,5% | 0,4% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,2% | 0,3% | 0,3% | 0,3% |

Fonte: Siga Brasil e IBGE. Elaboração: IFI.

³⁹ Praticamente todas as formas de transferência de renda para pessoas físicas, com exceção do Programa Bolsa Família.

⁴⁰ Despesas orçamentárias destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades públicas e privadas sem fins lucrativos.

⁴¹ Despesas orçamentárias com a constituição ou aumento de capital de empresas industriais, agrícolas, comerciais ou financeiras, mediante subscrição de ações representativas do seu capital social.

⁴² Disponível em: <https://tinyurl.com/4vsvjwxi>.

⁴³ Disponível em: <https://tinyurl.com/3w77pz2s>.

⁴⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/4d7sbvts>.

⁴⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/4wnm83nm>.

⁴⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/2bmxem9c>.

⁴⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/22hakb9c>.

⁴⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/37pkpdba>.

⁴⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/4n7wffdv>.

⁵⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/muup69e2>.

Assim, de acordo com os dados vistos, a partir de 2024 seriam necessários 0,7% do PIB para complementação do cumprimento dos mínimos constitucionais, 0,5% para o piso de investimentos e 0,1% para as emendas impositivas, o que representaria 1,3% do PIB para a execução das despesas discricionárias rígidas.

Além disso, seriam necessários 0,4% do PIB para custeio administrativo e custeio ampliado, e 0,3% para a continuidade de políticas públicas já estabelecidas, totalizando 0,7% do PIB em despesas discricionárias não rígidas. Em tese, as despesas não recorrentes poderiam ser completamente descontinuadas⁵¹. Assim, seriam esperados gastos mínimos com despesas discricionárias de 1,7% do PIB, excluindo a execução de políticas públicas recorrentes e de 2% do PIB, caso sejam incluídas.

Para 2024, tendo em vista o PIB previsto⁵² de R\$ 11,4 trilhões, as despesas discricionárias rígidas seriam de R\$ 148 bilhões e as não rígidas de R\$ 80 bilhões, totalizando R\$ 228 bilhões. O PLOA previa R\$ 225,8 bilhões para despesas discricionárias e o autógrafo da LOA previa R\$ 228,3 bilhões. Após a derrubada do veto presidencial e a abertura de créditos adicionais, a dotação atual é de R\$ 247,1 bilhões em despesas discricionárias.

Por fim, é preciso ressaltar, outra vez, que a execução das despesas discricionárias depende do valor alocado em despesas obrigatórias para o cumprimento dos pisos da saúde e educação e da interseção entre as despesas discricionárias rígidas como o cumprimento do piso de investimentos por meio de emendas parlamentares de execução obrigatória ou a realização de investimentos em ações associadas aos mínimos de saúde e de educação.

Também é importante mencionar o fato de que as despesas discricionárias foram avaliadas sob a ótica orçamentária. Isso significa que existe uma diferença que pode ser mais ou menos significativa, a depender das características das despesas, entre a ótica orçamentária e financeira.

O orçamento pode ser mais exigente, tendo em vista que as despesas executadas podem ser inscritas em restos a pagar e ter a sua execução financeira diluída ao longo do tempo, impactando menos a ótica financeira no curto prazo. A contrapartida seria o acúmulo de restos a pagar ao longo do tempo, com observado no RAF 86⁵³.

Por outro lado, a ótica orçamentária pode ser menos exigente, tendo em vista a possibilidade de se subestimar a alocação de despesas obrigatórias na LOA num primeiro momento para acomodar as despesas discricionárias (e cumprir o piso de investimentos, por exemplo), e posteriormente, substituí-las pelas despesas provenientes de emendas parlamentares (que devem ser alocadas em reserva específica na LOA até a sua execução), abrindo margem para a recomposição das despesas obrigatórias ao longo do exercício.

Assim, todos esses fatos podem alterar a flutuação de despesas discricionárias entre as óticas orçamentária e financeira, mas, na média, são necessários 1,3% do PIB para despesas discricionárias rígidas e 0,7% do PIB para despesas discricionárias não rígidas, motivo pelo qual esses valores foram levados em consideração no planejamento das despesas discricionárias nas projeções fiscais de médio prazo.

⁵¹ Entretanto, isso implicaria na descontinuação de todas as políticas públicas discricionárias, o que não parece ser um cenário viável.

⁵² Disponível em: <https://tinyurl.com/3nkdupf4>.

⁵³ Disponível em: <https://tinyurl.com/33vxx2ve>.

Projeções da IFI

CURTO PRAZO

| Projeções da IFI | 2024 | | | 2025 | | |
|------------------------------------------------------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|
| | Jun/24 | Jul/24 | Comparação | Jun/24 | Jul/24 | Comparação |
| PIB – crescimento real (% a.a.) | 2,02 | 2,02 | = | 1,90 | 1,90 | = |
| PIB – nominal (R\$ bilhões) | 11.551,56 | 11.551,56 | = | 12.265,82 | 12.265,82 | = |
| IPCA – acum. (% no ano) | 4,04 | 4,04 | = | 3,48 | 3,48 | = |
| Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$) | 5,10 | 5,10 | = | 5,15 | 5,15 | = |
| Ocupação - crescimento (%) | 1,75 | 1,75 | = | 0,99 | 0,99 | = |
| Massa salarial - crescimento (%) | 4,90 | 4,90 | = | 1,90 | 1,90 | = |
| Selic – fim de período (% a.a.) | 10,50 | 10,50 | = | 9,50 | 9,50 | = |
| Juros reais ex-ante (% a.a.) | 5,33 | 5,33 | = | 4,75 | 4,75 | = |
| Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB) | -0,65 | -0,65 | = | -0,72 | -0,72 | = |
| dos quais Governo Central | -0,65 | -0,65 | = | -0,72 | -0,72 | = |
| Juros Nominais Líquidos (% do PIB) | 7,20 | 7,20 | = | 6,86 | 6,86 | = |
| Resultado Nominal (% do PIB) | -7,85 | -7,85 | = | -7,58 | -7,58 | = |
| Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB) | 78,02 | 78,02 | = | 81,28 | 81,28 | = |

ifi



ifi Instituição Fiscal
Independente

-  /ifibrasil
-  @IFIBrasil
-  @ifibrasil
-  /company/ifibrasil
-  /@ifibrasil
-  github.com/ifibrasil

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