

Impacto fiscal de médio prazo da Lei Complementar nº 200, de 2023, e da Lei nº 14.663, de 2023²²

Eduardo Nogueira

O impacto fiscal de médio prazo da volta da vinculação dos mínimos constitucionais de saúde e de educação e da política de valorização permanente do salário-mínimo é significativo, tendo em vista que incidem sobre componentes que representam 60% das despesas primárias do governo central. O resultado do exercício indica que tais medidas alteram a trajetória de resultados primários esperados e comprometem a sustentabilidade do limite de despesas do RFS

Introdução

O presente exercício tem por finalidade avaliar o impacto fiscal das alterações promovidas pela entrada em vigor da Lei Complementar (LC) nº 200, de 2023²³, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS), e da Lei nº 14.663, de 2023²⁴, que estabelece a política de valorização permanente do salário-mínimo. O cálculo do impacto foi realizado com base nos parâmetros macroeconômicos e fiscais apresentados nas projeções de médio prazo da IFI publicadas no RAF nº 89²⁵, de junho de 2024.

Conforme visto no RAF nº 90²⁶, de julho de 2024, a entrada em vigor do RFS retomou a vinculação dos mínimos constitucionais de saúde e de educação ao desempenho da Receita Corrente Líquida (RCL) e da Receita Líquida de Impostos (RLI), respectivamente, causando impacto direto na despesa primária. Essas despesas representaram 10% das despesas primárias do governo central em 2023.

Outra despesa impactada pelo RFS foi a volta da vinculação das emendas parlamentares impositivas (individuais e de bancada estadual) ao desempenho da RCL. Entretanto, conforme visto no RAF nº 90, existe uma superposição²⁷ relevante entre as emendas impositivas aos mínimos constitucionais de saúde e educação e às despesas com investimentos, de forma que não ocorre, automaticamente, um aumento de despesas primárias.

Inicialmente, o crescimento das emendas parlamentares causa um efeito *crowding out* orçamentário, deslocando a competência da alocação orçamentária das despesas discricionárias do Poder Executivo para o Poder Legislativo, sem impacto direto na despesa primária.

Com o passar do tempo, no entanto, o volume de emendas parlamentares crescerá de tal forma que forçará o crescimento da despesa discricionária, pois a alocação das emendas, principalmente em investimentos, irá superar a capacidade de alocação de despesas discricionárias não rígidas no orçamento.

Além disso, a necessidade de alocar as emendas em reserva especial, desde a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), amplia a rigidez orçamentária, reduzindo espaço para as demais políticas públicas e pode, indiretamente, aumentar a realização de despesas primárias²⁸, caso o Poder Executivo necessite alocar recursos adicionais para executar as políticas públicas de seu interesse que não necessariamente são coincidentes com a alocação promovida pelo Poder Legislativo.

²² Acesse o relatório completo por aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2024/agosto/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-ago-2024>.

²³ Disponível em: <https://tinyurl.com/4spmu7ct>.

²⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/4wmyfc85>.

²⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/5e8apd2p>.

²⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/2u6td5mw>.

²⁷ Em média, entre 2010 e 2023, considerando as emendas impositivas, 43,4% foram utilizadas em despesas classificadas como Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), 1,7% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (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.

²⁸ Entretanto, o presente estudo não avalia esta possibilidade.

Já a política de valorização do salário-mínimo influencia o ritmo de crescimento dos benefícios previdenciários e assistenciais, do abono salarial e do seguro-desemprego e, portanto, afeta diretamente o ritmo de crescimento das despesas primárias. Essas despesas representaram 50% das despesas primárias do Governo Central em 2023.

Nos últimos anos, a correção do salário-mínimo considerava apenas a variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Com a nova sistemática, a correção também passa a considerar o crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) de dois anos anteriores ao ano de vigência do salário-mínimo.

Os pisos constitucionais de saúde e educação, que eram corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) antes da vigência do RFS, voltam à antiga regra de vinculação a diferentes conceitos de receita. Nas ações de saúde devem ser aplicadas em, no mínimo, 15% da RCL do exercício, conforme dispõe o inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal. No caso da educação, a regra considera que a União deve aplicar, pelo menos, 18% da RLI, conforme dispõe o Art. 212 da Constituição.

Cálculo do impacto fiscal

O exercício consiste em saber qual o impacto fiscal das medidas adotadas no desempenho da despesa primária do governo federal entre 2025 e 2034, que é o horizonte das projeções fiscais de médio prazo da IFI, considerando o crescimento das despesas citadas pela regra anterior. O impacto fiscal projetado está detalhado nas Tabelas 4, 5 e 6 abaixo, discriminado por cada um dos três cenários elaborados pela IFI.

TABELA 4. IMPACTO FISCAL NO CENÁRIO BASE EM VALORES CONSTANTES (2024) (R\$ BILHÕES)

Rubrica	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total (2025-2034)
Benefícios Previdenciários	17	31	43	60	76	94	112	132	151	172	889
Abono Salarial	0	1	1	2	3	3	4	5	5	6	31
Seguro-desemprego	8	9	10	12	13	15	16	18	20	22	143
BPC	0	2	5	8	11	14	18	22	26	30	135
ASPS	11	16	22	28	34	42	50	58	67	75	404
MDE	2	2	3	3	4	5	7	8	10	11	55
TOTAL	39	61	84	112	141	174	208	243	279	317	1.657

Fonte: IFI. Elaboração: IFI.

No cenário base, o impacto fiscal projetado é de R\$ 1,7 trilhão em 10 anos, a valores constantes de 2024. Esse valor representa 6,4% da despesa primária total do período, projetada em R\$ 25,9 trilhões, ou 14,3% do PIB de 2024.

TABELA 5. IMPACTO FISCAL NO CENÁRIO OTIMISTA EM VALORES CONSTANTES (2024) (R\$ BILHÕES)

Rubrica	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total (2025-2034)
Benefícios Previdenciários	17	33	50	71	93	116	139	164	190	217	1.091
Abono Salarial	1	1	2	3	4	5	6	7	9	10	48
Seguro-desemprego	2	3	5	7	9	11	13	15	17	20	100
BPC	3	6	9	14	18	23	28	34	40	47	224
ASPS	12	17	23	31	38	48	59	69	81	93	470
MDE	3	4	5	7	8	11	13	15	18	21	104
TOTAL	37	64	94	131	170	213	258	306	355	407	2.036

Fonte: IFI. Elaboração: IFI.

No cenário otimista, o impacto fiscal projetado é de R\$ 2 trilhões em 10 anos, a valores constantes de 2024. Esse valor representa 8,0% da despesa primária total do período, projetada em R\$ 25,4 trilhões, ou 17,6% do PIB de 2024. O impacto maior no cenário otimista se dá por dois fatores. O primeiro decorre da inflação menor para o período, o que diminui as despesas projetadas no cenário alternativo. O segundo fator decorre do crescimento do PIB e das receitas primárias, que são maiores no cenário otimista e elevam a projeção das despesas pelas regras antigas.

TABELA 6. IMPACTO FISCAL NO CENÁRIO PESSIMISTA EM VALORES CONSTANTES (2024) (R\$ BILHÕES)

Rubrica	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total (2025-2034)
Benefícios Previdenciários	18	28	36	45	56	66	78	89	102	115	632
Abono Salarial	1	1	1	2	2	2	3	3	4	4	23
Seguro-desemprego	2	3	3	4	5	6	7	8	9	10	59
BPC	3	5	7	8	10	13	15	17	20	23	122
ASPS	11	19	26	33	40	49	58	67	76	86	465
MDE	1	1	1	1	1	1	1	2	2	3	13
TOTAL	35	56	73	93	114	138	162	187	214	241	1.313

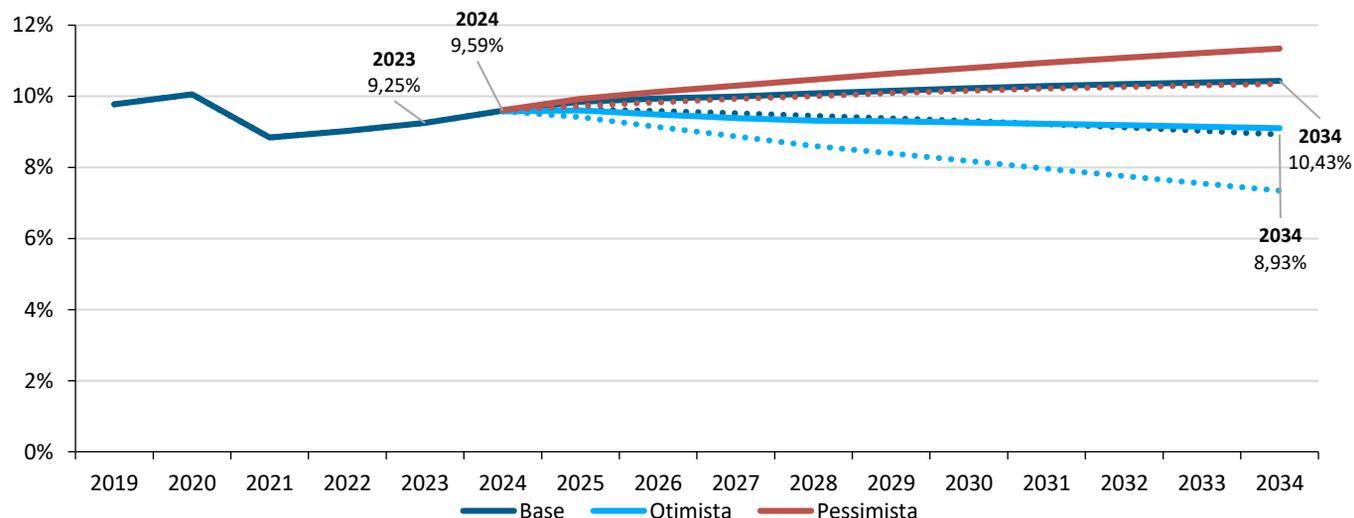
Fonte: IFI. Elaboração: IFI.

No cenário pessimista, o impacto fiscal projetado é de R\$ 1,3 trilhão em 10 anos, a valores constantes de 2024. Esse valor representa 5,1% da despesa primária total do período, projetada em R\$ 25,5 trilhões, ou 11,4% do PIB de 2024.

As projeções mostram um impacto maior no cenário otimista, o que ocorre em função das variáveis de ajuste. No caso das despesas vinculadas ao salário-mínimo, a correção real mais que compensa a inflação menor no cenário, como mostrado no Gráfico 9. Já nos pisos de saúde e educação, a variação pela RCL e pela RLI tende a variar na mesma proporção que o PIB, enquanto a inflação projetada é menor, o que aumenta o impacto no médio-prazo.

Os Gráficos abaixo apresentam as projeções das despesas consideradas nas tabelas acima. A linha contínua representa o cenário vigente, enquanto a linha pontilhada representa o cenário alternativo.

Considerando os efeitos da regra de correção do salário-mínimo, o Gráfico 9 abaixo mostra que nos três cenários da IFI há uma redução, em percentual do PIB, na regra de correção baseada apenas no ajuste pelo INPC. No cenário base, pela regra vigente, a política de valorização do salário-mínimo pode aumentar as despesas com previdência, BPC, abono salarial e seguro-desemprego de 9,6% do PIB, em 2024, para 10,4% do PIB, em 2034, um aumento de 0,84 p.p. Considerando a regra sem valorização do salário-mínimo, a despesa tende a reduzir para 8,9% do PIB no cenário base.

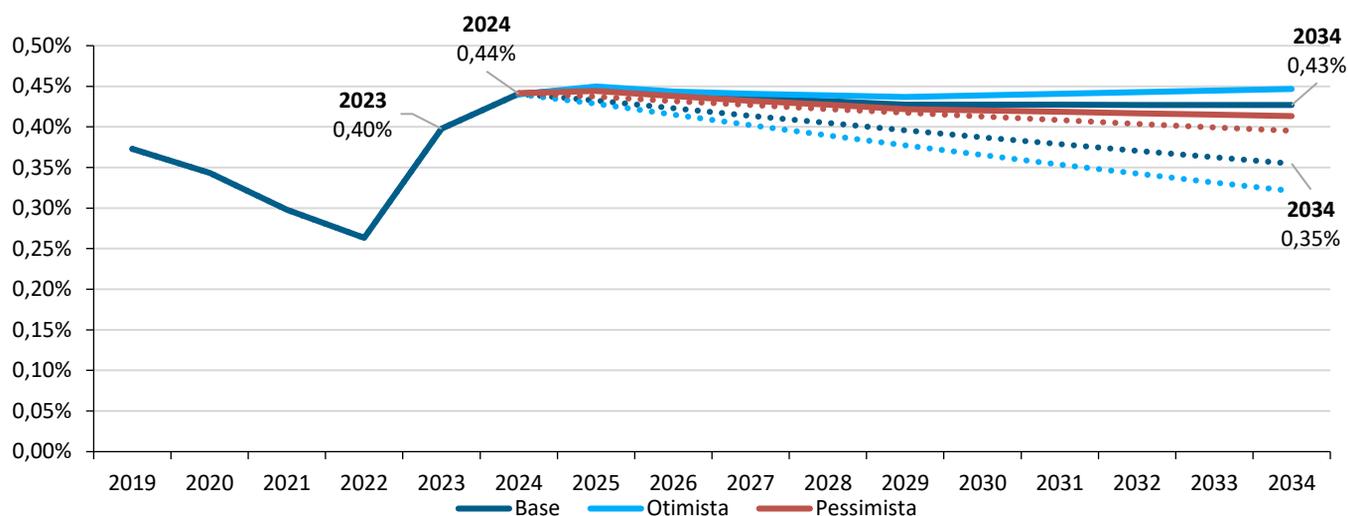
GRÁFICO 9. PROJEÇÃO DE DESPESAS COM VINCULAÇÃO AO SALÁRIO-MÍNIMO NOS TRÊS CENÁRIOS DA IFI (EM % DO PIB)

Fonte: IFI.

* Não considera pagamento de precatórios.

O Gráfico 10 mostra o cenário de crescimento em cada cenário para o piso da educação. O impacto esperado mostra que a indexação de, no mínimo, 18% da RLI tem participação constante em percentual do PIB, encerrando o ano de 2034 em 0,4% do PIB no cenário base. No caso da vinculação ao IPCA, a projeção mostra uma tendência de redução destas despesas, encerrando o ano de 2034 em 0,35% do PIB no cenário base.

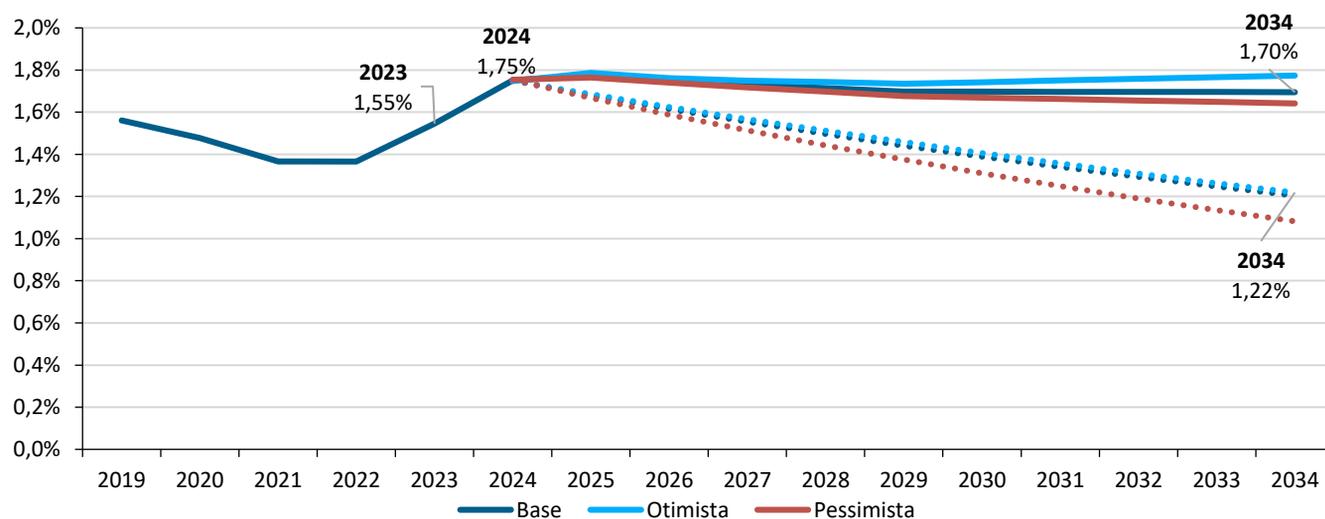
GRÁFICO 10. PROJEÇÃO DE DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO NOS TRÊS CENÁRIOS DA IFI (EM % DO PIB)



Fonte: IFI.

O Gráfico 11 mostra o cenário de crescimento em cada cenário para o piso da saúde. A linha pontilhada representa a regra de correção alternativa, vinculada ao IPCA, e a linha contínua é a regra vigente, utilizada nas projeções atuais da IFI. As ASPS têm como regra a vinculação de, no mínimo, 15% da RCL. Pelo cenário base da IFI, a regra mostra uma estabilidade do valor em percentual do PIB, com a projeção de 1,7% do PIB em 2034. No caso da vinculação ao IPCA, a participação destas despesas tende a diminuir, encerrando o ano de 2034 em 1,22% do PIB no cenário base.

GRÁFICO 11. PROJEÇÃO DE DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE NOS TRÊS CENÁRIOS DA IFI (EM % DO PIB)

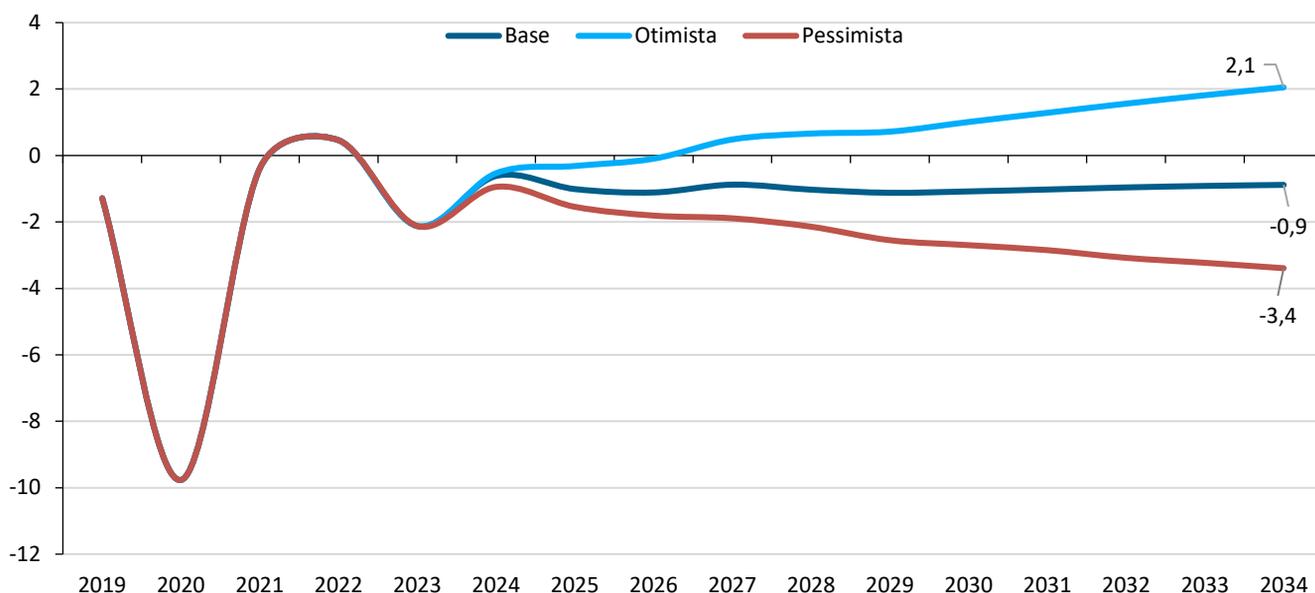


Fonte: IFI.

Desta forma, com base nos valores apurados em 2023, as alterações promovidas pelas duas legislações em análise afetam o ritmo de crescimento de 60% das despesas primárias do Governo Central, o que demonstra a importância do tema. Além disso, dado que estas despesas apresentam ritmo de crescimento superior às demais, a importância destas despesas dentro do orçamento tende a crescer ao longo do tempo.

Outra forma simples de compreender o impacto fiscal é por meio da comparação entre o resultado primário esperado, como percentual do PIB, comparando a trajetória atual com a simulada pela regra anterior, conforme pode ser observado nos gráficos abaixo.

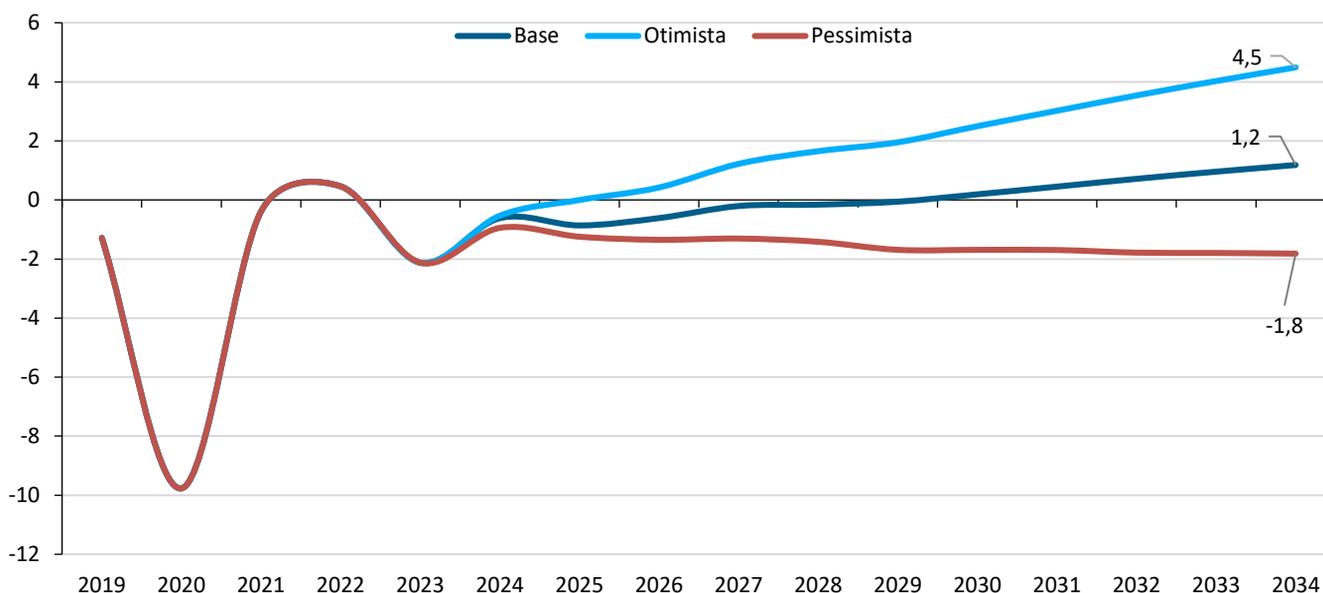
GRÁFICO 12. CENÁRIOS DA IFI PARA RESULTADO PRIMÁRIO DA UNIÃO (% PIB) - REGRA ATUAL



Fonte: STN e IFI. Elaboração IFI.

O gráfico acima é o mesmo apresentado no RAF nº 89, de junho de 2024. O exercício abaixo, retirando o impacto fiscal das medidas avaliadas, demonstra a melhoria da trajetória do resultado primário ao longo do período.

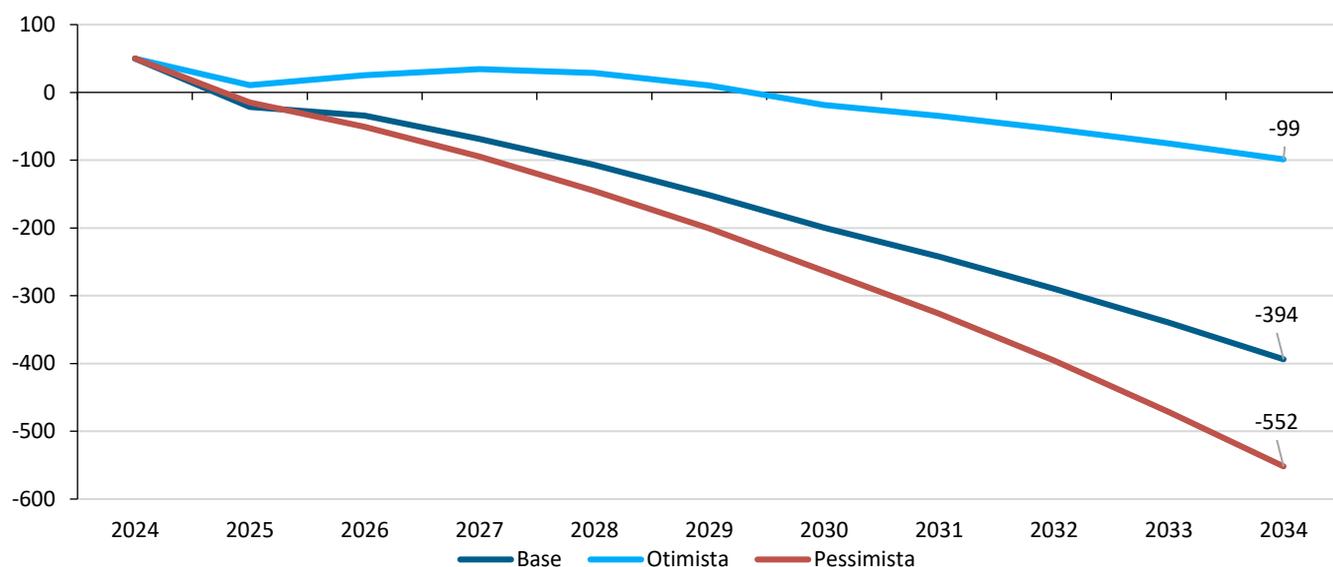
GRÁFICO 13. CENÁRIOS DA IFI PARA RESULTADO PRIMÁRIO DA UNIÃO (% PIB) - REGRA ANTERIOR



Fonte: STN e IFI. Elaboração IFI.

Outra forma de avaliação do impacto é pela avaliação da suficiência do limite de despesas primárias do Regime Fiscal Sustentável, que indica se é factível o cumprimento dos limites estabelecidos no RFS. O resultado pode ser acompanhado nos Gráficos 14 e 15 abaixo.

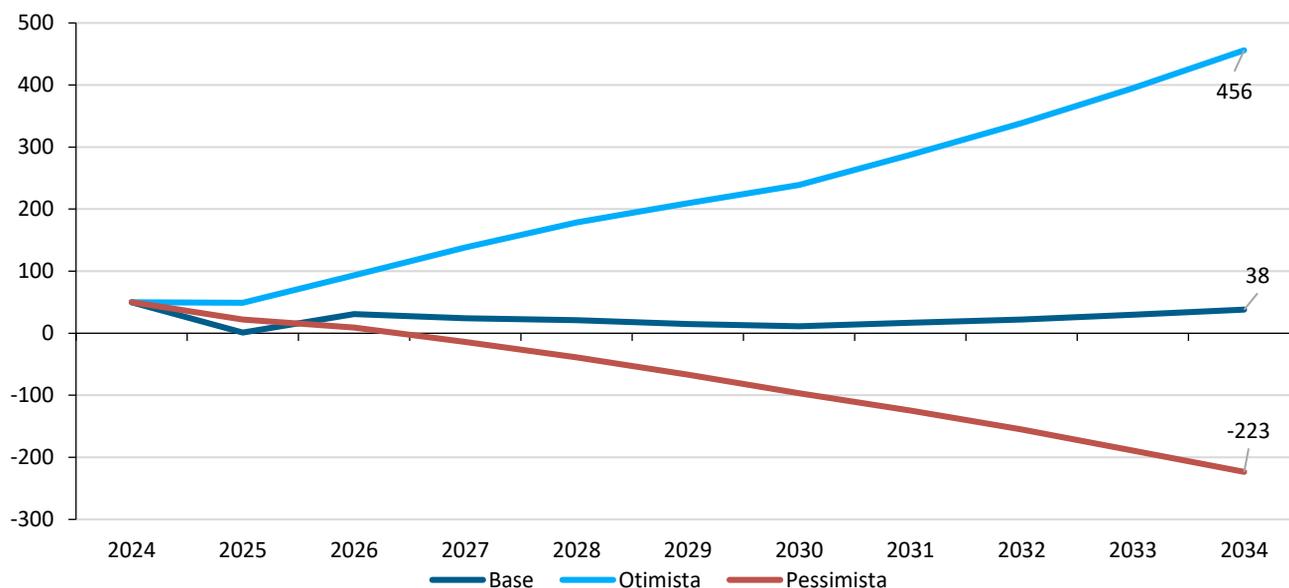
GRÁFICO 14. (IN)SUFICIÊNCIA DO LIMITE DE DESPESAS DO RFS (R\$ BILHÕES CORRENTES) - REGRA ATUAL



Fonte: IFI.

O gráfico acima é o mesmo apresentado no RAF nº 89, de junho de 2024. O exercício abaixo, retirando o impacto fiscal das medidas avaliadas, demonstra que, desde o cenário base, o RFS pode ser observado durante todo o período, ou seja, há margem para alocação²⁹ de despesas primárias discricionárias mínimas³⁰ o suficiente para sustentar o funcionamento da máquina pública.

GRÁFICO 15. (IN)SUFICIÊNCIA DO LIMITE DE DESPESAS DO RFS (R\$ BILHÕES CORRENTES) - REGRA ANTERIOR



Fonte: IFI.

Importante destacar que existe outra despesa primária relevante, que desde a criação sempre foi vinculada ao crescimento da receita do governo federal, mesmo no período de vigência do teto de gastos (2016 a 2022), que é o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

²⁹ Entretanto, a questão da alocação das despesas primárias em função do crescimento das emendas parlamentares, comentado na introdução do texto, continua presente.

³⁰ Assunto abordado no RAF nº 90, de julho de 2024.

Criado pela Lei nº 10.633, de 2002³¹, o FCDF contava com aporte inicial de R\$ 2,9 bilhões em 2003, sendo este valor corrigido anualmente pela RCL. A dotação atual para o orçamento do FCDF é de R\$ 23,4 bilhões em 2024, o que corresponde a 1,2% das despesas primárias do Governo Central em 2024.

Outra despesa vinculada ao desempenho da receita³², e ainda mais significativa, é a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Fundeb), que teve as regras alteradas pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020³³, que ampliou gradualmente o percentual de complementação do Governo Federal de 12%, em 2021, para 15% em 2022, 17% em 2023, 19% em 2024, 21% em 2025, e 23% de 2026 em diante. A dotação atual para o orçamento do Fundeb é de R\$ 47 bilhões em 2024, o que corresponde a 2,5% das despesas primárias do Governo Central em 2024.

Conclusão

Conforme visto, o impacto fiscal de médio prazo da Lei Complementar nº 200, de 2023, e da Lei nº 14.663, de 2023, é significativo, tendo em vista que incidem sobre componentes que representam 60% das despesas primárias do governo central. O resultado do exercício indica que tais medidas alteram a trajetória de resultados primários esperados e comprometem a sustentabilidade do limite de despesas do RFS.

Entretanto, é importante mencionar que o presente exercício busca mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes³⁴, com o objetivo de ampliar a transparência nas contas públicas e fomentar o debate acerca da trajetória de estabilização da dívida pública prevista no Regime Fiscal Sustentável, e não representa, em hipótese nenhuma, juízo de valor sobre a importância de tais políticas públicas.

Nesse sentido, os resultados apresentados, em conjunto com as projeções realizadas pela IFI no RAF nº 89, de junho de 2024, reforçam a importância das medidas de recomposição das receitas e revisão de gastos que buscam garantir a adequação orçamentária às metas estabelecidas.

³¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/4pnm2sdz>.

³² Ao contrário das demais despesas apresentadas no texto, no entanto, a vinculação do Fundeb não é diretamente à arrecadação federal, mas em relação a cesta de impostos composta pela arrecadação própria e por repartição, de Estados (ICMS, IPVA, ITCMD, FPE, IPI) e receitas de impostos, por repartição, de Municípios (FPM, ICMS, IPVA, IPI). Para mais informações, ver a Lei 14.113/2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/cs6ktwnh>.

³³ Disponível em: <https://tinyurl.com/4pvs4md6>.

³⁴ Em estrita observância ao disposto no Art. 1º, III da Resolução do Senado Federal nº 42, de 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/4v6jea38>.

Projeções da IFI

CURTO PRAZO

Projeções da IFI	2024			2025		
	Jul/24	Ago/24	Comparação	Jul/24	Ago/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