

Considerações sobre o ajuste de despesas apresentado pelo Executivo

Estes Comentários da IFI (CI) analisam as medidas anunciadas pelo Executivo em 28 de novembro com o intuito de corrigir a trajetória de algumas despesas primárias da União, que crescem em velocidade acima dos limites definidos na Lei Complementar (LC) nº 200, de 2023. Em linhas gerais, a tentativa de se incluir despesas não sujeitas a esses limites dentro da regra do arcabouço fiscal é salutar. De todo modo, sem estimar os impactos das medidas, e considerando os números apresentados pelo Executivo, a iniciativa tende a não produzir superávits primários nos próximos anos. Uma melhor avaliação será feita pela IFI no Relatório de Acompanhamento Fiscal de dezembro, quando será publicada uma atualização dos cenários econômicos e fiscais de médio prazo.

Este Comentários da IFI tem por objetivo fazer algumas considerações a respeito das medidas anunciadas pelo Executivo, em 28 de novembro, com o objetivo de controlar o crescimento da despesa primária e manter o funcionamento da regra fiscal estabelecida pela Lei Complementar (LC) nº 200¹, de 2023, também denominada Regime Fiscal Sustentável ou arcabouço fiscal.

As considerações aqui apresentadas baseiam-se em uma análise preliminar das medidas constantes do documento divulgado pelo Executivo, assim como nos cenários mais recentes apresentados pela IFI, no Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 89², de junho de 2024, e no RAF nº 92³, de setembro de 2024. A IFI ainda não produziu estimativas de impacto das medidas anunciadas pelo Executivo. Importante dizer também que, no RAF de dezembro de 2024, será apresentada uma atualização dos cenários de curto e médio prazos da IFI, que contemplarão os efeitos das medidas nas trajetórias das variáveis fiscais relevantes.

Antes dos comentários acerca das medidas, cabe ressaltar a avaliação da IFI de que existe um desequilíbrio fiscal persistente e estrutural na economia brasileira, com consequências indesejáveis para a inflação, a taxa de juros, a taxa de câmbio e a percepção de sustentabilidade das contas públicas no longo prazo. Nota-se também divergências em relação a esse diagnóstico quanto à sustentabilidade da dívida pública no longo prazo. Vale ressaltar que essa piora vem desde o primeiro semestre, quando as metas fiscais de 2025 e 2026 foram alteradas.

À luz das projeções de curto prazo apresentadas pela IFI no RAF nº 92, de setembro de 2024, o impacto estimado pelo governo para as medidas de controle de despesa apresentadas seria insuficiente para a reversão dos déficits primários projetados para 2025 e 2026. Para o próximo ano, a projeção da IFI para o resultado primário do governo central é de déficit de 1,2% do PIB (R\$ 147,1 bilhões), sem considerar os abatimentos previstos na legislação. Considerando esses abatimentos, a projeção é de déficit de 0,8% do PIB (R\$ 102,9 bilhões). Em 2026, a estimativa de momento da IFI é de déficit primário de 1,2% do PIB (R\$ 163,5 bilhões) sem os abatimentos e de 0,8% do PIB (R\$ 107,8 bilhões) com os abatimentos.

A partir do cenário fiscal de curto prazo acima descrito, a IFI faz as seguintes considerações a respeito das medidas apresentadas no âmbito do programa denominado Brasil Mais Forte em 28 de novembro⁴. Em linhas gerais, a tentativa de se colocar despesas, que atualmente, evoluem em ritmo distinto ao de outras sujeitas aos limites definidos na LC nº 200, vai na direção de se manter o funcionamento dessa regra fiscal.

- **Abono salarial:** medida de caráter estrutural sobre uma despesa primária relevante, que visa alterar o limite para pagamento do abono de 2 salários-mínimos para 1,5 salário mínimo, mas com uma transição relativamente longa, de dez anos, o que limita o efeito de curto prazo da medida.

¹ Página para acesso à norma: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm.

² Link para acesso ao documento: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/656809/RAF89_JUN2024.pdf.

³ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/660075/RAF92_SET2024.pdf.

⁴ Apresentação disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/apresentacoes/arquivos/medidas-de-fortalecimento-da-regra-fiscal.pdf/view>.

- **Fundeb:** carece de mais informações para que se entenda melhor o conteúdo da proposta. Tudo indica que se trata de destinar uma parcela maior de recursos do fundo no percentual de despesas computadas no piso constitucional de educação (vinculado à receita líquida de impostos da União). Isso ajudaria o Executivo no cumprimento da meta de resultado primário, mas não produziria efeito sobre o resultado efetivo. Além disso, seria preciso analisar se o orçamento atual da educação dispõe de margem de despesas passíveis de compressão para se ter melhor noção a respeito do efeito da medida. Também foi anunciada a volta do Programa Pé-de-Meia ao orçamento. Cabe analisar se o orçamento atual da educação dispõe de margem de despesas que possam ser reduzidas para absorver o efeito das medidas.
- **DRU:** a medida não foi detalhada. Assim não está claro se o impacto primário é apenas pela prorrogação da medida, que atualmente está prevista para acabar em 31 de dezembro de 2024, ou se pretende avançar em novas desvinculações.
- **Subsídios e subvenções:** a proposta parece factível e com impacto estimado razoável. Importante mencionar que toda a estrutura de subsídios e subvenções (incluindo os gastos tributários) necessitaria de uma ampla revisão, com análise de benefício-custo para aferir os ganhos dessas políticas para a sociedade.
- **FCDF:** mudança da vinculação atualmente existente do fundo à receita corrente líquida da União para uma correção dada pela inflação, alinhada aos fundos criados pela reforma tributária sobre o consumo, o que impediria que essa despesa crescesse acima dos limites estabelecidas na regra.
- **Salário-mínimo:** medida de maior impacto estimado entre as despesas que teriam a regra de formação alterada. A proposta visa corrigir o salário mínimo de acordo com as variações previstas na LC nº 200. A iniciativa, no entanto, não deverá ter muito impacto nas despesas associadas ao salário mínimo no médio prazo. Isso porque, o impacto maior seria no curto prazo, quando se espera crescimento da economia acima de 2,5%. No médio prazo, a IFI estima que o crescimento real médio da economia convirja para 2,2%, no cenário base. Além disso, considerando a questão demográfica e que, nos últimos anos, o crescimento médio da emissão de benefícios previdenciários foi de 2,0%, a despesa de aposentadorias tenderá a continuar crescendo acima de 2,5%, o limite fixado na LC nº 200. Assim, o impacto fiscal nos anos seguintes se dará pelo canal da base de incidência do reajuste e não pelo limite da taxa de reajuste.
- **Bolsa Família:** medida anunciada anteriormente pelo Executivo, mas de difícil mensuração dos efeitos. A tentativa de se corrigir distorções existentes é salutar para garantir o funcionamento da política pública.
- **BPC:** vale a mesma explicação dada para o Bolsa Família. Uma incerteza importante associada à medida diz respeito aos questionamentos judiciais para acesso ao benefício, variável não controlada pelo Executivo.
- **Lei Aldir Blanc:** a medida já foi efetivada, por meio da Medida Provisória nº 1.274, de 2024, e apresenta economia factível a partir da dinâmica presente efetiva do programa e o fluxo de recursos demandados no presente.
- **Biometria:** parece uma medida sobreposta aos itens **Bolsa Família** e **BPC**, a não ser que o foco sejam benefícios do RGPS, a depender do detalhamento no projeto de lei a ser encaminhado para análise do Congresso.
- **Militares:** ajuste para correção de distorções no regime atuarial dos militares, com o estabelecimento de idade mínima e mudança no acesso às pensões, mas com um longo período de transição. A estimativa de impacto com a medida fica dificultada em razão da ausência de microdados. De todo modo, a economia anunciada, de R\$ 1 bilhão por ano, é relativamente modesta comparativamente aos impactos das demais despesas.
- **Provimentos e criação de cargos:** à primeira vista, trata-se de uma medida com características parecidas à da renovação da DRU, ou seja, não gera ganhos para a realização de resultados primários.
- **Emendas parlamentares:** a proposta prevê o crescimento dessa despesa de acordo com a inflação, retirando o caráter pró-cíclico atualmente existente (emendas são vinculadas à receita corrente líquida da União). Caso aprovada, a medida produzirá efeitos no médio e longo prazo no fluxo futuro com o pagamento de emendas.

- **Supersalários:** embora a medida tenha sido mencionada na apresentação, não foram estimados os impactos da limitação das exceções ao teto remuneratório.

A tabela abaixo sintetiza as medidas pretendidas pelo Executivo para corrigir a trajetória de algumas despesas primárias da União.

TABELA. ESTIMATIVAS PRELIMINARES DE IMPACTO DE MEDIDAS PRETENDIDAS PARA CORREÇÃO NA TRAJETÓRIA DE DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO ENTRE 2025 E 2030 (R\$ BILHÕES)

Medida	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
PEC	11,1	13,3	16,9	20,8	24,3	28,4	114,8
Abono salarial	0,1	0,6	2,0	3,7	5,0	6,7	18,1
Fundeb (Tempo integral)	4,8	5,5	6,5	7,5	8,5	9,5	42,3
DRU	3,6	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0	25,6
Subsídios e subvenções	1,8	1,9	2,1	2,2	2,3	2,5	12,8
FCDF	0,8	1,5	2,2	3,0	3,8	4,7	16,0
PL	11,7	19,2	24,0	30,1	37,3	44,5	166,8
Salário mínimo	2,2	9,7	14,5	20,6	27,8	35,0	109,8
Bolsa Família	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	17,0
BPC	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	12,0
Aldir Blanc	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	7,0
Biometria	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	15,0
Militares	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	6,0
Outras	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	6,0
Provimentos e criação de cargos	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	6,0
Subtotal sem emendas	23,8	33,5	41,9	51,9	62,6	73,9	287,6
Emendas	6,7	7,7	7,3	5,6	6,0	6,0	39,3
Total	30,5	41,2	49,2	57,5	68,6	79,9	326,9

Fonte: Poder Executivo (*Programa Brasil Mais Forte*). Elaboração IFI.

Em suma, diante dos atuais desequilíbrios presentes nas contas públicas, o programa anunciado pelo Executivo vai na direção de incluir despesas que, atualmente, estão fora dos limites estabelecidos na LC nº 200, o que é salutar, tendo em vista que as despesas que estão fora desses limites podem comprimir o espaço das demais despesas no orçamento. De todo modo, considerando as projeções atuais da IFI para o déficit primário do governo central em 2025 (R\$ 102,9 bilhões) e 2026 (R\$ 107,8 bilhões), os impactos anunciados pelo Executivo seriam insuficientes para corrigir esses déficits.