

Para acessar o relatório completo, [clique aqui](#).

Novo Arcabouço Fiscal: análise para o primeiro ano de vigência (2024)

Alexandre Andrade e Vilma Pinto

O projeto do novo arcabouço fiscal (PLP nº 93/2023) determina uma regra de transição para o seu primeiro ano de vigência. Nesta seção, em complementação às simulações feitas na Nota Técnica (NT) nº 52 da IFI, simulamos os efeitos do novo arcabouço fiscal para o seu primeiro ano de vigência (2024).

O projeto de Lei Complementar (PLP) nº 93 de 2023 prevê a criação de uma nova âncora fiscal para substituir a atual regra do teto de gastos. No último dia 7 de junho, a IFI divulgou uma nota técnica com os principais pontos do projeto e simulações para o médio prazo tomando como ponto de partida o ano de 2024, isto é, primeiro ano de vigência da nova regra fiscal.

Assim, ao tomar como base o primeiro ano de vigência da nova regra, a nota técnica não explorou muito o período de transição do regime fiscal atual para o novo arcabouço fiscal. O objetivo desta seção do RAF é avaliar e simular os efeitos do novo arcabouço fiscal em seu primeiro ano de vigência (2024), à luz dos orçamentos do governo federal.

Para contextualizar, o novo arcabouço fiscal prevê a combinação de metas de resultado primário com limites para crescimento real das despesas. O objetivo principal dessas regras para fluxo é o de criar um cenário de estabilidade para a relação dívida/PIB.

De acordo com o projeto, as metas para resultado primário continuarão a ser definidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), porém com introdução de intervalos de tolerância de 0,25 p.p.do PIB.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) encaminhado pelo poder Executivo em abril estabeleceu uma meta ambiciosa de deficit primário zero para 2024. O valor fixado no PLDO é o primeiro prevendo a reversão do deficit para o exercício de referência da lei desde 2015¹.

Esse objetivo de zerar o deficit primário no próximo ano exige uma análise cuidadosa do novo arcabouço fiscal – em tramitação no Congresso Nacional – e dos desafios que devem ser enfrentados para atingi-lo. Aqui, também examinaremos o nível de receita necessário e as medidas fiscais anunciadas pelo governo para cumprir essa meta de resultado primário.

Antes de adentrar nos cenários fiscais para 2024, vale uma análise mais cuidadosa do superavit primário realizado em 2022, dos dados realizados nos primeiros meses de 2023 e da expectativa para esse ano à luz das previsões do governo.

De acordo com os dados oficiais divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional, em 2022 o resultado primário da União foi superavitário em R\$ 54,9 bilhões (0,5% do PIB). Entretanto, as expectativas para 2023 é de deficit de R\$ 134,5 bilhões (1,3% do PIB).

Até o mês de abril, último mês com informação disponível, o resultado primário da União teve uma piora de 43% em termos reais, na comparação com o mesmo período do ano anterior. De janeiro a abril de 2022, o superavit havia sido de R\$ 79,0 bilhões e nos primeiros quatro meses desse ano o resultado foi de apenas R\$ 47,2 bilhões.

Essa clara desaceleração foi impactada pelos ciclos de commodities e também pela majoração de despesas primárias obrigatórias, principalmente as relacionadas ao benefício de transferência condicionada de renda (Programas Auxílio Brasil e Bolsa Família), que teve um aumento expressivo de valor pago entre os primeiros meses do ano passado e deste

¹ Se considerado a meta revisada. Para um detalhamento maior, ver NT nº 52 da IFI. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/pasta-notas-tecnicas/2023/junho/nota-tecnica-no-52-novo-arcabouco-fiscal-analise-do-texto-substitutivo-ao-plp-93-de-2023-jun-2023>.

(75,5% de aumento real). A Tabela abaixo mostra a composição dos principais itens do resultado primário na comparação do primeiro quadrimestre de 2023 com o mesmo período de 2022.

TABELA 3. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOV. CENTRAL (R\$ MILHÕES E VAR. %)

	R\$ milhões (Jan-Abr)		Variação %	
	2022	2023	Nominal	Real
1. RECEITA TOTAL	770.004	791.024	2,7	-2,2
1.1 Receita Administrada pela RFB (Exceto RGPS)	492.606	512.659	4,1	-1,0
1.3 Arrecadação Líquida para o RGPS	164.602	181.544	10,3	5,0
1.4 Outras Receitas	112.795	96.821	-14,2	-18,3
2. Transferências a Entes Subnacionais	142.844	152.047	6,4	1,3
3. Receita Líquida (I) - (II)	627.160	638.977	1,9	-3,0
4. Despesas	548.137	591.812	8,0	2,8
4.1 Benefícios Previdenciários	243.378	260.177	6,9	1,8
4.2 Pessoal e Encargos Sociais	103.995	107.543	3,4	-1,6
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	101.478	86.928	-14,3	-18,6
4.4 Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo	99.285	137.164	38,2	31,6
dos quais: Programa Auxílio Brasil / Bolsa Família	29.398	54.209	84,4	75,5
5. Primário do Governo Central	79.023	47.165	-40,3	-43,0
5.1 Resultado Primário do Tesouro Nacional	157.799	125.798	-20,3	-24,0
5.2 Resultado Primário da Previdência	-78.776	-78.632	-0,2	-4,8

Fonte: STN. Elaboração: IFI.

Essa combinação entre redução das receitas primárias e aumento das despesas primárias contribuiu para projeção de reversão do superavit de 2022 em deficit para 2023. Assim, tomando como base as contas do governo, divulgadas por meio do decreto de programação orçamentária e financeira nº 11.538 de 30 de maio de 2023 e os cenários projetados para o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024, compatíveis com a meta de deficit primário zero, é possível conhecer quanto precisará ser incrementado em receitas e em despesas à luz dos cenários do Governo. A Tabela abaixo realiza essa comparação para os principais itens de receita e despesa.

TABELA 4. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOV. CENTRAL (R\$ MILHÕES E % DO PIB)

	R\$ milhões		% do PIB		Diferença	
	2023	2024	2023	2024	Var. %	p.p. PIB
1. RECEITA TOTAL	2.367.177	2.682.923	22,0	23,3	13,3	1,3
1.1 Receita Administrada pela RFB (Exceto RGPS)	1.464.975	1.787.383	13,6	15,5	22,0	1,9
1.3 Arrecadação Líquida para o RGPS	593.391	636.360	5,5	5,5	7,2	0,0
1.4 Outras Receitas	308.811	259.180	2,9	2,3	-16,1	-0,6
2. Transferências a Entes Subnacionais	455.878	533.312	4,2	4,6	17,0	0,4
3. Receita Líquida (I) - (II)	1.911.299	2.149.610	17,8	18,7	12,5	0,9
4. Despesas	2.045.768	2.149.610	19,0	18,7	5,1	-0,3
4.1 Benefícios Previdenciários	864.772	918.310	8,0	8,0	6,2	-0,1
4.2 Pessoal e Encargos Sociais	363.992	385.746	3,4	3,4	6,0	0,0
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	294.414	309.973	2,7	2,7	5,3	0,0
4.4 Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo	522.589	535.581	4,9	4,7	2,5	-0,2
5. Primário do Governo Central	-134.469	0	-1,3	0,0	-100,0	1,3
5.1 Resultado Primário do Tesouro Nacional	136.913	281.950	1,3	2,5	105,9	1,2
5.2 Resultado Primário da Previdência	-271.381	-281.950	-2,5	-2,5	3,9	0,1

Fonte: STN. Elaboração: IFI.

Dessa forma, a comparação mostra que as despesas primárias do governo devem ter um incremento nominal de R\$ 103,8 bilhões (5,1% na comparação com 2023) e as receitas devem crescer nominalmente em R\$ 238,3 bilhões (12,5% na comparação com 2023) para que o deficit seja zerado na perspectiva das contas do governo. No entanto, esse cenário deve respeitar as regras para o novo arcabouço fiscal, previstas no PLP nº 93, de 2023.

Assim, pela regra geral, a correção das despesas do ano corrente corresponde ao limite do ano anterior corrigido pela regra dos 70% ou 50%² do crescimento real das receitas, respeitados os limites mínimos de 0,6% e máximos de 2,5%. No entanto, para o primeiro ano de vigência da regra, não será utilizado o limite do ano anterior, mas sim os valores constantes na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023 acrescidos dos créditos suplementares e especiais emitidos até a promulgação do projeto do novo arcabouço fiscal.

De acordo com essa regra, a base para o cálculo da limitação das despesas de 2024 deverá ser de R\$ 2.013,1 bilhões. Esses gastos excluem alguns itens que, apesar de serem classificados como primários, não são considerados para fins de apuração da regra do teto, como, por exemplo, as transferências por repartição de receitas da União com os entes subnacionais ou créditos extraordinários abertos para atender a despesas imprevisíveis e urgentes.³

No primeiro ano de regra fiscal, a essas despesas multiplicam-se 70% do crescimento real das receitas primárias da União. De acordo com o projeto, as receitas que serão consideradas para fins de apuração da regra deverão ser apuradas de acordo com o acumulado em 12 meses até junho e corrigidos pela inflação do mesmo período. De acordo com essa sistemática de cálculo, as receitas sujeitas à regra devem crescer, em termos nominais, 7,8% e, em termos reais, isso daria cerca de 4,2%. Assim, ao se aplicar os 70% de redutor, tem-se que o incremento de despesa para 2024 poderá ser de 2,5% em termos reais. Nessa perspectiva, as despesas sujeitas à regra poderiam chegar a R\$ 2.134,6 bilhões em 2024.

O novo arcabouço fiscal também prevê a possibilidade de se incrementar as despesas com base nas seguintes situações:

- (i) **§1º do Art. 4º do PLP 93:** O resultado da diferença entre o IPCA acumulado em 12 meses findo em junho e o findo em dezembro poderá ser utilizado para abertura de crédito suplementar, sendo que, apenas para 2024, os créditos abertos poderão ser utilizados para ampliar a base de cálculo dos anos seguintes.
- (ii) **Art. 15 do PLP 93:** Permite a suplementação adicional das despesas de 2024 a partir da diferença entre o crescimento das receitas previsto para o ano e o crescimento das receitas utilizado para fins de definição do limite.

Ambos os casos foram explorados na NT da IFI nº 52, mas vale ressaltar que essas possibilidades de ampliação ficam condicionadas ao cumprimento da meta de primário. Dessa forma, pode-se supor que o incremento estimado no PLDO em relação ao Decreto nº 11.538, de 2023, será mantido, restando-se assim uma avaliação sobre as possibilidades de incremento das receitas com base no que já foi anunciado pelo governo.

Conforme já destacado, pela simples comparação entre a avaliação mais recente do governo para 2023 e os números previstos no PLDO de 2024, as receitas devem ser incrementadas em 0,9p.p. para que o centro da meta seja alcançado. No entanto, o novo arcabouço fiscal prevê a possibilidade de cumprir a meta de primário considerando bandas para mais ou para menos de 0,25p.p. do PIB. Ajustando-se para o limite inferior, o mínimo de receitas que o governo precisa incrementar para alcançar o limite inferior da meta de primário é de 0,7p.p. do PIB.

Até o momento, o governo anunciou uma série de medidas fiscais com objetivo de ampliar as receitas primárias. Boa parte delas já constam nas projeções do governo desde o primeiro relatório de avaliação de receitas e despesas. A Tabela abaixo mostra as medidas que já foram anunciadas com indicador do que já consta nas projeções oficiais do governo e o que de fato representaria ganho extra para alcançar os valores de 0,9 ou 0,7p.p. do PIB de incremento que precisa ser realizado para o alcance das metas de primário.

² Caso o resultado primário do ano anterior ao da elaboração da LOA tenha ficado abaixo do limite inferior do intervalo de tolerância, isto é, meta de primário menos 0,25p.p. do PIB, será utilizado o percentual de 50% do crescimento real das receitas para definir o percentual que as despesas primárias poderão crescer em termos reais. Nos demais casos, o percentual sobe para 70%.

³ Uma descrição completa dos itens que não entrarão na base de cálculo do NAF pode ser consultada na NT nº 52 de 2023 da IFI.

TABELA 5. MEDIDAS ANUNCIADAS PELO GOVERNO PARA A RECOMPOSIÇÃO DE RECEITAS E IMPACTOS ESTIMADOS PELO EXECUTIVO E CONSIDERADOS PELA IFI - CENÁRIO BASE

Medida	Impacto anunciado pelo Ministério da Fazenda (R\$ bilhões)		Valor considerado para efeito de projeção da IFI (R\$ bilhões corrigidos pela variação do PIB nominal)		O que já consta das projeções do governo
	2023	2024	2023	2024	
Receita com transferência de recursos do PIS/PASEP ao Tesouro	23,0	-	23,0	-	Sim
PIS e Cofins sobre receita financeira	4,4	6,0	4,4	6,0	Sim
Volta da cobrança de PIS e Cofins sobre gasolina e etanol	28,9	54,5	28,9	34,7	Sim
Volta da cobrança de PIS e Cofins sobre óleo diesel, gás de cozinha e querosene de aviação	1,5	18,6	1,5	19,8	Sim
Cobrança de PIS/Cofins sobre créditos de ICMS no âmbito dos estados e do DF	31,9	58,0	-	-	Sim
Cobrança de IRPJ e CSLL sobre benefícios fiscais no âmbito do ICMS	47,0	47,0	7,1	12,5	Não
Tributação sobre a renda auferida no exterior	3,3	3,6	3,3	3,6	Sim
Atualização do valor da faixa de isenção da tabela de incidência mensal do IRPF	-3,2	-5,9	-3,2	-5,9	Sim
Preços de transferência		70,0		20,0	Não
Total	136,7	251,8	64,9	90,7	-
% do PIB	1,3%	2,2%	0,6%	0,8%	-

Fonte: Diversas. Elaboração: IFI.

Vale dizer que algumas das medidas representam uma arrecadação pontual, como a transferência do montante de R\$ 23 bilhões de contas não reclamadas de PIS/Pasep para o Tesouro, previsto para 2023. Outras medidas já estão em vigor, como a volta da cobrança de PIS/Cofins sobre gasolina e etanol, com potencial de receita de R\$ 28,9 bilhões em 2023 e de R\$ 34,7 bilhões no próximo ano.

Está previsto ainda o retorno da cobrança de PIS e Cofins sobre o óleo diesel, o gás de cozinha e o querosene de aviação, que inicialmente ocorreria somente em 2024. O retorno dessa cobrança ainda em 2023 justifica-se como medida compensatória ao incentivo tributário dado pelo governo federal à comercialização de automóveis, caminhões e ônibus.

Algumas das medidas constantes da Tabela 5 são de materialização incerta, segundo o próprio ministério da Fazenda. Algumas dependem de decisão favorável à União em ações julgadas por tribunais superiores referentes à cobrança de tributos federais incidentes sobre operações de benefícios e incentivos fiscais no âmbito do ICMS. A possibilidade de cobrança de IRPJ/CSLL e PIS/Cofins sobre tais operações tem potencial arrecadatório relativamente elevado para a União. Em razão da incerteza associada à materialização dessas receitas, a IFI considerou, para efeito de elaboração de cenários, montante menor do que o estimado pela Receita Federal do Brasil (RFB).

A mesma incerteza aparece na possibilidade de obtenção de receitas em operações denominadas preços de transferências. O Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 8, de 2023, oriundo da MP nº 1.152, de 28 de dezembro de 2022, que modifica as regras de preços de transferência relativas ao IRPJ e CSLL, foi aprovado no Congresso em maio de 2023 e aguarda a sanção presidencial.

De acordo com o ministro da Fazenda, a expectativa do governo é de um recolhimento de até R\$ 70 bilhões anuais com a mudança na sistemática de cobrança do IRPJ e da CSLL. O ministro admitiu, no entanto, que o governo pode não conseguir alcançar esse montante de arrecadação. De todo modo, a medida produziria ganhos importantes de receitas a partir do próximo ano.

Dessa forma, conclui-se que o alcance da meta de primário para 2024 dependerá do sucesso das medidas fiscais já anunciadas e, provavelmente, do anúncio de novas ações.