

O Orçamento de 2024 e o Cenário Fiscal

GUILHERME TINOCO (*)

No dia 31 de agosto último foi enviada, do Executivo para o Congresso Nacional, a proposta anual de orçamento federal para 2024. A proposta, tecnicamente chamada de PLOA,¹ foi a primeira a ser elaborada dentro da nova regra fiscal, também chamada de novo arcabouço fiscal (Lei complementar 200/2023). Este artigo tem o objetivo de apresentar os principais números do PLOA e apontar as principais fontes de incerteza para o cenário mais geral das contas públicas.

Antes dos números, é importante mencionar os principais parâmetros macroeconômicos utilizados na elaboração da proposta. O PIB nominal em 2024 foi projetado em R\$ 11.421 bilhões (fruto de uma alta real de 2,3% e de um deflator de 4,2%). O IPCA está projetado em 3,3% no ano cheio (e 3,8% na média) e o câmbio médio foi estimado em R\$ 5,02 por dólar.

Passando, portanto, para a apresentação dos principais números propostos para o orçamento de

2024, como esperado, a proposta foi encaminhada com o resultado primário em linha com a meta², ou seja, praticamente zerado (superávit de R\$ 2,9 bilhões ou de 0,03% do PIB). Este valor resulta de uma receita primária líquida orçada em R\$ 2.191,2 bilhões e uma despesa primária total de R\$ 2.118,3 bilhões. A Tabela 1 resume esses principais números do PLOA, também trazendo a comparação com a última reprogramação oficial para 2023.

Tabela 1 – Principais Números do PLOA 2024

	R\$ bilhões			% do PIB	
	2023	2024	Variação Nominal (%)	2023	2024
Receita Bruta	2.366,4	2.709,5	14,5%	22,1%	23,7%
Administrada	1.474,5	1.758,8	19,3%	13,8%	15,4%
RGPS	584,1	632,4	8,3%	5,5%	5,5%
Não administrada	307,8	318,4	3,4%	2,9%	2,8%
Transferências a E&M	457,1	518,3	13,4%	4,3%	4,5%
Receita Líquida	1.909,3	2.191,2	14,8%	17,8%	19,2%
Despesa Total	2.054,6	2.188,3	6,5%	19,2%	19,2%
Benefícios Previdenciários	867,2	913,9	5,4%	8,1%	8,0%
Pessoal	362,1	380,2	5,0%	3,4%	3,3%
Outras obrigatórias	301,0	361,8	20,2%	2,8%	3,2%
Discricionárias	524,3	532,4	1,5%	4,9%	4,7%
Obrigatórias com Controle de Fluxo	330,4	358,1	8,4%	3,1%	3,1%
Discricionárias	193,9	174,3	-10,1%	1,8%	1,5%
Resultado Primário	-145,3	2,9		-1,4%	0,0%
Resultado Primário (% PIB)	-1,4%	0,0%		-1,4%	0,0%

Fonte: PLOA 2024.

Explorando um pouco mais sobre o lado da receita, a rigor a receita primária total foi estimada em R\$ 2.709,5 bilhões. Em comparação com os valores de 2023 (tomando como referência a última reprogramação oficial para o ano), nota-se um aumento nominal de 14,5% no ano que vem. Em 2024, a receita bruta chegaria, portanto, a 23,7% do PIB, isto é, 1,6 ponto percentual do PIB acima do valor esperado para 2023. Dentre as rubricas da receita, verifica-se que este aumento é liderado pelas Receitas Administradas pela Receita Federal, que crescem 19,3%, em termos nominais, em relação ao patamar de 2023.

Descontadas as transferências para estados e municípios, obtém-se a receita primária líquida, orçada em R\$ 2.191,2 bilhões, 14,8% acima do valor referente à última reprogramação oficial para 2023. Em relação ao PIB, o valor equivale a 19,2% do PIB (ante 17,8% do PIB em 2023).³

Focando agora na despesa, destaca-se que o total projetado ficou em R\$ 2.188,3 bilhões, número que embute um aumento nominal de 6,5% em relação a 2023. Em percentual do PIB, a despesa fica estável em 19,2%. Como já mencionado, o PLOA 2024 foi elaborado

já incorporando o limite de gasto dado pelo novo arcabouço fiscal. Este limite foi obtido a partir da base calculada para 2023, de R\$ 1.964 bilhões. Sobre essa base, incidiram os seguintes fatores de correção: (i) 3,16%, relativo à inflação de 12 meses até junho e (ii) 1,70%, relativo ao reajuste real da despesa, seguindo as regras de correção. Com isso, o limite para 2024 ficou em R\$ 2.060,6 bilhões para as despesas sujeitas ao teto (ou seja, desconsiderando as exceções).⁴ Vale notar que a despesa sujeita ao teto, na proposta, ficou exatamente no limite do gasto.

Sobre as despesas de maneira desagregada, nota-se que a principal rubrica de gasto, dada pelos benefícios previdenciários, está orçada em R\$ 913,9 bilhões, embutindo um crescimento nominal de 5,4% em relação a 2023. Este ponto tem sido objeto de discussões, pois muitos analistas acreditam que a despesa possa estar subestimada, em um contexto em que somente a inflação, que indexa os benefícios, deva terminar o ano na casa dos 5%. Fora a inflação, a rubrica dos gastos previdenciários ainda precisa levar em conta o crescimento vegetativo do número dos beneficiários e, também, os reajustes acima da inflação para os benefícios iguais a um salário mínimo

(por conta da nova regra de correção do salário mínimo). Assim, eventual subestimação dessas despesas pressionaria o orçamento de outras despesas do orçamento.⁵

Tendo apresentado os principais números do orçamento, podemos agora tecer algumas observações sobre eles. Sem dúvidas, o ponto mais relevante a ser destacado diz respeito às estimativas das receitas. A proposta orçamentária embute uma elevação muito significativa de receita, que só poderá ser viabilizada a partir de uma série de medidas que estão em discussão. Na verdade, muitas dessas medidas já estão sendo apreciadas no Congresso Nacional.

No PLOA 2024, o governo apresentou as estimativas de arrecadação com cada uma das medidas, cujo total alcançaria o montante de R\$ 168,5 bilhões. A Tabela 2 apresenta os números desagregados. A partir da tabela, pode ser percebido que as grandes fontes do ajuste pela receita são: (i) a recuperação de créditos no CARF e (ii) a regulamentação da cobrança de impostos federais sobre as subvenções de ICMS para investimento. Juntas, ambas respondem por mais de R\$ 130 bilhões das medidas, ou seja, 79% do total.

Tabela 2 – Medidas Legislativas com Impacto Positivo na Receita

Medidas Consideradas	Impacto
Subvenções para investimento	35,3
Aposta de Quota Fixa	0,7
Novo Regime de Tributação Simplificada - RTS	2,9
Fundos fechados - Estoque e Fluxo em 2024	13,3
CFC Pessoa Física e tributação de ativos financeiros no exterior de PFs	7,0
Fim da dedutibilidade de Juros sobre o Capital Próprio	10,4
Recuperação de Créditos no CARF	97,9
Taxas de Loterias de Apostas por Quota Fixa	0,9
Total	168,5

Fonte: PLOA 2024.

De maneira geral, portanto, pode-se concluir que a proposta de orçamento para 2024 redobrou as apostas em um ajuste fiscal pelo lado da receita. Em que pesem alguns pontos de atenção do lado da despesa (como a possível subestimação dos gastos previdenciários), os grandes desafios estão no lado da receita. Por um lado, os valores estimados para o aumento da arrecadação parecem muito otimistas e superdimensionados. Por outro lado, as medidas ainda precisam ser aprovadas pelo Congresso, o que nem sempre é tarefa fácil. Além disso, a arrecadação orçada ainda depende de um crescimento do PIB da ordem de 2,3%, premissa do PLOA, e que hoje está bem acima das projeções do mercado (mas que estão subindo especialmente após as surpresas na divulgação do PIB do 2T/23).

Diante dessas dificuldades, não é de se estranhar o ceticismo por parte do mercado. Segundo números do último Prisma Fiscal, a mediana das expectativas apontava um déficit primário de R\$ 83 bilhões em 2024. Pouquíssimas casas preveem um resultado primário dentro da meta. Nesse contexto, também

merecem ser mencionados os números para 2023: a mediana se encontra em R\$ 107 bilhões de déficit, bem longe, portanto, da meta traçada de -0,5% do PIB (o que daria pouco mais de R\$ 50 bilhões de déficit). A rigor, a própria estimativa oficial apresenta números piores, como vimos na Tabela 1 (déficit de R\$ 145 bilhões).

O problema com esses números é que a credibilidade pode estar sendo, aos poucos, reduzida. Desde o início do ano, há uma boa receptividade com o novo arcabouço fiscal, que afastou cenários mais pessimistas para a evolução das contas públicas. Contudo, o distanciamento cada vez maior em relação às prometidas metas de resultado primário vem levantando novamente algumas preocupações fiscais.

De qualquer forma, os próximos meses serão de atenção à tramitação das principais medidas arrecadatórias. Em jogo, o orçamento de 2024 e a credibilidade do governo. Agora é esperar para ver.

-
- 1 Projeto de Lei Orçamentária Anual.
 - 2 A meta de resultado primário para 2024 é de 0% do PIB, com bandas de tolerância de 0,25% do PIB para cima ou para baixo.
 - 3 Em relação aos valores de 2023, nos referimos sempre à última reprogramação orçamentária disponível (3º bimestre).
 - 4 Deste valor, R\$ 32,4 bilhões ficaram condicionados, conforme disposto no art.23-A do PLDO 2024.
 - 5 Ainda em relação às despesas, chama atenção o aumento nominal de 20,2% nas despesas obrigatórias, além da queda nominal de 10,1% nas despesas discricionárias. Esses valores, contudo, não deveriam ser interpretados a valor de face. Na verdade, há uma conta chamada “reserva de contingência”, no valor de R\$ 38 bilhões, que é classificada como outras obrigatórias no orçamento, mas como discricionárias na execução. Ela se refere às emendas parlamentares. A comparação, na Tabela 1, fica, portanto, distorcida.

() Mestre em Economia pela FEA/USP.
(E-mail: gtinoco2002@hotmail.com).*