

As Contas Públicas em 2024 e 2025

GUILHERME TINOCO (*)

No início de fevereiro foram divulgados os resultados fiscais referentes a 2023. O resultado primário do setor público consolidado em 2023 foi deficitário em R\$ 249 bilhões (2,3% do PIB), puxado basicamente pelo resultado do governo central (déficit de R\$ 265 bilhões). O pagamento líquido de juros ficou em R\$ 718 bilhões (6,6% do PIB), fazendo com que o déficit nominal tenha ficado em R\$ 967 bilhões (8,9% do PIB). Com isso, a dívida bruta do governo geral (DBGG) foi de 71,7% para 74,3% do PIB.

Semanas antes, o Tesouro Nacional havia divulgado o resultado primário do governo central pela metodologia acima da linha. O déficit havia ficado em R\$ 231 bilhões (2,1% do PIB), o segundo maior da série histórica. Esse resultado havia sido fortemente influenciado pelo pagamento de despesas extraordinárias, como os precatórios (R\$ 92 bilhões) e a compensação aos governos regionais pelas desonerações implementadas em 2022 (R\$ 21 bilhões). Ao desconsiderar essas despesas, o Tesouro calculava um déficit de R\$ 117 bilhões (1,1% do PIB) em 2023, um número

mais próximo aos objetivos traçados no início do ano, mas ainda assim longe do alvo estabelecido pelo Regime Fiscal Sustentável (-0,5% do PIB).

Para explicar esse déficit e a deterioração dos números em relação a 2022, além dos já citados pagamentos extraordinários, destacam-se dois fatores. No lado da arrecadação, houve queda importante da receita líquida em relação ao ano anterior, especialmente por conta das rubricas concessões, *royalties* e dividendos, mas também por conta de um desempenho negativo das receitas tributárias, sendo a forte desaceleração do IGP-M uma das explicações para isso. No lado da despesa, houve aumento real de 12,5% (ou 7,5%, quando se desconta os precatórios) em relação a 2022, refletindo especialmente a elevação das transferências sociais e recomposição de outros gastos. Sobre isso, basta lembrar que a PEC da transição (Emenda Constitucional 126) havia viabilizado uma elevação de mais de R\$ 170 bilhões no gasto federal de 2023 em relação ao limite de despesa anterior, dado pelo teto de gasto.

Tendo o ano de 2023 ficado para trás, a atenção se volta a 2024, cujo grande desafio diz respeito ao alcance da meta de resultado primário do governo central da nova regra fiscal. Para 2024, a meta é zero, com bandas de 0,25 ponto percentual do PIB para cima ou para baixo (o que equivale a cerca de R\$ 29 bilhões). Será possível cumpri-la? Analisemos essa possibilidade com base no orçamento aprovado para este ano.

A LOA de 2024 prevê um resultado primário positivo em R\$ 3,5 bilhões, fruto de uma receita líquida de R\$ 2.192 bilhões e de uma despesa total de R\$ 2.189 bilhões. Na receita, o valor orçado para 2024 representa uma alta nominal de 15,4% em relação a 2023 (ou 16,7% quando se exclui a receita extraordinária com o PIS/Pasep). Na despesa, o valor orçado para 2024 representa uma alta nominal de 2,7% em relação a 2023 (ou de 8,5% quando excluimos o pagamento de precatórios e a compensação aos governos regionais pelas desonerações implementadas em 2022), como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Receita, Despesa e Resultado Primário do Governo Central (R\$ Bilhões)

	2023	2023 (ajustado)	LOA 2024	Variação	Variação
	(1)	(2)	(3)	(3) / (1)	(3) / (2)
Receita Bruta	2.351,4	2.329,8	2.719,9	15,7%	16,7%
Administrada	1.439,2	1.439,2	1.753,1	21,8%	21,8%
RGPS	592,7	592,7	637,5	7,6%	7,6%
Não administrada	319,5	297,9	329,3	3,1%	10,5%
Transferências a E&M	452,0	452,0	527,9	16,8%	16,8%
Receita Líquida	1.899,4	1.877,8	2.192,0	15,4%	16,7%
Despesa Total	2.129,9	2.017,5	2.188,5	2,7%	8,5%
Benefícios Previdenciários	898,9	871,0	908,7	1,1%	4,3%
Pessoal	363,7	355,2	379,2	4,3%	6,7%
Outras obrigatórias	357,5	281,5	327,2	-8,5%	16,2%
Discricionárias	509,8	509,8	573,3	12,5%	12,5%
Obrigatórias com Controle de Fluxo	326,4	326,4	358,9	10,0%	10,0%
Discricionárias	183,4	183,4	214,4	16,9%	16,9%
Resultado Primário	-230,5	-139,7	3,5		
Resultado Primário (% PIB)	-2,1%	-2,1%	0,0%		

Fonte: Tesouro Nacional e LOA 2024. Valores ajustados para 2023: retirada da receita extraordinária com o PIS-Pasep e das despesas extraordinárias com a regularização dos precatórios e compensação aos governos regionais pelas desonerações implementadas em 2022

Observa-se, assim, que, mesmo com uma alta real da despesa, a LOA prevê o alcance da meta zero. Isso ocorre por conta de uma significativa elevação da receita, projetada em mais de 15%, o que se traduz em mais de 10% em termos reais.

A elevação da receita possui alguns caminhos. O primeiro diz respeito ao pacote de medidas apresentado junto ao PLOA, no valor de R\$ 168,5 bilhões, cujos maiores montantes vêm das ações relativas ao CARF e à subvenção ao custeio do ICMS. O segundo diz respeito a medidas que já haviam sido implementadas ao longo de 2023, e que já foram consideradas no orçamento, especialmente a reoneração dos

combustíveis e aos descontos do ICMS nos créditos do PIS/Cofins. Em terceiro, as medidas contidas na MP 1.202/2023, que são basicamente três: (i) reoneração parcial da folha de pagamentos; (ii) o fim de incentivos ao setor de eventos por meio do programa Perse; e (iii) a limitação de compensações tributárias por parte das empresas. É importante dizer que essas últimas medidas não estão consideradas na LOA.

A grande questão, portanto, é saber quais dessas medidas estarão implementadas e quanto elas realmente arrecadarão. No caso do pacote apresentado junto ao PLOA, por exemplo, sabe-se que praticamente todas as medidas já

foram aprovadas. Entretanto, as estimativas de impacto de cada uma delas possuem elevado grau de incerteza, sendo que alguns projetos específicos sofreram mudanças em relação à versão original ao longo da tramitação que diminuíram o seu impacto. Além disso, das estimativas oficiais desse pacote, quase R\$ 100 bilhões vêm somente das medidas relacionadas ao CARF. Mesmo que haja sucesso na arrecadação com o CARF, há uma questão de calendário que poderia deixar os maiores efeitos somente para 2025. Por fim, há sempre o risco de judicialização de determinadas medidas, como vem sendo observado com as questões relacionadas aos descontos do ICMS nos créditos do PIS/Cofins.

Do lado da despesa, para 2024, não há muita incerteza sobre o seu valor total, que deverá ficar próximo ao orçado na LOA 2024. Isso ocorre porque o governo dificilmente vai deixar de gastar o limite permitido pela regra fiscal. A única possibilidade de isso acontecer seria por conta de eventual contingenciamento (que seria de cerca de R\$ 26 bilhões ou cerca de R\$ 56 bilhões, a depender do entendimento final sobre os valores a serem bloqueados).

Deste modo, conclui-se que, de maneira geral, são dois os principais determinantes do resultado primário de 2024. Em primeiro, a receita líquida final, que dependerá da materialização das medidas que vêm sendo anunciadas desde o ano passado. Em segundo, da realização do contingenciamento ou não e de seu montante.

Ainda sobre o ano de 2024, há que se mencionar duas contas que parecem mal estimadas no orçamento. A primeira é a receita de concessões, que soma R\$ 44 bilhões, um valor muito acima do observado em 2023. Assim, uma eventual frustração nessa rubrica aumentaria a necessidade de aumento em outras receitas para manter o mesmo resultado fiscal. A segunda é, na parte das despesas, o gasto com a previdência. Pelo orçamento, esse gasto sobe apenas 4,3% em termos nominais em relação ao gasto de 2023 ajustado, uma variação muito pequena, especialmente

tendo em vista o aumento observado do salário mínimo. Contudo, um gasto previdenciário maior durante a execução do orçamento não deverá afetar o total da despesa, pois o aumento nessa rubrica teria que ser compensado por uma redução equivalente nas despesas discricionárias, mantendo o gasto total dentro do limite do arcabouço fiscal.

Em vista do que foi apontado anteriormente, o alcance da meta parece hoje ser algo muito difícil para 2024. Hoje em dia, o mercado prevê um déficit primário do governo central entre 0,7% (Prisma) e 0,8% (Focus) do PIB para o ano. Se concretizado, esses valores mostrarão uma melhora em relação a 2023 (copo cheio), mas uma frustração da meta logo em seu primeiro ano de validade (copo vazio).

Ainda que o ano de 2024 pareça desafiador, o maior desafio acontecerá mesmo no ano que vem. Em 2025, pelo lado da receita, a arrecadação total deixaria de contar com vários fatores de caráter não recorrente existentes em 2024, como ações relativas ao CARF e à tributação de estoques (como fundos multimercados e *offshore*). Pelo lado da despesa, o ano de 2025 marcaria o retorno do pagamento normal dos precatórios (adicionando um montante próximo a R\$ 30 bilhões por ano por fora do limite de gasto do arcabouço fiscal). Além disso, a meta de resultado primário

se torna mais apertada, atingindo um superávit de 0,5% do PIB.

Dessa forma, percebe-se que os desafios serão grandes para 2024 e 2025. É verdade que, em termos de resultado primário, o Regime Fiscal Sustentável promove, no médio prazo, o equilíbrio de receitas e despesas, uma vez que as despesas crescem estruturalmente a uma taxa menor do que as receitas. Nesses dois próximos anos, contudo, o cenário mostra uma dificuldade elevada no cumprimento das metas de primário e na redução do déficit, especialmente em 2025.

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