Insper

Uma avaliação da eficácia do limite de despesas do arcabouço fiscal

Marcos Mendes[1]
Rogério Nagamine Costanzi[2]

[1] Doutor em economia. Pesquisador associado do Insper.
[2] Doutor em economia.

Janeiro/2024

Uma avaliação da eficácia do limite de despesas do arcabouço fiscal

Marcos Mendes[1]

Rogério Nagamine Costanzi[2]

Sumário

Introdução 1

Flexibilizar a meta de primário também flexibiliza o limite de crescimento dos gastos 2

O cumprimento do limite de gastos 3

O nível da despesa primária como proporção do PIB 5

O resultado primário do Governo Central implícito na projeção da despesa 7

Considerações finais 7

ANEXO I – As diferenças entre os limites do teto de gastos e do novo arcabouço fiscal 10

ANEXO II – Parâmetros e hipóteses para simulação das linhas 2 a 14 da Tabela 1 11

ANEXO III – Memória de cálculo do limite de despesa para 2024 16

ANEXO IV – Despesas excluídas do limite de despesa de 2024 e estimativa da despesa realizada em 2023 16

ANEXO V – A decisão do STF sobre o pagamento de precatórios fora do limite de gastos 17

Introdução

Recentemente tem ficado clara a impossibilidade de cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas pelo arcabouço fiscal. Alguns analistas, contudo, têm afirmado que isso não seria problema, pois a maior virtude do arcabouço estaria na sua outra regra: o limite ao crescimento do gasto a, no máximo, 2,5% reais ao ano. Afinal, para um país que viu o gasto crescer a 6% reais ao ano, uma desaceleração para 2,5% seria um progresso.

Esta nota avalia se é factível esperar que o governo efetivamente obedeça a esse limite de despesas e qual o impacto disso sobre as variáveis que realmente interessam: o nível da despesa total e o déficit primário, ambos como proporção do PIB.

As principais conclusões são:

a) Se houver aumento da meta de déficit primário, haverá espaço para manobras que permitirão o crescimento da despesa primária total em ritmo superior a 2,5% reais ao ano. Por isso, não parece prudente depositar confiança na regra de limite de despesa e minorar os riscos de não cumprimento da meta de primário.
b) Em um cenário sem manobras, em que o governo busque cumprir o limite de despesa, será preciso que a despesa sujeita ao limite cresça sempre pelo máximo (2,5% reais ao ano). Do contrário, haverá compressão de despesas e pressão por flexibilização, como ocorreu com o teto de gastos.

[1] Doutor em economia. Pesquisador Associado do Insper

[2] Doutor em economia.

c) Se a despesa sujeita a limite crescer 2,5% reais ao ano, a despesa primária total, mensurada como proporção do PIB, tende a se manter alta: a regra não tem potência para reduzir a relação despesa/PIB ao longo dos anos;
d) Em uma estimativa otimista, o déficit primário de 2024 foi projetado em 0,8% do PIB, regredindo lentamente nos anos seguintes até chegar a 0,3% do PIB em 2026. A grande distância em relação às atuais metas de resultado primário indica alta probabilidade de mudança dessas metas, o que estimularia as manobras para afrouxamento do limite de despesa, mencionadas no item (a) acima.

Flexibilizar a meta de primário também flexibiliza o limite de crescimento dos gastos

A ideia de que o limite imposto ao crescimento da despesa será suficiente para segurar o desequilíbrio fiscal, mesmo que não sejam cumpridas as metas de resultado primário, tem limitações. Se a impossibilidade de cumprimento da meta de primário implicar em mudança dessa meta, permitindo-se um déficit maior, o limite de despesa poderá ser afrouxado.

Recordemos que, de acordo com a Lei Complementar 200/23, se a meta de primário não for cumprida, acionam-se gatilhos que limitarão o crescimento de despesas obrigatórias, ao mesmo tempo em que o limite de crescimento das despesas para o ano seguinte cai de 70% para 50% da variação das receitas.

Se houver afrouxamento da meta de resultado primário, como parece ser a tendência para 2024, haverá mais espaço para gastar sem desrespeitar a nova meta e, portanto, sem acionar os mecanismos corretivos acima listados.

A princípio isso não daria espaço para aumento de gastos, pois há, também, um limite de crescimento real de 2,5% para a despesa.

Há, contudo, um detalhe importante: no novo arcabouço fiscal, o limite de despesas é aplicado à despesa **orçada**, ao contrário do que ocorria com o teto de gastos, em que o limite se aplicava à despesa efetivamente **paga**. O Anexo I-A explica essa diferença em detalhe.

Isso significa que com um espaço folgado na meta de resultado primário, o governo pode aumentar despesas com restos a pagar (que não fazem parte da despesa orçada, sendo despesas incluídas em orçamentos de anos anteriores) e despesas não incluídas no orçamento, mas que têm impacto no resultado primário. Isso fará com que a despesa efetivamente paga cresça acima do limite de 2,5% reais.

Para que se tenha uma ideia do potencial de aumento de despesa por essa via, em novembro de 2023 havia um estoque de restos a pagar de R$ 59 bilhões[3].

Há, também, uma longa lista de despesas que estão fora do limite de crescimento de 2,5% ao ano, como detalhado no Anexo I-B. Essas despesas devem somar R$ 78 bilhões em 2024. Elas também poderão crescer em caso de afrouxamento da meta de primário.

Ademais, com um limite frouxo para o resultado primário, haverá incentivos à prática de isentar mais itens de despesas do limite, como ocorreu recentemente com o fundo de financiamento de bolsas para alunos do ensino médio (Lei Complementar 203/23).

[3] Fonte: Relatório do Resultado do Tesouro Nacional

Em consequência, com o afrouxamento da meta de primário, a despesa efetivamente paga poderá crescer mais que o limite de 2,5% reais ao ano. Relevar o risco contido na mudança da meta, confiando na regra de limite de despesa, não parece uma avaliação prudente.

Nas próximas seções, esta nota fará um exercício conservador, não incluindo a possibilidade de afrouxamento do limite de despesa. Avaliará se o cumprimento estrito do limite de 2,5% reais comporta a pressão por aumento de gastos e qual a implicação do cumprimento desse limite para a trajetória de gasto total (ou seja, a soma dos incluídos e excluídos do limite) e do déficit primário.

O cumprimento do limite de gastos

Fazemos um exercício simplificado, apresentado na Tabela 1, no qual se supõe que de 2024 em diante a despesa possa crescer pelo seu limite máximo (2,5% ao ano acima da inflação).

A Tabela 1 contém os principais itens de despesa obrigatória da União. Para cada ano, ela mostra o limite máximo de gastos decorrente da regra de crescimento real de 2,5% ao ano (linha 1). Desse limite são deduzidos os principais gastos obrigatórios (linhas 2 a 14), de modo a verificar quanto resta para as "demais despesas" (linha 15). Uma queda acentuada do valor disponível para as demais despesas indicaria baixa chance de sobrevivência da regra fiscal que, como o teto de gastos, sucumbiria às pressões por flexibilização do limite.

A Tabela 1 está em valores nominais. Para melhor visualização do espaço para as demais despesas, os valores da linha 15 da Tabela 1, deflacionados para 2023, são plotados na linha sólida do Gráfico 1. Nota-se que em 2024 haveria um pequeno acréscimo na disponibilidade de recursos para as demais despesas. Em 2025 e 2026 teríamos aproximadamente o mesmo valor real de 2023.

Logo, seria possível "sobreviver" com esse limite até o final do mandato. A partir de 2027, a regra parece entrar em stress político.

A rigor, os números de 2023 não são plenamente comparáveis aos dos anos seguintes. Em 2023 ainda vigorou o teto de gastos, que, como já argumentado acima, utiliza conceito de despesa **paga**, para fins de aplicação do limite, diferente do que é adotado no arcabouço fiscal, que usa a despesa **orçada**. A diferença é explicada no Anexo I.

Supondo que não haverá uso abusivo de RAP ou outros dribles no limite de despesa, em decorrência de eventual flexibilização da meta de resultado primário, o que o Gráfico 1 nos diz é que o montante disponível para as "demais despesas" se mantém aproximadamente constante até o final do mandato e passa a ser desafiadoramente baixo a partir de 2027.

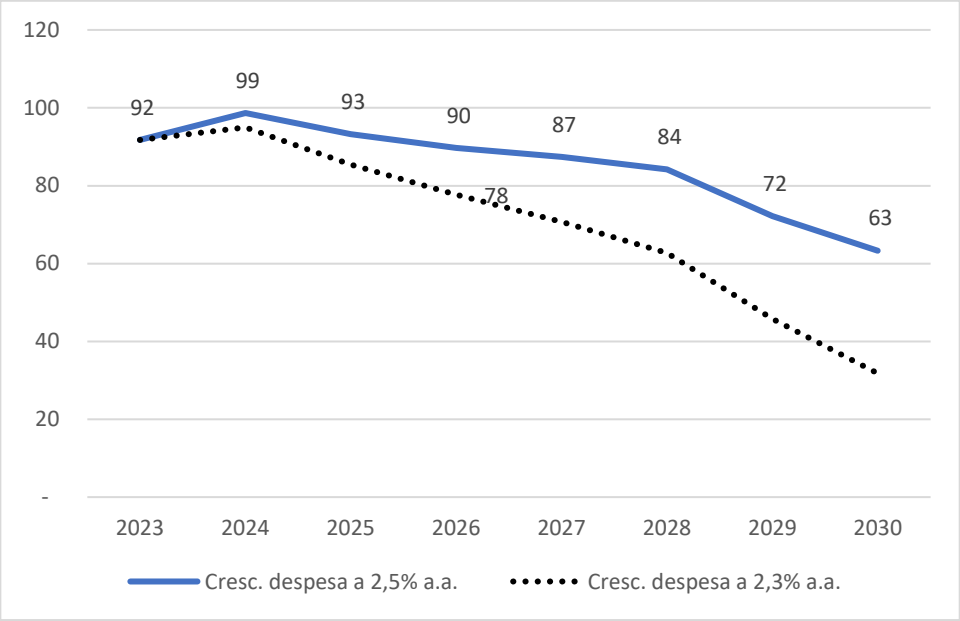
Isso ocorre porque as principais despesas obrigatórias têm regras de crescimento real (como a vinculação ao salário mínimo ou à receita) que ocupam praticamente todo o espaço para o aumento do gasto acima da inflação.

Tabela 1 - Limite máximo de despesa primária fixado pelo arcabouço fiscal, principais despesas obrigatórias e espaço para as demais despesas (2023-2030): R$ bilhões nominais

Linha		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1	**Limite legal para a despesa primária sujeita a limite**	**1.945**	**2.103**	**2.240**	**2.376**	**2.521**	**2.674**	**2.837**	**3.010**
2	Benefícios Previdenciários	872	932	997	1.056	1.124	1.196	1.282	1.366
3	Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	94	103	113	122	132	143	154	167
4	Abono e Seguro Desemprego	73	80	86	92	99	107	115	124
5	Mínimo MDE exceto parcela referente ao Fundeb	88	90	96	103	109	116	124	132
6	Mínimo ASPS	168	208	226	245	261	278	296	315
7	Emendas parlamentares (exceto MDE e ASPS)	14	29	30	32	34	35	37	40
8	Sentenças Judiciais e Precatórios (custeio e capital)	26	28	29	31	33	35	38	40
9	Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPS)	304	307	333	360	389	420	454	490
10	Bolsa Família e Auxílio Brasil	166	169	176	176	182	179	185	185
11	Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (custeio e capital)	20	21	23	24	25	27	29	30
12	Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	4	4	4	4	4	4	4	4
13	Subsídios, Subvenções e Proagro	24	25	26	27	28	29	30	31
14	Financiamento de campanha	-	5	-	5	-	5	-	5
15 = 1 - soma(2..14)	**Espaço para as demais despesas considerando o limite do ano**	**92**	**103**	**100**	**100**	**101**	**100**	**89**	**81**

Elaboração própria. Fontes e hipóteses indicadas no Anexo II

Gráfico 1 – Espaço para as "demais despesas" primárias dentro do limite de gastos (2023-2030): R$ bilhões de 2023



Fonte: Tabela 1. Elaboração própria.

Esse limite é "desconfortável" para o governo porque não deixa espaço para ampliar os investimentos, por meio da implementação do PAC, bem como para contemplar diversas pressões por outros gastos novos.

O Anexo II apresenta os parâmetros e hipóteses utilizados na simulação. O Anexo III contém a memória de cálculo do limite de despesas (linha 1 da tabela).

Vale lembrar que, para 2024, conforme detalhado no Anexo III, a taxa de crescimento real oficialmente apurada está em 1,7%. Ela poderá ir a 2,5% se, conforme disposto no art. 14 da Lei Complementar 200/23, o segundo relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas estimar crescimento robusto da receita em relação ao realizado em 2023. Há, portanto, algum risco de que não se obtenha os 2,5% já em 2024, ainda que pareça mais factível que o governo busque por todos os meios uma projeção de receitas que garanta o limite máximo de gastos.

Para que se tenha uma ideia de que o espaço para as demais despesas depende da aplicação, em todos os anos, da taxa máxima de crescimento permitida (2,5%), simulamos o limite para um crescimento um pouco menor (2,3%). A linha pontilhada do Gráfico 1 indica que

provavelmente haveria stress político em 2025-26 e pressões para flexibilizar a regra de despesa ainda durante o presente mandato presidencial.

Logo, a sobrevivência da regra até o final do mandato parece estar condicionada a que se exerça o limite máximo de crescimento da despesa, de 2,5% ao ano.

O nível da despesa primária como proporção do PIB

Se, por um lado, o reajuste de 2,5% real do limite de despesa todos os anos preserva um espaço mínimo para as demais despesas e, com isso, aumenta a chance de sobrevivência política da regra até o final do mandato, por outro, ele não garante a redução da despesa como proporção do PIB.

Em países com alto nível de despesa pública, como o Brasil, a finalidade maior de uma regra de despesas é fazer com que ela caia como proporção do PIB. Isso é que viabiliza a redução do déficit público e, posteriormente, abre espaço para a redução da carga tributária. Sempre medidos como proporção do PIB.

Contudo, o arcabouço fiscal isentou várias despesas do cumprimento do limite, como detalhado no Anexo I-B. Além disso, há um volume de precatórios judiciais a ser pago, em decorrência da moratória havida no pagamento dessas dívidas. Tais pagamentos serão feitos, em boa parte, por fora do limite de gastos, conforme decisão do STF (descrita no Anexo V).

O resultado é que a despesa total (a soma de despesas dentro e fora do limite) permanece elevada como proporção do PIB.

A Tabela 2 e o Gráfico 3 buscam projetar qual será o desembolso efetivo com despesa primária (despesa paga mais restos a pagar pagos) a partir do limite fixado pelo arcabouço.

Para os dados de 2024, partimos do limite dado pelas regras do arcabouço (linha 1)[4]. Acrescentamos, na linha 2, os gastos com precatórios que, por decisão do STF, serão pagas fora do limite de despesas (vide Anexos IV e V). A linha 3 contém as despesas que, por lei, estão excluídas do limite (vide Anexo I). A Tabela A.4 do Anexo IV descreve essas despesas.

Para chegarmos aos valores efetivamente desembolsados precisamos passar do conceito de dotação orçamentária autorizada para despesa efetivamente desembolsada (despesa paga mais restos a pagar pagos). Fazemos a hipótese conservadora de que o governo não fará uso abusivo dos RAP como forma de gastar além do limite, supondo que parte das dotações não empenhadas compensem o que for pago de RAP.

Além disso, supomos que haverá despesas empenhadas que não serão pagas no exercício (empoçamento) – linha 4 -, o que diminui a despesa efetiva total. Nossa hipótese para o empoçamento é que ele caia ao longo do tempo, a partir do valor base de R$ 35 bilhões para 2023, conforme previsto em declarações oficiais, o que refletiria um aumento da capacidade de execução orçamentária ao longo do mandato.

Para os anos a partir de 2025, considera-se, de forma conservadora, que as despesas fora do limite crescerão no mesmo ritmo do crescimento do limite. Na verdade, por estarem fora do limite, há incentivo político para aumentá-las de forma mais intensa, ou para ampliar o conjunto de despesas fora do limite. Mas vamos desconsiderar esse efeito.

[4] Trata-se do mesmo valor contido na linha 1 da Tabela 1, cujo cálculo está detalhado no Anexo III.

Para 2023, tendo em vista a diferença de conceito de limite de despesas entre o teto e o arcabouço (vide Anexo I), partimos da despesa primária prevista no 5º Relatório Bimestral de Receitas e Despesas, fizemos os ajustes descritos na Tabela A.5 do Anexo IV, para termos a despesa efetivamente desembolsada, incluindo os precatórios que devem ser pagos até o final de 2023.

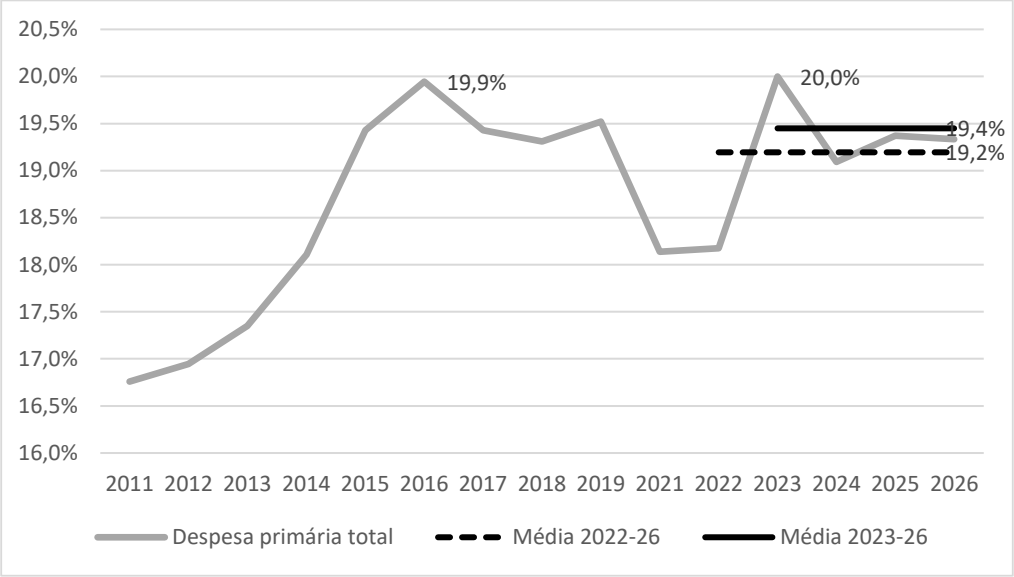
O resultado é que, em 2023, a despesa primária total chegará a 20% do PIB, batendo o recorde histórico de 2016 (19,9%), à exceção do ano atípico de pandemia (2020, quando a despesa chegou a 25,6% do PIB).

Tabela 2 – Desembolso efetivo com despesas primárias: estimativa para 2023-2026: R$ bilhões nominais e % do PIB

Linha		2023	2024	2025	2026
1	Despesa sujeita a limite	1.945	2.103	2.240	2.376
2	Precatórios pagos fora do limite	105	16	45	50
3	Despesas excepcionalizadas do limite	127	78	83	90
4	Empoçamento	- 35	- 20	- 15	- 15
5= 1+...+4	Despesa total desembolsada	2.142	2.177	2.353	2.502
6	PIB	10.711	11.402	12.146	12.938
7 = 5/6	**Despesa total desembolsada/PIB**	**20,0%**	**19,1%**	**19,4%**	**19,3%**
	Memo:				
8	Média 2022-26	19,2%			
9	Média 2023-26	19,4%			

Fontes e metodologia: vide Anexo IV Elaboração própria.

Gráfico 2 – Despesa primária total realizada de 2011 a 2022 (ex-2020) e estimada de 2023 a 2026: % do PIB



Fontes: Demonstrativo de Resultado do Tesouro Nacional e Tabela 2. Elaboração própria.

A concentração de pagamentos de precatórios em 2023 é uma estratégia do Governo, que visa descarregar todos os gastos possíveis em 2023, para melhorar o resultado primário de 2024, o que reduz os gastos de 2024 para 19,1% do PIB. Dado esse deslocamento intertemporal da despesa, o nível de gastos deve ser analisado pela média do mandato que, como mostra o Gráfico 2, ficará em 19,4% do PIB, apenas 0,5 p.p. do PIB abaixo do recorde histórico de 19,9%.

Tendo em vista que o pagamento dos precatórios atrasados se refere a um passivo deixado pelo governo anterior, que usou tal instrumento para reduzir artificialmente as despesas de 2022, vale a pena olhar, também, a despesa média de 2022-2026, que ficaria em nível também elevado, de 19,2% do PIB.

É importante ressaltar as hipóteses conservadoras adotadas na projeção, que fazem desses números um piso para a despesa primária futura. Conforme descrito acima, e detalhado nos anexos, supõe-se que:

a) não se acelerará o pagamento de RAP;
b) não se aumentará a despesa fora do limite em ritmo superior ao crescimento do limite;
c) não haverá mudanças na legislação ou na sua interpretação, de modo a isentar mais despesas do limite de gastos.

O resultado primário do Governo Central implícito na projeção da despesa

Foi mostrado acima que dificilmente o arcabouço fiscal resistirá no formato atual se a despesa crescer menos que o permitido pelo limite máximo da regra (2,5% reais ao ano). Partindo desta constatação e assumindo que a trajetória de receita primária como proporção do PIB será aquela adotada como hipótese de nosso cenário básico (Tabela A.1, linha 14), é possível obter uma estimativa para o resultado primário do triênio 2024-26 e compará-lo com as metas fixadas pelo governo.

A linha 3 da Tabela 3 mostra que teríamos um déficit primário de 0,79% do PIB em 2024, contra um limite mínimo fixado pelo governo de déficit de 0,25% do PIB (linha 4). O déficit diminuiria lentamente até 2026, quando atingiria 0,34% do PIB. Mas a distância entre o déficit e o limite inferior da meta se ampliaria ano após ano (linha 5).

Tabela 3 – Resultado primário implícito na trajetória de despesa estimada: 2023-2026 (% do PIB)

Linha		2023	2024	2025	2026
1	Despesa desembolsada/PIB	20,0%	19,1%	19,4%	19,3%
2	Receita/PIB - cenário básico	17,8%	18,3%	18,7%	19,0%
3 =2-1	Resultado primário - cenário básico	-2,21%	-0,79%	-0,67%	-0,34%
4	Limite inferior da meta de resultado primário		-0,25%	0,25%	0,75%
5=4-3	Diferença em p.p. entre o resultado e a meta		0,54%	0,92%	1,09%
6=2+5	Receita/PIB - necessária para atingir limite inferior da meta de resultado primário		18,8%	19,6%	20,1%

Essa é uma estimativa otimista, tanto porque já prevê um crescimento da receita líquida como proporção do PIB de 1,2 p.p. no período, com também porque faz uma estimativa conservadora da despesa, como descrito na seção anterior. Portanto, os valores devem ser tomados como estimativas de piso para o déficit.

Para efetivamente cumprir o limite mínimo das metas de resultado primário de 2024 a 2026, a receita líquida de 2026 teria que chegar a 20,1% do PIB (linha 6), valor 2,3 p.p. do PIB maior que os 17,8% a serem observados em 2023.

Considerações finais

A regra de crescimento máximo real da despesa em 2,5% ao ano, ao contrário do que argumentam alguns analistas, não é forte o suficiente para segurar o desequilíbrio fiscal em caso de descumprimento e consequente afrouxamento das metas de resultado primário.

Primeiro, porque se a meta de resultado primário for afrouxada, haverá espaço para elevar as despesas sujeitas ao limite acima de 2,5% reais ao ano, usando artifícios como, por exemplo, a aceleração no pagamento de restos a pagar.

Segundo, porque já há muitos itens que estão isentos do limite de crescimento de despesa, e que poderão avançar caso haja espaço na meta de primário. Tais exceções estão, inclusive, crescendo, como demonstra a aprovação da Lei Complementar 203/23, que retirou do limite de gastos despesas com bolsa de estudos para alunos do ensino médio. Também relevante foi a exclusão do limite de parte das despesas com precatórios, até 2026, conforme decisão do STF.

Mesmo que o governo respeite estritamente o limite de crescimento da despesa, e não lance mão de artifícios ou da aceleração dos gastos extralimite, a despesa como proporção do PIB se manterá em nível elevado.

Por outro lado, se o governo não conseguir obter o limite máximo de crescimento anual da despesa (2,5%), o que, na regra do arcabouço, depende de ele ser capaz de aumentar a receita em, pelo menos, 3,6% reais ao ano, haverá uma compressão do limite de gastos que tenderá a enfraquecer politicamente o arcabouço. Isso ocorreu com o teto de gastos que, frente à necessidade de compressão de despesas, acabou sendo flexibilizado e, posteriormente, extinto.

O que gera o risco de compressão da despesa é a existência de regras, exógenas ao arcabouço, que determinam a obrigação de gastos mínimos em educação, saúde e emendas parlamentares, vinculados ao desempenho da receita. Com o esforço fiscal de aumento de arrecadação, esse gasto mínimo também cresce em taxa superior à do limite de gastos, ocupando espaço de outros gastos.

Também contribui, na mesma direção, a regra de reajuste do real do salário mínimo, instituída pela Lei 14.663/23, que estipula o reajuste do mínimo pelo crescimento real do PIB de dois anos antes mais a variação do INPC do ano anterior. Nada menos que 50% da despesa sujeita ao limite de gastos é corrigida diretamente pela variação do salário mínimo.

Há, ainda, o fato de o Congresso ter seguidas vezes aumentado o valor das emendas parlamentares.

Reformas nessas três áreas - mínimo de saúde e educação, salário mínimo e emendas parlamentares – seriam necessárias para que se pudesse conciliar a redução da relação despesa total/PIB com a manutenção de espaço suficiente para as demais despesas. Do contrário, a reversão do nosso elevado déficit fiscal continuará dependendo de aumentos de receita.

A partir de hipóteses conservadoras para a expansão da despesa e otimistas para a expansão da receita, foi possível obter uma estimativa implícita do déficit primário do Governo Geral, que ficaria em 0,8% do PIB em 2024, caindo gradualmente para 0,3% do PIB em 2026. Esses valores devem ser vistos como pisos, pois foram estimados sob hipóteses otimistas, e mesmo assim estão longe dos limites mínimos das metas fixadas pelo governo.

Por isso, como já esperado pelos analistas, a meta de resultado primário tende a ser mudada a partir de 2024, alterando-se, também, os valores para 2025 e 2026, ainda mais

desafiadores que a meta do primeiro ano. A mudança das metas, por sua vez, abrirá espaço para mais gastos via pagamento de RAP ou de despesas fora do limite, reforçando a tendência à expansão da despesa e persistência do déficit primário.

ANEXO I – As diferenças entre os limites do teto de gastos e do novo arcabouço fiscal

A) O CONCEITO DE DESPESAS

O teto de gastos tinha um limite de despesas que era compatível com o conceito de despesa usado na apuração do resultado primário. Ou seja, o limite era imposto às **"despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício"** (art. 107, § 10 do ADCT, com redação dada pela EC 95/16).

Já o novo arcabouço fiscal passou a limitar a despesa **orçada**. O art. 3º da Lei Complementar 200/23 institui **"limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias"**.

Ou seja, o teto de gastos limitava a despesa efetivamente realizada, enquanto o arcabouço limita a despesa orçada.

A diferença entre os dois conceitos tem as seguintes consequências com relação à apuração do limite de despesa e do resultado primário:

1) Limite de despesas

1.1) No arcabouço, o governo fica livre para pagar restos a pagar (RAP), pois isso não afetará o limite de despesa do exercício, uma vez que os RAP constam de orçamentos de exercícios anteriores. Logo, não estão incluídos nas dotações orçamentárias do exercício para o qual vale o limite. No teto de gastos, o pagamento de RAP consumia espaço no limite de gastos. Porém, no arcabouço, se o governo abusar no pagamento de RAP, ele terá dificuldade de cumprir a meta de resultado primário, e será penalizado, nos anos seguintes, com uma taxa menor de crescimento do limite de despesa e com gatilhos que limitam o crescimento de algumas despesas obrigatórias;

1.2) No teto de gastos, se houvesse aumento das despesas obrigatórias acima do planejado, o contingenciamento ou empoçamento de recursos ajudava a cumprir o teto, pois um desembolso compensa o outro. Já no arcabouço, se o governo for obrigado a elevar a dotação de uma despesa obrigatória, terá que reduzir a dotação orçamentária de outra despesa, para se manter dentro do limite, de modo que contingenciamentos e empoçamentos não ajudam no cumprimento do limite de despesa.

1.3) No arcabouço, estão fora do limite as despesas primárias que não constam do orçamento (por exemplo, o gasto com produção de cédulas e moedas) e o impacto fiscal das operações de financiamentos concedidos pelo governo, apuradas pela diferença entre o desembolso realizado e os retornos advindos de pagamentos de amortizações e juros das operações recebidos pelo governo (net lending). No teto de gastos, essas despesas eram computadas;

2) Resultado primário

O cálculo do resultado primário não foi alterado. Por isso, os pagamentos de RAP, de despesas extraorçamentárias e de despesas apuradas por *net lending* afetarão negativamente o resultado primário no contexto do arcabouço da mesma forma que afetava no contexto do teto de gastos.

Assim, ainda que no arcabouço haja maior liberalidade para fazer essas despesas sem afetar o limite de despesa, aumentá-las dificultará o cumprimento da meta de resultado primário. Se, contudo, a meta de resultado primário for flexibilizada, haverá a possibilidade de aumentar gastos com RAP e outras despesas não incluídas no orçamento, sem consumir limite de gastos e

sem descumprir a nova meta de primário: o gasto poderá aumentar efetivamente acima de 2,5% reais ao ano e não serão acionados os mecanismos corretivos.

B) O UNIVERSO DE DESPESAS SOB LIMITE

O arcabouço ampliou o conjunto de despesas que estão fora do limite e, portanto, podem crescer acima da regra de crescimento anual das despesas.

No teto de gastos, além das transferências constitucionais obrigatórias a estados e municípios, estavam de fora do limite as seguintes despesas (ADCT art. 107, § 6º, na redação dada pela EC 95/16):

a) decorrentes de créditos extraordinários;
b) não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;
c) aumento de capital de empresas estatais não dependentes;
d) complementação ao Fundeb;
e) Fundo Constitucional do DF.

No arcabouço fiscal, às exceções acima foram acrescentadas a seguintes despesas (LC 200/23, art. 3º, § 2º):

f) as custeadas com recursos de doações ou com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados para reparação de danos em decorrência de desastre;
g) das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais e das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação, nos valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;
h) as custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes federativos para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia;
i) precatórios de alto valor parcelados nos termos do § 20 do art. 100 da Constituição Federal
j) precatórios pagos com desconto nos termos do § 3º do art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
k) precatórios pagos mediante encontro de contas e pagamento de dívidas, nos termos dos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal;
l) transferências legais de recursos de concessões federais de florestas, nos termos das alíneas a e b do inciso II do caput do art. 39 da Lei nº 11.284/06.
m) transferências legais de recursos de alienação de patrimônio da União aos estados e municípios onde estiver localizado o ativo alienado, conforme art. 17 da Lei nº 13.240/15.

ANEXO II – Parâmetros e hipóteses para simulação das linhas 2 a 14 da Tabela 1

A Tabela A.1 apresenta os parâmetros e hipóteses adotados.

Utilizou-se como índice de inflação para corrigir e deflacionar valores o IPCA, conforme mediana de previsões do Relatório FOCUS, edição de 15/12/23. Para os anos posteriores ao horizonte do FOCUS (2027 em diante), repetiu-se o valor do último ano. Supõe-se para os anos

de 2024 em diante que o INPC, que reajusta os benefícios previdenciários e assistenciais, será igual ao IPCA. Para 2023 utilizou-se um INPC de 3,40%.

Tabela A.1 – Parâmetros e hipóteses

Linha		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1	IPCA	4,49%	3,93%	3,50%	3,50%	3,50%	3,50%	3,50%	3,50%
2	INPC	3,40%	3,93%	3,50%	3,50%	3,50%	3,50%	3,50%	3,50%
3	Índice IPCA acumulado	1,00	1,04	1,08	1,11	1,15	1,19	1,23	1,28
4	PIB crescimento real	2,92%	1,51%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%
5	Diferença deflator do PIB -IPCA	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%
6	PIB nominal R$ bilhões	10.711	11.402	12.146	12.938	13.781	14.680	15.637	16.656
7	Variação do PIB nominal	1,085	1,064	1,065	1,065	1,065	1,065	1,065	1,065
8	Taxa de crescimento real da despesa pela regra do arcabouço		2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
9	Índice de crescimento nominal da despesa no limite máximo de 2,5% real		1,071	1,065	1,061	1,061	1,061	1,061	1,061
10	Taxa de crescimento vegetativo real da despesa com benefícios previdenciários (adicional à variação do SM)		1,8%	1,8%	1,8%	2,1%	2,05%	2,91%	2,18%
11	Taxa de crescimento vegetativo real da despesa com benefícios do BPC (adicional à variação do SM)		2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
12	Índice de correção do SM			1,0685	1,0501	1,055	1,055	1,055	1,055
13	Crescimento real das emendas parlamentares		2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
14	Relação receita líquida-PIB	17,8%	18,30%	18,70%	19,00%	19,00%	19,00%	19,00%	19,00%
15	Mínimo MDE	100	103	112	122	130	138	147	157
16	Projeção do Fundeb para que 30% do valor seja deduzido do mínimo obrigatório em MDE	38,4	44,6	53,7	63,6	67,8	72,2	76,9	81,9
17	Hipótese para pessoal e ecargos total % do PIB	3,38%	3,33%	3,40%	3,45%	3,50%	3,55%	3,60%	3,65%
18	Hipótese para sentenças judiciais e precatórios % do PIB			0,24%	0,24%	0,24%	0,24%	0,24%	0,24%

Fontes: PLOA 2024, 5º Relatório de Receitas e Despesas Primárias, Relatório Focus, Prisma Fiscal, Siafi-Siga Brasil. Elaboração própria.

O crescimento real do PIB também segue a projeção do FOCUS e repete o valor do último ano da projeção para os anos seguintes.

Trabalha-se com a hipótese de que o deflator do PIB seja, a cada ano, 0,9 p.p. superior ao valor do IPCA, conforme desempenho médio dos últimos anos.

Supõe-se que o limite de despesa crescerá pelo valor máximo permitido em todos os anos (2,5%) havendo no texto, também, a apresentação de simulação para o crescimento de 2,3%, mantendo-se constantes todos os demais parâmetros.

Gastos indexados ao salário mínimo

A correção do salário mínimo (SM) pela variação do PIB de dois anos anteriores mais a correção pela inflação, conforme determinado pela Lei 14.663/23, induz significativo aumento real das despesas indexadas ao SM, quais sejam: os benefícios previdenciários, o BPC, o Abono Salarial e o Seguro-Desemprego (linhas 2 a 4 da Tabela 1).

Além do reajuste pelo SM, há crescimento adicional das despesas que reflete tanto o incremento do estoque de benefícios quanto a diferença de valores entre os benefícios que cessam e os novos benefícios. No período de 2019-2022, a taxa de crescimento adicional foi em torno de 1,8%[5], que foi aplicada até 2026. Para 2027 em diante são usadas as taxas propostas pela projeção de longo prazo, que consta de anexo ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024. A partir de 2027 em diante se espera algum arrefecimento de impactos marginais da reforma de 2019.

A despesa de benefícios previdenciários relativas a sentenças judiciais foi reajustada por índice composto de inflação passada e salário mínimo.

[5]Estimativa para o período de 2019 a 2022 foi uma média geométrica de 1,88%a.a. De forma conservadora foi utilizada a taxa de 1,8%a.a.. Em 2023, a estimativa é que alcance um patamar na casa dos 2%.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) segue a mesma lógica de correção, porém com uma taxa de variação adicional à do SM maior, de 2,5% (estimada para o período de 2018 a 2022), que pode ser considerada opção conservadora tendo em vista o histórico recente, o crescimento da população idosa de 65 anos ou mais observado com o Censo de 2022 e esperado pela projeção demográfica do IBGE[6].

No caso do Abono Salarial e Seguro Desemprego, retratados na linha 4, o crescimento do estoque de benefícios depende do crescimento do PIB, da evolução do emprego formal, do incremento nos estoques dos benefícios e dos reajustes aplicados aos benefícios, parcialmente influenciados pelo SM. No caso do Abono, que é pago a trabalhadores que recebem até 2 SM, há também o efeito de aumento da clientela à medida que o SM cresce mais que os demais salários, e trabalhadores que antes ganhavam mais que 2 SM passam a ser incluídos no grupo elegível.

No caso do seguro-desemprego o crescimento vegetativo médio anual ficou em 1,7% a.a. no período de 2024 a 2030 (não sendo o mesmo em todos os anos, pois depende do incremento estimado para o emprego formal). No caso do abono, pelo efeito da ampliação da faixa de 2 SM, o crescimento vegetativo médio anual, no período de 2024 a 2030, foi estimado em 2,1% a.a. Não foi considerada a possibilidade de ajuste do pagamento do abono de forma "a refletir realização dos empenhos do exercício corrente com base no processo de apuração da RAIS relativa ao exercício anterior" (ver anexo PLDO 2024, página 18).

Gastos indexados à receita

Nas linhas 5 a 7 da Tabela 1 estão os gastos que têm um valor mínimo obrigatório vinculados à receita. Assim como no caso das despesas indexadas ao SM, eles também crescerão mais que o limite de despesas. Normalmente a receita cresce no mesmo ritmo do PIB, e este tem apresentado um deflator implícito maior que os índices de inflação. Corrigir o limite de gastos pelo IPCA e o gasto indexado à receita pelo deflator implícito gera uma diferença. Como afirmado acima, estamos trabalhando com uma diferença entre os dois índices de 0,9 ponto percentual todos os anos, o que corresponde a uma média do período recente.

Além disso, para tentar melhorar o resultado fiscal, o governo está propondo diversas medidas de aumento de receita. Isso impulsionará as despesas vinculadas a receitas. Estamos supondo que a receita líquida crescerá de 17,7% do PIB em 2023 para 18,3% em 2024, conforme a mediana das previsões do Relatório Prisma Fiscal de dezembro. Para os anos seguintes, estamos sendo conservadores, supondo um crescimento gradual até 19% do PIB. O Governo tem sido bem mais ambicioso, propondo 19,2% do PIB já para 2024.

Na linha 5 da Tabela 1 temos o gasto obrigatório mínimo em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Como é sabido, o art. 212 da Constituição exige a aplicação mínima de um percentual da receita nessas despesas. A emenda do teto de gastos (EC 95/16)

[6] Entre outubro de 2023 e o mesmo mês de 2021 o ritmo de crescimento médio anual do estoque de benefícios do BPC/LOAS foi de cerca de 9%a.a. (passou de 4,7 milhões para 5,6 milhões). Entre 2010 e 2022 a população idosa de 65 anos ou mais cresceu ao ritmo médio anual de 3,9%a.a. A última projeção demográfica disponível do IBGE, que deve ser revisada após o Censo 2022, projetava um incremento médio anual da população idosa de 65 anos ou mais ao ritmo de 3,8%a.a.. De qualquer forma, no período de 2018 a 2022, o crescimento médio real anual da despesa com BPC/LOAS, adicional ao incremento real do salário mínimo, foi estimado em 2,5%a.a..

havia mudado essa indexação, que passou a ser a variação da inflação. Com o fim do teto de gastos, voltou a vigorar a indexação plena à variação da receita.

É preciso considerar que, pela legislação, apenas 30% dos gastos da União com complementações ao Fundeb (Fundo da Educação Básica) podem ser computados como MDE. Além disso, o Fundeb está fora do limite de gastos. Para levar isso em conta, fizemos a projeção da contribuição da União ao Fundeb e retiramos do valor total de MDE 30% do valor projetado para o Fundeb em cada ano. Assim, ficamos apenas com a parte do MDE que está sujeito ao limite de gastos.

A partir do valor orçado para o Fundeb em 2024, da regra de aplicação de 19% de um conjunto de impostos no Fundeb em 2024, e das projeções de Receita Líquida total do Tesouro, contidas no Projeto de Lei Orçamentária de 2024, obtivemos a base de incidência para cálculo para o Fundeb equivalente a 11,3% da Receita Líquida total do Tesouro. Esse percentual foi utilizado junto com as variáveis que determinam a receita dos anos seguintes para estimar o valor a ser transferido ao Fundeb, considerando, ainda, que a cada ano o percentual de impostos carreado para o Fundeb aumenta, até atingir 23%.

A estimativa do valor total de MDE se fez de modo similar. A partir dos dados do PLOA 2024 para MDE e Receita Líquida total do Tesouro, e considerando a obrigatoriedade de aplicação de 18% da Receita Líquida de Impostos, pode-se obter que essa base de incidência equivale a 27,5% da Receita Líquida, percentual utilizado na projeção dos anos seguintes.

Na linha 6 da Tabela 1 temos o gasto mínimo obrigatório em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), que tem história similar ao do MDE: teve sua indexação também alterada pelo teto de gastos, para ser corrigido só pela inflação, e revertida pelo arcabouço fiscal, voltando a ser corrigido pela receita. Neste caso, toda despesa está dentro do limite de gastos. Não há exceções, como o caso do Fundeb. Seu crescimento será ainda mais intenso que o de MDE, pois os valores despendidos em 2023 estavam bem abaixo do mínimo calculado como percentual da receita.

Para a projeção, adotou-se o mesmo procedimento usado para o Fundeb e MDE: com os dados do PLOA 2024 obteve-se uma relação entre a base de cálculo da ASPS (no caso, a Receita Corrente Líquida) e a Receita Líquida total do Tesouro, corresponde a 66,4%. A partir daí foram projetados os valores dos anos seguintes levando-se em conta os parâmetros de receita, inflação e PIB.

As emendas parlamentares (linha 7 da Tabela 1) também são indexadas à receita do exercício anterior. Contudo, o Congresso tem feito significativas elevações no valor total das emendas, ao mesmo tempo que eleva a obrigatoriedade de execução dessas despesas, de modo que elas têm crescido ainda mais que a receita.

Por isso, em vez de simplesmente projetar o total de emendas como sendo o valor do ano anterior corrigido pela variação da receita, optamos por supor que as emendas crescerão 2% ao ano acima da inflação.

Para 2023 tomamos o valor executado das emendas, não considerando os restos a pagar pagos de emendas de relator, que foram extintas. O valor obtido foi de R$ 26,8 bilhões. Desse montante foram descontadas as emendas que são consideradas despesas de MDE e ASPS, para evitar dupla contagem, visto que já há linhas na tabela que registram essa despesa.

Para 2024 tomamos o valor proposto no relatório do Congresso à PLOA 2024 (R$ 53 bilhões), e consideramos que o percentual de emendas que são despesas de MDE e ASPS seria igual ao de 2023 (46%). De modo que o valor para 2024 das emendas exceto as de MDE e ASPS ficou em R$ 29 bilhões. Para os anos seguintes, os valores foram corrigidos pela inflação mais 2% reais.

Outros gastos obrigatórios relevantes

Na linha 8 temos as sentenças judiciais e precatórios relativos a gastos de custeio e de capital. Ou seja, não estão sendo considerados os precatórios relativos a despesas previdenciárias ou decorrentes de despesas de pessoal, que normalmente são incluídos nas linhas 2 e 9, respectivamente.

Os valores de 2023 e 2024 são aqueles reportados na PLOA 2024 (Mensagem Presidencial, Tabela 7). Para os anos seguintes, levando em conta a decisão do STF em relação ao pagamento de precatórios dentro e fora do limite de despesas (ver Anexos III e IV) consideramos que até 2026 essa despesa crescerá no mesmo ritmo de crescimento do limite de gastos, pois essa é a essência da decisão do STF. A partir de 2027, consideramos que a despesa equivalerá a 0,24% do PIB, percentual um pouco superior à média de 0,22% do PIB do período 2017-2021, imediatamente anterior à moratória, como forma de refletir a tendência de forte crescimento dessa despesa.

Na linha 9 está a despesa com pessoal e encargos sociais. Como já feito em outros itens de despesa, é preciso retirar aquelas que são classificadas como MDE e ASPS. Para 2023, obteve-se diretamente no SIAFI este valor. Para 2024 em diante, utilizou-se o percentual de despesas de pessoal que é MDE ou ASPS de 2023 (19,4%) para fazer a exclusão.

Há, também, a necessidade de excluir as despesas de pessoal e encargos que, pela lei, estão fora do limite de gastos como, por exemplo, as despesas de universidades financiadas por recursos próprios. Todavia, há grande sobreposição de despesas de MDE, ASPS e despesas excluídas do teto. Para evitar subestimativas, retiramos apenas as despesas de MDE e ASPS. Por outro lado, por falta de dados, não consideramos o aumento de despesas de pessoal decorrente do retorno do pagamento integral de precatórios a partir de 2027.

Tendo em vista que a despesa de pessoal foi bastante comprimida nos últimos anos, e que há demandas por reajustes e concursos públicos que são bem acolhidos pelo governo atual, fizemos a hipótese de que a despesa de pessoal recuperará valor como proporção do PIB, passando dos 3,3% previstos para 2024 pelo PLOA 2024 para 3,65% do PIB em 2030, com crescimento gradual ao longo do período. Esse valor ainda fica bem abaixo da média de 4% do PIB observada entre 2010 e 2022.

Para o Programa Bolsa Família (linha 10 da Tabela 1), adotamos para 2023 o valor provável de execução, de R$ 166 bilhões, contido no 5º Relatório Bimestral de Receitas e Despesas Primárias. Para 2024 temos o valor da PLOA, de R$ 169 bilhões. Para os anos seguintes, em consonância com a legislação (Lei 14.601/23), consideramos que os benefícios serão corrigidos pela inflação a cada dois anos. De forma conservadora, não consideramos aumento do estoque de benefícios pagos.

Na linha 11 da Tabela 1 temos as despesas de custeio e capital dos poderes e órgãos com autonomia orçamentária. Para os anos de 2023 e 2024 adotamos o valor do PLOA 2024. Para os

demais anos essa despesa cresce no mesmo ritmo do limite de gastos, seguindo a lógica da regra do arcabouço fiscal.

Na linha 12, os pagamentos de acordo judicial com os estados referente à Lei Kandir têm valor nominal fixo de R$ 4 bilhões. Na linha 13 os subsídios, subvenção e Proagro são corrigidos pela inflação. Na linha 14, referente a despesas de financiamento de campanha, supomos que o valor de R$ 5 bilhões proposto pelo relatório do Congresso à PLOA 2024 se repita, em termos nominais, a cada dois anos.

ANEXO III – Memória de cálculo do limite de despesa para 2024

Tabela A.2 – Limite de despesas para 2024 sem o uso do limite adicional facultado pelo art. 14 da LC 200/23 (R$ milhões)

	Base de 2023	IPCA jul/jun	Cresc real	Dif IPCA jun/dez	Limite 2024
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)= (A)*(1+B)*(1+C)* (1+D)
Poder Executivo	1.886.227,30	3,16%	1,70%	1,33%	2.005.230,75
Demais poderes	77.866,60	3,16%	1,70%		81.692,75
Total	1.964.093,90				2.086.923,49

Fonte: PLOA 2024 – Mensagem Presidencial, Tabela 11 e LC 200/23. Elaboração própria
Obs: os números finais não coincidem com o da fonte citada devido a diferença no IPCA jun/dez considerado na elaboração da PLOA e a atualização posterior da estimativa (a menor)

Tabela A.3 – Limite de despesas para 2024 com o uso do limite adicional facultado pelo art. 14 da LC 200/23 de modo a atingir o limite máximo de despesa (R$ milhões)

	Base de 2023	IPCA jul/jun	Cresc real	Dif IPCA jun/dez	Limite 2024
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)= (A)*(1+B)*(1+C)* (1+D)
Poder Executivo	1.886.227,30	3,16%	2,50%	1,33%	2.021.004,44
Demais poderes	77.866,60	3,16%	1,70%		81.692,75
Total	1.964.093,90				2.102.697,19

Fonte: PLOA 2024 – Mensagem Presidencial, Tabela 11 e LC 200/23. Elaboração própria.

ANEXO IV – Despesas excluídas do limite de despesa de 2024 e estimativa da despesa realizada em 2023

O Quadro 10-B, que consta da PLOA 2024, lista as despesas primárias excluídas do limite. A elas acrescentamos o provável aporte ao fundo que pagará bolsas aos estudantes do ensino médio. A Medida Provisória 1.198/23 autoriza um aporte de até R$ 20 bilhões no fundo que pagará essas bolsas. Já a Lei Complementar 203/23 autoriza o aporte, em 2023, de R$ 6 bilhões. A hipótese que fazemos é que os R$ 14 bilhões restantes serão aportados em duas parcelas de R$ 4 bilhões, em 2024 e 2025, e uma parcela de R$ 6 bilhões em 2026.

Tabela A.4 – Despesas primárias excluídas do limite em 2024 (R$ bilhões)

Linha		
1	Pessoal e encargos sociais	20
2	Fundeb	47
3	Fundo Constitucional do DF	4
4	Despesas discricionárias	3
5	Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (custeio e capital)	1
6	Aporte fundo bolsa ensino médio	4
7	TOTAL	78

Fonte: PLOA 2024 – Quadro 10-B e estimativa própria para aporte no fundo de bolsas para o ensino médio. Elaboração própria.

Também estão fora do limite de gastos os precatórios que, pela legislação já constituíam exceção (precatórios devidos pelo Fundef, precatórios de grandes valores entre outros). Além disso, o STF exarou decisão autorizando o governo a pagar fora do limite de gastos precatórios devidos e não pagos, em decorrência da moratória parcial instituída pelas ECs 113/21 e EC 114/21 (vide Anexo V).

Extraiu-se do último Relatório de Projeções Fiscais o valor aproximado desses pagamentos, combinando-os com a decisão do governo de pagar R$ 93 bilhões, que representam a soma de precatórios atrasados e devidos até 2023 com parte dos devidos em 2024, que terão pagamento antecipado para 2023.

Para o ano de 2023 é mais difícil imputar um número de despesa fora do limite, pois se trata de um ano de transição entre o teto de gastos e o novo arcabouço fiscal, em que os conceitos e regimes de apuração das despesas e limites são distintos (vide Anexo I).

Tabela A.5 – Estimativa de despesas primárias excluídas do limite em 2023

Linha		
1	Despesa prevista 5º bimestral (A)	2.078
2	Capitalizacao fundo ensino médio (B)	6
3	Precatórios já esperados fora do teto antes da decisão do STF (C)	12
4	Despesa efetivamente paga (D) = (A)+(B)-(C)	2.072
5	Despesa sujeita ao limite (E)	1.945
6	Despesa fora do limite - cálculo por resíduo (F) = (D)-(E)	127

Por isso, o que se adotou foi tomar a diferença entre o limite oficial de gastos (R$ 1.945 bilhões – linha 5 da Tabela A.5) e a previsão de efetiva despesa total para o ano, registrada no 5º Relatório Bimestral de Receitas e Despesas Primárias (R$ 2.078 bilhões) – linha 1, acrescido do provável aporte de R$ 6 bilhões para o fundo de bolsas do ensino médio e deduzido o montante de precatórios que já seria pago fora do limite de despesas antes da decisão do STF, valor que já consta da linha 2 da Tabela 2.

ANEXO V – A decisão do STF sobre o pagamento de precatórios fora do limite de gastos

O Supremo Tribunal Federal (STF) considerou inconstitucional a limitação de pagamento de precatórios instituída pelas ECs 113/21 e 114/21. Ao mesmo tempo, autorizou que o governo pagasse todo o montante que está em mora sem considerar a despesa no limite de gastos do arcabouço fiscal.

O STF traçou, ainda, regra para pagamento de parte dos precatórios fora limite nos exercícios de 2024 a 2026. Pelo regime das ECs 113/12 e 114/21, estipulou-se um limite anual máximo para o pagamento de precatórios. O que ficasse acima desse limite acumulava-se para pagamento posterior. O STF decidiu que esse limite passa a ser a baliza para definir o montante de precatórios pagos dentro e fora do limite de gastos. A cada ano, tudo o que exceder os limites fixados nas ECs 113 e 114, será pago fora do limite de despesas.

A partir de 2017, quando acabaria o regime especial de pagamento instituído pelas referidas ECs, também acaba essa possibilidade de pagar precatórios fora do limite de despesas, e tudo será considerado dentro do limite.

Nas simulações feitas nesta nota, este retorno da integralidade dos precatórios para os limites de gastos está contemplado tanto na regra de correção das sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital) (linha 8 da Tabela 1) quanto na aceleração das despesas com benefícios previdenciários a partir de 2027 (linha 2 da Tabela 1). Pode-se dizer que também está contemplado de forma indireta nas despesas com pessoal e encargos (linha 9 da Tabela 2) uma vez que assumimos um gradual crescimento dessa despesa como proporção do PIB. Esses são os principais itens de despesa afetados por precatórios e sentenças judiciais.