

Anexo IV

Metas Fiscais

IV.12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

(Art. 4º, § 2º, inciso V, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

A estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado é um requisito introduzido pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

O aumento permanente de receita é definido como aquele proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição (§ 3º do art. 17 da LRF). Considera-se ampliação da base de cálculo, por sua vez, o aumento na base econômica da receita derivado de medidas legislativas ou de mudanças macroeconômicas.

Desse modo, para estimar o aumento permanente de receita derivado do crescimento real da atividade econômica, consideraram-se os seguintes fatores: a) acréscimo resultante da variação real do Produto Interno Bruto – PIB, estimado em 2,5% para o período em pauta; b) crescimento nas vendas de veículos de 13,02%; c) crescimento do volume de importações de 12,33%; d) crescimento do volume de aplicações financeiras de 10,58%; e) crescimento nas vendas de bebidas de 3,35%; f) outras variáveis com menor impacto no conjunto das receitas. A aplicação desses fatores na arrecadação passada resultou em aumento de R\$ 46,79 bilhões na receita prevista para 2023.

Por sua vez, o efeito legislação teve impacto positivo de R\$ 9,42 bilhões na arrecadação prevista, resultante de alterações normativas na legislação do II, IR, contribuições do RGPS, e, principalmente, PIS/PASEP e COFINS. O impacto positivo foi parcialmente esterilizado pelo efeito legislativo negativo incidente na arrecadação de IPI e IOF.

Desse modo, prevê-se o aumento permanente de receita total de R\$ 49,22 bilhões, descontadas as transferências aos entes federados e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

Adicionalmente, foi calculado o aumento de outras despesas permanentes de caráter obrigatório que terão impacto em 2023. Tal aumento será provocado pelo crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários, do seguro-desemprego, do abono salarial e dos benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, responsável pela ampliação em R\$ 19,20 bilhões. Assim como em 2022, não haverá impacto, em 2023, da correção real do valor do salário mínimo.

Por outro lado, foi contabilizada também a redução permanente de despesa, o que eleva a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado para 2023. Essa redução permanente de despesa, no montante de R\$ 131,0 milhões, corresponde ao decréscimo vegetativo dos benefícios da renda mensal vitalícia, uma vez que esse tipo de benefício, não tendo mais novas concessões, vai sendo reduzido à medida que os beneficiários vão a óbito.

Importante ressaltar que o aumento nominal do salário mínimo, correspondente à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC acumulada nos últimos doze meses que antecedem o pagamento do salário-mínimo, feito de forma a manter o poder de compra do salário em questão,

conforme previsto no art. 7º, Inciso IV, da Constituição Federal, não é considerado como aumento permanente de despesa obrigatória. Isso ocorre por analogia à não consideração da inflação como aumento permanente de receita.

Dessa maneira, o saldo da margem de expansão é estimado em, aproximadamente, R\$ 30,15 bilhões, conforme demonstrado no quadro a seguir:

PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
ANEXO DE METAS FISCAIS
MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE
CARÁTER CONTINUADO - DOCC

Eventos	Valor Previsto para 2023 (R\$ milhões)
Aumento de Receita Permanente	56.214
I. Crescimento Real da Atividade Econômica	46.792
I.1. Receita Administrada pela RFB	37.807
I.2. Arrecadação Líquida para o RGPS	2.004
I.3. Demais Receitas	6.980
II. Situações descritas no § 3º do art. 17 da LRF*	9.422
II.1. II	4.901
II.2. IPI	(6.138)
II.3. IR	25
II.4. IOF	(468)
II.5. COFINS	8.855
II.6. PIS/PASEP	1.918
II.7. RGPS	329
Deduções da Receita	6.996
Transferências Constitucionais e Legais	6.088
Transferências ao FUNDEB	777
Complementação da União ao FUNDEB	132
Saldo Final do Aumento Permanente de Receita	49.218
Redução Permanente de Despesa (II)	131
Margem Bruta (III)= (I) + (II)	49.349
Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)	19.199
Crescimento vegetativo dos gastos sociais	19.199
RGPS	17.228
LOAS/RMV	39
Abono e Seguro-Desemprego	1.932
Margem Líquida de Expansão de DOCC (V)=(III - IV)	30.149

* Elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Limite à expansão das despesas obrigatórias calculado a partir do teto da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – EC 95/2016, alterado pela Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021 – EC 113/2021

Na metodologia apresentada, vigente desde antes do Novo Regime Fiscal - NRF, a compensação necessária ao aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado poderia ser provida pelo aumento permanente de receita, que, efetuados os devidos ajustes e deduções, configura a margem líquida de expansão. Trata-se de limite máximo disponível para amparar, para fins de atendimento da compensação prevista no § 2º do art. 17 da LRF, novos aumentos de despesas obrigatórias de caráter continuado durante o exercício financeiro, sem necessidade de compensação adicional.

O NRF passou a fixar limites para as despesas primárias, criando uma restrição adicional à expansão de despesas primárias obrigatórias a ele sujeitas. Sob a EC 95/2016, alterada pela EC 113/2021, a identificação de incremento na receita permanente é inócua para sustentar a ampliação dessas despesas.

Portanto, deve-se agregar ao cálculo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, segundo o método já utilizado, outra condição, mais restritiva, voltada às despesas primárias obrigatórias sujeitas ao NRF. Essa segunda limitação deve levar em conta a observância e a sustentabilidade do teto das despesas primárias previsto na EC 95/2016 e na EC 113/2021.

A existência dos limites de gastos faz com que os aumentos reais de despesas sujeitas ao NRF tenham que ser sempre compensados, ou por redução real de outras despesas obrigatórias, ou por novas restrições às despesas discricionárias.

Portanto, caso fosse identificada eventual margem de expansão com base na metodologia anterior que toma por base o aumento permanente da receita, como foi verificado para o exercício de 2023, a existência de um limite para as despesas primárias (obrigatórias e discricionárias), como previsto na EC 95/2016, impede esse aproveitamento para efeito de compensação.

As despesas primárias sujeitas ao NRF, a serem autorizadas no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para 2023, encontrar-se-ão já nos limites fixados conforme a regra estabelecida na EC 95/2016 e na EC 113/2021. Dessa forma, a avaliação da possibilidade de expandir despesa primária deve ter como base apenas o ganho advindo da variação nominal do limite obtida pela aplicação da correção pelo IPCA de acordo com o referido texto constitucional.

Deve-se ainda levar em conta que parte substancial desse reajuste se destina a cobrir a variação inflacionária incidente sobre as despesas. Além disso, desse valor deve ser deduzido o aumento previsto das despesas obrigatórias para 2023, mantida a legislação vigente e o crescimento vegetativo. Esse montante já consome parte significativa da referida margem bruta, o que indica a inexistência de uma margem líquida de expansão pequena.

Os aumentos já concedidos e o crescimento vegetativo previsto para o conjunto de despesas obrigatórias sujeitas ao teto ultrapassam a variação nominal do limite, não havendo espaço para novas despesas obrigatórias. Exceção se faz, evidentemente, se o ato for acompanhado de redução permanente de outra despesa de mesma natureza. Diante disso, a aprovação de projetos de lei, medidas provisórias e atos normativos em 2023 deverá depender sempre de cancelamento compensatório de outra despesa permanente.

Conclui-se, assim, que a possibilidade de expansão das despesas obrigatórias, durante a vigência do NRF, deve observar, de forma concomitante, o atendimento de duas condições: a primeira, relacionada à observância da margem líquida de expansão, calculada a partir do aumento permanente da receita; e a segunda, aplicável às despesas obrigatórias sujeitas ao teto da EC 95/2016 e da EC 113/2021, calculada a partir do limite nominal de correção das despesas primárias, prevalecendo e aplicando-se sempre a mais restritiva.

Ressalte-se, por óbvio, que a segunda condição não se aplica às modalidades de despesas obrigatórias que foram excluídas do NRF (art. 109, incisos I, IV, V e VIII, do ADCT).