

Relatório de Acompanhamento Fiscal

18 DE JANEIRO DE 2023 • Nº 72

DESTAQUES

- Piora das expectativas de inflação adia processo de redução da taxa Selic.
- Medidas de aumento de tributos têm maior probabilidade de materialização.
- Receitas não administradas impulsionaram a arrecadação em 2022.
- Despesas primárias da União devem encerrar 2022 em R\$ 1.802,4 bilhões (18,0% do PIB).
- EC da Transição e alteração na LDO de 2022 contribuíram para geração de espaço no teto de gastos de 2022.
- Cenário da IFI para despesas primárias de 2023 sinaliza para expansão de 0,7p.p. do PIB ante 2022.
- Projeção da IFI para o deficit primário da União é de 1,1% do PIB em 2023.
- Despesa primária recorrente teve alta real de 7,8% em 2022.
- Dívida bruta deverá encerrar 2023 em 77,8% do PIB, alta de 3,6 p.p. do PIB.



SENADO FEDERAL

Presidente do Senado Federal

Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Daniel Veloso Couri

Diretora

Vilma da Conceição Pinto

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi

Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Assessora de Comunicação

Carla Cristina Osorio Caldas

Estagiários

Allanda Martins Dias

Pedro Ribeiro de Santana Gonzaga

Layout do relatório

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF



Carta de Apresentação

Governo começa a detalhar como financiará expansão provocada pela PEC da Transição

O Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) é a análise mensal de conjuntura da IFI e atende às finalidades previstas no art. 1º da Resolução do Senado nº 42, de 2016. Por meio do RAF, a IFI veicula suas projeções para as principais variáveis macroeconômicas e fiscais da economia brasileira.

Nas edições passadas do RAF, a IFI destacou a necessidade de avançar na definição de como o governo pretende financiar a expansão fiscal promovida pela PEC da Transição, convertida em dezembro na Emenda Constitucional nº 126 (EC 126). Na ausência de medidas compensatórias, o cenário mais provável é de aumento contínuo do endividamento e do risco fiscal. Com efeito, no RAF de novembro, nossa projeção para a dívida bruta do governo geral em 2031 chegou a 95,3% do PIB.

O anúncio de medidas pelo Ministério da Fazenda, no dia 12 de janeiro, reduz a incerteza em torno do financiamento da elevação de gastos promovida pela EC 126 e indica que a arrecadação terá papel preponderante na recuperação do equilíbrio fiscal nos próximos anos. Entre as ações listadas, há alguns *low-hanging fruits*, como a volta da cobrança de PIS-Pasep/Cofins sobre gasolina e etanol e sobre a receita financeira de instituições não financeiras. A maioria, contudo, precisará primeiro ser posta em marcha para que então se vislumbre seu efeito potencial, a exemplo do incentivo à redução da litigiosidade no CARF, colegiado responsável por julgar administrativamente as disputas em matéria tributária e aduaneira.

As dúvidas em torno do impacto fiscal das medidas foram reconhecidas pelo próprio Ministro da Fazenda. No dia da apresentação, embora os números mostrassem a possibilidade de obtenção de um superavit primário ainda em 2023, ele indicou que a projeção mais realista seria um deficit em torno de 0,5% a 1,0% do PIB.

Pelo lado da despesa, foram anunciadas duas medidas, cuja economia somaria R\$ 50,0 bilhões. O governo espera uma redução permanente de R\$ 25,0 bilhões nas despesas primárias com a revisão de contratos e programas. Nesse aspecto, a prometida adoção do *spending review*, instrumento utilizado por outros países para incorporar a avaliação de políticas públicas ao processo orçamentário, pode ajudar. Vale lembrar, ainda, que análises recentes sugerem que muitos beneficiários do Auxílio Brasil não atendem os critérios legais do programa. Além da revisão de contratos e programas, outros R\$ 25,0 bilhões seriam obtidos por meio de economia na execução orçamentária, medida que ainda carece de maior detalhamento.

Em que pese a incerteza em torno da efetiva economia a ser gerada pelas ações anunciadas no âmbito das despesas, o cenário da IFI para o gasto primário já contempla, em parte seus possíveis efeitos. As principais diferenças entre a LOA de 2023 e a projeção da IFI para este ano, concentram-se no volume de despesas discricionárias e nas despesas com pessoal e encargos sociais.

Como destacado em dezembro, o contexto macroeconômico é desafiador. Os efeitos restritivos da política monetária e a moderação do crescimento da economia global continuam indicando desaceleração da economia doméstica em 2023 (projeção mantida em 0,9%). Combinados com inflação mais baixa, impedirão a manutenção do ritmo de crescimento da arrecadação e o governo central – que, nas contas da IFI, encerrou 2022 com superavit primário de 0,5% do PIB – voltará a registrar deficit em 2023, da ordem de 1,1% do PIB.

A dívida bruta do governo geral deve chegar a 74,1% do PIB, acumulando queda de 4,2 p.p. do PIB em 2022. Para estabilizá-la, o setor público consolidado deveria registrar superavit primário de 2,5% do PIB em 2023, distante da atual projeção de deficit de 1,3% do PIB. No nosso cenário, a dívida bruta no fim de 2023 deve ir a 77,8% do PIB, mantendo-se elevada na comparação com as demais economias emergentes.

A necessidade de um novo arcabouço normativo para as contas públicas se mantém e vai além de uma regra fiscal. Instrumentos como o já citado *spending review* e os quadros de despesa de médio prazo (na sigla em inglês, *MTEF*) são pilares importantes para uma melhor governança fiscal. Nessa perspectiva mais ampla, o papel da IFI também merece destaque ao salvaguardar a gestão fiscal a cargo dos Poderes Executivo e Legislativo.

Daniel Veloso Couri
Diretor-Executivo da IFI

Vilma da Conceição Pinto
Diretora da IFI

Resumo

- O IPCA encerrou 2022 em 5,8%, influenciado pelo corte de impostos sobre combustíveis. As expectativas para o IPCA de 2023 e 2024 continuam subindo, o que limita o espaço para cortes de juros. A pesquisa Focus mostra também elevação das projeções para 2025, horizonte mais longo, capturando possivelmente o aumento do risco fiscal. Por ora, avaliamos como cenário mais provável a postergação do início e a redução da magnitude do ciclo de redução dos juros. **(Página 9)**
- Entre as medidas anunciadas pelo Ministério da Fazenda em 12 de janeiro, a IFI considera que as de maior probabilidade de materialização em receitas para o governo central são as que configuram aumento de tributos, como a volta da cobrança de PIS/Cofins sobre combustíveis, além da transferência de recursos das contas do PIS-Pasep para o Tesouro. Algumas medidas podem ser consideradas de caráter incerto, tendo em vista a existência de questões que possam dificultar a realização das receitas, como a possibilidade de judicialização. **(Página 11)**
- Do crescimento de 1,4 p.p. do PIB da receita primária do governo central em 2022, as receitas não administradas responderam por 0,8 p.p. Esse ganho foi propiciado pelos recolhimentos de dividendos, concessões e exploração de recursos naturais. Como discutido em edições passadas do RAF, a importância das receitas de petróleo deverá crescer nos próximos anos, em linha com o crescimento esperado da produção nacional. **(Página 14)**
- A Lei Orçamentária de 2023 foi aprovada com previsão de déficit de R\$ 231,6 bilhões. A EC nº 126, de 2022 (EC da Transição) possibilitou a expansão das despesas primárias sem uma discussão sobre as suas fontes de financiamento. Agora, após medidas de ajuste fiscal anunciadas pelo Ministério da Fazenda no dia 12 de janeiro, vislumbra-se a viabilidade de execução de déficit fiscal inferior ao previsto na peça orçamentária. O cenário da IFI para as despesas primárias de 2023, em parte, contempla algum efeito das ações de ajuste fiscal, principalmente no âmbito do gasto discricionário. **(Página 26)**
- O resultado primário do Governo Central deve registrar o primeiro superávit desde 2014. De acordo com os dados oficialmente divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para o período de janeiro a novembro e a antecipação realizada pela IFI para o mês de dezembro, o resultado primário da União para 2022 deve apresentar superávit de R\$ 49,3 bilhões (0,5% do PIB). **(Página 28)**

Sumário

Carta de Apresentação.....	3
Resumo.....	4
Sumário.....	5
1. CONTEXTO MACROECONÔMICO.....	6
1.1 Projeções de curto prazo.....	6
1.1.1 Atividade econômica.....	6
1.1.2 Mercado de trabalho.....	7
1.1.3 Inflação e política monetária.....	9
2. CONJUNTURA FISCAL.....	11
2.1 Considerações sobre as medidas para recuperação fiscal.....	11
2.2 Receitas primárias e transferências.....	14
2.3 Despesas primárias.....	17
2.4 As alterações no teto de gastos.....	26
2.5 Resultado primário do governo central e do setor público consolidado.....	28
2.6 Evolução dos indicadores de endividamento do setor público.....	33
Projeções da IFI.....	38

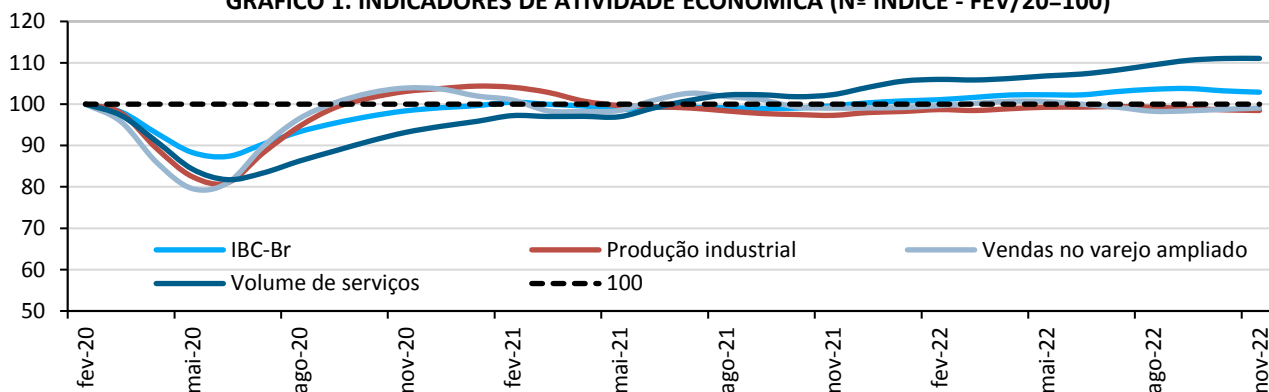
1. CONTEXTO MACROECONÔMICO

1.1 Projeções de curto prazo

1.1.1 Atividade econômica

Desaceleração da atividade econômica. Os dados de atividade de novembro mostraram retração do patamar da indústria e varejo – que permanecem abaixo do nível pré-pandemia – e acomodação dos serviços em um patamar bastante superior a fevereiro de 2020 (Gráfico 1). Na comparação com outubro, a produção industrial e as vendas do comércio varejista ampliaram recuaram 0,1% e 0,6%, após ajuste sazonal, enquanto o volume de receita do setor de serviços ficou estável. O Índice de Atividade Econômica do Banco Central (IBC-Br), que agrega informações dos setores do PIB pelo lado da oferta, recuou 0,5% na mesma comparação, deixando um carregamento estatístico de -1,1% para o quarto trimestre.

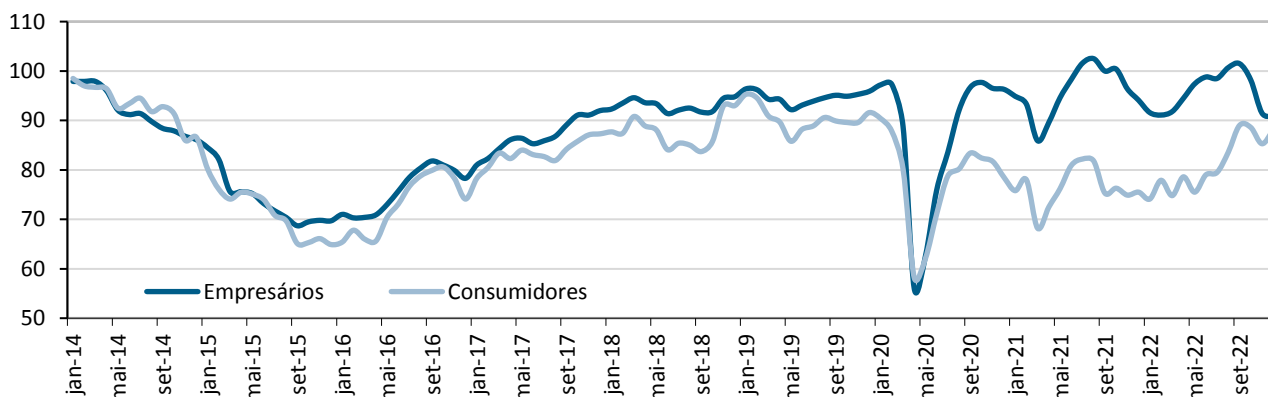
GRÁFICO 1. INDICADORES DE ATIVIDADE ECONÔMICA (Nº ÍNDICE - FEV/20=100)



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI

PIB deve recuar no quarto trimestre. Dados disponíveis para dezembro trouxeram sinais mistos, com redução da confiança de empresários e do nível de utilização da capacidade instalada da indústria (Nuci), desaceleração no ritmo de geração de empregos formais e elevação da confiança de consumidores, que recuperou parte das perdas verificadas nos últimos meses (Gráfico 2). A IFI projeta que o PIB recue 0,4% no quarto trimestre na comparação com o período imediatamente anterior, após ajuste sazonal, depois de ter avançado 1,0% e 0,4% no segundo e terceiro trimestres, nessa ordem. Com essa dinâmica trimestral, a expectativa para a variação real do PIB em 2022 permanece em 3,0%.

GRÁFICO 2. ÍNDICES DE CONFIANÇA (SÉRIES DESSAZONALIZADAS)



Fonte: FGV. Elaboração: IFI.

Projeção para o PIB em 2023 e 2024 contempla crescimento de 0,9% e 1,6%. Apesar da ampliação da massa de renda disponível (beneficiada pela elevação do salário mínimo e pela continuidade dos programas de transferências sociais), os efeitos restritivos da política monetária doméstica sobre a demanda interna e da moderação do crescimento da economia global contribuem para a desaceleração esperada da economia em 2023 (projeção mantida em 0,9%). Para 2024, projeta-se crescimento adicional de 1,6% em decorrência da melhora marginal esperada para o consumo das famílias. A contribuição da demanda interna para o crescimento da economia em 2022, 2023 e 2024 é estimada em 2,7 pontos percentuais (p.p.), 1,1 p.p. e 1,5 p.p., respectivamente. A importância das exportações líquidas (demanda externa), por sua vez, deve diminuir entre 2022 e 2023 (de 0,4 p.p. para -0,3 p.p.), sendo estimada em 0,1 p.p. em 2024, diante da perspectiva de aceleração das exportações de bens e serviços.

TABELA 1. PREVISÕES PARA O CRESCIMENTO DO PIB EM VOLUME

	2021	2022	2023	2024
PIB e componentes (variação real)	5,0%	3,0%	0,9%	1,6%
Consumo das famílias	3,7%	4,0%	1,0%	1,7%
Consumo do Governo	3,5%	1,4%	1,0%	1,0%
Formação Bruta de Capital Fixo	16,5%	1,0%	1,5%	1,0%
Exportação	5,9%	4,0%	1,8%	3,0%
Importação	12,0%	2,0%	3,0%	2,5%
Contribuições para a variação real do PIB (p.p.)				
Demanda interna	5,9	2,7	1,1	1,5
Consumo das Famílias	2,4	2,6	0,7	1,1
Consumo do Governo	0,7	0,3	0,2	0,2
Investimento (FBCF e variação de estoques)	2,8	-0,1	0,3	0,2
Exportações líquidas	-0,9	0,4	-0,3	0,1

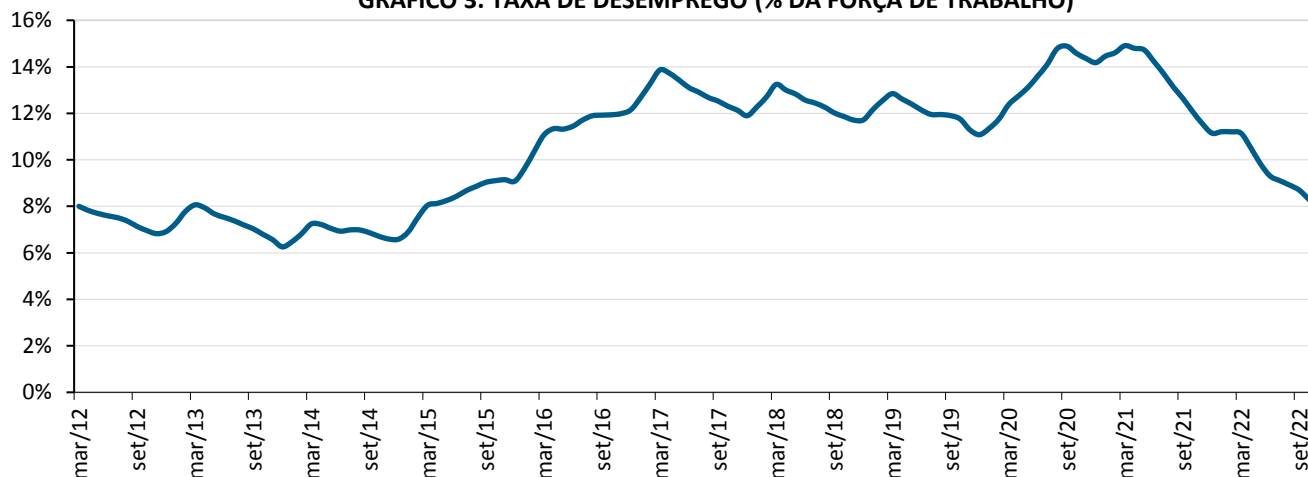
Fonte: IBGE. Elaboração e projeções: IFI.

1.1.2 Mercado de trabalho

Sinais de desaquecimento no mercado de trabalho. Os dados de outubro¹ da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) apresentaram uma dinâmica ainda positiva do mercado de trabalho, marcado pela expansão da população ocupada e dos rendimentos. A taxa de desemprego tem diminuído (de 12,1% em outubro de 2021 para 8,3% em outubro de 2022), favorecida pelo crescimento mais moderado da força de trabalho. A população ocupada (99,7 milhões de pessoas) avançou 6,1% frente ao mesmo período do ano anterior, abaixo da variação registrada em setembro (6,8%), enquanto a força de trabalho (108,7 milhões de pessoas) subiu 1,7% (ante 2,2%). Apesar de positiva, a geração de postos de trabalho tem ocorrido em um ritmo mais brando nos últimos meses.

¹ Segundo o IBGE, a edição de novembro da PNAD Contínua foi adiada devido ao atraso na coleta do Censo Demográfico 2022. A atualização de novembro ocorrerá no dia 19 de janeiro.

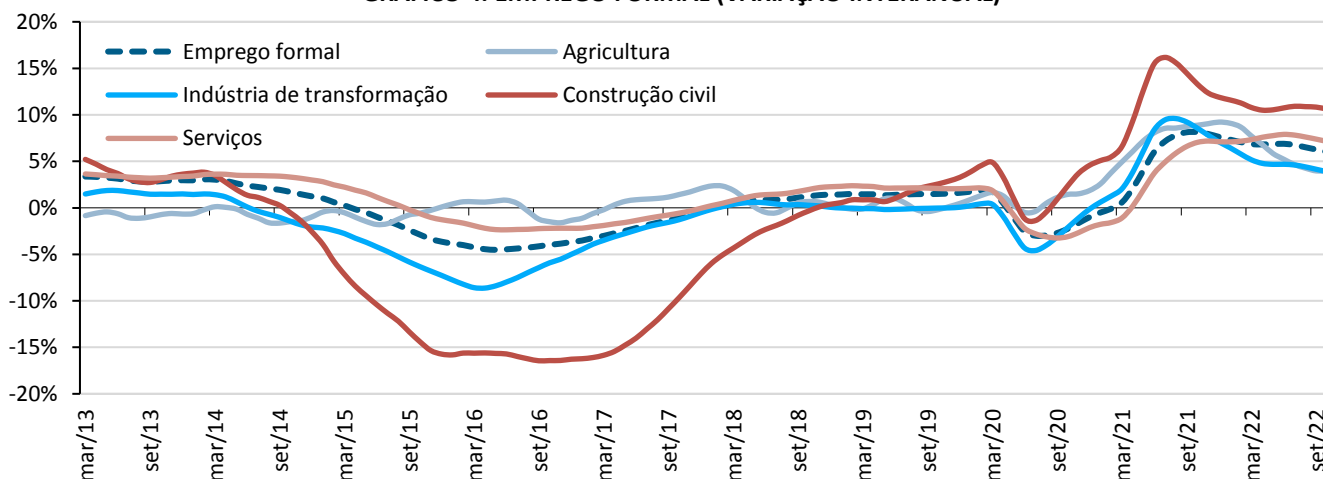
GRÁFICO 3. TAXA DE DESEMPREGO (% DA FORÇA DE TRABALHO)



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Desaceleração do emprego formal é observada nos principais setores de atividade. A geração de empregos formais também vem desacelerando na mesma comparação com o mesmo período do ano anterior (Gráfico 4). No trimestre encerrado em novembro, de acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Previdência (Caged), o estoque de trabalhadores formais subiu 5,7% em relação ao mesmo período de 2021 (ante 6,0% no trimestre encerrado em outubro). A evolução em um ritmo mais moderado do emprego com carteira assinada tem ocorrido nos principais setores de atividade, com destaque para a agropecuária (4,1% em novembro) e a indústria de transformação (3,6%), com variações mais baixas comparativamente à construção civil (10,1%) e serviços (6,8%). Espera-se que a recuperação do mercado de trabalho enfraqueça nos próximos meses seguindo a trajetória de arrefecimento em curso da atividade econômica. Estima-se que a taxa média de desemprego alcance 9,4% em 2022, subindo para 9,8% em 2023 e 9,9% em 2024.

GRÁFICO 4. EMPREGO FORMAL (VARIÇÃO INTERANUAL)

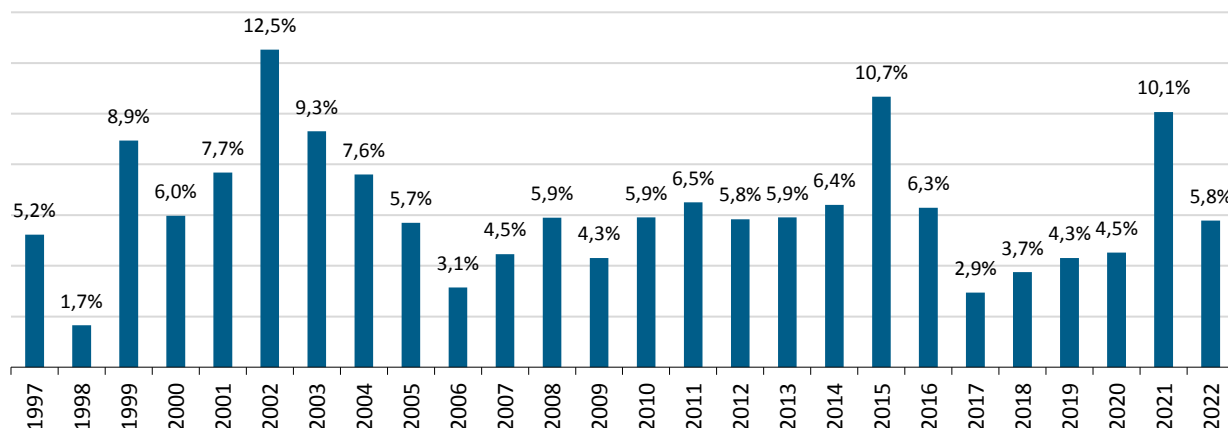


Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Elaboração: IFI.

1.1.3 Inflação e política monetária

IPCA encerrou 2022 em 5,8%, acima do limite superior da meta. A inflação ao consumidor em dezembro, medida pelo IPCA, foi de 0,62%, acima da taxa registrada no mês anterior (0,41%). A variação acumulada em doze meses passou de 5,9% em novembro para 5,8% em dezembro (abaixo também do resultado de dezembro de 2021: 10,1%), mas permaneceu acima do limite superior do intervalo de tolerância de 1,5 p.p. em torno da meta de inflação (3,5%) estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) para 2022.

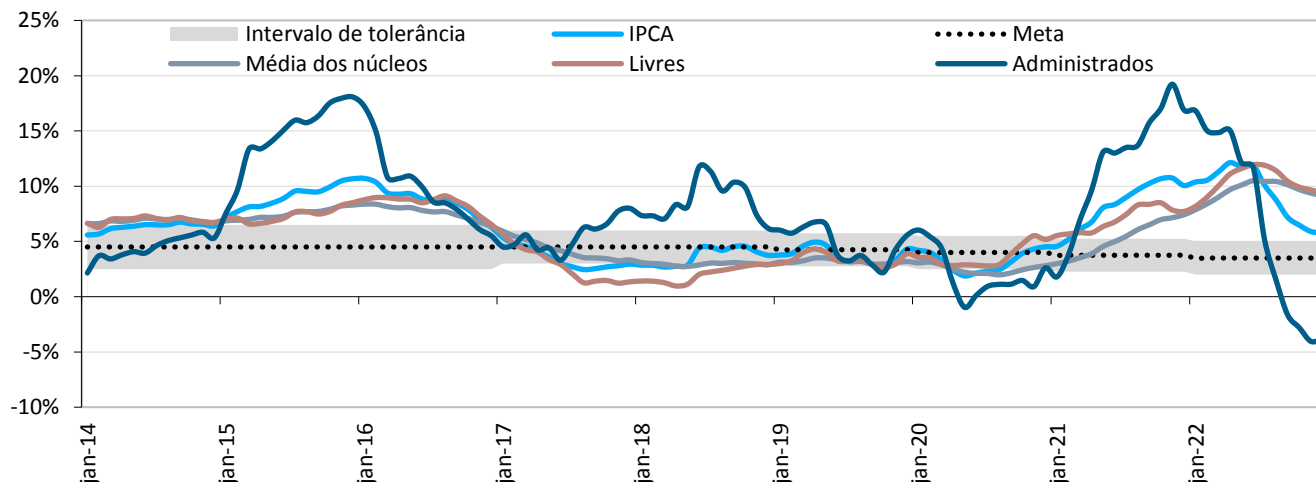
GRÁFICO 5. VARIAÇÃO ANUAL DO IPCA



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Em doze meses, enquanto os preços administrados recuaram 3,9% (acompanhando, sobretudo, o desempenho da gasolina e da energia elétrica: -25,8% e -19,0%, nessa ordem), os preços livres aumentaram 9,4%, com pressões da alimentação no domicílio (13,2%), dos bens industriais (9,6%) e dos serviços (7,6%). Em doze meses, a média dos núcleos de inflação acompanhados pelo Banco Central – medidas que buscam retirar da inflação total a influência de itens de maior volatilidade – também superou o limite da meta, desacelerando de 9,4% em novembro para 9,1% em dezembro (Gráfico 6).

GRÁFICO 6. IPCA, META DE INFLAÇÃO E INTERVALO DE TOLERÂNCIA (% 12 MESES)



Fonte: IBGE e Banco Central. Elaboração: IFI.

Inércia do ano anterior foi principal fator para o desvio da inflação em relação à meta. Após a divulgação do resultado da inflação do ano passado, o Banco Central publicou uma carta aberta² para o ministro da Fazenda (presidente do CMN) detalhando as razões para o IPCA ter superado a meta em 2022 em 2,3 p.p. Segundo o documento, os fatores que levaram a inflação em 2022 a ultrapassar o limite superior de tolerância foram: i) a inércia inflacionária; ii) a elevação dos preços de commodities, sobretudo petróleo; iii) os desequilíbrios entre demanda e oferta de insumos e gargalos nas cadeias produtivas globais; iv) os choques em preços de alimentação afetados por questões climáticas; e v) a retomada na demanda de serviços e no emprego, reflexo da redução de casos de covid-19 e do aumento da mobilidade.

IPCA em 2022 ficou menor devido ao corte de impostos. Por sua vez, as razões que agiram no sentido contrário, reduzindo o desvio da inflação em relação à meta, foram i) a redução na tributação sobre combustíveis, energia elétrica e telecomunicações; ii) o comportamento da bandeira de energia elétrica, que passou de escassez hídrica para bandeira verde; iii) a apreciação cambial; e iv) a permanência do hiato do produto no campo negativo.

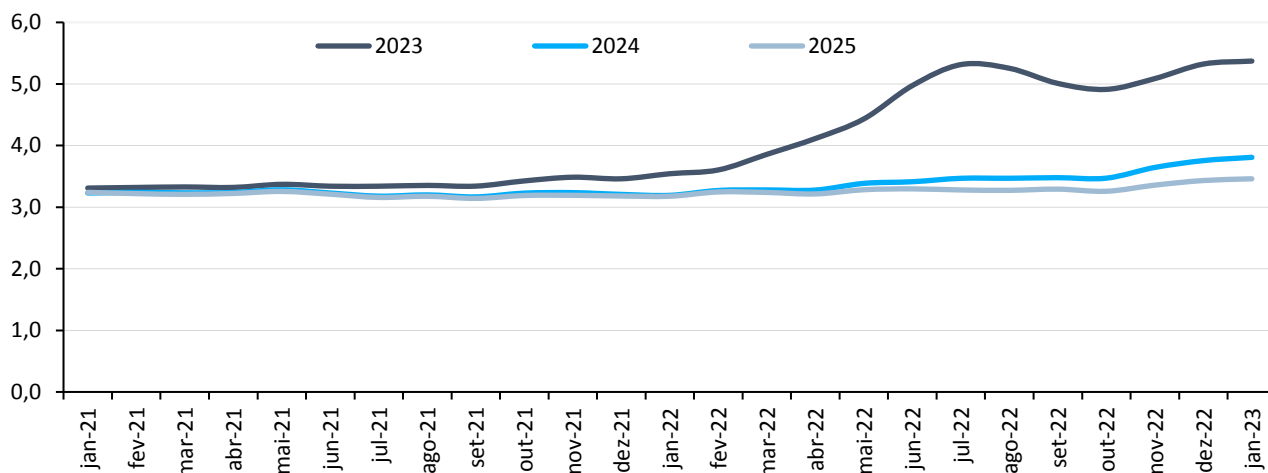
Projeção para o IPCA em 2023 subiu de 4,7% para 5,3%. O governo renovou a desoneração de PIS/Cofins e Cide sobre gasolina e álcool por mais dois meses (até 28 de fevereiro) por meio da Medida Provisória nº 1.157/2023. A partir de então, passamos a considerar no cenário base o fim da isenção de impostos federais, com impacto sobre o IPCA estimado em 0,5 p.p. A discussão em torno do aumento da tributação do ICMS³ incidente sobre gasolina e álcool (cujas alíquotas foram reduzidas com a Lei Complementar 194/2022, que passou a considerar como bens essenciais combustíveis, telecomunicações e energia elétrica) colocaria um viés para cima na projeção do IPCA de 2023, revisada de 4,7% para 5,3%. Para 2024, a projeção para o IPCA está em 3,7%.

Expectativas de inflação para 2023 e 2024 estão acima da meta (3,25% e 3,0%, respectivamente). Entre os agentes que cadastraram suas projeções no Boletim Focus do Banco Central, a média para a variação do IPCA de 2023 chegou a 5,4% no dia 16 de janeiro (intervalo de um desvio padrão entre 4,9% e 5,8%). A pesquisa Focus também manteve os ajustes altistas nas expectativas para inflação no horizonte de 2024 (3,8%) e 2025 (3,5%). O efeito inercial da inflação, bem como o efeito sobre o prêmio de risco e a taxa de câmbio das incertezas relacionadas à sustentabilidade da trajetória da dívida pública (em um cenário de estímulos fiscais e indefinição quanto ao desenho do novo arcabouço fiscal), pode estar contribuindo para a manutenção das expectativas em patamares mais elevados.

² Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17814/nota>

³ Ver matéria do Valor Econômico: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/entre-a-receita-de-icms-e-a-inflacao.ghtml>

GRÁFICO 7. EXPECTATIVA FOCUS - IPCA (2023, 2024 E 2025)



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

O cenário da IFI contempla que a taxa Selic permaneça no patamar de 13,75% a.a. até meados de 2023, recuando para 12,0% a.a. ao fim do ano (revisada de 11,5% a.a.). Em sua última reunião de 2022, o Comitê de Política Monetária (Copom) afirmou que avaliará se a estratégia de manutenção da taxa básica de juros no patamar de 13,75% a.a. por um período longo será suficiente para levar a inflação à meta, enfatizando que irá acompanhar o desenvolvimento da conjuntura fiscal e seus impactos sobre o nível de preços. A elevação das projeções para o IPCA no horizonte relevante (que inclui os anos de 2023 e 2024) tende a limitar o espaço existente para a redução dos juros possibilitado pelo processo de desinflação em curso (visto, por exemplo, na trajetória dos preços livres e da média dos núcleos de inflação). Por essa razão, ajustamos para cima a perspectiva para a taxa Selic em 2023, de 11,5% a.a. para 12,0% a.a. Para 2024, a projeção para a taxa básica de juros encontra-se em 9,5% a.a. Por ora, avaliamos como cenário mais provável a postergação do início e a redução da magnitude do ciclo de redução dos juros, monitorando, de toda forma, a evolução das expectativas e o balanço de riscos e a comunicação do Banco Central.

2. CONJUNTURA FISCAL

2.1 Considerações sobre as medidas para recuperação fiscal

Nesta primeira seção da Conjuntura Fiscal, faz-se uma análise a respeito das medidas anunciadas pelo Ministério da Fazenda em 12 de janeiro com o objetivo de reduzir a projeção de déficit primário do governo central (R\$ 231,6 bilhões ou 2,2% do PIB) constante da Lei Orçamentária de 2023 (LOA 2023)⁴.

Em linhas gerais, as ações pretendidas pelo Poder Executivo concentram-se no lado da arrecadação e envolvem: (i) aumento de tributos; (ii) mudança na forma de cálculo do aproveitamento de créditos do ICMS, de forma a reduzir as compensações tributárias praticadas pelos contribuintes; (iii) transferência de recursos das contas do PIS/Pasep para o Tesouro; (iv) mudanças em procedimentos de julgamentos administrativos de questões tributárias; (v) medidas de estímulo aos contribuintes para quitação de débitos com o fisco; e (vi) utilização de novos parâmetros de projeção de receitas, o que fez subir o nível dessa variável em 2023.

⁴ Página para acesso ao teor das medidas: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/fernando-haddad-apresenta-conjunto-de-medidas-para-recuperacao-fiscal>.

Pelo lado das despesas, as ações pretendidas envolvem renegociação de contratos e autorização para execução de despesas em montante inferior ao estipulado na LOA 2023.

Ainda de acordo com o Ministério da Fazenda, o resultado primário após as ações passaria a ser positivo em R\$ 11,1 bilhões, ou 0,1% do PIB no melhor dos cenários, e de deficit de R\$ 104 bilhões (1,0% do PIB) com a não materialização de todas as medidas (declaração dada pelo ministro da Fazenda durante a coletiva de divulgação). A título de comparação, em dezembro de 2022, a IFI projetava um deficit primário de R\$ 88,6 bilhões (0,8% do PIB) para 2023, contemplando uma execução de gastos inferior ao potencial viabilizado pela Emenda Constitucional (EC) nº 126, de 21 de dezembro de 2022, oriunda da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32, de 2022, conhecida por PEC da Transição.

A Tabela 2 apresenta a relação de medidas anunciadas, uma avaliação qualitativa em relação à factibilidade de contribuição para o primário do governo central e os valores considerados pela IFI para efeito de mudança nas projeções das variáveis fiscais.

TABELA 2. DESCRIÇÃO E AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS DE IMPACTO NO RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL

Medida	Impacto anunciado pelo Ministério da Fazenda (R\$ bilhões)		Valor considerado para efeito de projeção da IFI		Avaliação qualitativa
	2023	2024	2023	2024	
Deficit primário do governo central constante da LOA 2023	-231,6				
Ações de receitas extraordinárias	73,0	-	23,0		
Tesouro					
Receita com transferência de recursos do PIS/Pasep para o	23,0	-	23,0		Factível
Incentivo extraordinário à redução de litigiosidade no Carf	35,0	-	-		Medida incerta
Incentivo extraordinário à denúncia espontânea	15,0	-	-		Medida incerta
Ações de receitas permanentes	83,3	120,9	33,3	60,5	
Aproveitamento de crédito do ICMS	30,0	39,8	-	-	Medida incerta
PIS e Cofins sobre receita financeira	4,4	6,0	4,4	6,0	Factível
Volta de cobrança de PIS e Cofins sobre combustíveis	28,9	54,5	28,9	54,5	Factível
Carf					
Efeito permanente do incentivo à redução de litigiosidade no	15,0	15,5	-	-	Medida incerta
Efeito permanente do incentivo à denúncia espontânea	5,0	5,2	-	-	Medida incerta
Reestimativa de receitas	36,4	37,5	-	-	
Ações de reduções nas despesas	50,0	26,6	-	-	
Efeito permanente da revisão de contratos e programas	25,0	26,6	-	-	Medida incerta
Execução inferior ao autorizado na LOA 2023	25,0	-	-	-	Factível
Efeito líquido sobre o resultado primário	142,7	131,9	56,3	60,5	
Resultado primário final	11,1				

Fonte: Ministério da Fazenda. Elaboração: IFI.

Medidas com maior probabilidade de materialização são as que aumentam tributos. Das ações listadas pelo Ministério da Fazenda, as que provavelmente afetarão positivamente o resultado primário (consideradas como factíveis pela IFI) são as que aumentam tributos, como a volta da cobrança de PIS-Pasep/Cofins sobre gasolina e etanol e a regulamentação de uma nova forma de cálculo no mecanismo de aproveitamento de créditos de PIS/Cofins pelas empresas em razão da retirada do ICMS da base de cálculo desses tributos.

Analisando as medidas de acordo com a classificação adotada pelo Ministério da Fazenda, entre as ações de receitas extraordinárias (com impacto em 2023 apenas), a IFI incorporou na projeção das receitas administradas para 2023 somente a transferência de R\$ 23,0 bilhões das contas de PIS/Pasep para o Tesouro.

Existem incertezas em relação à materialização de algumas ações em arrecadação. A IFI considera o incentivo à redução de litigiosidade no âmbito do Carf, no montante de R\$ 35,0 bilhões, uma ação de caráter incerto em função de incertezas em relação a parâmetros como a adesão dos contribuintes e os valores recebidos pelo fisco após essa adesão. Outra incerteza associada a esse tipo de refinanciamento de débitos tributários decorre do risco moral associado à medida, situação em que os agentes acabam deixando de recolher os tributos, em certo momento, esperando que o governo edite um novo programa de parcelamento. O incentivo à denúncia espontânea (R\$ 15,0 bilhões) pode ser considerado igualmente incerto tendo em vista o ineditismo da medida e a ausência de outros parâmetros que balizem uma estimativa dessa arrecadação.

Entre as ações classificadas pelo Ministério da Fazenda como de caráter permanente, a IFI considera a mudança nas compensações tributárias com a retirada do ICMS da base de cálculo do PIS/Cofins uma medida incerta em razão de fatores que possam dificultar a materialização dessa arrecadação, como por exemplo, a judicialização por parte dos atores afetados. Por isso, optou-se por deixar esse montante de fora da atualização da projeção de arrecadação.

As medidas que envolvem cobrança de PIS/Cofins sobre combustíveis e a receita financeira das empresas foram consideradas integralmente para efeito de projeção de arrecadação, mesmo considerando outras questões que envolvem o tema, como o impacto da volta da cobrança sobre a inflação, o que pode afetar a implementação da ação pelo Ministério da Fazenda.

No âmbito das despesas primárias, as medidas propostas pelo Ministério da Fazenda correspondem a ações de revisão dessas despesas. Uma primeira medida visa uma avaliação dos restos a pagar não processados, cujo estoque inscrito para 2023 foi de R\$ 173,4 bilhões. Outra medida corresponde à revisão de contratos e programas, inclusive com a possibilidade de execução de despesas em valor inferior ao autorizado na peça orçamentária.

Em que pese as incertezas em torno da viabilidade de execução de despesas em volume inferior ao autorizado no orçamento e caso seja superada essa questão, a IFI considera a execução das despesas primárias em volume inferior ao previsto no orçamento seja factível, uma vez que o volume de despesas primárias, sobretudo as discricionárias, apresentaram aumento significativo no orçamento aprovado para este ano, muito em função da EC nº 126, de 2022.

As incertezas em torno da viabilidade da medida, decorre de uma mudança promovida no art. 165 da Constituição por meio das ECs nº 100 e 102, ambas de 2019, que incluíram os §§ 10, 11 e 13 no art. 165 da Constituição, “passando a estabelecer para a administração o dever de executar as programações primárias discricionárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.” (Ófício SEI nº 4878/2022/ME)

Segundo o Ofício nº 4878, de 13 de dezembro de 2022, do Ministério da Economia: “de acordo com o referido § 11 do art. 165, o dever de execução, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias: subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas; não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais; e não se aplica aos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados.”⁵

⁵ OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 4878/2022/ME. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/siopdoc/lib/exe/fetch.php/acompanhamento_despesas_discricionarias:sei_30227440_oficio_circular_4878.pdf.

Já no que diz respeito à revisão de contratos e programas, qualitativamente a IFI considera a medida como incerta, sobretudo pelo volume de recursos que espera-se ajustar com a medida. .

Antes de encerrar a presente subseção, vale ressaltar que os valores considerados pela IFI para efeito de revisão nas projeções de receitas do governo central em 2023 e 2024 consideram as informações atualizadas até o momento, bem como os respectivos marcos legais, podendo sofrer alterações nos próximos meses. Adiante neste texto serão detalhadas as novas projeções da IFI para as variáveis fiscais deste e do próximo ano.

2.2 Receitas primárias e transferências

Receita primária da União alcançou 23,1% do PIB em 2022. De acordo com dados levantados pela IFI no portal Siga Brasil, do Senado Federal, e reportados na Tabela 3, a receita primária total do governo central (governo federal, Banco Central e INSS) foi de R\$ 2.311,5 bilhões (23,1% do PIB) em 2022, aumento real de 9,6% em relação a 2021 (receita de R\$ 1.932,6 bilhões ou 21,7% do PIB).

Receitas não administradas exerceram a maior influência para o aumento da receita no ano passado. O crescimento de 1,4 p.p. do PIB na receita primária da União no ano passado pode ser decomposto da seguinte forma: (i) 0,5 p.p. proveniente das receitas administradas; (ii) 0,2 p.p. do PIB oriundo da arrecadação líquida para o RGPS; e (iii) 0,8 p.p. do PIB decorrente das receitas não administradas. Esse aumento das receitas não administradas será melhor explorado adiante neste texto.

As transferências por repartição de receita também registraram incremento robusto no ano passado, saindo de 4,0% do PIB, em 2021, para 4,6% do PIB em 2022. Esse desempenho decorreu do forte aumento nos recolhimentos do Imposto sobre a Renda (IR), tributo partilhado pela União com os entes subnacionais. Entre os tributos administrados pela Receita Federal do Brasil (RFB), o IR foi o que teve a segunda maior expansão em 2022, de 17,8% em termos reais.

Receita primária líquida cresceu 7,6% em termos reais em 2022. Descontando o acréscimo de 0,6 p.p. do PIB das transferências da alta de 1,4 p.p. do PIB da receita primária total, a receita líquida do governo central subiu 0,8 p.p. do PIB em 2022 na comparação com o ano anterior (alta real de 7,6% para R\$ 1.854,1 bilhões).

A Tabela 3 apresenta também as informações das receitas primária total e líquida recorrentes⁶ (livres da influência de fatores atípicos) do governo central, que cresceram, respectivamente, 1,5 p.p. do PIB e 0,9 p.p. do PIB em 2022, em linha com as receitas primárias convencionais.

⁶ Os eventos não recorrentes considerados estão descritos no Estudo Especial (EE) da IFI nº 17, de dezembro de 2021, e incluem recolhimentos oriundos de parcelamentos especiais (Refis), antecipação de dividendos, operações com ativos e outros recolhimentos atípicos reportados pela RFB. Link para acesso ao documento: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/594656/EE17_Resultado_Estrutural.pdf.

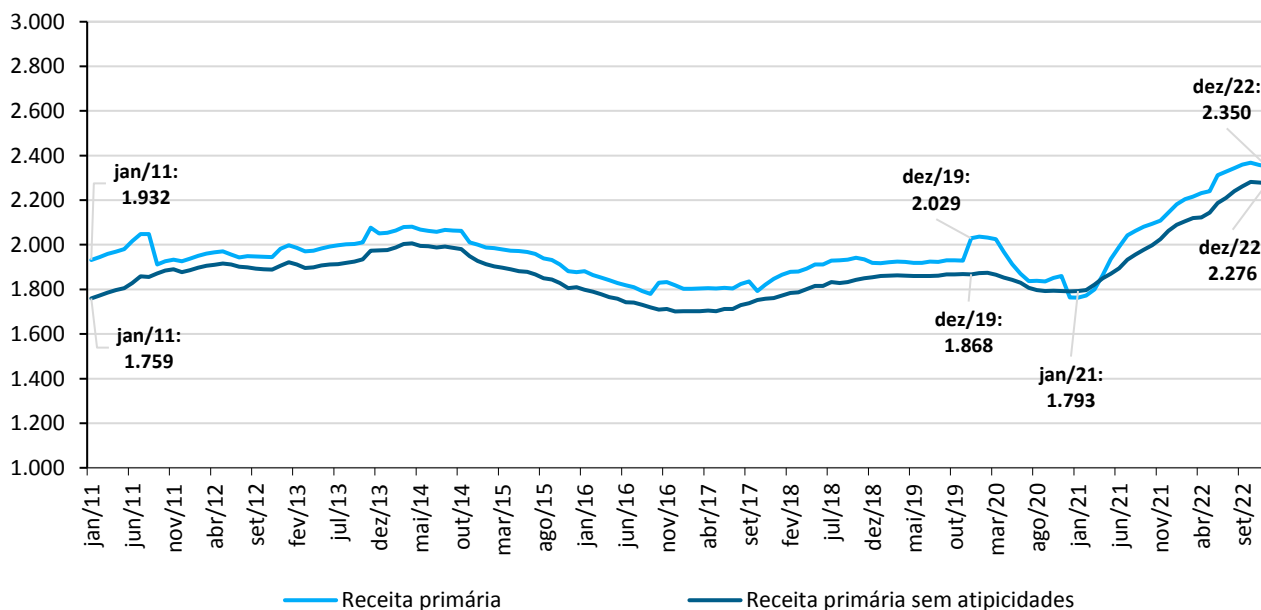
TABELA 3. RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL – 2020 A 2022 – JANEIRO A DEZEMBRO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	Jan-Dez/20			Jan-Dez/21			Jan-Dez/22		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Receita total	1.468,1	-13,1%	19,3%	1.932,6	21,6%	21,7%	2.311,5	9,6%	23,1%
<i>Receitas administradas, exceto RGPS</i>	899,5	-8,1%	11,8%	1.195,7	22,9%	13,4%	1.390,5	6,5%	13,9%
<i>Incentivos fiscais</i>	-0,1	-	0,0%	-0,2	-	0,0%	-0,1	-	0,0%
<i>Receitas do RGPS</i>	404,8	-5,3%	5,3%	462,2	5,4%	5,2%	534,3	6,0%	5,3%
<i>Receitas não administradas</i>	163,9	-42,2%	2,2%	274,9	54,3%	3,1%	386,8	29,1%	3,9%
Transferências	263,8	-11,4%	3,5%	353,5	23,7%	4,0%	458,6	18,8%	4,6%
Receita líquida	1.204,3	-13,5%	15,8%	1.579,1	21,1%	17,7%	1.853,0	7,6%	18,5%
Receita total sem atipicidades*	1.489,6	-4,1%	19,6%	1.858,2	15,1%	20,9%	2.238,1	10,4%	22,4%
Receita líquida sem atipicidades*	1.225,8	-3,3%	16,1%	1.504,6	13,3%	16,9%	1.779,6	8,4%	17,8%
PIB (R\$ bi correntes)			7.609,6			8.898,7			9.990,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central e Siga Brasil. Elaboração: IFI. * As atipicidades consideradas são apresentadas e descritas no EE da IFI n.º 17, de dezembro de 2021.

Em novembro e dezembro, houve relativa acomodação na receita primária. O Gráfico 8 apresenta a evolução, desde 2011, das receitas primárias convencional e recorrente do governo central a preços constantes de dezembro de 2022. A título de comparação, a receita primária recorrente saiu de R\$ 1.793 bilhões, em janeiro de 2021, para R\$ 2.276 bilhões em dezembro de 2022. É possível perceber relativa acomodação do indicador nos dois últimos meses do ano passado, em linha com a desaceleração da atividade econômica e do arrefecimento da inflação.

GRÁFICO 8. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DA RECEITA PRIMÁRIA CONVENIONAL E RECORRENTE - R\$ BILHÕES A PREÇOS DE DEZ/22



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

A Tabela 3 evidenciou a contribuição de 0,8 p.p. do PIB das receitas não administradas para o aumento de 1,4 p.p. do PIB da receita primária do governo central em 2022. A Tabela 4 apresenta a soma das receitas não administradas e de algumas rubricas nos seguintes períodos: 2001 a 2010, 2011 a 2020, 2020, 2021 e 2022, assim como as respectivas participações no PIB.

TABELA 4. RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS DO GOVERNO CENTRAL (R\$ BIHÕES CORRENTES E % DO PIB)

	2001-2010		2011-2020		2020		2021		2022	
	R\$ bi correntes	% PIB	R\$ bi correntes	% PIB	R\$ bi correntes	% PIB	R\$ bi correntes	% PIB	R\$ bi correntes	% PIB
Receitas não administradas	657,8	2,7%	1.639,0	2,7%	163,9	2,2%	274,9	3,1%	386,8	3,9%
<i>Concessões e permissões</i>	22,1	0,1%	219,5	0,4%	8,2	0,1%	9,9	0,1%	46,8	0,5%
<i>Dividendos e participações</i>	98,6	0,4%	139,6	0,2%	6,6	0,1%	43,5	0,5%	87,0	0,9%
<i>Contr. Plano de seguridade social do servidor</i>	46,2	0,2%	123,0	0,2%	17,4	0,2%	17,9	0,2%	17,3	0,2%
<i>Receitas de exploração de recursos naturais</i>	154,3	0,6%	408,8	0,7%	56,5	0,7%	94,1	1,1%	132,5	1,3%
<i>Receitas próprias</i>	79,0	0,3%	144,2	0,2%	13,3	0,2%	16,7	0,2%	21,1	0,2%
<i>Contribuição do salário educação</i>	64,8	0,3%	186,9	0,3%	21,3	0,3%	24,0	0,3%	27,3	0,3%
<i>Complemento para o FGTS</i>	0,0	0,0%	36,1	0,1%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
<i>Demais receitas não administradas</i>	192,8	0,8%	381,0	0,6%	40,7	0,5%	68,8	0,8%	54,8	0,5%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central e Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Recolhimentos de dividendos e exploração de recursos naturais impulsionaram as receitas não administradas no período recente. A Tabela 4 mostra a contribuição das receitas de dividendos e participações, e de exploração de recursos naturais para o crescimento das receitas não administradas do governo central nos dois últimos anos. Em 2021, da alta de 0,9 p.p. do PIB dessa arrecadação, 0,4 p.p. decorreu de dividendos e 0,3 p.p. da exploração de recursos naturais. Em 2022, essas contribuições foram de 0,4 p.p. do PIB e 0,3 p.p., nesta ordem.

Na última revisão dos cenários macroeconômico e fiscal, publicado na edição de novembro de 2022 do RAF⁷, a IFI aperfeiçoou a metodologia de projeção das receitas de exploração de recursos naturais, que abarcam, entre outros, os recolhimentos de royalties e participações de petróleo. A projeção dessa arrecadação é sensível tanto ao preço do petróleo no mercado internacional, quanto ao volume de produção e à taxa de câmbio R\$/US\$. Foi mostrado também que a perspectiva é de que a importância dessas receitas aumente nos próximos anos em função do aumento esperado na produção doméstica de petróleo e gás natural⁸.

Projeções consideram fim da desoneração sobre combustíveis e transferência dos recursos do PIS-Pasep. A Tabela 5 apresenta as projeções atualizadas da IFI para a receita primária total, as transferências por repartição de receita e a receita primária líquida do governo central para 2023 e 2024. O cenário base incorpora a desoneração permanente do IPI em 35%, a volta da cobrança do PIS/Cofins sobre gasolina e etanol a partir de março de 2023, além da transferência de R\$ 23,0 bilhões das contas do PIS-Pasep para o Tesouro (Tabela 2).

⁷ Link para acesso ao documento: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2022/novembro>.

⁸ Análise interessante pode ser encontrada na Carta do Ibre da edição de janeiro de 2023 da Revista Conjuntura Econômica. Link para acesso ao texto: <https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/temas/surpresa-fiscal-positiva-ja-foi-em-boa-parte-consumida-por-novos>.

TABELA 5. PROJEÇÕES DE RECEITAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL PARA 2023 E 2024 NO CENÁRIO BASE

Cenário base	2023	2024
1. Receita primária total	2.308,7	2.479,4
Receitas administradas	1.438,4	1.521,4
Arrecadação líquida para o RGPS	567,0	604,2
Receitas não administradas	303,3	353,7
2. Transferências por repartição de receita	446,2	466,3
3. Receita primária líquida [1-2]	1.862,5	2.013,1

Fonte: IFI.

A projeção da IFI para a receita primária total do governo central em 2023 e 2024 é de, respectivamente, R\$ 2.308,7 bilhões e R\$ 2.479,4 bilhões. Para a receita líquida, a expectativa é de um volume de R\$ 1.862,5 bilhões neste ano e de R\$ 2.013,1 bilhões no próximo (Tabela 5). A título de comparação, a mediana das projeções contidas no Relatório Prisma Fiscal⁹, de janeiro de 2023, produzido pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, é de uma receita primária total do governo central de R\$ 2.310,0 bilhões em 2023 e de R\$ 2.438,2 bilhões no próximo ano. Para a receita líquida, a mediana do Prisma Fiscal prevê R\$ 1.886,8 bilhões em 2023 e R\$ 1.998,1 bilhões em 2024.

Materialização de crise econômica no mundo impõe viés de baixa ao preço do petróleo. Para encerrar a presente subseção, importante mencionar a possibilidade de um viés de baixa na projeção de receitas não administradas caso se confirme uma tendência de queda no preço do petróleo no mercado internacional em razão de recessão nas economias avançadas. O principal fator a explicar esse fenômeno seriam os juros elevados em resposta aos processos inflacionários recentes verificados em diversos países.

2.3 Despesas primárias

Despesas primárias devem encerrar 2022 em R\$ 1.802,4 bilhões (18% do PIB), de acordo com a antecipação realizada no Siga Brasil. O Sistema Siga Brasil do Senado Federal permite a consulta aos dados orçamentários da União de forma desagregada. Mensalmente, a IFI realiza consultas no Siga Brasil com objetivo de obter uma antecipação do resultado primário oficial que é divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Assim, considerando os dados oficiais disponibilizados pela STN até o mês de novembro e a antecipação realizada pela IFI para o mês de dezembro, as despesas primárias da União devem encerrar 2022 em R\$ 1.802,4 bilhões (18% do PIB). Esse valor representa um acréscimo real de 2,2% sobre a despesa realizada em 2021, quando houve queda de 23,6% ante 2020 (Tabela 6). Em linhas gerais, a despesa ficou relativamente controlada nos principais grupos que compõem a despesa primária do governo central:

- **Benefícios previdenciários:** volume ficou estável em 8,0% do PIB entre 2021 e 2022, apesar do aumento na emissão dos benefícios nos últimos meses de 2022. Por essa razão, inclusive, foi editada a Medida Provisória (MP) nº 1.144¹⁰, de 14 de dezembro de 2022, que abriu crédito extraordinário no montante de R\$ 7,6 bilhões em favor do Ministério do Trabalho e Previdência;
- **Despesa de pessoal (ativos e inativo):** houve queda para 3,4% do PIB em 2022, ante 3,7% do PIB executada em 2021 e 4,2% do PIB realizada em 2020. Essa redução ocorreu, principalmente, em função da ausência de reajustes nos vencimentos do funcionalismo;

⁹ Página para acesso ao documento: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorios-do-prisma-fiscal/relatorio-mensal/2023/relatorio_mensal_janeiro_2023.pdf/view.

¹⁰ Página de acesso à norma jurídica: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1144.htm.

- **Créditos extraordinários (exceto PAC):** despesa cresceu em 2020 (5,6% do PIB) porque os principais gastos voltados ao combate da pandemia foram classificados nessa rubrica, tendo caído para 1,3% do PIB em 2021 e posteriormente para 0,5% no ano passado, à medida que as despesas com a pandemia foram cessando;
- **Obrigatórias com controle de fluxo:** cresceram de R\$ 145,2 bilhões (1,6% do PIB), em 2021, para R\$ 219,4 bilhões (2,2% do PIB), em 2022, principalmente em função da expansão do Programa Auxílio Brasil, que a partir de 2022 passou a ter um benefício mínimo de R\$ 400 reais por família; e
- **Discricionárias:** aumento de 0,1 p.p. do PIB em 2022 ante 2021 (para R\$ 152,1 bilhões) deveu-se, principalmente, ao cumprimento de ação judicial referente ao Campo de Marte, que resultou no pagamento de R\$ 23,9 bilhões pela União à Prefeitura do Município de São Paulo em agosto de 2022.

TABELA 6. DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL – 2020 A 2022 – JANEIRO A DEZEMBRO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

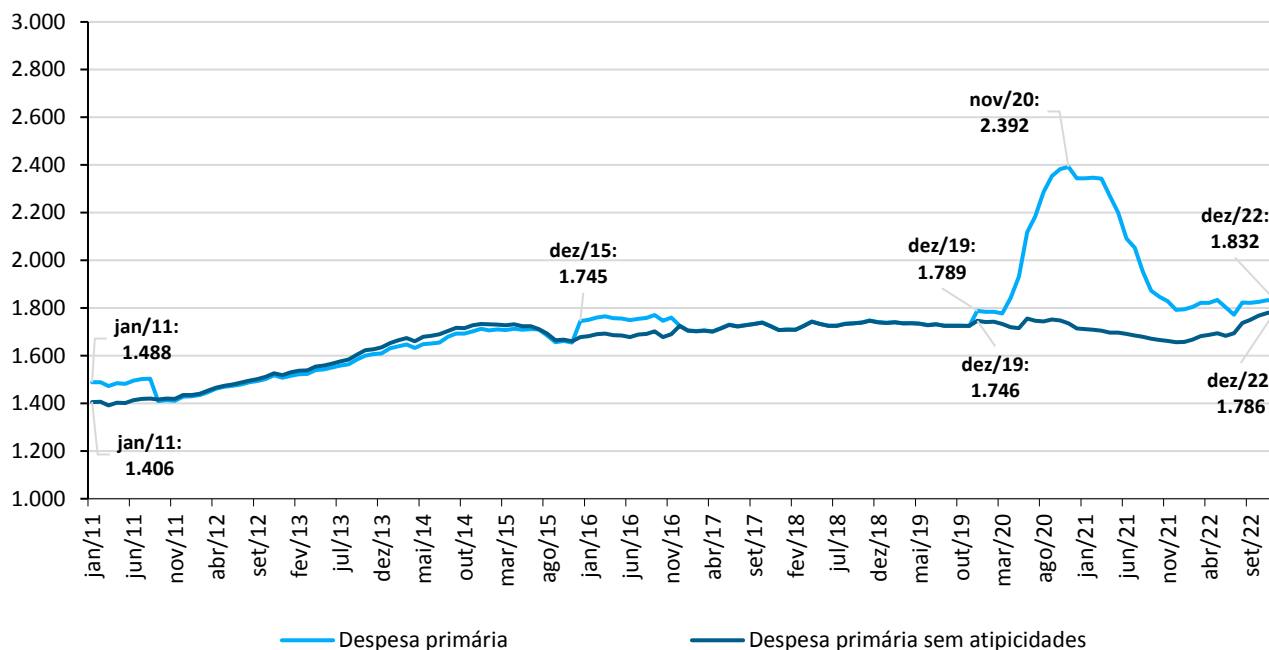
Discriminação	Jan-Dez/20			Jan-Dez/21			Jan-Dez/22		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Despesa total	1.947,6	31,1%	25,6%	1.614,2	-23,6%	18,1%	1.802,4	2,2%	18,0%
<i>Benefícios previdenciários (RGPS)</i>	663,9	2,8%	8,7%	709,6	-1,3%	8,0%	796,9	2,6%	8,0%
<i>Pessoal (ativos e inativos)</i>	321,3	-0,6%	4,2%	329,3	-5,4%	3,7%	338,0	-6,1%	3,4%
<i>Abono e seguro-desemprego</i>	59,6	3,9%	0,8%	45,9	-28,3%	0,5%	64,3	27,6%	0,6%
<i>Benefício de Prestação Continuada (BPC)</i>	62,7	1,7%	0,8%	67,7	-0,2%	0,8%	78,8	6,5%	0,8%
<i>Créditos extraordinários (exceto PAC)</i>	429,6	-	5,6%	117,2	-74,9%	1,3%	47,0	-63,3%	0,5%
<i>Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha</i>	9,4	-10,5%	0,1%	7,3	-28,5%	0,1%	3,1	-60,8%	0,0%
<i>Fundeb</i>	15,0	-6,7%	0,2%	22,0	34,9%	0,2%	32,9	37,0%	0,3%
<i>Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)</i>	22,9	44,3%	0,3%	18,8	-24,3%	0,2%	17,4	-16,5%	0,2%
<i>Subsídios, subvenções e Proagro</i>	21,1	81,9%	0,3%	7,5	-67,6%	0,1%	15,6	91,2%	0,2%
Obrigatórias	1.839,2	39,6%	24,2%	1.490,3	-25,2%	16,7%	1.650,3	1,2%	16,5%
Obrigatórias com controle de fluxo	133,5	-9,5%	1,8%	145,2	0,4%	1,6%	219,4	38,5%	2,2%
Discricionárias	108,4	-35,8%	1,4%	123,9	4,5%	1,4%	152,1	13,3%	1,5%
Despesa total sem atipicidades*	1.426,3	-1,8%	18,7%	1.493,3	-3,4%	16,8%	1.757,7	7,8%	17,6%
PIB (R\$ bi correntes)			7.609,6			8.898,7			9.990,0

* As atipicidades consideradas são apresentadas e descritas no EE da IFI n.º 17, de dezembro de 2021.

Fonte: SIGA Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

A despesa primária recorrente do governo central, calculada pela IFI a partir da metodologia divulgada no EE n.º 17, de dezembro de 2021, somou R\$ 1.757,7 bilhões (17,6% do PIB) em 2022, alta real de 7,8% sobre 2021 (Tabela 6). O cálculo considera como não recorrentes gastos da covid-19, da cessão onerosa do pré-sal, do Fundo Soberano do Brasil, as antecipações no pagamento do abono salarial e do 13º do RGPS, e outras despesas, como o pagamento pelo direito de uso do Campo de Marte. Em 2022, os eventos não recorrentes das despesas somaram R\$ 44,7 bilhões.

GRÁFICO 9. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DA DESPESA PRIMÁRIA CONVENIONAL E RECORRENTE - R\$ BILHÕES A PREÇOS DE DEZ/22



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Despesa recorrente mostra crescimento em 2022. Apresenta-se a trajetória em 12 meses da despesa primária convencional e recorrente, calculada pela IFI de acordo com a metodologia apresentada no EE nº 17, de dezembro de 2021. O Gráfico 9 contém essas duas séries expressas a preços constantes de dezembro de 2021. A despesa primária total alcançou R\$ 1.832 bilhões em dezembro, praticamente estável ante o mês anterior. A despesa sem as atipicidades (ou recorrente) tem subido continuamente desde o início de 2022, alcançando R\$ 1.786 bilhões, em termos reais, em dezembro. Isso ocorre em razão das despesas autorizadas pelas Emendas Constitucionais nº 113 e 114.

Números antecipados pela IFI para 2022 mostram que as despesas primárias da União devem ficar R\$ 23,8 bilhões abaixo do estimado pelo Governo. Em dezembro, o Governo Federal divulgou uma avaliação extemporânea de receitas e despesas primárias¹¹ para a União com estimativas para resultado primário de 2022. Essa avaliação apontava para despesas primárias em R\$ 1.826,2 bilhões, isto é, R\$ 23,8 bilhões acima das despesas realizadas. Contribuiu para essa execução menor que o projetado pela STN as despesas obrigatórias com controle de fluxo e os créditos extraordinários. Ao considerar o cenário traçado pela IFI, também no mês de dezembro, observa-se que a diferença entre o projetado e o realizado foi de apenas R\$ 7,2 bilhões. A Tabela 7 detalha e compara o resultado realizado com o estimado pelo Governo na avaliação extemporânea e o projetado pela IFI na edição nº 71, de dezembro de 2022 do RAF¹².

¹¹ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:45732.

¹² Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/603416/RAF71_DEZ2022.pdf.

TABELA 7. DESPESA PRIMÁRIA DA UNIÃO 2022 – CENÁRIO BASE DA IFI E PROGRAMAÇÃO DO GOVERNO (R\$ BILHÕES)

Discriminação	2022 (realizado)	Governo (em dez/22)	IFI (em dez/22)	Diferença (Gov. - 2022)		Diferença (IFI - 2022)	
	R\$ bi	R\$ bi	R\$ bi	R\$ bi	%	R\$ bi	%
Despesa Primária	1.802,4	1.826,2	1.809,6	23,9	1,3	7,2	0,4
Obrigatórias	1.650,3	1.678,2	1.660,6	28,0	1,7	10,3	0,6
Previdência	796,9	798,1	796,9	1,2	0,1	0,0	0,0
Pessoal	338,0	339,4	336,9	1,4	0,4	-1,1	-0,3
Abono e Seguro	64,3	66,2	64,5	1,9	2,9	0,2	0,4
BPC	78,8	79,8	78,6	1,0	1,2	-0,2	-0,3
Bolsa Família / Auxílio Brasil	88,2	88,4	87,8	0,2	0,2	-0,4	-0,5
Precatórios (custeio e capital)	17,4	18,0	17,4	0,6	3,3	0,0	0,0
Complementação ao FUNDEB	32,9	33,9	33,7	1,0	3,0	0,8	2,5
Subsídios e Subvenções	15,6	16,6	16,2	1,0	6,3	0,6	3,9
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	15,2	16,9	15,2	1,7	11,4	0,0	0,1
Desoneração da folha	3,1	3,1	3,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Créditos extraordinários	47,0	56,4	49,6	9,4	20,1	2,6	5,6
Demais obrigatórias	152,9	161,6	160,6	8,7	5,7	7,7	5,0
Discricionárias do Executivo	152,1	148,0	149,0	-4,1	-2,7	-3,1	-2,0

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de dezembro, Siga Brasil, STN e IFI. Elaboração IFI.

Recomposição das despesas discricionárias da União também foi viabilizada pela EC da Transição e alteração na LDO. As despesas discricionárias da União devem encerrar 2022 em R\$ 152,1 bilhões. Esse número é superior em R\$ 4,1 bilhões e em R\$ 3,1 bilhões ao estimado pelo Governo e pela IFI em dezembro de 2022, respectivamente. No decreto de programação orçamentária e financeira de novembro de 2022, no entanto, os valores autorizados para pagamento de despesas discricionárias foram de apenas R\$ 137,8 bilhões. A recomposição das despesas primárias discricionárias da União em relação ao decreto de programação orçamentária e financeira de novembro ocorreu pelos seguintes fatores:

- **Medida Provisória nº 1.144, de 2022:** A previsão para as despesas com benefícios previdenciários pouco se alterou entre a avaliação bimestral do 5º bimestre e a extemporânea, porém a MP 1.144, de 2022, abriu créditos extraordinários de R\$ 7,6 bilhões para pagamento dos benefícios do RGPS e da Compensação previdenciária (COMPREV), de modo a garantir a disponibilidade de dotação orçamentária para estas despesas. Como os créditos extraordinários não são sujeitos ao teto de gastos, os efeitos da MP contribuíram para recomposição das despesas discricionárias sujeitas ao limite constitucional de gastos.
- **Lei nº 14.513, de 27 de dezembro de 2022:** A Lei nº 14.513, de 2022 alterou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2022 para permitir que o saldo não empenhado das dotações para as despesas primárias obrigatórias fosse deduzido das necessidades previstas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) e autoriza que este saldo seja utilizado para abertura de créditos adicionais em benefício de outras despesas primárias, desde que não ultrapasse o teto de gastos. O Ministério do Turismo concluiu, por meio de Nota Técnica¹³, que seria inviável a execução de despesas no valor de R\$ 3,9 bilhões referentes à Lei Complementar nº 195, de 2022, isto é, apoio financeiro aos entes subnacionais para ações

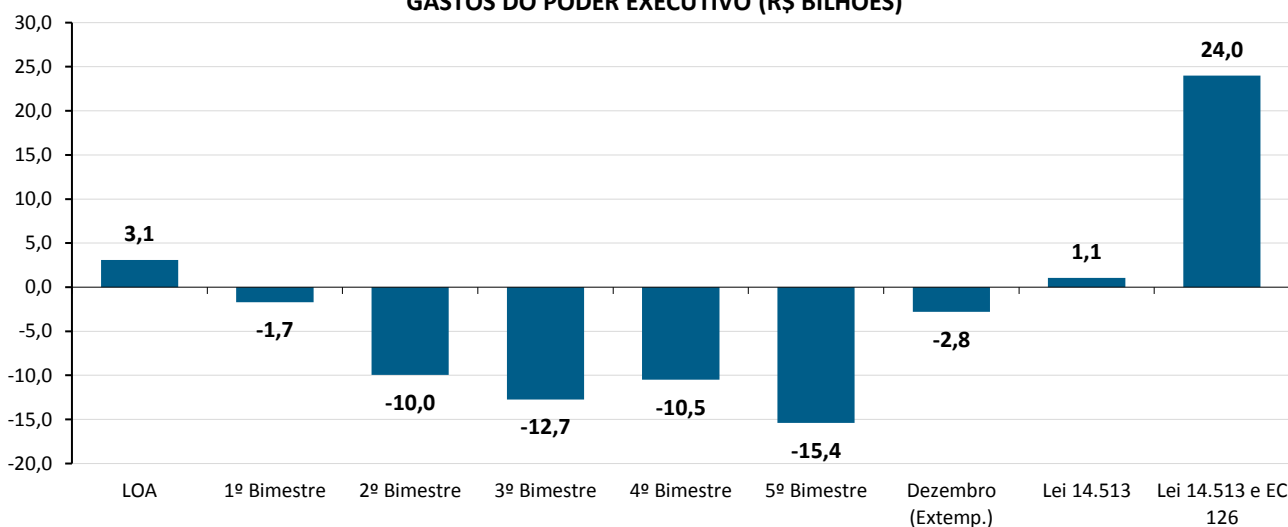
13 Nota Técnica nº 24/2022/SECULT/GAB/SECULT

emergenciais direcionadas ao setor cultural. Dessa forma, por meio desta alteração na LDO de 2022, foi possível abrir espaço para recomposição de despesas discricionárias no valor de R\$ 3,9 bilhões.

- **EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022 (EC da Transição):** A EC da Transição foi pensada para possibilitar uma adequação do orçamento de 2023 e das regras fiscais às demandas do governo eleito, porém, ela também viabilizou a abertura de um espaço de R\$ 22,9 bilhões no teto de gastos de 2022. Essa alteração corresponde a inclusão do § 6º-B ao Art. 107 do ADCT, que retira do limite do teto de gastos, as despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receita corrente do exercício anterior até o limite de 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes de 2021. Diferentemente do § 6º-A, o § 6º-B não estabelece um ano como ponto de partida para começar a vigorar a alteração proposta. Assim, como a PEC foi aprovada e promulgada ainda em 2022, essa regra também passou a valer para o exercício financeiro de 2022.

Relatório extemporâneo evidenciou a necessidade de ajuste de R\$ 2,8 bilhões para cumprimento do teto de gastos. O Relatório Extemporâneo de dezembro avaliou ser necessário um gasto de R\$ 2,8 bilhões acima do teto de gastos. Este relatório, porém, não contemplava os efeitos de duas das três legislações acima citadas, isto é, alteração na LDO por meio da Lei nº 14.513 e alteração do teto de gastos por meio da EC nº 126. Ao considerar esses efeitos adicionais, o governo passaria a ter um espaço no teto de gastos de R\$ 23,4 bilhões, ante a necessidade de ajuste de despesas de R\$ 2,8 bilhões. Diante desse quadro, observa-se que o teto de gastos de 2022 foi cumprido em decorrência de mudanças que alteraram a regra no curto prazo. O Gráfico 10 evidencia o excesso ou a necessidade de ajuste nas despesas sujeitas ao teto de gastos ao longo das avaliações bimestrais, a extemporânea de dezembro e os efeitos potenciais decorrente das alterações ocorridas ao final de dezembro de 2022.

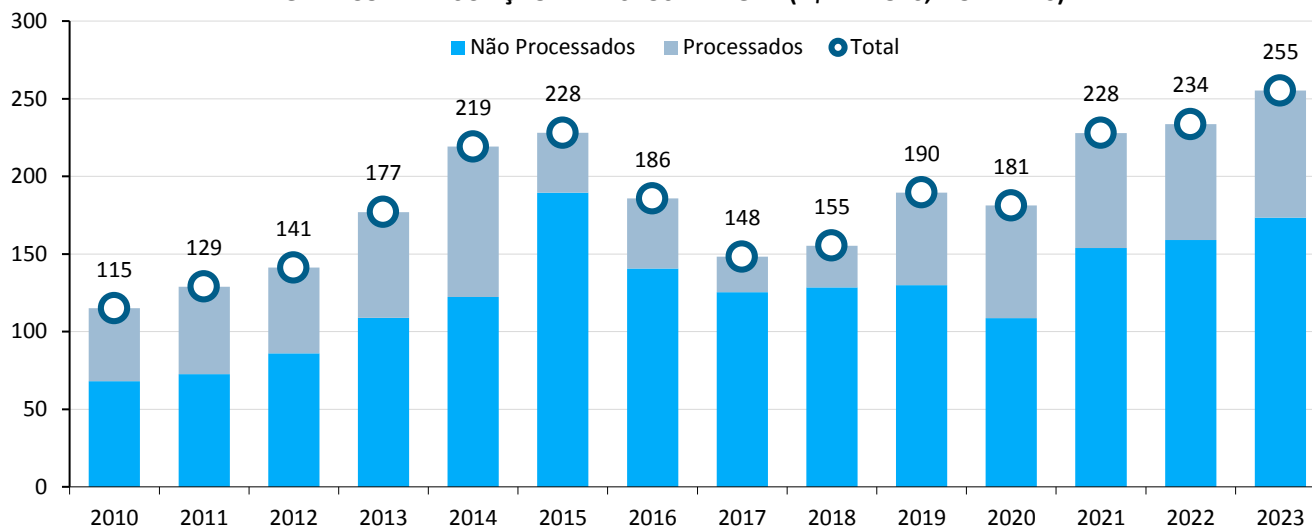
GRÁFICO 10. ESTIMATIVA ANUAL DE EXCESSO (+) / NECESSIDADE DE AJUSTE (-) – TETO DE GASTOS DO PODER EXECUTIVO (R\$ BILHÕES)



Fonte: Relatório de avaliação de receitas e despesas de dezembro (Extemporâneo). Elaboração IFI.

Estoque de inscrição de restos a pagar para 2023 foi de R\$ 255,2 bilhões. Para o exercício de 2023, foram inscritos R\$ 255,2 bilhões de restos a pagar (RAP), o que representa uma elevação nominal de R\$ 25,6 bilhões (9,2%) em relação ao estoque de 2022. Os restos a pagar correspondem a despesas empenhadas, mas não liquidadas e/ou pagas até 31 de dezembro. Os RAPs podem ser segregados entre processados e não processados. Os restos a pagar não processados correspondem às despesas empenhadas, mas não liquidadas, enquanto os restos a pagar processados correspondem às despesas empenhadas e liquidadas, mas não pagas. O Gráfico 11 mostra a evolução nominal do estoque de restos a pagar a partir de 2010, separando-os entre processados e não processados.

GRÁFICO 11. INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR (R\$ BILHÕES, NOMINAIS)



Fonte: SIGA Brasil. Elaboração IFI.

Diante do elevado volume de RAPs, principalmente os não processados (RAPNP), a nova equipe econômica publicou o Decreto nº 11.380, de 2023¹⁴, para criar ações de avaliação para manutenção dos RAPNP superiores a R\$ 1 milhão. De acordo com o decreto, a STN tem a atribuição de realizar, em até 5 dias, bloqueios dos restos a pagar não processados do Poder Executivo Federal inscritos até 31 de dezembro de 2022. Ainda de acordo com o decreto, as unidades responsáveis pela execução destas despesas poderão desbloquear os RAPNP ou cancelá-los, caso a manutenção dos saldos se mostre inadequada. Vale dizer que este decreto compõe o conjunto de medidas de ajuste fiscal anunciadas pelo Governo no dia 12 de janeiro.

A tramitação do Orçamento de 2023 foi muito afetada pela PEC da Transição. A proposta, que resultou na Emenda Constitucional nº 126, alterou as despesas sujeitas ao teto de gastos da União, aumentou o limite das emendas impositivas individuais e isentou do pagamento do ITCMD as doações para instituições de ensino federal, projetos socioambientais e de mudanças climáticas. À espera da aprovação da PEC, o Auxílio Brasil, de R\$ 600,00 mensais, o adicional de R\$ 150 reais por criança de até 6 anos de idade pertencente à família beneficiária do Auxílio Brasil e outras demandas da equipe de transição, como o aumento dos recursos para investimentos em infraestrutura e recomposição de alguns programas setoriais (Farmácia Popular, merenda escolar, etc.). Promulgados os novos comandos constitucionais, o Congresso pôde enfim promover os ajustes na peça orçamentária. Ao fim do processo, o déficit primário do governo central para 2023, previsto no Orçamento, ficou em R\$ 231,6 bilhões, acima dos R\$ 63,7 bilhões da proposta encaminhada pelo Executivo em agosto e do superavit de R\$ 49,3 bilhões calculados pela IFI para 2022 com base em dados coletados no sistema Siga Brasil. O quadro fiscal, já impactado pelo aumento recente dos juros, piorou. A presente seção analisa os principais pontos do Orçamento aprovado pelo Congresso em dezembro.

A aprovação da PEC da Transição¹⁵ gerou um espaço fiscal total de R\$ 161,9 bilhões no teto de gastos de 2023. O espaço decorre de duas alterações no texto constitucional. A primeira é a ampliação do teto de gastos em R\$ 145

14 Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.380-de-12-de-janeiro-de-2023-457677915>.

15 A tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 32, de 2022, conhecida como PEC da Transição pode ser acessada em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-32-2022>. Esta PEC deu origem à Emenda Constitucional nº 126, de 2022. O relator-geral do orçamento detalhou, por órgão, as emendas para atendimento da PEC da transição, conforme destacado no RAF de dezembro de 2022.

bilhões para 2023, ou seja, o limite máximo para despesas primárias corresponderá ao limite do ano anterior corrigido pela inflação mais R\$ 145 bilhões. A segunda alteração é a reclassificação de algumas despesas que antes eram sujeitas ao teto de gastos, mas que com a PEC da Transição, serão classificadas como despesas extrateto. Neste rol de despesas, encontram-se, por exemplo, investimentos realizados com excesso de arrecadação de receita corrente, despesas de doações com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas, etc. Somando-se os dois efeitos, o espaço total alcançou R\$ 161,9 bilhões. Um maior detalhamento da origem e destino observado na peça orçamentária de 2023 viabilizado pela EC da Transição foi detalhado pela IFI, no RAF de dezembro.

Nove legislações ampliaram as remunerações dos servidores públicos dos poderes Judiciário, Legislativo e MPU e DPU. Os quadros de servidores comissionados e efetivos tiveram reajustes, em parcelas sucessivas e cumulativas, decorrente de nove legislações, todas sancionadas em 9 de janeiro de 2023.

O cenário da IFI para as despesas com pessoal incorpora os efeitos das novas legislações sancionadas no dia 9 de janeiro deste ano. Para os quadros do Poder Executivo Federal, o cenário da IFI considera que haverá um reajuste similar ao das demais carreiras, isto é, um reajuste faseado, mas que começará a vigor somente a partir do segundo semestre deste ano.

O Quadro 1 detalha cada uma das legislações sancionadas no dia 9 de janeiro correspondente à rubrica de despesas com pessoal e encargos sociais.

QUADRO 1. LEGISLAÇÃO REFERENTE AO REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA UNIÃO: EXCETO PODER EXECUTIVO

Nº da legislação	Poder/Órgão/Cargo	Descrição	Regras de reajuste	% em relação ao subsídio inicial	% em relação ao subsídio do ano anterior
Lei 14.520, de 2022	Ministros do STF	Fixa o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal	Atualmente: R\$ 39.293,32	-	-
			a partir de 01/04/2023: R\$ 41.650,92	6,0%	6,0%
			a partir de 01/02/2024: R\$ 44.008,52	12,0%	5,7%
			a partir de 01/02/2025: R\$ 46.366,19	18,0%	5,4%
Lei 14.521, de 2022	Procurador Geral da República	Fixa o subsídio do Procurador-Geral da República	Atualmente: R\$ 39.293,32	-	-
			a partir de 01/04/2023: R\$ 41.650,92	6,0%	6,0%
			a partir de 01/02/2024: R\$ 44.008,52	12,0%	5,7%
			a partir de 01/02/2025: R\$ 46.366,19	18,0%	5,4%
Lei 14.522, de 2022	Defensor Público Federal	O subsídio do Subdefensor Público-Geral Federal, do Corregedor-Geral da DPU e dos membros da Categoria Especial da DPU corresponderá a 95% do subsídio mensal do Defensor Público-Geral Federal, observado, para as demais categorias, o percentual de escalonamento de 10% entre elas.	Atualmente: R\$ 34.694,99	-	-
			a partir de 01/02/2023: R\$ 41.650,92	2,1%	2,1%
			a partir de 01/02/2024: R\$ 44.008,52	5,3%	3,1%
			a partir de 01/02/2025: R\$ 46.366,19	8,5%	3,0%

Nº da legislação	Poder/Órgão/Cargo	Descrição	Período de reajuste e % a ser reajustado
Lei 14.523, de 2022	Judiciário	reajusta a remuneração das carreiras dos servidores dos quadros de pessoal do Poder Judiciário da União.	
Lei 14.524, de 2022	MPU e Conselho Nacional do MP	reajusta a remuneração das carreiras dos servidores do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público.	
Lei 14.525, de 2022	Defensoria Pública da União	reajusta a remuneração dos servidores integrantes do Plano de Carreiras e Cargos da Defensoria Pública da União e dos cargos em comissão e das funções de confiança da Defensoria Pública da União.	- A partir de 01/02/2023: 6% - A partir de 01/02/2024: 6% - A partir de 01/02/2025: 6,13% * em parcelas sucessivas e cumulativas
Lei 14.526, de 2022	Senado Federal	reajusta as Tabelas de Vencimentos Básicos dos Servidores Ocupantes de Cargo Efetivo do Quadro de Pessoal do Senado Federal.	
Lei 14.527, de 2022	TCU	reajusta a remuneração dos servidores do quadro de pessoal do Tribunal de Contas da União.	
Lei 14.528, de 2022	Câmara dos Deputados	reajusta a remuneração dos servidores do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados.	

Fonte: Portal da Legislação/Planalto. Elaboração: IFI.

Cenário da IFI para despesas primárias da União de 2023 é de R\$ 1.983,0 bilhões (18,7% do PIB). As projeções da IFI para as despesas primárias da União correspondem a R\$ 1.983,0 bilhões, ante R\$ 2.037,3 bilhões previstos no Autógrafo da LOA de 2023¹⁶. A diferença entre o projetado pela IFI e o fixado na peça orçamentária corresponde, principalmente, as despesas discricionárias do Poder Executivo Federal e aos gastos com pessoal, cujo reajustes salariais só foram confirmados para os poderes Judiciário, Legislativo e MPU, TCU e DPU.

Dentre o rol de medidas fiscais anunciadas pela equipe econômica do Poder Executivo Federal no dia 12 de janeiro, consta o valor de R\$ 25 bilhões referente a execução de despesa inferior ao autorizado na LOA. Segundo o ministro da Fazenda, não haveria necessidade de gastos no volume apresentado pela LOA de 2023. Sobre esse aspecto, a IFI alertou nos relatórios de novembro e de dezembro que a ampliação de despesas, sobretudo as discricionárias, previstas na LOA de 2023, representariam um incremento elevado em relação ao histórico dos últimos anos. Assim, dado isso, a IFI manteve um cenário para despesas primárias da União relativamente menor que o projetado pelo governo.

A Tabela 8 compara o cenário da IFI com a LOA de 2023 e o realizado em 2022.

TABELA 8. DESPESA PRIMÁRIA DA UNIÃO 2023 – CENÁRIO BASE DA IFI E PROGRAMAÇÃO DO GOVERNO (R\$ BILHÕES)

Discriminação	2022 (realizado)	Governo (LOA 2023)	IFI (em jan/23)	Diferença (IFI - Gov.)		Diferença (IFI - 2022)	
	R\$ bi	R\$ bi	R\$ bi	R\$ bi	%	R\$ bi	%
Despesa Primária	1.802,4	2.037,3	1.983,0	-54,3	-2,7	180,6	10,0
Obrigatórias	1.650,3	1.838,2	1.815,3	-22,9	-1,2	165,0	10,0
Previdência	796,9	864,6	868,4	3,8	0,4	71,5	9,0
Pessoal	338,0	367,8	354,0	-13,8	-3,8	16,0	4,7

¹⁶ Vale dizer que a LOA de 2023 foi sancionada com vetos parciais no dia 17 de janeiro de 2023, isto é, um dia anterior a publicação deste relatório. Devido a isso, as análises constantes neste estudo corresponderam apenas ao Autógrafo à LOA de 2023.

Abono e Seguro	64,3	70,3	68,1	-2,2	-3,2	3,8	5,9
BPC	78,8	87,8	87,0	-0,8	-1,0	8,1	10,3
Bolsa Família / Auxílio Brasil	88,2	175,7	174,4	-1,3	-0,8	86,2	97,7
Precatórios (custeio e capital)	17,4	24,7	24,7	0,0	0,0	7,3	42,0
Complementação ao FUNDEB	32,9	40,0	38,6	-1,4	-3,5	5,7	17,2
Subsídios e Subvenções	15,6	20,3	20,3	0,0	0,0	4,7	30,1
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	15,2	20,7	16,3	-4,4	-21,4	1,1	7,1
Desoneração da folha	3,1	0,0	0,0	0,0	-	-3,1	-
Créditos extraordinários	47,0	0,0	5,0	5,0	-	-42,0	-89,4
Demais obrigatórias	152,9	166,3	158,7	-7,7	-4,6	5,7	3,8
Discricionárias do Executivo	152,1	199,0	167,7	-31,4	-15,8	15,6	10,3

Fonte: Autógrafo LOA 2023, Siga Brasil, STN e IFI. Elaboração IFI.

Aumento esperado na despesa primária da União em 2023 é de 0,7 p.p. do PIB. Na atualização das projeções das variáveis fiscais realizadas em janeiro, a IFI passou a prever uma despesa primária para o governo central de R\$ 1.983,0 bilhões em 2023, R\$ 179,6 bilhões acima da despesa de 2022 (R\$ 1.803,5 bilhões). Em percentual do PIB, a despesa crescerá de 18,0% do PIB, em 2022, para 18,7% do PIB em 2023. A expansão nominal ocorre tanto nos gastos obrigatórios quanto nos gastos discricionários. Para 2024, a expectativa da IFI é de que a despesa primária da União caia para 18,5% do PIB, ou R\$ 2.096,6 bilhões.

A título de comparação, a mediana das projeções dos economistas participantes do Prisma Fiscal é de uma despesa primária do governo central de R\$ 2.016,8 bilhões em 2023 e de R\$ 2.115,4 bilhões no próximo ano. A média das projeções do *Podium* do mesmo relatório é de uma despesa de R\$ 2.012,1 bilhões neste ano e de R\$ 2.107,5 bilhões em 2024.

A tabela a seguir, detalha em valores correntes e em percentual do PIB o cenário da IFI para as despesas primárias de 2023 e de 2024.

TABELA 9. DESPESA PRIMÁRIA DA UNIÃO 2023 E 2024 – CENÁRIO DA IFI (R\$ BILHÕES E % DO PIB)

Discriminação	2022 (Realizado)		IFI (Cenário 2023)		IFI (Cenário 2024)		Diferença (p.p. do PIB)	
	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	22 - 23	23 - 24
Despesa Primária	1.802,4	18,0	1.983,0	18,7	2.096,6	18,5	0,7	-0,2
Obrigatórias	1.650,3	16,5	1.815,3	17,1	1.917,9	17,0	0,6	-0,2
Previdência	796,9	8,0	868,4	8,2	934,3	8,3	0,2	0,1
Pessoal	338,0	3,4	354,0	3,3	369,0	3,3	0,0	-0,1
Abono e Seguro	64,3	0,6	68,1	0,6	72,7	0,6	0,0	0,0
BPC	78,8	0,8	87,0	0,8	93,9	0,8	0,0	0,0
Bolsa Família / Auxílio Brasil	88,2	0,9	174,4	1,6	172,9	1,5	0,8	-0,1
Precatórios (custeio e capital)	17,4	0,2	24,7	0,2	26,0	0,2	0,1	0,0
Complementação ao FUNDEB	32,9	0,3	38,6	0,4	45,6	0,4	0,0	0,0
Subsídios e Subvenções	15,6	0,2	20,3	0,2	21,0	0,2	0,0	0,0
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	15,2	0,2	16,3	0,2	16,9	0,1	0,0	0,0
Desoneração da folha	3,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Créditos extraordinários	47,0	0,5	5,0	0,0	0,0	0,0	-0,4	0,0
Demais obrigatórias	152,9	1,5	158,7	1,5	165,6	1,5	0,0	0,0
Discricionárias do Executivo	152,1	1,5	167,7	1,6	178,7	1,6	0,1	0,0

2.4 As alterações no teto de gastos

A Emenda Constitucional nº 126 (EC 126), aprovada em dezembro de 2022, foi a quinta¹⁷ alteração do teto de gastos nos seis primeiros anos de vigência da regra. A EC 126 derivou da chamada PEC da Transição (PEC 32/2022), ampliando o teto de 2023 em R\$ 145,0 bilhões e excluindo algumas despesas da regra, como investimentos (até determinado limite¹⁸) e projetos socioambientais custeados com doações.

Antes, em 2019, a Emenda Constitucional nº 102 (EC 102) já havia retirado do teto de gastos as transferências a Estados e Municípios e os pagamentos à Petrobras decorrentes da cessão onerosa de atividades de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. As duas despesas somaram R\$ 46,1 bilhões (R\$ 56,8 bilhões a preços de dez/22).

Posteriormente, em março de 2021, a Emenda Constitucional nº 109 (EC 109) excluiu do teto os gastos daquele ano com o auxílio emergencial da Covid-19 até o limite de R\$ 44,0 bilhões. Quatro meses depois, o Decreto nº 10.740/2021 prorrogou o benefício por três meses e a despesa total em 2021 alcançou R\$ 59,7 bilhões (R\$ 66,8 bilhões a preços de dez/22). Em ambos os casos, os gastos foram viabilizados por medidas provisórias de créditos extraordinários, uma das exceções originais à regra do teto de gastos.

A primeira mudança mais significativa na regra ocorreu em dezembro de 2021. A chamada PEC dos Precatórios – convertida nas Emendas Constitucionais nº 113 e nº 114 (EC 113 e EC 114) – mudou a forma de cálculo do teto e instituiu um limite, até 2026, para as despesas com precatórios e sentenças judiciais. Juntas, as duas medidas abriram um espaço de R\$ 113,1 bilhões no teto de gastos de 2022, o qual foi preenchido por novas despesas ainda durante a tramitação do Orçamento, a exemplo do Auxílio Brasil e gastos previdenciários¹⁹.

Mas qual foi o impacto efetivo da PEC dos Precatórios ao analisarmos os dados realizados de 2022? Em relação às despesas sujeitas ao teto, é possível comparar o gasto realizado em 2022 com o valor do teto de gastos caso a PEC não houvesse sido aprovada. Segundo dados preliminares colhidos pela IFI, a despesa sujeita ao teto, em 2022, ficou em R\$ 1.659,4 bilhões, R\$ 49,3 bilhões acima do limite anterior à aprovação da Proposta (R\$ 1.610,0 bilhões).

O novo regime de pagamentos de precatórios instituído pela EC 114 também excluiu parte dessas despesas do teto de gastos. Elas envolvem o parcelamento de sentenças judiciais e casos em que há encontro de contas entre a União e o credor do precatório (art. 107-A, § 6º, ADCT). Os dados preliminares da IFI indicam que as duas modalidades somaram R\$ 35,6 bilhões em 2022. Do gasto primário total de 2022, portanto, cerca de R\$ 85,0 bilhões foram viabilizados com a aprovação da PEC dos Precatórios.

Em julho, a Emenda Constitucional nº 123 (EC 123), conhecida como PEC do Estado de Emergência, reconheceu estado de emergência em razão da forte elevação dos preços do petróleo e dos combustíveis e autorizou diversos gastos extraordinários nos últimos meses de 2022, os quais não estariam sujeitos ao teto de gastos. A autorização de despesas alcançou R\$ 41,3 bilhões, dos quais R\$ 36,4 bilhões, ou 88,1%, foram efetivamente realizados no ano (Tabela 10).

¹⁷ A chamada PEC dos Precatórios gerou duas emendas constitucionais (113 e 114), que neste relatório estão contabilizadas como uma única alteração no teto de gastos.

¹⁸ O limite corresponde ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária que não exceda 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021.

¹⁹ O RAF de janeiro de 2022 examinou em detalhe a origem e destino do espaço fiscal aberto no teto de gastos de 2022 durante a tramitação do Orçamento. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2022/janeiro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-jan-2022>.

TABELA 10. GASTOS DA EC 123 (R\$ MILHÕES, A PREÇOS CORRENTES)

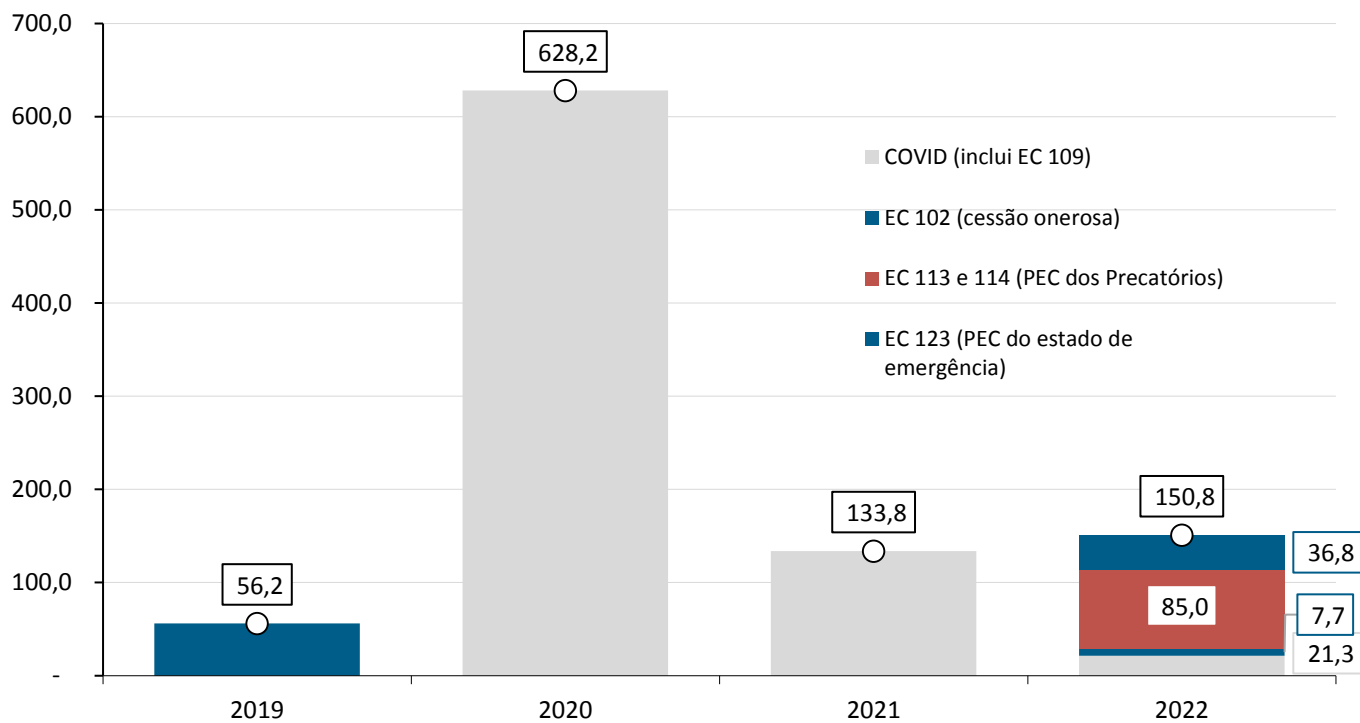
Gastos	Autorizado	Realizado	Realizado/ Autorizado (%)
Extensão do Auxílio Brasil	26.000,0	24.929,5	95,9
Auxílio gás	1.050,0	1.050,0	100,0
Auxílio aos caminhoneiros	5.400,0	2.329,7	43,1
Aporte financeiro aos entes federados para custeio do transporte coletivo	2.500,0	2.497,1	99,9
Auxílio financeiro aos Estados que outorgarem créditos do ICMS aos produtores ou distribuidores de etanol	3.800,0	3.617,7	95,2
Auxílio a taxistas	2.000,0	1.877,9	93,9
Suplementação do Programa Alimenta Brasil	500,0	55,1	11,0
Total	41.250,0	36.357,1	88,1

Fonte: EC 123 e Siga Brasil. Elaboração: IFI.

As exceções ao teto de gastos criadas por meio de emendas constitucionais entre 2019 e 2022 somaram R\$ 185,6 bilhões, já considera a inflação. A conta inclui as Emendas Constitucionais 102 (cessão onerosa), 113 e 114 (PEC dos Precatórios) e 123 (PEC do Estado de Emergência). Para efeito deste levantamento, não consideramos os gastos como o auxílio emergencial de 2021, viabilizado pela EC 109, dada a semelhança com outras despesas realizadas por créditos extraordinários segundo critério inicialmente estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC 95), que criou o teto de gastos. Apenas em 2022, as exceções ao teto criadas por meio de emendas constitucionais somaram R\$ 129,5 bilhões, R\$ 85,0 bilhões dos quais decorrentes da PEC dos Precatórios e R\$ 36,8 bilhões derivados da PEC do Estado de Emergência.

O Gráfico 12 mostra as exceções ao teto de gastos criadas durante a vigência da regra, além dos gastos com a Covid-19, já considerada a inflação no período. A Tabela 11, em seguida, detalha o montante de cada uma das exceções ao teto, inclusive aquelas que constam do rol original na regra.

GRÁFICO 12. EXCEÇÕES AO TETO DE GASTOS CRIADAS DURANTE A VIGÊNCIA DA REGRA E GASTOS COM A COVID-19 (PAGAMENTOS TOTAIS EM R\$ BILHÕES DE DEZ/2022)



Fonte: Tesouro e IFI. Elaboração: IFI.

TABELA 11. GASTOS EXTRATETO – 2017 A 2022 (R\$ BILHÕES) – A PREÇOS CONSTANTES (DEZ/22)

Medida	2017	2018	2019	2020	2021	2022
EC 95 (exceto Covid)	334.636,6	369.577,6	385.061,2	343.406,3	428.954,8	450.043,3
COVID (inclui EC 109)	-	-	-	628.216,3	133.837,6	21.345,2
EC 102 (cessão onerosa)	-	-	56.152,1	-	-	7.737,2
EC 113 e 114 (PEC dos Precatórios)	-	-	-	-	-	84.973,9
EC 123 (PEC Kamikaze)	-	-	-	-	-	36.762,2
Total	334.636,6	369.577,6	441.213,3	971.622,6	562.792,4	600.861,9
Total sem exceções da EC 95	-	-	56.152,1	628.216,3	133.837,6	150.818,5
Total sem exceções da EC 95 e gastos da covid	-	-	56.152,1	-	-	129.473,3

Fonte: Tesouro e Siga Brasil. Elaboração: IFI.

2.5 Resultado primário do governo central e do setor público consolidado

Superavit primário do governo central deve ter alcançado 0,5% do PIB em 2022. Os dados coletados pela IFI no portal Siga Brasil indicam que o governo central teve superavit primário de R\$ 50,6 bilhões (0,5% do PIB) em 2022, ante deficit de R\$ 35,1 bilhões (0,4% do PIB) em 2021. O resultado primário de 2022 ocorreu em um ambiente de forte expansão das receitas e relativo controle da despesa. Essa dinâmica não deverá ocorrer em 2023 e 2024, para quando se espera arrefecimento na arrecadação e crescimento mais acelerado das despesas.

Arrefecimento na arrecadação e crescimento da despesa farão resultado primário voltar a ser negativo em 2023. A Tabela 11 apresenta os valores realizados do resultado primário do governo central em 2021 e 2022, assim como as projeções do cenário base da IFI para 2023 e 2024. Em 2023, a projeção da IFI é de que ocorra deficit primário de 1,1% do PIB. Contribuiriam para esse desempenho a piora na projeção da receita líquida, que diminuiria de 18,6% do PIB, em 2022, para 17,6% do PIB neste ano, assim como a expansão na despesa primária, que cresceria 0,6 p.p. do PIB em 2023, alcançando 18,7% do PIB.

O deficit primário seria reduzido em 2024, quando cairia para 0,7% do PIB em razão de um crescimento de 0,2 p.p. do PIB na receita líquida projetada, assim como de um recuo da mesma magnitude na despesa primária (Tabela 12).

TABELA 12. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL E PROJEÇÕES PARA 2023 E 2024, NO CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES)

Discriminação	2021		2022		2023*		2024*	
	Valor	% do PIB	Valor	% do PIB	Valor	% do PIB	Valor	% do PIB
Receita líquida	1.579,1	17,7%	1.853,0	18,5%	1.862,5	17,6%	2.013,1	17,8%
Despesa primária	1.614,2	18,1%	1.802,4	18,0%	1.983,0	18,7%	2.096,6	18,5%
Resultado primário	-35,1	-0,4%	50,6	0,5%	-120,5	-1,1%	-83,6	-0,7%

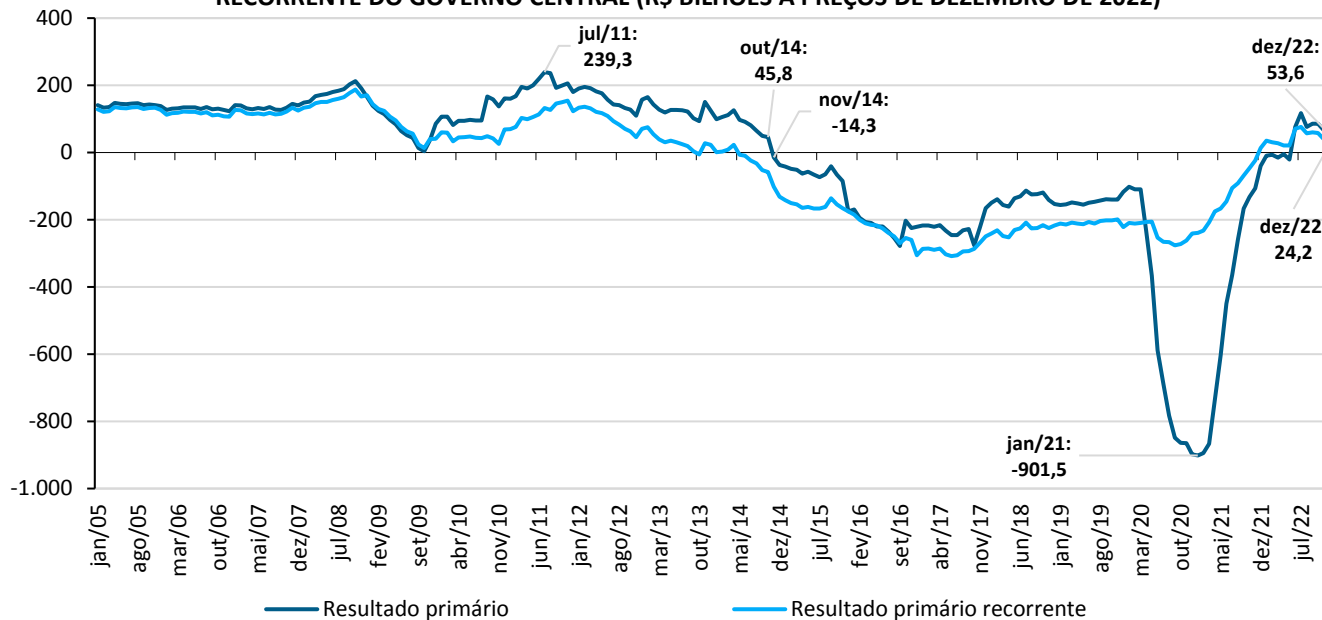
* 2023 e 2024: projeções

Fonte: IFI.

O Gráfico 13 apresenta a trajetória em 12 meses dos resultados primário convencional (observado) e recorrente do governo central a preços de dezembro de 2022. Enquanto o resultado convencional foi de um superavit de R\$ 53,6 bilhões em dezembro, o resultado recorrente foi positivo em R\$ 24,2 bilhões. O resultado recorrente mostrou uma melhora na trajetória do primário da União entre o último trimestre de 2020 e o terceiro trimestre de 2022, quando começou a cair com o arrefecimento na arrecadação e o aumento na despesa primária da União. Ao longo de 2023, essas curvas voltarão a registrar valores negativos.

Desaceleração da economia e pressões por aumento nas despesas constituem riscos fiscais para os próximos meses. Como mencionado anteriormente, a desaceleração esperada na atividade econômica doméstica e externa nos próximos meses em razão da política monetária mais apertada constitui um risco para a trajetória das receitas a partir de 2023. Pelo lado da despesa, a criação de despesas com a EC nº 126 também representa um risco, tendo em vista a ausência de fontes de financiamento para essas despesas. A forma como esses gastos serão acomodados pode influenciar a credibilidade do regime fiscal do país.

GRÁFICO 13. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DO RESULTADO PRIMÁRIO E DO RESULTADO PRIMÁRIO RECORRENTE DO GOVERNO CENTRAL (R\$ BILHÕES A PREÇOS DE DEZEMBRO DE 2022)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Siga Brasil e Tesouro Gerencial. Elaboração: IFI.

Desempenho do governo central e dos entes subnacionais continuou a produzir superavit primário do setor público no acumulado do ano. Analisam-se agora os dados disponibilizados pelo Banco Central, atualizados até novembro de 2022, referentes aos resultados primário e nominal do setor público consolidado calculados a partir da metodologia abaixo da linha²⁰. No acumulado de onze meses em 2022, o setor público – incluindo o governo central, os governos regionais e as empresas estatais – teve superavit primário de R\$ 137,8 bilhões, contra superavit de R\$ 64,6 bilhões do mesmo período de 2021. O governo central apurou superavit de R\$ 48,8 bilhões, enquanto os estados e municípios acumularam resultado positivo de R\$ 83,5 bilhões e as empresas estatais, de R\$ 5,5 bilhões.

Desaceleração na arrecadação de ICMS tem produzido piora no resultado dos estados e dos municípios. O resultado primário dos entes subnacionais é explicado pelo crescimento da arrecadação em razão dos mesmos motivos que sustentam a dinâmica das receitas primárias da União. No entanto, os recolhimentos de ICMS passaram a desacelerar nos últimos meses como resultado das inovações trazidas nas Leis Complementares nº 192 e nº 194. A LC nº 194 classificou os setores de telecomunicações, energia elétrica, combustíveis e transporte público como bens e serviços essenciais e fixou as alíquotas máximas de ICMS em 17%-18%.

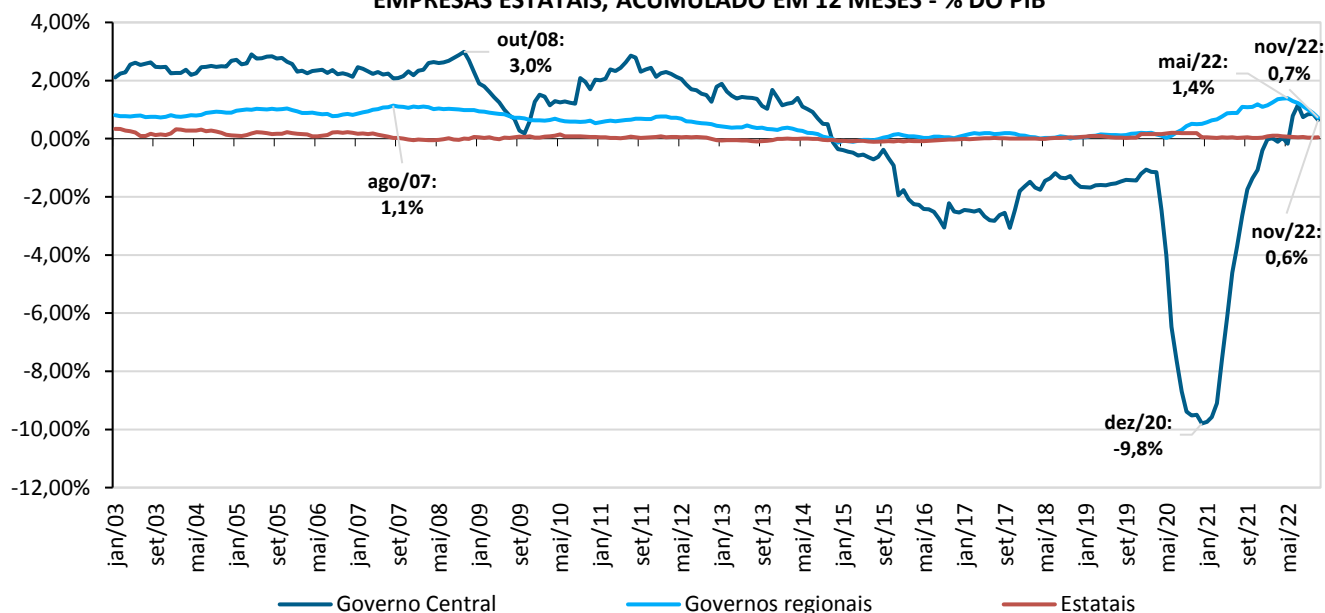
Na comparação em 12 meses, superavit primário dos entes subnacionais continuou acima do resultado do governo central. Em 12 meses até novembro, o governo central (governo federal, Banco Central e INSS) registrou um superavit primário de R\$ 62,7 bilhões (0,6% do PIB), enquanto os governos regionais (estados e municípios) e as empresas estatais apresentaram superavit de R\$ 70,7 bilhões (0,7% do PIB) e R\$ 4,5 bilhões (0,05% do PIB), respectivamente (Gráfico 14).

Redução do resultado primário de estados e municípios começou em maio. Ainda em relação ao Gráfico 14, vale dizer que o superavit primário dos governos regionais alcançou 1,4% do PIB em maio e depois passou a cair, atingindo

²⁰ Para uma explicação mais detalhada, acesse o Manual de Estatísticas Fiscais do Boletim Resultado do Tesouro Nacional: <https://bit.ly/3pjxgEv>.

0,7% do PIB em novembro na comparação em 12 meses. Como explicado anteriormente, essa trajetória guarda relação com a redução das alíquotas de ICMS incidentes sobre telecomunicações, combustíveis e energia elétrica.

GRÁFICO 14. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL, DOS GOVERNOS REGIONAIS E DAS EMPRESAS ESTATAIS, ACUMULADO EM 12 MESES - % DO PIB

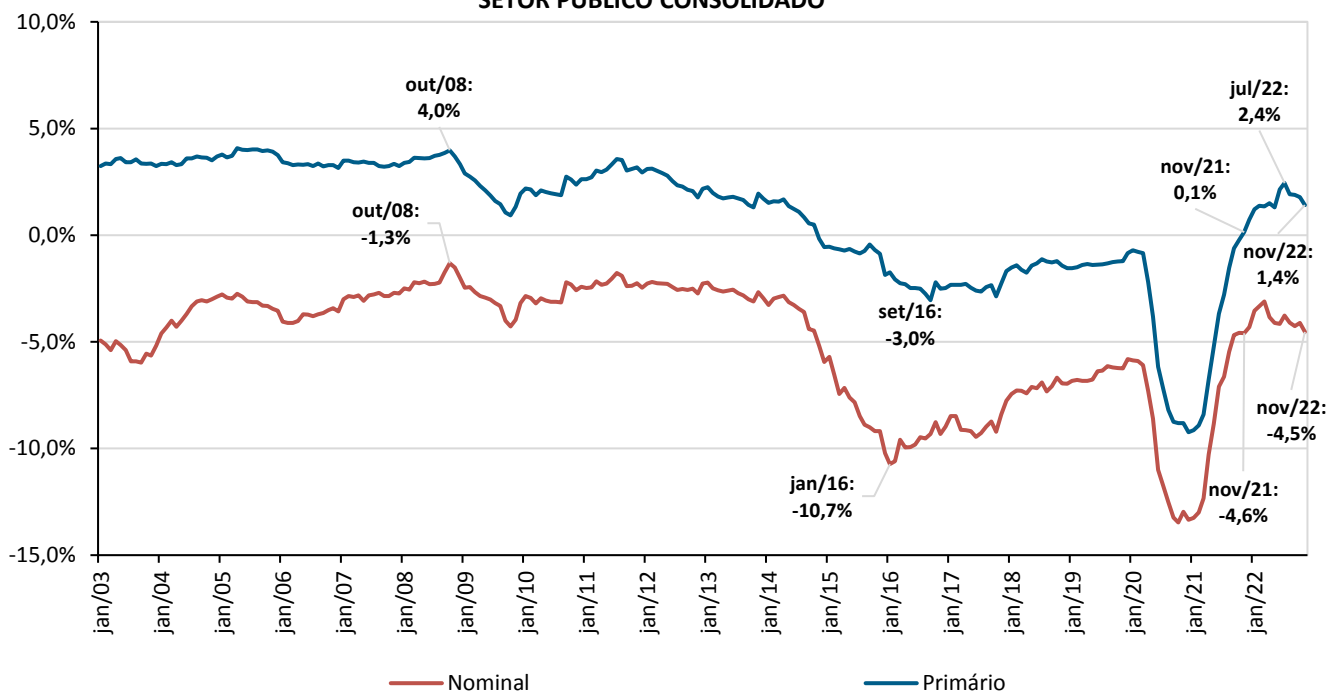


Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

O Gráfico 15 apresenta a evolução em 12 meses dos resultados primário e nominal do setor público consolidado. Em novembro, o setor público teve superavit primário de R\$ 137,9 bilhões (1,4% do PIB), contra R\$ 173,1 bilhões (1,8% do PIB) em outubro e R\$ 181,4 bilhões (1,9% do PIB) em setembro. Em novembro de 2021, houve superavit primário de 0,1% do PIB, equivalente a R\$ 12,8 bilhões. A redução no superavit primário do setor público a partir de agosto de 2022 decorre tanto da diminuição do resultado dos entes subnacionais, como do governo central.

Por sua vez, o resultado nominal do setor público, que representa a soma do resultado primário e da despesa de juros, foi negativo em R\$ 443,9 bilhões (4,5% do PIB) nos 12 meses encerrados em novembro, piora de 0,4 p.p. do PIB em relação a outubro e melhora de 0,1 p.p. do PIB ante o mesmo mês de 2021. O Gráfico 15 indica uma piora do resultado nominal em novembro em relação aos meses imediatamente anteriores em razão do comportamento do resultado primário, que caiu 0,4 p.p. do PIB ante outubro.

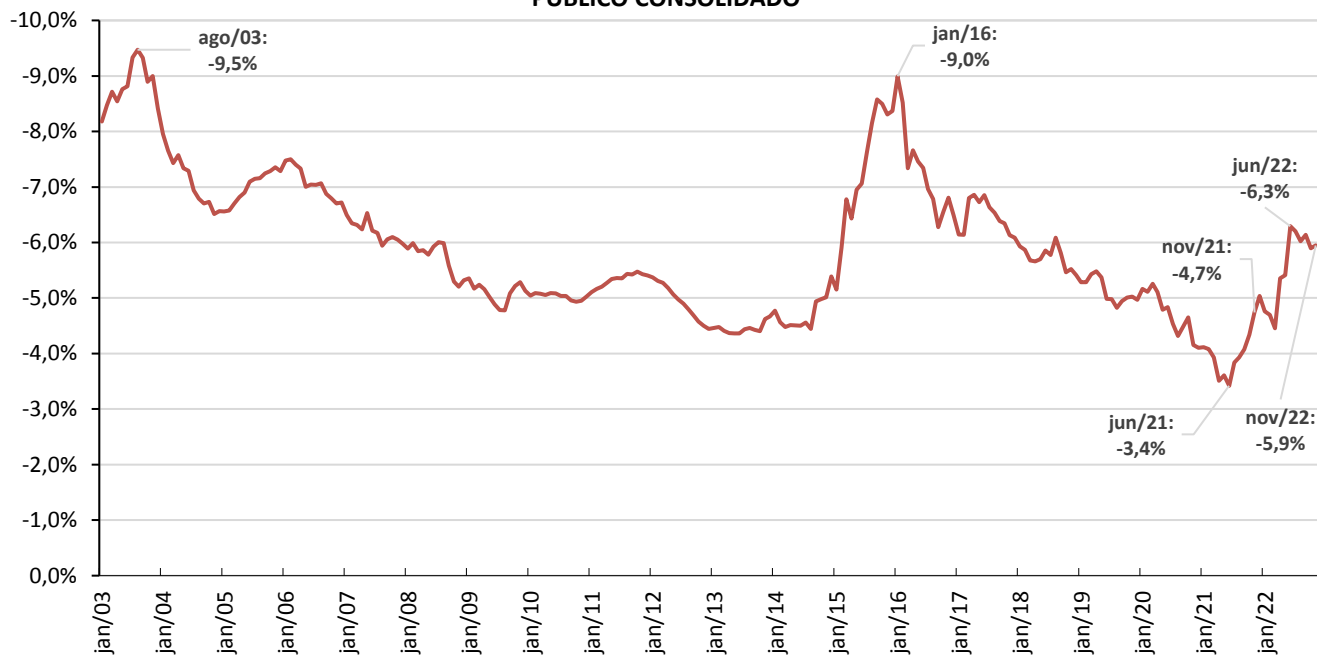
GRÁFICO 15. RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL ACUMULADOS EM 12 MESES (% DO PIB) DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Despesa de juros ficou relativamente estável em novembro, em um nível elevado. A despesa de juros do setor público se manteve em 5,9% do PIB (ou R\$ 581,8 bilhões) em 12 meses até novembro, mesmo percentual do PIB registrado em outubro (R\$ 573,2 bilhões) e abaixo dos 6,1% do PIB apurados em setembro (R\$ 592,0 bilhões) em setembro. Em novembro de 2021, a despesa de juros de R\$ 418,0 bilhões correspondeu a 4,7% do PIB (Gráfico 16). Essa variável sofreu alta de julho de 2021 até junho passado em razão dos aumentos na taxa Selic e da inflação, dois indexadores de títulos públicos. A partir de julho de 2022, a despesa de juros passou a registrar reduções na margem como consequência do arrefecimento da inflação, acomodando-se em um patamar relativamente elevado. Vale dizer que a despesa de juros aparece com o sinal invertido no eixo do Gráfico 16.

GRÁFICO 16. DESPESA DE JUROS NOMINAIS ACUMULADA EM 12 MESES (% DO PIB) DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

2.6 Evolução dos indicadores de endividamento do setor público

O cenário externo continuou a apresentar sinais de instabilidade e incertezas nos últimos meses. Enquanto os prêmios de risco de mercados emergentes cederam em novembro em razão de dados mais positivos de inflação e atividade na China e nos Estados Unidos, em dezembro houve piora nos prêmios com perspectiva de recessão nas economias centrais. Em ambos os meses, houve deslocamento para cima na curva de juros futuros no Brasil.

Nesta subseção, faz-se primeiramente uma análise das informações contidas no Relatório Mensal da Dívida (RMD), da Secretaria do Tesouro Nacional, com dados atualizados até novembro.

Emissões líquidas de títulos foram concentradas em prefixados e remunerados por taxa flutuante em novembro. As emissões de títulos da Dívida Pública Federal (DPF) no mercado primário superaram os resgates em R\$ 41,3 bilhões em novembro. As emissões do Tesouro em novembro foram concentradas em títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) prefixados (emissão líquida de R\$ 12,4 bilhões) e em títulos remunerados por taxa flutuante (emissão líquida de R\$ 27,9 bilhões). No acumulado de onze meses em 2022, a DPF teve resgates líquidos de R\$ 243,3 bilhões.

Reserva de liquidez permaneceu em nível relativamente confortável em novembro. A reserva de liquidez da dívida pública federal somou R\$ 1.142,0 bilhões em novembro, ante R\$ 1.028,9 bilhões em outubro e R\$ 1.096,9 bilhões apurados em novembro de 2021. A reserva de liquidez (também chamada de colchão de liquidez) integra as disponibilidades de caixa do Tesouro depositadas na Conta Única no Banco Central.

A reserva de liquidez é um bom indicador da suficiência de caixa para cobrir os vencimentos (principal e juros) dos títulos em poder do público e dos emitidos para o Banco Central. Quando medido em número de meses, este indicador mostra por quanto tempo é possível pagar as dívidas vincendas com a reserva existente. O Tesouro considera como limite prudencial uma reserva de liquidez capaz de honrar três meses de vencimentos da dívida. Assim, o índice de

liquidez, em número de meses, alcançou 9,30 meses em novembro, ante 8,97 meses em outubro, e 9,60 meses em novembro de 2021. Ou seja, na ausência de novas emissões, em novembro, o Tesouro conseguiria pagar 9,30 meses de vencimentos de títulos da DPMFi. O valor prudencial, por sua vez, que corresponde ao pagamento de três meses de vencimento de títulos da DPMFi, foi de R\$ 335,7 bilhões em novembro, ante R\$ 329,7 bilhões em outubro.

Taxas médias de emissão dos títulos subiram em todos os vencimentos em novembro. Ainda segundo a STN, as taxas médias de emissões da DPMFi subiram em novembro. Para os títulos prefixados (LTN) de 24 meses, a taxa média de emissão passou de 11,97% a.a. em outubro para 13,26% a.a. em novembro. Nos títulos prefixados de 48 meses, a taxa subiu de 11,72% a.a. em outubro para 12,88% a.a. em novembro. Por sua vez, nos títulos com remuneração atrelada a índices de preços, a taxa alcançou, em novembro, 6,00% a.a. nos prazos de cinco anos (ante 5,54% a.a. em outubro) e 5,97% a.a. nos vencimentos de 40 anos (contra 5,78% a.a. em outubro).

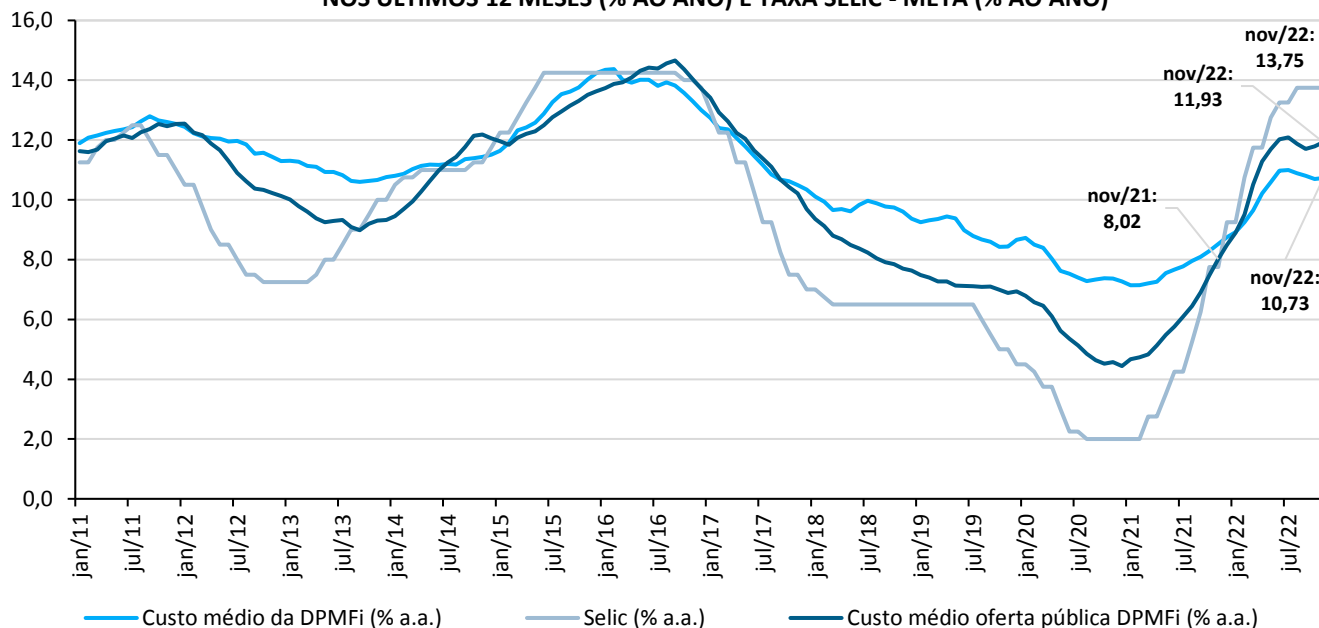
Custos de emissão seguiram em alta em dezembro. Informações levantadas pela IFI nos leilões realizados pelo Tesouro²¹ indicam aumentos nas taxas dos títulos da DPMFi em dezembro. O título prefixado com vencimento em 1º de outubro de 2024 teve taxa média de emissão de 13,52% a.a. em dezembro, contra 12,48% a.a. em novembro. Para o título prefixado com vencimento em 1º de janeiro de 2026, a taxa média de emissão subiu de 11,86% a.a. em novembro para 13,24% a.a. em dezembro. Os títulos atrelados a índices de preços também registraram aumento nas taxas de emissão no período. Os títulos (e os respectivos vencimentos) são comunicados trimestralmente pelo Tesouro e podem sofrer alterações ao longo do tempo.

Custo médio do estoque da DPMFi tem se acomodado em níveis relativamente elevados. Após três quedas marginais consecutivas entre agosto e outubro, o custo médio do estoque da DPMFi voltou a subir em novembro, para 10,73% a.a. (ante 10,69% a.a. em outubro), sugerindo acomodação em um nível relativamente elevado. Na comparação com igual mês de 2021, o custo médio da DPMFi subiu 2,2 p.p. em novembro. Por sua vez, o custo médio das emissões em oferta pública da DPMFi passou de 11,79% a.a., em outubro, para 11,93% a.a. em novembro.

Como explicado nas edições anteriores do RAF, a redução do custo médio das emissões da DPMFi entre agosto e outubro decorreu da deflação verificada nesses meses, o que fez cair a taxa média de emissão dos títulos atrelados a índices de preços.

21 Link para acesso à planilha: <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/dados>.

GRÁFICO 17. CUSTO MÉDIO DA DÍVIDA PÚBLICA (ESTOQUE E OFERTAS PÚBLICAS), ACUMULADO NOS ÚLTIMOS 12 MESES (% AO ANO) E TAXA SELIC - META (% AO ANO)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Reco esperado da inflação e Selic estável tiram pressão para novas altas do custo médio da dívida. Para os próximos meses, a tendência é de alguma acomodação no custo médio do estoque e das emissões em oferta pública da DPMFi em razão da interrupção do ciclo de aperto monetário pelo Banco Central, assim como da perspectiva de convergência da inflação para a meta. De todo modo, essa acomodação ocorreria em um patamar relativamente alto, o que tende a pressionar a despesa de juros do setor público.

Dívida bruta como proporção do PIB registrou nova queda em novembro. Passa-se agora para a análise dos indicadores de endividamento divulgados pelo Banco Central (metodologia abaixo da linha), com informações atualizadas até novembro. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) recuou de 75,1% do PIB (R\$ 7.297,9 bilhões) em outubro para 74,5% do PIB (R\$ 7.290,9 bilhões) em novembro, já considerando a série do PIB mensal do Banco Central atualizada para as revisões feitas pelo IBGE nas Contas Nacionais Trimestrais (Gráfico 17).

A partir da evolução dos condicionantes da dívida, de acordo com o Banco Central, a queda na DBGG em novembro foi influenciada pelos resgates líquidos de dívida (redução de 0,8 p.p. do PIB), pelo crescimento do PIB nominal (diminuição de 0,5 p.p.), movimento parcialmente compensado pela apropriação de juros nominais (alta de 0,7 p.p. do PIB na DBGG).

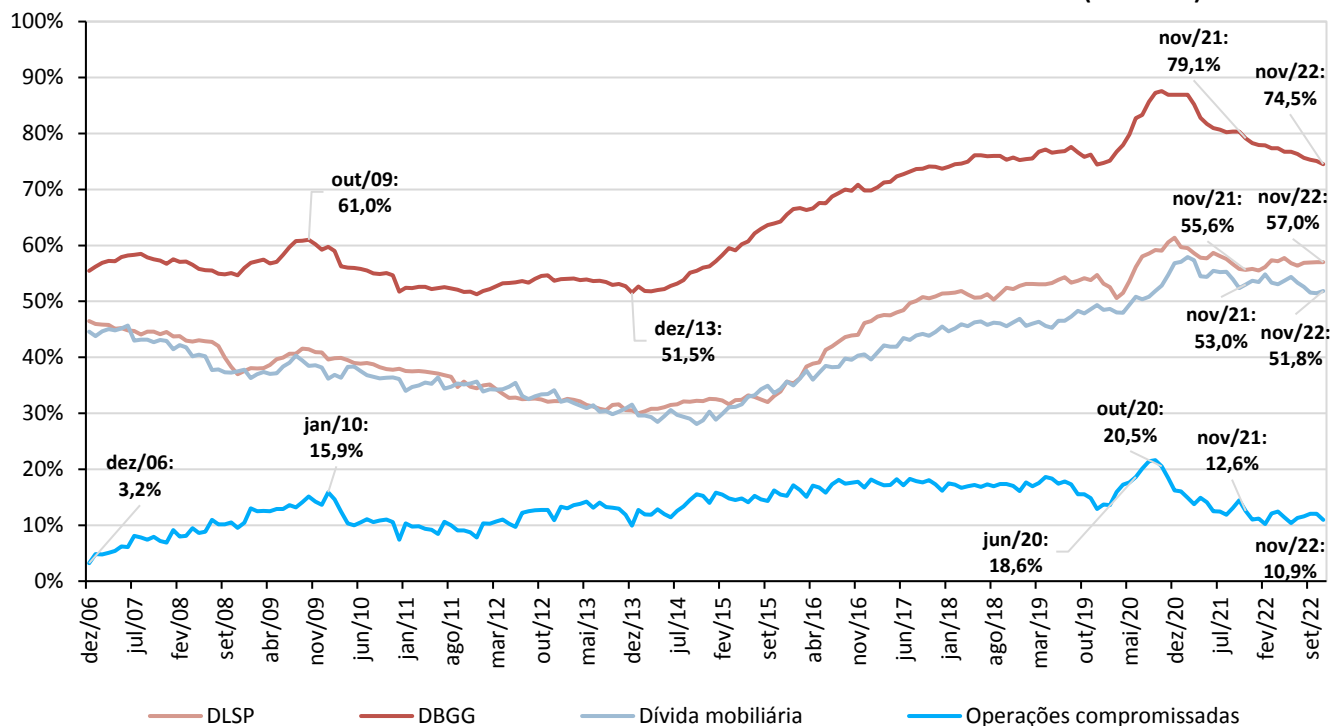
PIB nominal e resgates líquidos de dívida fizeram a DBGG cair em 2022. No acumulado de 2022 até novembro, a DBGG caiu 3,8 p.p. do PIB em razão dos mesmos fatores mencionados anteriormente. O aumento do PIB nominal gerou redução de 7,1 p.p. do PIB no indicador, enquanto os resgates líquidos de dívida responderam por uma redução de 3,2 p.p. A apropriação de juros compensou esse movimento ao contribuir para uma elevação de 6,8 p.p. do PIB sobre a DBGG.

Dívida líquida ficou estável em novembro, em nível relativamente elevado. A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), que consolida os passivos do setor público descontando os créditos, como as reservas internacionais, os créditos do Tesouro junto ao BNDES, entre outros, ficaram estável pelo quarto mês consecutivo em novembro (57,0% do PIB). Na comparação com igual mês de 2021, a DLSP cresceu 1,4 p.p. do PIB em novembro (Gráfico 17). De acordo

com o Banco Central, pressionaram a DLSP em novembro a apropriação de juros nominais (aumento de 0,5 p.p. do PIB) e o déficit primário (+0,2 p.p. do PIB), efeitos compensados pelo crescimento do PIB nominal (-0,4 p.p. do PIB), e o efeito da variação da cesta de moedas que compõem a dívida externa líquida (-0,3 p.p.).

Entre janeiro e novembro, a dívida líquida subiu 1,2 p.p. do PIB em razão da apropriação de juros nominais (+5,4 p.p.), da variação da cesta de moedas que compõem a dívida externa líquida (+1,5 p.p.) e da apreciação acumulada de 5,1% da taxa de câmbio (+0,8 p.p.). Tais movimentos foram parcialmente compensados pelo aumento do PIB nominal (-5,1 p.p.) e pelo superávit primário acumulado (-1,4 p.p.).

GRÁFICO 17. INDICADORES DE DÍVIDA PÚBLICA E PRINCIPAIS COMPONENTES (% DO PIB)



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Expectativa da IFI é que a dívida bruta cresça a 77,8% do PIB em 2023. Antes de concluir a seção, a IFI apresenta a atualização das projeções para a DBGG no cenário base. A Tabela 13 apresenta as projeções de indicadores que influenciam a trajetória da dívida, assim como as projeções para a DBGG em 2022, 2023 e 2024. No cenário base, a DBGG terminará 2022 em 74,1% do PIB, aumentando para 77,8% do PIB em 2023 e para 79,8% do PIB em 2024.

TABELA 13. PROJEÇÕES PARA A DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL EM 2022 E 2023, NOS CENÁRIOS BASE E ALTERNATIVO (R\$ BILHÕES)

Discriminação	2022	2023	2024
Resultado primário do setor público consolidado	1,1%	-1,3%	-0,9%
PIB nominal (R\$ bilhões)	9.990,01	10.606,50	11.305,58
PIB - cresc. real	3,0%	0,9%	1,6%
Deflator implícito do PIB	9,0%	5,2%	4,9%
Taxa implícita real	4,5%	4,3%	4,2%
DBGG (% do PIB)	74,1%	77,8%	79,8%

Fonte: IBGE, Banco Central. Elaboração: IFI.

A partir das novas projeções da dívida, a IFI atualizou o exercício para mensurar o resultado primário do setor público necessário para estabilizar a DBGG como proporção do PIB em 74,1%, projeção para o indicador no fim de 2022. A Tabela 14 apresenta os valores para o resultado primário requerido a partir de diferentes trajetórias para o crescimento real da economia e a taxa de juros real implícita da dívida bruta.

TABELA 14. RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO REQUERIDO PARA ESTABILIZAR A DÍVIDA BRUTA EM 74,1% DO PIB

DBGG em t		Juros Reais implícitos da DBGG							
74,1%		0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,9%	4,3%
PIB real (% a.a.)	0,5%	0,0%	0,4%	0,7%	1,1%	1,5%	1,8%	2,5%	2,8%
	0,9%	-0,3%	0,1%	0,4%	0,8%	1,2%	1,5%	2,2%	2,5%
	1,5%	-0,7%	-0,4%	0,0%	0,4%	0,7%	1,1%	1,8%	2,0%
	1,9%	-1,0%	-0,7%	-0,3%	0,1%	0,4%	0,8%	1,5%	1,7%
	2,5%	-1,4%	-1,1%	-0,7%	-0,4%	0,0%	0,4%	1,0%	1,3%
	3,0%	-1,8%	-1,4%	-1,1%	-0,7%	-0,4%	0,0%	0,6%	0,9%
	3,5%	-2,1%	-1,8%	-1,4%	-1,1%	-0,7%	-0,4%	0,3%	0,6%

Fonte e Elaboração IFI.

Primário requerido para estabilizar a dívida bruta em 2023 seria de 2,5% do PIB. Para a taxa real de juros implícita da dívida bruta em 4,3% e crescimento real da economia de 0,9%, projeções da IFI para 2023, o superavit primário requerido para estabilizar a DBGG em 74,1% do PIB seria de 2,5% do PIB. Para os próximos anos (período de 2024 a 2031)²², o cenário da IFI prevê crescimento real médio da economia de 1,9% e juros reais implícitos da dívida de 3,9% a.a., o que resultaria em um primário requerido de 1,5% para estabilizar a DBGG em proporção do PIB.

Para concluir esta seção, é importante mencionar as incertezas em relação ao arcabouço fiscal brasileiro a partir do próximo ano. O contexto é de muitas pressões por aumento de despesas, ao mesmo tempo em que a arrecadação tende a cair no próximo ano em razão da desaceleração da atividade econômica, da acomodação da inflação em níveis mais baixos e da possibilidade de redução nos preços de commodities. Assim, a forma como a questão da sustentabilidade das contas públicas do país será endereçada no curto prazo representará um importante elemento de dispersão das incertezas e de reconquista da credibilidade da política fiscal.

Apesar da queda da dívida bruta como proporção do PIB ao longo de 2022, a piora projetada para o resultado primário do setor público em 2023 fará o endividamento subir quase 4 p.p. do PIB. Como discutido no RAF nº 70, de novembro de 2022, que atualizou as projeções de médio prazo da IFI, na ausência de uma regra que limite a evolução das despesas primárias, a perspectiva é de acúmulo de deficit primários em todo o horizonte de projeção (até 2031), o que fará a DBGG subir continuamente.

²² Ver RAF nº 70, de novembro de 2022. Link para acesso ao documento: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2022>.

Projeções da IFI

CURTO PRAZO

Projeções da IFI	2023			2024		
	Dezembro	Janeiro	Comparação	Dezembro	Janeiro	Comparação
PIB – crescimento real (% a.a.)	0,88	0,89	▲	1,70	1,58	▼
PIB – nominal (R\$ bilhões)	10.590,05	10.606,50	▲	10.975,90	11.305,58	▲
IPCA – acum. (% no ano)	4,69	5,30	▲	3,44	3,73	▲
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	5,23	5,26	▲	5,23	5,34	▲
Ocupação - crescimento (%)	0,44	0,44	▲	0,85	0,79	▼
Massa salarial - crescimento (%)	0,88	0,89	▲	1,70	1,58	▼
Selic – fim de período (% a.a.)	11,50	12,00	▲	8,50	9,50	▲
Juros reais ex-ante (% a.a.)	5,50	6,52	▲	4,19	4,45	▲
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-0,84	-1,34	▼	-0,87	-0,94	▼
dos quais Governo Central	-0,84	-1,14	▼	-0,87	-0,74	▲
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	5,68	6,23	▲	5,61	5,91	▲
Resultado Nominal (% do PIB)	-6,52	-7,56	▼	-6,48	-6,85	▼
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	77,23	77,79	▲	81,21	79,79	▼

ifi

A background graphic consisting of a network of interconnected nodes and lines, resembling a web or data structure, in shades of gray.

ifi Instituição Fiscal
Independente

 /INSTITUICAOFISCALINDEPENDENTE

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/instituição-fiscal-independente

 /instituiçãofiscalindependente

 github.com/ifibrasil

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875