

# Relatório de Acompanhamento Fiscal

14 DE DEZEMBRO DE 2023 • Nº 83

## DESTAQUES

- A projeção de crescimento do PIB em 2023 permanece inalterada em 3,0% e 1,2%, respectivamente.
- Hiato do produto é estimado em 0,8% no terceiro trimestre.
- Medidas de arrecadação de PIB explicam desvios entre as projeções da IFI e do Executivo.
- Desaceleração da atividade econômica em 2024 impõe dificuldade adicional para a arrecadação
- Expansão das receitas e PEC da Transição garantem o cumprimento da meta de resultado primário.
- Atualização dos valores do PIB deslocou as curvas de endividamento, em proporção do PIB, para baixo.
- Com novas informações incorporadas, DBGG deverá encerrar 2023 em 75,0% do PIB no cenário base.



**SENADO FEDERAL**

**Presidente do Senado Federal**

Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG)

**INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE**

**Diretor-Executivo**

Marcus Vinícius Caetano Pestana da Silva

**Diretora**

Vilma da Conceição Pinto

**Analistas**

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi

Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Eduardo Jacomo Seraphim Nogueira

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

**Estagiários**

Allanda Martins Dias

Bruna Mayra Sousa de Araújo

Lucas Vinícius Penha Martins Bomfim Leal

**Secretária executiva**

Thuane Vieira Rocha

**Layout do relatório**

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF



## 2023: ano de transição na política fiscal

A Instituição Fiscal Independente (IFI), cumprindo sua missão institucional de análise permanente da evolução do quadro fiscal e de sua compatibilidade com os marcos legais e constitucional, publica o seu último Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de 2023, o de nº 83, relativo ao mês de dezembro.

O ano de 2023 foi marcado pela transição de governos, mudanças na orientação da política econômica e alteração do marco legal que rege o regime fiscal do país, agora regulado pelo disposto na Lei Complementar (LC) nº 200/2023.

O comportamento da economia brasileira foi caracterizado pela queda da inflação em direção convergente ao limite superior da meta inflacionária, por um crescimento econômico superior às projeções anteriores dos especialistas e do mercado, sendo esperado um incremento do PIB em torno de 3%, pela queda da taxa básica de juros determinada pela autoridade monetária, mas ainda em patamar restritivo, e um mercado de trabalho aquecido, apesar de milhões de brasileiros, particularmente jovens, se colocarem à margem dele.

O RAF Nº 83 traz a atualização do hiato do produto a partir dos dados publicados sobre o desempenho da economia no 3º trimestre e da revisão da série histórica pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A IFI estima que o hiato do produto indica que a economia está operando 0,8% acima de seu PIB potencial, embora se observe uma leve desaceleração no 3º trimestre do ano. No entanto, isto não altera as projeções da IFI de um crescimento do PIB brasileiro de 3,0% em 2023 e 1,2% em 2024. **(Página 4)**

O RAF de dezembro de 2023 contrasta as diferenças de projeções e estimativas da IFI em relação aos dados divulgados pelo Poder Executivo, primordialmente a partir das diferentes perspectivas sobre o comportamento esperado da arrecadação, tendo a IFI uma posição mais cautelosa, dadas as incertezas presentes no cenário econômico e fiscal. O esforço do Governo Federal no sentido de aprovar no Congresso Nacional uma série de medidas visando o aumento das receitas pode ainda ter desfecho positivo nos próximos dias. No entanto, as negociações feitas implicam em natural diminuição do potencial arrecadatório. Ainda restam dúvidas sobre o grau de questionamento no Poder Judiciário de algumas destas medidas. Aponta-se, também, um cenário menos otimista graças ao desaquecimento da economia e a ausência de choques externos positivos, como em outros anos recentes. **(Página 9)**

O RAF nº 83 analisa o desempenho das despesas a partir do 5º Relatório Bimestral publicado pelo Poder Executivo que apontou a necessidade de um bloqueio orçamentário de cerca de 5 bilhões de reais. As despesas realizadas no período excederam 39 bilhões em relação ao previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA), pressionadas por gastos adicionais previdenciários, com auxílio a Estados e Municípios, Benefício de Prestação Continuada, Abono Salarial, Seguro Desemprego e outras despesas obrigatórias. A expectativa é que a despesa primária será 61,4 bilhões acima do previsto na LOA, no sexto bimestre. No entanto, não há risco de não cumprimento da meta fiscal para 2023, já que o déficit primário deve terminar o ano em 203 bilhões de reais e apesar do previsto na LDO/2023 ser de 65,9 bilhões, a chamada Emenda Constitucional da Transição introduziu uma série de deduções e exceções, que garantem um espaço de folga em relação à meta, em torno de 15 bilhões de reais. **(Página 12)**

Em relação à dívida pública, a partir da revisão das Contas Nacionais Trimestrais, o pagamento de um saldo acumulado de 97 bilhões de precatórios ainda em 2023, a partir de decisão do STF, e, da aceitação pelo TCU do parcelamento do pagamento de 22,6 bilhões de reais pelo BNDES, a IFI projeta que a DBGG alcançará 75,0% do PIB em 2023, avançará para 78,0% do PIB em 2024 e manterá uma média entre 2025 e 2033 em torno de 86,4%. O superávit primário anual necessário para estabilizar a dívida permanece para a IFI em 1,4% do PIB. **(Página 19)**

Resta esperar o desfecho das decisões do Congresso Nacional em relação às medidas de ampliação da arrecadação até o recesso de final de ano e a consolidação dos números efetivamente realizados em 2023.

Boa leitura!

**Marcus Pestana**  
*Diretor-Executivo da IFI*

**Vilma Pinto**  
*Diretora da IFI*

## Atividade econômica no terceiro trimestre: análise do PIB e atualização do hiato do produto

Rafael Bacciotti

A divulgação do PIB referente ao terceiro trimestre e as revisões nas séries históricas realizadas pelo IBGE não alteraram as perspectivas de crescimento do PIB em volume para os anos de 2023 (3,0%) e 2024 (1,2%). O desempenho positivo do produto efetivo, impulsionado pela resiliência dos serviços, consumo das famílias e exportações líquidas, analisado conjuntamente com indicadores como a taxa de desemprego e o nível de utilização da capacidade instalada na indústria, fortalece a visão de maior utilização dos fatores de produção. O hiato do produto, atualizado pela IFI, indica uma economia operando 0,8% acima do potencial no terceiro trimestre.

### Análise do desempenho do PIB no terceiro trimestre

No terceiro trimestre, o Produto Interno Bruto (PIB) apresentou um avanço de 0,1% em comparação com o trimestre anterior, considerando a série livre de efeitos sazonais, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa taxa indica uma desaceleração em relação ao trimestre precedente, quando o PIB apresentou um crescimento de 1,0%. Setorialmente, os serviços (0,6%) e a indústria (0,6%) destacaram-se positivamente, contrastando com a queda na produção agropecuária (-3,3%), após o expressivo aumento no primeiro semestre impulsionado pela safra recorde de grãos. Na demanda, o consumo das famílias (1,1%) e as exportações (3,0%) destacaram-se positivamente, enquanto a formação bruta de capital fixo (-2,5%) e as importações (-2,1%) apresentaram queda (Tabela 1).

**TABELA 1. TAXAS DE VARIAÇÃO DO PIB EM VOLUME**

	Variação % contra o trimestre anterior (com ajuste sazonal)			Variação % contra o mesmo trimestre do ano anterior		
	mar/23	jun/23	set/23	mar/23	jun/23	set/23
<b>PIB</b>	<b>1,4</b>	<b>1,0</b>	<b>0,1</b>	<b>4,2</b>	<b>3,5</b>	<b>2,0</b>
<b>Ótica da oferta</b>						
Agropecuária	12,5	0,5	-3,3	22,9	20,9	8,8
Indústria	-0,2	0,9	0,6	1,5	1,0	1,0
Serviços	0,5	1,0	0,6	3,3	2,7	1,8
<b>Ótica da demanda</b>						
Consumo das famílias	1,0	0,9	1,1	3,9	3,1	3,3
Consumo do governo	0,3	1,0	0,5	0,6	2,3	0,8
Formação bruta de capital fixo	-2,9	-0,3	-2,5	1,4	-1,8	-6,8
Exportações	0,2	3,5	3,0	7,1	11,9	10,0
Importações	-3,4	4,1	-2,1	1,8	1,2	-6,1

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Comparativamente ao mesmo período de 2022, o PIB subiu 2,0%, desacelerando também em relação ao crescimento de 3,5% observado no segundo trimestre deste ano. A absorção doméstica, que abrange os gastos em consumo e investimentos, recuou na transição do segundo para o terceiro trimestre, retirando 1,4 ponto percentual (p.p.) da variação interanual do PIB. As exportações líquidas, por sua vez, geraram um impacto positivo de 3,3 p.p. no resultado do PIB, refletindo o desempenho superior das exportações, especialmente de commodities, em relação às importações na comparação interanual.

A reversão da absorção doméstica, que havia adicionado 1,3 p.p. à variação interanual do PIB do segundo trimestre, foi influenciada pelo desempenho negativo da formação bruta de capital fixo (-1,2 p.p.) e da variação de estoques (-2,3 p.p.), enquanto o consumo das famílias (+2,0 p.p.) e o consumo do governo (+0,1 p.p.) exerceram pressões positivas. A política monetária restritiva tem impactado principalmente o investimento, ao passo que o consumo das famílias se mantém resiliente, sustentado pelas condições positivas do mercado de trabalho, pelas transferências de renda e pela desaceleração da inflação.

**TABELA 2. CONTRIBUIÇÕES (EM P.P.) PARA A TAXA INTERANUAL DO PIB (P.P.)**

	mar/22	jun/22	set/22	dez/22	mar/23	jun/23	set/23
<b>PIB</b>	<b>1,5</b>	<b>3,5</b>	<b>4,3</b>	<b>2,7</b>	<b>4,2</b>	<b>3,5</b>	<b>2,0</b>
<b>Absorção interna</b>	<b>-1,9</b>	<b>4,4</b>	<b>4,7</b>	<b>1,2</b>	<b>3,2</b>	<b>1,3</b>	<b>-1,4</b>
Consumo das famílias	1,0	3,2	2,9	3,0	2,5	1,9	2,0
Consumo do governo	0,7	0,3	0,5	0,1	0,1	0,4	0,1
Formação bruta de capital fixo	-1,1	0,3	0,9	0,6	0,3	-0,3	-1,2
Variação de estoques	-2,5	0,5	0,4	-2,4	0,4	-0,7	-2,3
<b>Exportações líquidas</b>	<b>3,3</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,0</b>	<b>2,2</b>	<b>3,3</b>

Fonte: IBGE e IFI. Elaboração: IFI.

O resultado do terceiro trimestre veio um pouco acima da expectativa, que estava em -0,2% na margem. As projeções da IFI para o crescimento do PIB em volume foram mantidas em 3,0% e 1,2%, alinhadas com o consenso de mercado. No Boletim Focus do Banco Central, a projeção atual para o PIB de 2023 encontra-se em 2,9%, com um intervalo de um desvio-padrão de 2,8% a 3,1%. Para 2024, a projeção de mercado está em 1,5%, com um intervalo de um desvio-padrão de 1,1% a 1,9%.

Com base no desempenho do terceiro trimestre, o carregamento estatístico estimado para 2023 e 2024 é de 3,0% e 0,3%, respectivamente. A Tabela 3 oferece estimativas de crescimento para o PIB em 2024, considerando diferentes cenários para a dinâmica trimestral. Se presumirmos que a atividade econômica se mantenha estável no quarto trimestre de 2023 - projeção atual baseada nos indicadores antecedentes já disponíveis -, assim como na média trimestral de 2024, o crescimento do PIB em 2024 seria de 0,3%, coincidindo com o valor do carregamento estatístico. A projeção da IFI de 1,2% para o crescimento do PIB do próximo ano implica uma variação média de 0,4% por trimestre.

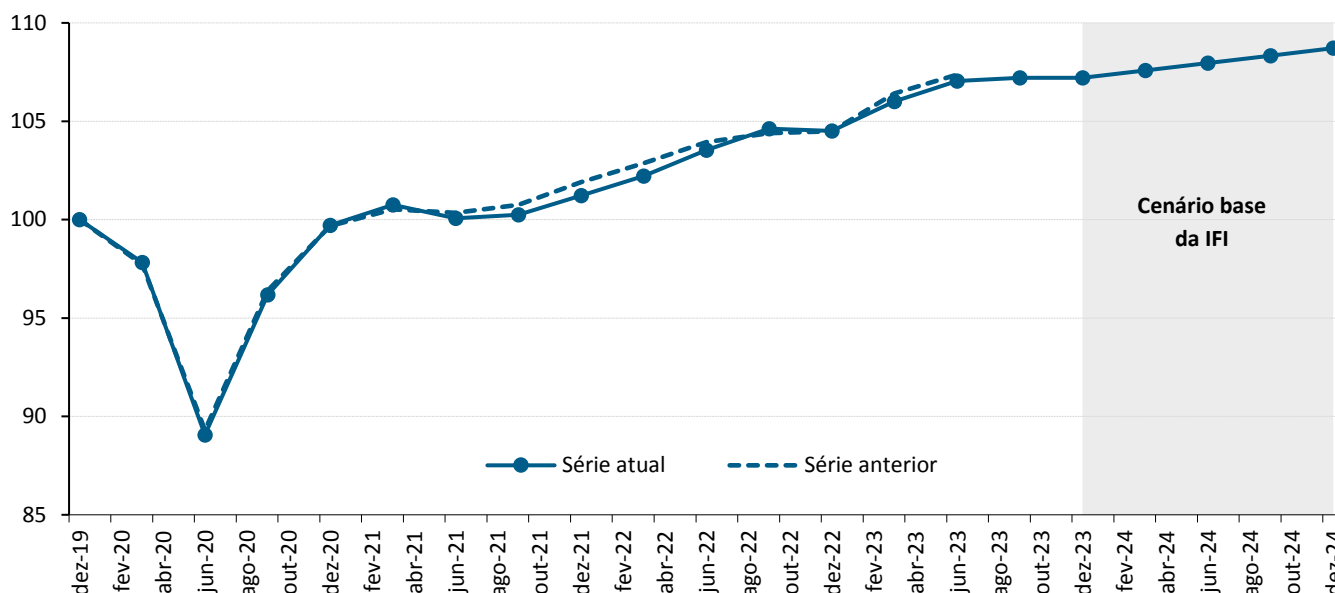
**TABELA 3. CRESCIMENTO DO PIB EM 2024 PARA DIFERENTES VARIAÇÕES NOS TRIMESTRES**

Hipóteses para a variação média trimestral (2024)	Hipóteses para a variação do 4T (2023)			
	-0,25%	0,00%	0,25%	0,50%
-0,25%	-0,5%	-0,4%	-0,2%	0,0%
0,00%	0,1%	0,3%	0,5%	0,6%
0,25%	0,7%	0,9%	1,1%	1,3%
0,50%	1,3%	1,5%	1,7%	1,9%
0,75%	2,0%	2,2%	2,4%	2,6%
1,00%	2,6%	2,8%	3,0%	3,2%

Fonte: IFI.

Como prática recorrente nas divulgações do terceiro trimestre, o IBGE promoveu revisões nas séries históricas do PIB ao incorporar os resultados definitivos das Contas Nacionais de 2021 e atualizar as séries de dados primários utilizadas. O Gráfico 1 ilustra a série atual do PIB com ajuste sazonal (linha contínua) em comparação com a versão anterior (linha pontilhada). Nota-se que não houve alteração significativa na dinâmica da atividade econômica; o que se observou foi um ligeiro deslocamento no nível da produção agregada desde o início de 2021.

**GRÁFICO 1. PIB EM VOLUME: SÉRIES ATUAL E REVISADA (ÍNDICE DEZ/19=100, COM AJUSTE SAZONAL)**



Fonte: IBGE e IFI. Elaboração: IFI.

A taxa de crescimento do PIB em volume em 2021 foi alterada, definitivamente pelo IBGE, de 5,0% para 4,8%, enquanto a correspondente a 2022 teve um ajuste de 2,9% para 3,0%. Quanto à taxa de crescimento nominal em 2021 e 2022, esta foi elevada, respectivamente, de 16,9% para 18,4% e de 11,4% para 14,8%, refletindo ajustes no deflator implícito. No que tange aos valores correntes, o PIB de 2020 atingiu R\$ 9,012 trilhões (R\$ 8,899 na série anterior), ao passo que o de 2022 alcançou R\$ 10,080 trilhões (R\$ 9,915 na série anterior). Como será abordado posteriormente no tópico sobre endividamento público, a revisão dos valores do PIB deslocou para baixo as curvas da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e da Dívida Líquida do Setor Público Consolidado (DLSP).

### Estimativa do hiato do produto até o terceiro trimestre de 2023

O hiato do produto é um indicador que mensura as oscilações cíclicas da economia. Em termos metodológicos, o processo envolve inicialmente a decomposição do PIB em dois componentes: i) a tendência de médio ou longo prazo, frequentemente conhecida como produto potencial, representando o nível que seria alcançado ao utilizar plenamente todos os fatores de produção, como mão de obra e capital; e ii) o ciclo de curto prazo. Posteriormente, o hiato do produto é calculado como a diferença percentual entre o produto observado e o produto tendencial (ou potencial).

A relevância do hiato do produto se manifesta em várias dimensões. Primeiramente, ele atua como um indicador do estado dos ciclos econômicos. Um hiato positivo sugere que a economia está operando acima de sua tendência, indicando superaquecimento e propensão a pressões inflacionárias. Por outro lado, um hiato negativo indica uma economia operando com subutilização de seus recursos produtivos. Bancos Centrais frequentemente incorporam esse indicador em suas estratégias de definição da taxa de juros.

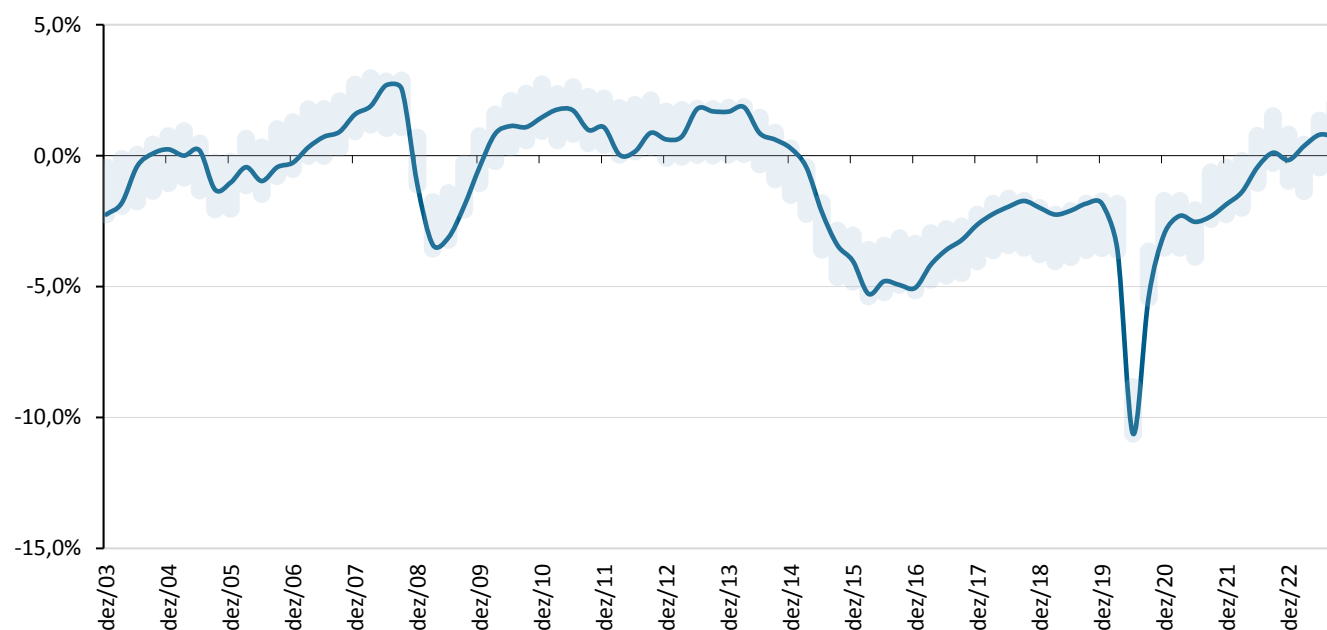
Além disso, o hiato do produto desempenha um papel relevante na avaliação e no monitoramento da política fiscal. Mais especificamente, ele é uma variável-chave para o cálculo do resultado fiscal estrutural<sup>1</sup>, que proporciona uma visão da situação das finanças públicas, após ajustar os efeitos temporários dos ciclos econômicos e de medidas não recorrentes.

<sup>1</sup> O cálculo do resultado fiscal estrutural é atualizado trimestralmente na página de dados da IFI. Disponível em: <https://bit.ly/3ujOCqG>.

Devido à incerteza envolvida na determinação do produto potencial, uma vez que se trata de uma variável não observada, a IFI estima o hiato do produto por meio da análise de diversas metodologias utilizadas na literatura, abrangendo filtros estatísticos univariados<sup>2</sup>, multivariados<sup>3</sup> e a abordagem da função de produção<sup>4</sup>. Este procedimento se assemelha ao adotado pelo *Office for Budget Responsibility* (OBR)<sup>5</sup>.

O Gráfico 2 exibe a trajetória do hiato do produto estimado pela IFI desde o quarto trimestre de 2003 até o terceiro trimestre de 2023. Nota-se que o PIB efetivo permaneceu consistentemente abaixo do PIB potencial por um extenso período, desde o primeiro trimestre de 2015 até o segundo trimestre de 2022. A recessão de 2020, desencadeada pela pandemia do coronavírus, resultou na ampliação recorde do hiato do produto, seguido por uma gradual redução da ociosidade da economia.

**GRÁFICO 2. HIATO DO PRODUTO: ESTIMATIVA CENTRAL E INTERVALO DE CONFIANÇA**



Fonte: IFI.

No terceiro trimestre de 2023, estima-se que a economia tenha operado 0,8% acima do seu potencial, apresentando uma leve desaceleração em comparação com o trimestre anterior. O intervalo de confiança, construído com base na ferramenta de plausibilidade<sup>6</sup> proposta pela Comissão Europeia, situa-se entre 0,2% e 2,0%. A taxa de crescimento potencial subjacente encontra-se em 1,8%, considerando a variação acumulada ao longo de quatro trimestres.

Além do desempenho ainda positivo do produto efetivo, outros indicadores reforçam o quadro de maior utilização dos fatores de produção, em especial no mercado de trabalho. A taxa de desemprego situa-se atualmente em torno de 8% da força de trabalho, abaixo da média histórica (9,8% nos últimos 25 anos) e do nível tendencial próximo de 9,0% (Gráfico 3). O Nível de Utilização da Capacidade Instalada na indústria (NUCI), por sua vez, encontra-se ao redor de 81%, ligeiramente acima da média histórica e de seu nível tendencial (ambos próximos de 80%).

<sup>2</sup> Filtro Hodrick–Prescott (HP), filtro de Hamilton, como em Quast e Wolters (2019), e filtro Band Pass, como em Baxter e King (1999).

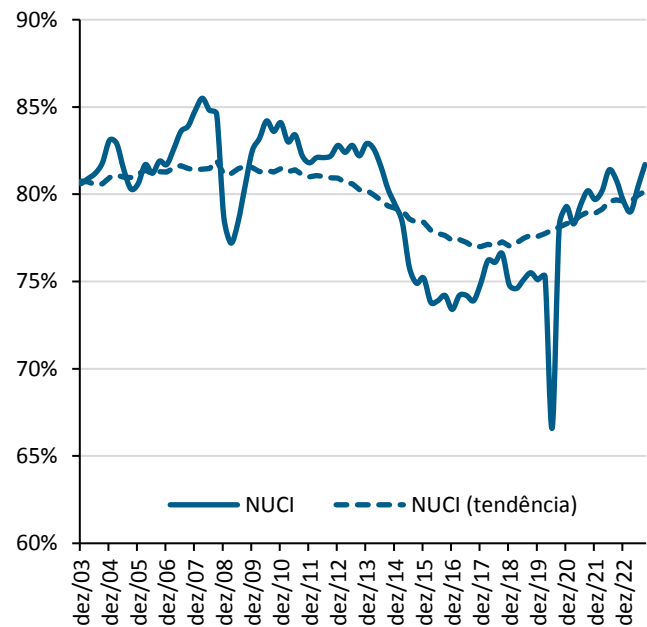
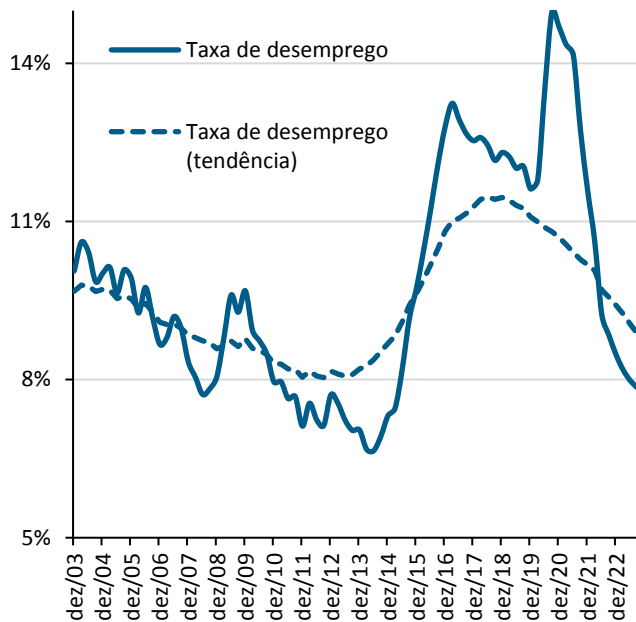
<sup>3</sup> Segundo Areosa (2008).

<sup>4</sup> Especificações que utilizam os filtros univariados e modelos no formato de espaço de estados, segundo Orair e Bacciotti (2018), para extrair os níveis tendenciais dos estoques de capital e de trabalho e da produtividade total dos fatores. As estimativas tendenciais são obtidas a partir de séries históricas ampliadas para minimizar o viés de final da amostra.

<sup>5</sup> “Forecasting the economy”, OBR Briefing Paper N° 3. Disponível em: <https://bit.ly/3REE0kl>

<sup>6</sup> Para mais informações, consultar: “Hiato do produto na economia brasileira: estimativas da IFI pela metodologia de função de produção”, Estudo Especial N° 4. Disponível em: <https://bit.ly/3FZo2pl>

**GRÁFICO 3. TAXA DE DESEMPREGO E NÍVEL DE UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE INSTALADA**



Fonte: IBGE, FGV e IFI. Elaboração: IFI.



## Um comparativo entre as projeções fiscais do governo e da IFI

Alexandre Andrade

*Uma comparação entre as projeções fiscais do Executivo e da IFI evidencia que a maior parte do desvio observado nas estimativas para o resultado primário do governo central se explica pelo comportamento esperado da arrecadação. O cumprimento da meta de deficit zero em 2024 é possível caso o governo consiga arrecadar o montante de R\$ 276,4 bilhões previsto no PLOA. Incertezas associadas à materialização de um volume significativo das receitas pretendidas, no entanto, impõem cautela nas estimativas a serem consideradas. A perspectiva de desaceleração da atividade econômica no próximo ano traria dificuldade adicional a esse cenário.*

A partir da atualização do cenário macroeconômico e fiscal da Instituição Fiscal Independente (IFI), divulgada no Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 82<sup>7</sup>, de novembro de 2023, busca-se, neste artigo, fazer uma avaliação das projeções de receitas ali apresentadas no contexto das metas de resultado primário para o governo central definidas pelo Executivo no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024<sup>8</sup> (PLDO 2024). De acordo com o cenário base da IFI, o Governo Central só alcançaria deficit primário zero em 2032.

A dificuldade de reversão dos deficits primários decorre, fundamentalmente, dos riscos associados à materialização das receitas pretendidas pelo Executivo e explicitadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2024 (PLOA 2024). Na Tabela 5 (pg. 14) do RAF nº 82, a IFI apresentou a relação de medidas aprovadas ou em tramitação no Congresso e com potencial de impacto na arrecadação do Governo Central no ano que vem.

Como explicado no RAF nº 82, algumas medidas com impacto relevante nas receitas possuem risco elevado de não se realizarem em função de incertezas como, por exemplo, as associadas à pacificação de teses jurídicas entre contribuintes e o fisco. Em razão dessas incertezas, a IFI adotou uma postura conservadora em relação aos montantes de arrecadação considerados nos três cenários de referência.

No RAF nº 82, de novembro de 2023, as projeções da IFI mostraram que, nos cenários base e otimista, ocorre uma melhora gradual nos resultados primários do Governo Central ao longo do tempo, ainda que a um ritmo inferior ao necessário para o cumprimento das metas fiscais definidas para 2024, 2025 e 2026. No cenário base, o deficit primário seria zerado somente em 2032, enquanto, no cenário otimista, isso ocorreria entre 2027 e 2028. As premissas consideradas nos cenários de referência foram discutidas no supracitado RAF nº 82.

A Tabela 4 contém as projeções de receitas e despesas da IFI e do Executivo para o Governo Central no período de 2023 a 2026. As estimativas da IFI foram apresentadas no RAF nº 82, enquanto as do Executivo foram extraídas de algumas fontes, a saber: (i) Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º Bimestre de 2023<sup>9</sup>, (ii) PLDO 2024<sup>10</sup>, (iii) PLOA 2024<sup>11</sup> e (iv) parâmetros macroeconômicos do PLOA 2024<sup>12</sup>. Para fins de comparação, considerou-se os números atualizados até novembro de 2023.

Dois fatores principais explicam a diferença entre as projeções de receita da IFI e do Executivo. O primeiro diz respeito às medidas constantes do PLOA 2024 para o aumento da arrecadação a partir do próximo ano. A relação das ações pretendidas pelo governo e os valores considerados nas estimativas foi apresentada na Tabela 5 do RAF nº 82 (pg. 14). Considerando as medidas aprovadas e as que estão em tramitação no Legislativo, os valores potenciais estimados pelo Executivo são da ordem de R\$ 276,4 bilhões para incremento das receitas em 2024. No cenário base, a IFI considera um impacto de R\$ 105,3 bilhões proveniente dessas ações, uma diferença de R\$ 171,2 bilhões. Este montante corresponde a

<sup>7</sup> Link para acesso ao documento: <https://tinyurl.com/bddy5w24>.

<sup>8</sup> Página da tramitação da proposta no Legislativo: <https://tinyurl.com/5eu3336s>.

<sup>9</sup> Link para acesso ao relatório: <https://tinyurl.com/2cjuidac>.

<sup>10</sup> Página para acesso às informações: <https://tinyurl.com/5eu3336s>.

<sup>11</sup> Para acessar as informações do PLOA 2024, ver: <https://tinyurl.com/5yxx76j2>.

<sup>12</sup> Link de acesso às informações (atualizadas mensalmente): <https://tinyurl.com/32buum4j>.

76,6% da diferença de R\$ 223,4 bilhões na receita primária total entre as estimativas da IFI e as do Executivo em 2024, conforme reportado na Tabela 4.

O segundo fator a explicar a discrepância entre as estimativas da IFI e do Executivo para as receitas primárias nos próximos três anos consiste na diferença das projeções para o Produto Interno Bruto (PIB) nominal. Como observado na Tabela 4, as projeções do Executivo para essa variável são mais otimistas que as do cenário base da IFI. Para 2024, apesar de as estimativas do governo e da IFI para o crescimento do PIB nominal serem as mesmas, de 6,1%, a projeção do Executivo é maior em razão de diferentes níveis para o PIB nominal considerados em 2023. Para 2025, a IFI projeta expansão de 6,4% no indicador, enquanto o Executivo estima aumento de 6,9%, o que implica um desvio de R\$ 90,1 bilhões entre as projeções. Em 2026, a estimativa da IFI é de alta de 5,9% do PIB nominal, ao passo que a expectativa do governo é de elevação de 6,5% do índice, o que resulta em uma discrepância de R\$ 164,3 bilhões entre as estimativas.

**TABELA 4. PROJEÇÕES FISCAIS ATUALIZADAS EM NOVEMBRO DE 2023 (2023 A 2026) – IFI E EXECUTIVO (R\$ BILHÕES)**

Ano	Receita primária total			Receita líquida			Despesa primária			Resultado primário			PIB nominal		
	IFI [1]	Executivo [2]	Dif. (1-2)	IFI [1]	Executivo [2]	Dif. (1-2)	IFI [1]	Executivo [2]	Dif. (1-2)	IFI [1]	Executivo [2]	Dif. (1-2)	IFI [1]	Executivo [2]	Dif. (1-2)
2022	2.313,3	2.313,3		1.856,1	1.856,1		1.802,0	1.802,0		54,1	54,1		9.915,3	9.915,3	
2023*	2.346,8	2.359,9	-13,1	1.874,3	1.900,5	-26,2	1.982,2	2.077,9	-95,7	-107,9	-177,4	69,5	10.687,6	10.711,5	-23,9
2024**	2.486,1	2.709,5	-223,4	1.987,5	2.191,2	-203,7	2.108,8	2.188,4	-79,5	-121,3	2,8	-124,2	11.337,5	11.368,0	-30,5
2025***	2.642,4	2.880,1	-237,7	2.099,7	2.294,1	-194,4	2.234,4	2.232,5	1,9	-134,6	61,6	-196,3	12.065,8	12.156,0	-90,1
2026***	2.800,9	3.069,6	-268,7	2.234,1	2.442,8	-208,7	2.342,7	2.312,0	30,7	-108,6	130,8	-239,5	12.777,9	12.942,3	-164,3

\*2023: Projeções de receitas e despesas do Executivo extraídas do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º Bimestre de 2023; projeção de PIB extraída da atualização dos parâmetros macroeconômicos da LOA 2024.

\*\*2024: Projeções de receitas e despesas do Executivo obtidas do PLOA 2024; projeção de PIB extraída da atualização dos parâmetros macroeconômicos da LOA 2024.

\*\*\*2025 e 2026: Projeções de receitas e despesas do Executivo obtidas do PLDO 2024 (Tabela 4 do Anexo IV); projeção de PIB extraída da atualização dos parâmetros macroeconômicos da LOA 2024.

Fonte: Poder Executivo e IFI. Elaboração: IFI.

A Tabela 5 apresenta as mesmas informações da Tabela 4, à exceção do PIB nominal, com as variáveis medidas em proporção do PIB. Os desvios entre as projeções da IFI e do Executivo ocorrem tanto nas receitas, quanto nas despesas<sup>13</sup>, sendo mais acentuados nas receitas. Por exemplo, em 2024, a diferença entre a estimativa do governo e a da IFI para a receita primária total do governo central é de 1,9 p.p. do PIB. Para o resultado primário, por sua vez, o desvio alcança 1,1 p.p. do PIB.

**TABELA 5. PROJEÇÕES FISCAIS ATUALIZADAS EM NOVEMBRO DE 2023 (2023 A 2026) – IFI E EXECUTIVO (% DO PIB)**

Ano	Receita primária total			Receita líquida			Despesa primária			Resultado primário		
	IFI	Executivo	Dif. (IFI - Executivo) - p.p.	IFI	Executivo	Dif. (IFI - Executivo) - p.p.	IFI	Executivo	Dif. (IFI - Executivo) - p.p.	IFI	Executivo	Dif. (IFI - Executivo) - p.p.
2022	23,3%	23,3%		18,7%	18,7%		18,2%	18,2%		0,5%	0,5%	
2023	22,0%	22,0%	-0,1	17,5%	17,7%	-0,2	18,5%	19,4%	-0,9	-1,0%	-1,7%	0,6
2024	21,9%	23,8%	-1,9	17,5%	19,3%	-1,7	18,6%	19,3%	-0,6	-1,1%	0,0%	-1,1
2025	21,9%	23,7%	-1,8	17,4%	18,9%	-1,5	18,5%	18,4%	0,2	-1,1%	0,5%	-1,6
2026	21,9%	23,7%	-1,8	17,5%	18,9%	-1,4	18,3%	17,9%	0,5	-0,9%	1,0%	-1,9

Fonte: Poder Executivo e IFI. Elaboração: IFI.

A partir da projeção da IFI para o déficit primário do governo central, em 2024, de 1,1% do PIB, seriam necessários R\$ 121,3 bilhões para alcançar a meta de resultado primário zero definida pelo Executivo no PLDO 2024. Considerando os valores dispostos na Tabela 4, uma das possibilidades para se cumprir a meta fiscal no próximo ano seria a elevação da arrecadação, como tem sido sinalizado pelo Ministério da Fazenda há alguns meses. Vale mencionar que, de acordo com o Novo Arcabouço Fiscal, definido na Lei Complementar (LC) nº 200, de 2023, a meta fiscal definida nas diretrizes orçamentárias abarca um intervalo de tolerância de -0,25 p.p. do PIB a +0,25 p.p. do PIB ao redor do centro da meta.

<sup>13</sup> Importante mencionar uma diferença conceitual nas despesas. O Relatório de Avaliação Bimestral mede as necessidades de gastos, incluindo valor autorizado, bloqueios e contingenciamentos, enquanto a IFI projeta o gasto efetivamente realizado. Diferenças podem ocorrer em razão de empoucamentos, bloqueios, restos a pagar, entre outros.

De acordo com as informações dispostas na Tabela 4, a diferença entre as estimativas da IFI e as do Executivo para a receita primária de 2024 é de R\$ 223,4 bilhões. Considerando que as medidas pretendidas pelo governo (total de R\$ 276,4 bilhões, segundo o PLOA 2024) envolvem, principalmente, recolhimentos de Imposto de Renda (IR), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), sendo que as contribuições sociais não são partilhadas pela União com os estados e os municípios, mesmo na eventualidade de divisão de parte desse montante arrecadado com os demais entes da federação, seria possível para a União o cumprimento da meta de deficit primário zero em 2024.

Ao considerar as metas fiscais definidas no PLDO para 2025 e 2026, constata-se que os montantes necessários de arrecadação para o cumprimento das metas nos anos subsequentes seriam ainda maiores. Em 2025, o desvio de 1,6 p.p. do PIB entre a estimativa de resultado primário da IFI e do Executivo (Tabela 5) corresponderia a um montante de arrecadação de R\$ 196,3 bilhões, ao passo que, em 2026, seria necessário recolher R\$ 239,5 bilhões a mais do que o projetado atualmente pela IFI para que se cumpra a meta de superavit de 1,0% do PIB.

Dada a perspectiva de alteração das proposições legislativas listadas na mencionada Tabela 5 do RAF nº 82 que ainda estão pendentes de aprovação do Congresso, os valores expostos nas tabelas acima evidenciam a dificuldade para materialização desse cenário. Como citado nas edições recentes deste relatório, a elevada possibilidade de discussões de teses jurídicas no Judiciário de algumas das medidas (por exemplo, a recuperação de créditos no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e a exclusão do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) da base de cálculo dos créditos de PIS/Cofins) configura um cenário de incertezas quanto a obtenção de um elevado montante de arrecadação no curto prazo. Isso porque, tais discussões podem demorar anos até que sejam pacificadas.

Além desses elementos, também deve-se considerar a perspectiva de desaceleração da atividade econômica em 2024. A IFI projeta crescimento real da economia de 1,2% no próximo ano. Os efeitos oriundos de uma política monetária ainda restritiva, além da ausência de choques externos favoráveis, sustentam esse cenário. Um menor crescimento da economia impõe dificuldade adicional ao governo no que tange aos recolhimentos de tributos, o que pode afetar, por conseguinte, o cumprimento das metas fiscais também nos anos subsequentes.

## Despesas primárias da União: uma análise em torno do último relatório bimestral de avaliação do Poder Executivo<sup>14</sup>

Eduardo Nogueira

*O acompanhamento da execução orçamentária e financeira do Poder Executivo aponta que esforço do governo em aumentar a arrecadação surtiu efeito, dado que a expectativa do governo é fechar o ano com arrecadação R\$ 101 bilhões (4,5%) acima do estimado na LOA. Em contrapartida, as despesas apresentaram expansão de R\$ 39 bilhões (1,9%) acima do fixado inicialmente na LOA. A chamada PEC da Transição garantiu folga suficiente para acomodar o déficit do exercício, de forma que não existe risco de não cumprimento da meta fiscal para 2023.*

Na fase de execução do processo orçamentário, o Poder Executivo revisita bimestralmente o orçamento com o objetivo de adequá-lo às regras fiscais. No Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF), a Instituição Fiscal Independente (IFI) busca analisar a aderência às regras fiscais do desempenho dos indicadores fiscais e orçamentários produzidos pelo governo com o objetivo de ampliar a transparência nas contas públicas. Com a divulgação do relatório relativo ao 5º bimestre<sup>15</sup>, o Poder Executivo federal identificou a necessidade de bloqueio orçamentário de R\$ 5 bilhões para cumprimento do teto de gastos (Emenda Constitucional - EC 95, de 2016) e o efetivou por meio do Decreto 11.811/2023<sup>16</sup>. Com a proximidade do final do ano, o objetivo dessa seção é de avaliar a aderência desta reavaliação de receitas e despesas primárias do Poder Executivo ao resultado já realizado e os a se realizar.

O Poder Executivo publicou, no fim de novembro, o relatório de avaliação de receitas e despesas primárias relativo ao quinto bimestre de 2023<sup>17</sup>. O relatório atualizou as projeções macrofiscais do governo para o ano com dados realizados até outubro. O Decreto nº 11.811, de 30 de novembro, altera a programação orçamentária e financeira do Executivo a partir das novas estimativas.

O Governo projeta encerrar o ano com receitas R\$ 101 bilhões acima do previsto inicialmente na Lei Orçamentária Anual<sup>18</sup> (LOA). Tanto as receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) como as receitas não administradas pela RFB contribuíram positivamente, com R\$ 69 bilhões e R\$ 36,6 bilhões, respectivamente. Em contrapartida, receitas líquidas para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) devem ficar R\$ 4,4 bilhões abaixo do esperado. A Tabela 6 apresenta o detalhamento da evolução das projeções oficiais de receitas primárias ao longo do ano de 2023 e apresenta as variações, em valores absolutos e relativos, entre a estimativa inicial - feita pelo Decreto 11.415/2023, que corresponde aos valores estabelecidos na LOA - e a projeção atual.

<sup>14</sup> Em obediência aos parágrafos 11º. e 12º. do Art. 1º. da Resolução nº. 42/2016 do Senado Federal, fica registrado o voto divergente da diretora Vilma Pinto em relação à análise e às tabelas presentes nesta seção “Despesas primárias da União: uma análise em torno do último relatório bimestral de avaliação do Poder Executivo”.

<sup>15</sup> Disponível em: <http://bit.ly/3RdP8ya>.

<sup>16</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3uNYV6s>.

<sup>17</sup> O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, conhecido como relatório bimestral, e o Decreto de programação orçamentária e financeira e de cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo Federal, conhecido como decreto de programação orçamentária e financeira trazem informações sobre a revisão das projeções de receitas e despesas e o aumento ou diminuição de espaço para a realização de despesas discricionárias, tendo em vista o cumprimento da meta de resultado primário.

<sup>18</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/36776408>.

**TABELA 6. EVOLUÇÃO NAS PROJEÇÕES DE RECEITAS PRIMÁRIAS (R\$ BILHÕES, VARIAÇÃO ABSOLUTA E RELATIVA)**

Discriminação	DEC 11.415	DEC	DEC	DEC	DEC 11.723	DEC 11.811	Diferença	Diferença %
	(fevereiro)	11.457	11.538	11.621	(setembro)	(novembro)		
		(março)	(maio)	(julho)			nov - fev	nov / fev
<b>Receita Primária Total</b>	<b>2.258,6</b>	<b>2.375,6</b>	<b>2.367,2</b>	<b>2.366,3</b>	<b>2.372,9</b>	<b>2.359,9</b>	<b>101,3</b>	<b>4,5%</b>
<b>Receita Administrada pela RFB</b>	<b>1.378,4</b>	<b>1.474,3</b>	<b>1.465,0</b>	<b>1.474,4</b>	<b>1.469,7</b>	<b>1.447,5</b>	<b>69,1</b>	<b>5,0%</b>
<b>Arrecadação Líquida para o RGPS</b>	<b>595,1</b>	<b>597,5</b>	<b>593,4</b>	<b>584,1</b>	<b>589,5</b>	<b>590,7</b>	<b>-4,4</b>	<b>-0,7%</b>
<b>Receita Não Administrada pela RFB</b>	<b>285,1</b>	<b>303,9</b>	<b>308,8</b>	<b>307,8</b>	<b>313,8</b>	<b>321,7</b>	<b>36,6</b>	<b>12,8%</b>
Concessões e Permissões	5,7	6,5	7,6	9,2	9,1	9,1	3,4	59,9%
Complemento do FGTS (LC nº 110/01)	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-14,7%
Contribuição Plano de Seg. do Servidor	17,9	16,2	16,5	16,9	17,2	17,3	-0,6	-3,4%
Contribuição do Salário Educação	31,0	30,4	30,4	30,1	30,4	30,4	-0,5	-1,8%
Exploração de Recursos Naturais	125,3	109,0	103,4	102,2	107,4	113,3	-12,0	-9,6%
Dividendos e Participações	41,4	47,6	52,6	49,5	49,9	49,8	8,5	20,5%
Fontes Próprias	16,5	19,1	19,6	20,0	19,0	19,3	2,7	16,6%
Demais Receitas	47,2	75,2	78,7	79,8	80,8	82,4	35,1	74,4%

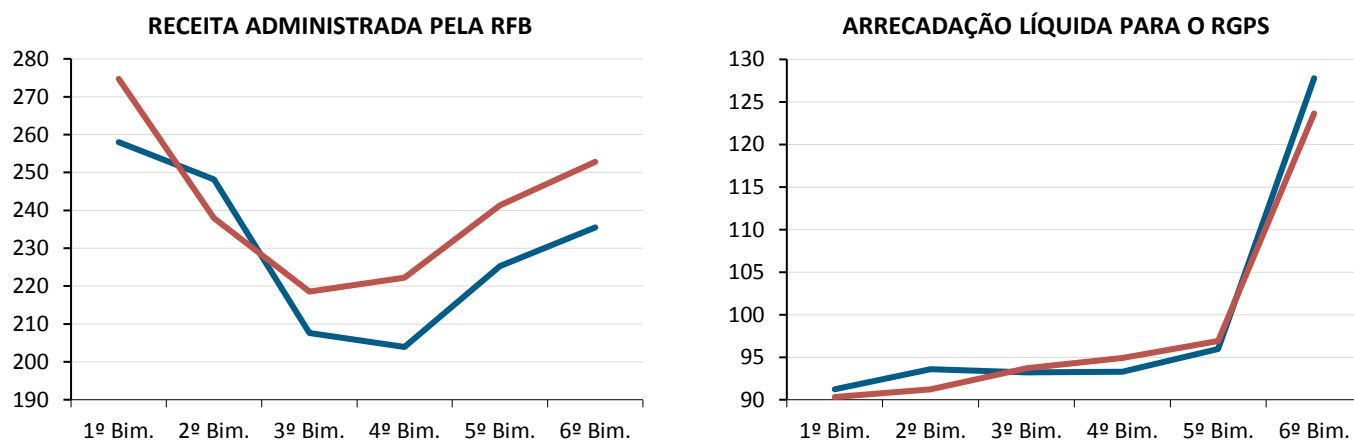
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração: IFI.

O resultado positivo com as receitas não administradas deve-se, principalmente, à incorporação de receitas não recorrentes. A Secretaria do Tesouro Nacional incorporou, como receita primária, os saldos não reclamados por um período superior a 20 anos em contas do PIS-PASEP, conforme disposto no artigo 121 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluído pela EC 126/2022, no valor de R\$ 26 bilhões.

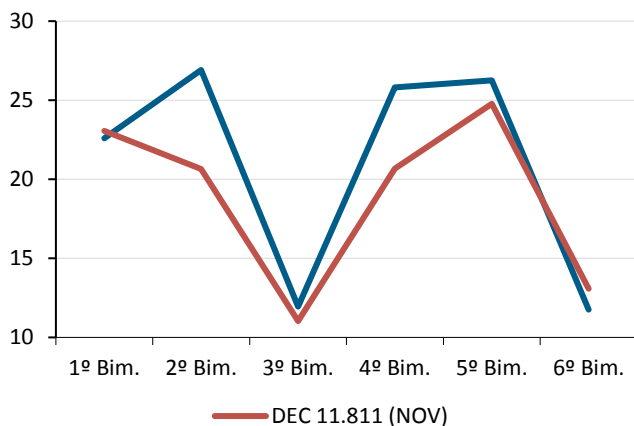
Descontando estas receitas não recorrentes, a arrecadação deverá ser R\$ 75 bilhões superior ao estimado na LOA. Este valor corresponde à uma variação positiva de 3,32% em relação ao projetado inicialmente pelo governo. Sem descontar as receitas não recorrentes, a arrecadação prevista deverá ser 4,48% superior ao estimado na LOA.

Com exceção do segundo bimestre, todos os demais relatórios apresentaram resultados de arrecadação realizada melhores do que o projetado inicialmente na LOA. A decomposição bimestral das projeções aponta que, de fato, o governo tem se esforçado para cumprir o projetado e até ampliar a arrecadação ao longo do exercício. O único resultado negativo apareceu no segundo bimestre, com arrecadação R\$ 9,7 bilhões abaixo do previsto. O destaque positivo foi o quinto bimestre, com R\$ 44,9 bilhões acima do previsto na LOA, dos quais R\$ 26 bilhões se devem à incorporação de receitas não recorrentes detalhadas anteriormente. O Gráfico 4 apresenta o detalhamento da arrecadação ao longo dos bimestres.

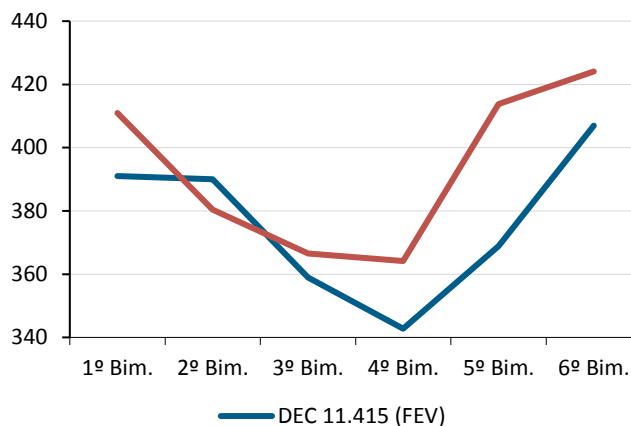
**GRÁFICO 4. EVOLUÇÃO NAS PROJEÇÕES BIMESTRAIS DE RECEITAS PRIMÁRIAS (R\$ BILHÕES)**



**EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS**



**RECEITA TOTAL**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração: IFI.

As despesas primárias deverão encerrar o exercício R\$ 39 bilhões acima do previsto na LOA. Outras despesas obrigatórias e benefícios previdenciários pressionam a despesa total em R\$ 42,6 e R\$ 7,1 bilhões, respectivamente. Por outro lado, despesas com pessoal e encargos sociais e despesas com controle de fluxo devem apresentar economia de R\$ 9,1 e R\$ 1,6 bilhões, respectivamente. A Tabela 7 apresenta o detalhamento da evolução das projeções oficiais de despesas primárias ao longo do ano de 2023 e apresenta as variações, em valores absolutos e relativos, entre a estimativa inicial e a atual projeção.

**TABELA 7. EVOLUÇÃO NAS PROJEÇÕES DE DESPESAS PRIMÁRIAS (R\$ BILHÕES, VARIAÇÃO ABSOLUTA E RELATIVA)**

Discriminação	DEC 11.415	DEC 11.457	DEC 11.538	DEC 11.621	DEC 11.723	DEC 11.811	Diferença nov - fev	Diferença %
	(fevereiro)	(março)	(maio)	(julho)	(setembro)	(novembro)		
<b>Despesa Primária Total</b>	<b>2.033,8</b>	<b>2.036,8</b>	<b>2.045,8</b>	<b>2.051,4</b>	<b>2.052,2</b>	<b>2.072,9</b>	<b>39,1</b>	<b>1,9%</b>
Benefícios Previdenciários	864,6	858,8	864,8	867,2	869,7	871,8	7,1	0,8%
Pessoal e Encargos Sociais	367,8	365,0	364,0	362,1	358,8	358,7	-9,1	-2,5%
Outras Despesas Obrigatórias	277,6	282,7	294,4	301,0	303,7	320,2	42,6	15,4%
Abono e Seguro Desemprego	70,3	68,0	71,9	72,0	72,9	72,8	2,5	3,6%
Anistiados	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0%
Auxílio Financeiro aos Estados/Municípios	0,0	3,0	6,9	11,4	11,6	27,9	27,9	-
Benefícios de Legislação Especial	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,0	-0,4%
Benefícios de Prestação Continuada	87,8	88,5	90,6	91,4	93,8	93,7	5,9	6,7%
Complemento do FGTS (LC nº 110/01)	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-14,7%
Créditos Extraordinários	0,0	4,1	4,8	5,3	5,4	5,2	5,2	-
Fabricação de Cédulas e Moedas	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	0,0	0,0%
Fundef / Fundeb - Complementação da União	40,0	38,3	37,8	38,4	38,4	38,9	-1,0	-2,5%
Fundo Constitucional do DF (Custeio e Capital)	3,7	3,7	3,8	3,8	4,7	4,7	1,0	26,4%
ADO nº 25 (a partir de 2020)	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	0,0	-
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	20,7	20,7	20,7	20,4	20,4	19,9	-0,8	-3,9%
Sentenças/Precatórios/RPVs	24,7	26,2	26,2	25,6	24,9	24,7	0,0	-0,1%
Subsídios, Subv. e Proagro	21,1	21,1	22,5	23,7	22,3	22,3	1,2	5,7%
Transferência ANA - Receitas Uso Recursos Hídricos	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	9,8%
Transferências Multas ANEEL	1,7	1,8	2,0	2,1	2,1	2,1	0,4	22,5%
Impacto Primário do FIES	1,1	0,9	0,9	0,6	0,7	1,6	0,4	38,8%
<b>Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo</b>	<b>523,8</b>	<b>530,4</b>	<b>522,6</b>	<b>521,1</b>	<b>519,9</b>	<b>522,2</b>	<b>-1,6</b>	<b>-0,3%</b>
Emendas de Execução Obrigatória	28,9	28,9	28,9	28,9	28,9	28,9	0,0	0,0%
Outras Emendas	7,6	7,6	6,8	6,6	5,5	4,8	-2,8	-37,0%
Obrigatórias com Controle de Fluxo	329,0	322,9	330,5	330,5	329,2	330,4	1,3	0,4%
Discricionárias Total	158,3	171,0	156,4	155,0	156,3	158,1	-0,2	-0,1%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração: IFI.

O Auxílio Financeiro aos Estados e Municípios, que deverá custar R\$ 27,9 bilhões para a União, é o maior fator de expansão das despesas, além do fixado inicialmente na LOA. Os valores e a forma dos repasses foram definidos pelas

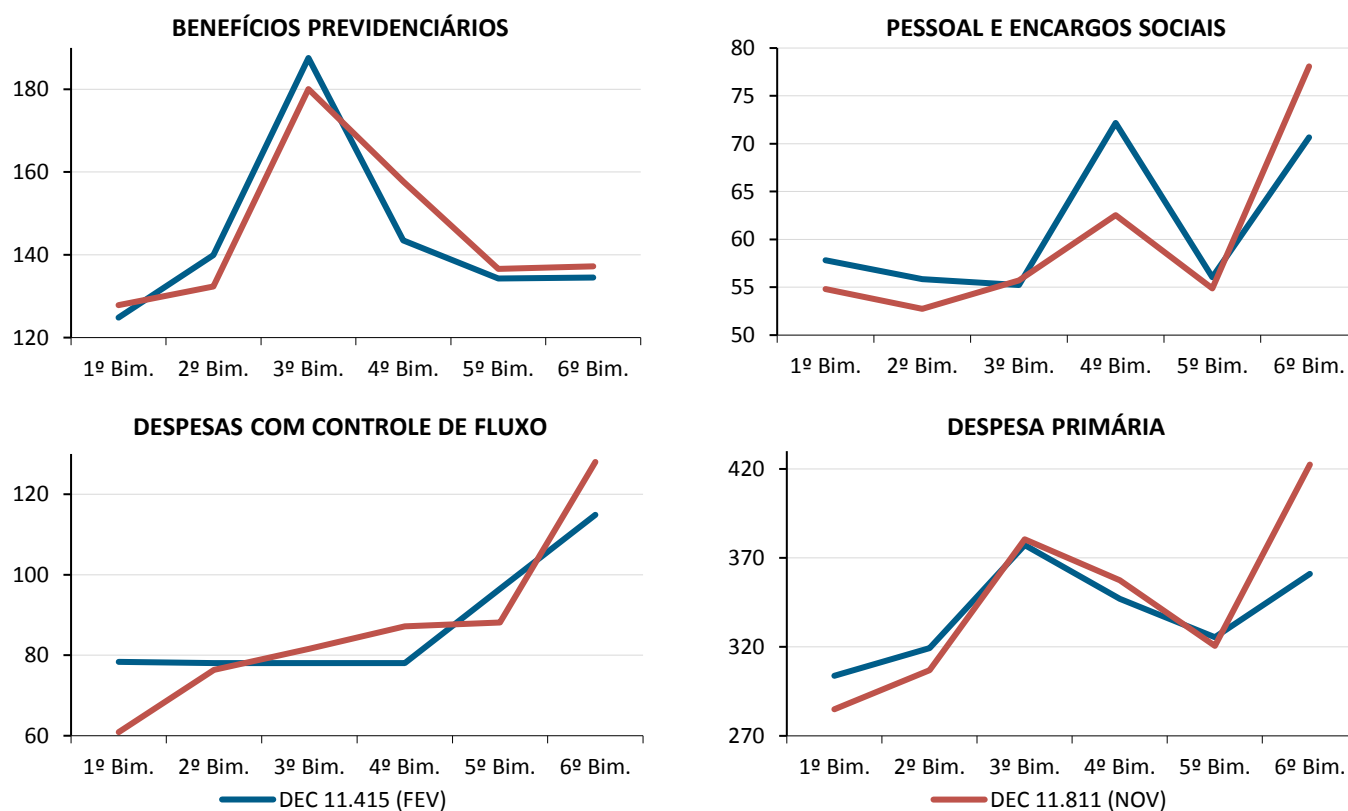
normativas: Lei 14.399/2022<sup>19</sup> - Lei Aldir Blanc 2 (R\$ 3 bilhões); Lei Complementar (LC) 195/2022<sup>20</sup> - Lei Paulo Gustavo (R\$ 3,86 bilhões); LC 192/2022 e 194/2022<sup>21</sup> - perda de arrecadação de ICMS (R\$ 14,7 bilhões); e LC 201/2023<sup>22</sup> - perda de arrecadação do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM) (R\$ 6,3 bilhões).

A Concessão de Benefícios de Prestação Continuada, em R\$ 5,9 bilhões acima do previsto na LOA, também pressiona a despesa primária. Segundo o governo, a LOA 2023 subestimou os benefícios ativos em ao menos 160 mil, fruto de movimentos atípicos de aumento de concessões e diminuição das cessações em 2022. O Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social<sup>23</sup> (PEFPS) também foi apontado pelo governo como causa para a expansão das despesas.

As despesas com Abono e Seguro-Desemprego devem superar em R\$ 2,5 bilhões a previsão da LOA. Segundo o governo, foi necessário reajustar os valores dos meses de maio a dezembro em decorrência do aumento do salário mínimo não previsto a LOA.

Despesa primária prevista para o 6º bimestre deve ser R\$ 61,4 bilhões (17%) superior ao projetado na LOA para o período. Todos os componentes da despesa - Benefícios Previdenciários (R\$ 2,7 bilhões), Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 7,4 bilhões), Outras Despesas Obrigatórias (R\$ 38,1 bilhões), e Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo (R\$ 13,1 bilhões) apresentaram expansão em relação ao fixado na LOA. O Gráfico 5 apresenta o detalhamento da arrecadação ao longo dos bimestres.

**GRÁFICO 5. EVOLUÇÃO NAS PROJEÇÕES BIMESTRAIS DE DESPESAS PRIMÁRIAS (R\$ BILHÕES)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração: IFI.

<sup>19</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3REhVgK>.

<sup>20</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3RBHizR>.

<sup>21</sup> Disponível em: <https://bit.ly/46U7Z7o>.

<sup>22</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3RHLqOY>.

<sup>23</sup> Disponível em: <https://bit.ly/48ale7S>.



O deficit primário (sem deduções) deve terminar o ano em R\$ 203 bilhões, com espaço de R\$ 15 bilhões em suficiência de cumprimento de meta. A meta de resultado primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>24</sup> (LDO) para 2023 é de deficit primário de R\$ 65,9 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e de R\$ 3 bilhões para o orçamento das empresas estatais federais. No entanto, a legislação em vigor<sup>25</sup> prevê o montante de R\$ 149,2 bilhões de deduções à meta de resultado primário. Na prática, a meta para o ano de 2023 é de deficit de até R\$ 218 bilhões. A Tabela 8 apresenta o detalhamento da variação das projeções oficiais de resultado primário ao longo do ano de 2023 e apresenta as variações, em valores absolutos e relativos, entre a estimativa inicial e a atual projeção.

**TABELA 8. EVOLUÇÃO NAS PROJEÇÕES DE RESULTADO PRIMÁRIO (R\$ BILHÕES, VARIAÇÃO ABSOLUTA E RELATIVA)**

Discriminação	DEC 11.415 (fevereiro)	DEC 11.457 (março)	DEC 11.538 (maio)	DEC 11.621 (julho)	DEC 11.723 (setembro)	DEC 11.811 (novembro)	Diferença nov - fev	Diferença % nov / fev
<b>1. Receitas</b>	<b>2.258,6</b>	<b>2.375,6</b>	<b>2.367,2</b>	<b>2.366,3</b>	<b>2.372,9</b>	<b>2.359,9</b>	<b>101,3</b>	<b>4,5%</b>
1.1 Receita Administrada pela RFB (Exceto RGPS)	1.378,5	1.474,3	1.465,0	1.474,5	1.469,7	1.447,5	69,0	5,0%
1.2 Incentivos Fiscais	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,1	-53,9%
1.3 Arrecadação Líquida para o RGPS	595,1	597,5	593,4	584,1	589,5	590,7	-4,4	-0,7%
1.4 Outras Receitas	285,1	303,9	308,8	307,8	313,8	321,7	36,6	12,8%
<b>2. Transferências a Entes Subnacionais</b>	<b>452,9</b>	<b>460,0</b>	<b>455,9</b>	<b>457,1</b>	<b>458,4</b>	<b>459,4</b>	<b>6,5</b>	<b>1,4%</b>
2.1 FPM/FPE/IPI-EE	345,3	358,2	358,6	361,2	359,1	358,0	12,7	3,7%
2.2 Demais	107,6	101,7	97,3	95,9	99,3	101,4	-6,2	-5,8%
<b>3. Receita Líquida (1) - (2)</b>	<b>1.805,7</b>	<b>1.915,7</b>	<b>1.911,3</b>	<b>1.909,3</b>	<b>1.914,5</b>	<b>1.900,5</b>	<b>94,8</b>	<b>5,3%</b>
<b>4. Despesas</b>	<b>2.033,8</b>	<b>2.036,8</b>	<b>2.045,8</b>	<b>2.051,4</b>	<b>2.052,2</b>	<b>2.072,9</b>	<b>39,1</b>	<b>1,9%</b>
4.1 Benefícios Previdenciários	864,6	858,8	864,8	867,2	869,7	871,8	7,1	0,8%
4.2 Pessoal e Encargos Sociais	367,8	365,0	364,0	362,1	358,8	358,7	-9,1	-2,5%
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	277,6	282,7	294,4	301,0	303,7	320,2	42,6	15,4%
4.4 Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo	523,8	530,4	522,6	521,1	519,9	522,2	-1,6	-0,3%
<b>5. Primário do Governo Central</b>	<b>-228,1</b>	<b>-121,2</b>	<b>-134,5</b>	<b>-142,1</b>	<b>-137,6</b>	<b>-172,4</b>	<b>55,7</b>	<b>-24,4%</b>
5.1 Resultado Primário do Tesouro Nacional	41,4	140,2	136,9	141,0	142,6	108,7	67,2	162,2%
5.2 Resultado Primário da Previdência	-269,6	-261,4	-271,4	-283,1	-280,3	-281,1	-11,5	4,3%
<b>6. Discrepância Estatística</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-26,0</b>	<b>-26,0</b>	<b>-</b>
<b>7. Primário Abaixo da Linha</b>	<b>-228,1</b>	<b>-121,2</b>	<b>-134,5</b>	<b>-142,1</b>	<b>-137,6</b>	<b>-198,4</b>	<b>29,7</b>	<b>-13,0%</b>
<b>8. Resultado Primário das Empresas Estatais Federais</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,8</b>	<b>-6,6</b>	<b>-5,6</b>	<b>-4,5</b>	<b>-1,7</b>	<b>59,7%</b>
<b>9. Resultado Primário do Governo Federal (7+8)</b>	<b>-230,9</b>	<b>-123,6</b>	<b>-137,2</b>	<b>-148,7</b>	<b>-143,2</b>	<b>-202,9</b>	<b>28,0</b>	<b>-12,1%</b>
<b>10. Meta Fiscal LDO Governo Federal</b>	<b>-65,9</b>	<b>-65,9</b>	<b>-65,9</b>	<b>-65,9</b>	<b>-68,9</b>	<b>-68,9</b>	<b>-3,0</b>	<b>4,6%</b>
<b>11. Deduções da Meta LDO</b>	<b>168,2</b>	<b>168,2</b>	<b>172,1</b>	<b>172,3</b>	<b>153,1</b>	<b>149,2</b>	<b>-19,1</b>	<b>-11,3%</b>
<b>12. Meta Ajustada Governo Federal (10-11)</b>	<b>-234,1</b>	<b>-234,1</b>	<b>-238,0</b>	<b>-238,2</b>	<b>-222,0</b>	<b>-218,1</b>	<b>16,0</b>	<b>-6,9%</b>
<b>13. Suficiência da Meta Governo Federal (9-12)</b>	<b>3,2</b>	<b>110,6</b>	<b>100,8</b>	<b>89,4</b>	<b>78,8</b>	<b>15,2</b>	<b>12,0</b>	<b>375,2%</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração: IFI.

No relatório do 5º bimestre o governo revelou uma discrepância estatística de R\$ 26 bilhões relativo às receitas não recorrentes de PIS-PASEP, identificada após a divulgação do Resultado Primário pelo Banco Central do Brasil (BCB) em novembro de 2023<sup>26</sup>. Aumento de receitas e contenção de despesas ao longo do exercício indicavam a possibilidade de resultado melhor nos bimestres anteriores (de R\$ 123,5 bilhões a R\$ 143,2 bilhões de deficit entre o 1º e 4º relatório bimestral).

<sup>24</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo>.

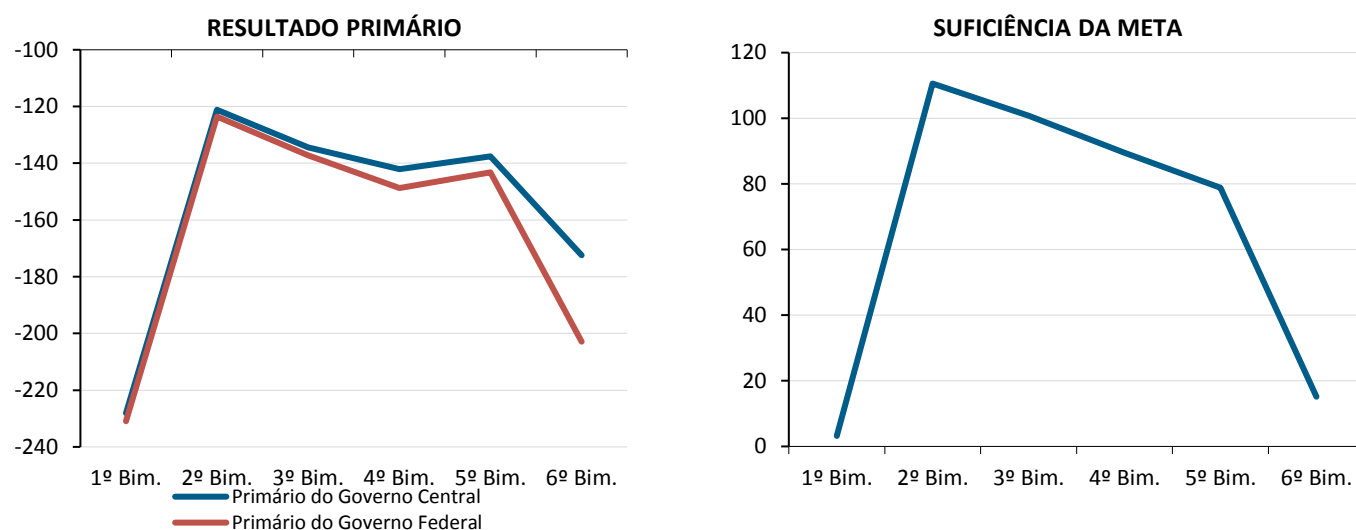
<sup>25</sup> Art. 100, CF/88, § 11: R\$ 308,7 milhões; Art. 100, CF/88, § 21: R\$ 10,0 milhões; LC nº 195/2023: R\$ 3.862,0 milhões; e EC nº 126/2022 (Art.107, inc. I do caput, do ADCT): R\$ 145.000,0 milhões.

<sup>26</sup> Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist\\_estatisticasfiscais/202310\\_Texto\\_de\\_estatisticas\\_fiscais.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticasfiscais/202310_Texto_de_estatisticas_fiscais.pdf).



Aumento das Transferências aos Entes Subnacionais e do deficit de Empresas Estatais pressionam ainda mais o resultado primário. Transferências para Estados e Municípios e deficit das Estatais deve terminar o ano em R\$ 6,5 bilhões e R\$ 1,7 bilhões acima do previsto na LOA, respectivamente. O Gráfico 6 apresenta o detalhamento do deficit primário e da suficiência de meta ao longo dos bimestres.

**GRÁFICO 6. EVOLUÇÃO DO DEFICIT PRIMÁRIO E DA SUFICIÊNCIA DE META (R\$ BILHÕES)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração: IFI.

Ajustes que serão realizadas nas metas fiscais de 2023 e discrepâncias estatísticas serão os maiores da última década. De fato, as deduções da meta para o exercício de 2023 serão maiores que o dobro da meta estabelecida na LDO. Embora sejam relativamente comuns ao processo de realização de compatibilização dos resultados apresentados por metodologias diferentes, os valores apurados em 2023 são elevados<sup>27</sup>.

Em observância ao estabelecido na LDO, a Mensagem Presidencial que encaminha a LOA apresenta a Metodologia de Cálculo do Resultado Primário e Nominal dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e os parâmetros utilizados. Tradicionalmente, o BCB é o responsável, ao final do exercício, pela apuração dos resultados primário e nominal para fins de verificação do cumprimento da meta fiscal fixada para o exercício.

Já os itens desagregados de receita e despesa apresentados no relatório bimestral são aqueles divulgados pela STN sob o critério “acima-da-linha”. A diferença entre os dois resultados pode ser parcialmente explicada pelas metodologias de apuração de algumas despesas pela STN e pelo BCB, chamada de “Ajuste Metodológico”. Além dos ajustes metodológicos remanesce ainda a chamada “discrepância estatística”, linha de ajuste para compatibilização dos resultados primários acima e abaixo da linha.

O Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais<sup>28</sup>, conhecido com quadrimestral, é elaborado pela STN e pela SOF e apresenta o resultado do cumprimento das metas fiscais, em cumprimento ao disposto no § 4º do art. 9º da LC 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A Tabela 9 apresenta um histórico das deduções de metas<sup>29</sup> e dos ajustes metodológicos apresentados nos relatórios quadrimestrais de final dos exercícios anteriores e uma estimativa para 2023.

<sup>27</sup> A IFI apontou os impactos da denominada PEC da Transição no PLOA de 2023 no RAF 71 de dezembro de 2022. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/603416/RAF71\\_DEZ2022.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/603416/RAF71_DEZ2022.pdf).

<sup>28</sup> Disponível em: [https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais/2023/28?ano\\_selecionado=2023](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais/2023/28?ano_selecionado=2023).

<sup>29</sup> A IFI publicou a Nota Técnica nº 52 - Novo arcabouço fiscal: Análise do texto substitutivo ao PLP 93, de 2023. A Tabela 1 da referida Nota apresenta uma tabela com o valor dos abatimentos das metas de resultado primário efetivamente realizados no ano. Por outro lado, a série apresentada na Tabela 9 deste RAF registra os valores previstos no último DPOF de cada exercício, o que explica a divergência dos valores de abatimentos das metas da LDO nas duas séries.

**TABELA 9. DEDUÇÕES E DISCREPÂNCIAS (R\$ BILHÕES – VALORES CORRENTES)**

Discriminação	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Previsão de Deduções da Meta LDO no último DPOF	106,0	68,1	-	-	-	-	-	79,4	40,5	149,2
Discrepância estatística e ajustes metodológicos	-3,2	-5,6	-8,9	1,4	-2,6	-0,6	-4,0	-0,8	0,8	-26,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração: IFI.

## Com pagamento de precatórios e revisão do PIB, DBGG deverá alcançar 75,0% do PIB em 2023

Alexandre Andrade

A partir da revisão dos valores das contas nacionais trimestrais de 2021 e 2022 e do pagamento do estoque de precatórios de cerca de R\$ 97,0 bilhões ainda em 2023 deverá fazer com que o endividamento bruto do setor público alcance 75,0% do PIB no cenário base da IFI. Por um lado, a revisão dos valores do PIB produziu um deslocamento para baixo nas curvas de dívida (em proporção do PIB). Por outro lado, o pagamento dos precatórios aumenta o nível do indicador em 2023. De todo modo, as projeções indicam um aumento do endividamento do governo geral nos próximos anos, mantidas as demais premissas e projeções macroeconômicas e de resultado primário.

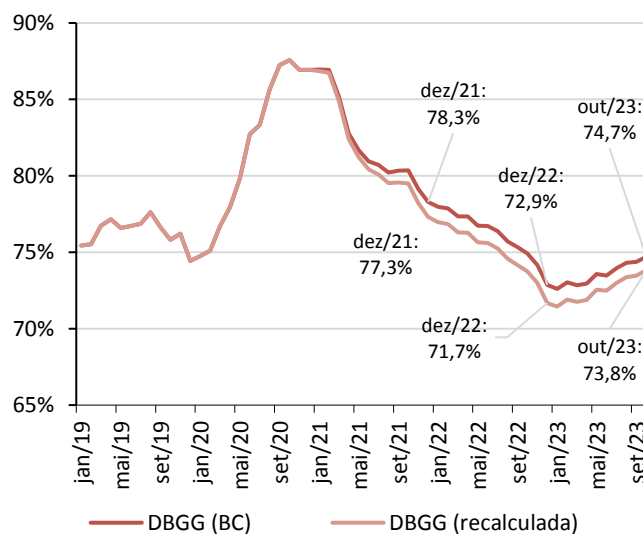
O objetivo deste artigo é apresentar uma estimativa feita pela IFI para as curvas da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), em proporção do Produto Interno Bruto (PIB) e atualizadas até outubro de 2023, a partir da divulgação do resultado das Contas Nacionais Trimestrais, do IBGE, com informações atualizadas até o terceiro trimestre. Nessa divulgação, o IBGE revisou os valores do PIB de 2021 e 2022, o que afetou o nível das curvas de endividamento medidas em proporção do PIB. Apresenta-se também uma atualização para as projeções da DBGG divulgadas no Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF nº 82), de novembro de 2023.

Na divulgação das estatísticas fiscais de 6 de dezembro passado, o Banco Central não havia ainda incorporado as informações das contas nacionais do terceiro trimestre do ano<sup>30</sup>. Assim, com os dados do IBGE, a IFI simulou a série do PIB mensal divulgada pela autoridade monetária para recalculer os indicadores de endividamento em proporção do PIB<sup>31</sup>.

O Gráfico 7 apresenta a trajetória da DBGG, em proporção do PIB, de janeiro de 2019 a outubro de 2023. A revisão da série do PIB pelo IBGE deve ter gerado uma redução de 1 ponto percentual (p.p.) no endividamento bruto em 2021, de 78,3% do PIB para 77,3% do PIB. Em 2022, o indicador deve ter sido de 71,7% do PIB, ante 72,9% do PIB na série mais recente do Banco Central do Brasil (BCB). Em outubro de 2023, de acordo com a série recalculada pela IFI, a DBGG deve ter alcançado 73,8% do PIB, ante 74,7% do PIB medido pelo BCB.

O Gráfico 8 apresenta o mesmo exercício feito pela IFI com as informações da DLSP. O comportamento das curvas é similar ao do verificado na DBGG. A DLSP deve ter encerrado 2021 em 55,1% do PIB, 0,7 p.p. abaixo do valor inicialmente divulgado pelo Banco Central, e ter alcançado 59,3% do PIB em outubro de 2023 (ante 60,0% do PIB na série mais recente do Banco Central).

**GRÁFICO 7. DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL (% DO PIB) - INCORPORAÇÃO DA REVISÃO DO PIB DO TERCEIRO TRIMESTRE DE 2023**



Fonte: Banco Central e IBGE. Elaboração: IFI.

<sup>30</sup> O Banco Central do Brasil estima, a partir das informações das contas nacionais do IBGE, uma série de PIB em bases mensais. Esta série é divulgada e utilizada para o cálculo de alguns indicadores pelo Banco Central, como as séries de endividamento em proporção do PIB. A última atualização da série do PIB mensal disponibilizada pelo BCB ainda não incorporou a divulgação das contas nacionais trimestrais pelo IBGE. Por isso, os valores do PIB mensal foram recalculados pela IFI.

<sup>31</sup> O exercício consistiu em utilizar as informações do PIB mensal do Banco Central do Brasil e das contas nacionais trimestrais do IBGE para obter uma série atualizada do PIB mensal até outubro de 2023. Essa série foi então utilizada para dividir os valores de endividamento para simular as novas curvas da DBGG e da DLSP em proporção do PIB.

A mudança no nível da série de endividamento bruto ensejou a alteração nas estimativas do indicador no horizonte de 2023 a 2033. Além disso, duas premissas consideradas na revisão de cenários publicada no RAF nº 82 foram alteradas. A primeira diz respeito ao pagamento pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do saldo de R\$ 22,6 bilhões ao Tesouro, que deveria ser feita até 2023, mas que teve o pedido de parcelamento feito pelo Ministério da Fazenda aceito pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A devolução desse montante será realizada de forma parcelada entre 2023 e 2030. No último RAF, o parcelamento dos R\$ 22,6 bilhões foi considerado no cenário otimista, enquanto os cenários base e pessimista consideraram a devolução de todo esse montante ainda em 2023.

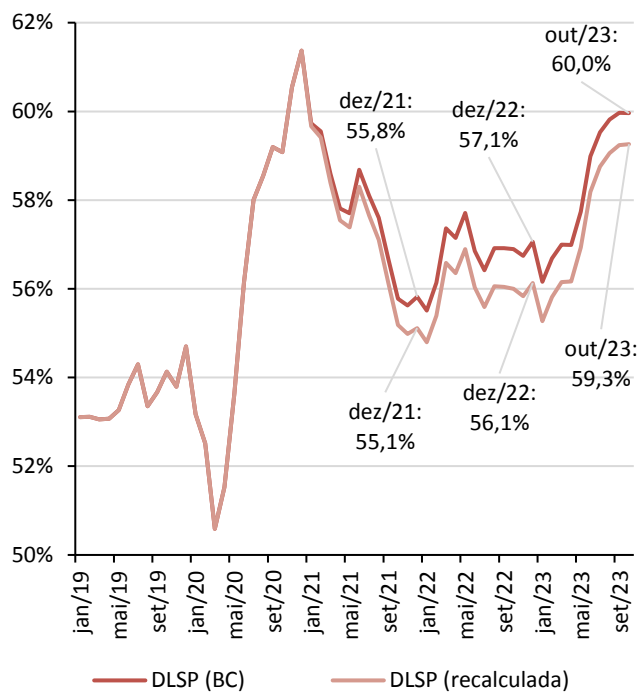
A segunda premissa alterada diz respeito ao pagamento do estoque de precatórios pela União aos detentores dessas obrigações. As Emendas Constitucionais (ECs) nº 113 e nº 114 estipularam um limite para o pagamento dessa despesa pela União até o fim de 2026. Para efeito sobre as despesas e a dívida, a IFI considerou, em novembro, que ocorreria o pagamento integral desse estoque acumulado em 2027 nos cenários base e pessimista.

No cenário otimista, foi contemplada a possibilidade de pagamento do estoque acumulado até 2023 ainda no presente ano. No entanto, essa situação ocorreria em caso de aprovação desse pagamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por meio de crédito extraordinário ainda em 2023. A decisão do STF, favorável à União, considerou inconstitucional o limite fixado nas mencionadas ECs<sup>32</sup>.

Assim, nos três cenários de referência, considerou-se o parcelamento do montante de R\$ 22,6 bilhões devidos pelo BNDES ao Tesouro e o pagamento, em oito anos, via crédito extraordinário, dos R\$ 97,0 bilhões do estoque de precatórios oriundo das regras fixadas nas ECs nº 113 e nº 114. Vale mencionar que o valor exato do crédito extraordinário, a ser aberto por meio de medida provisória, ainda não está definido. A informação mais recente, do Conselho da Justiça Federal, considera R\$ 97 bilhões<sup>33</sup>.

O Gráfico 9 apresenta a nova curva da DBGG em proporção do PIB e compara com a projeção divulgada no RAF nº 82, de novembro de 2023. Mantidas as demais premissas e as variáveis do cenário de médio prazo da IFI, a nova projeção da IFI para a DBGG, medida em proporção do PIB, é de 75,0% do PIB em 2023 (ante 75,2% do PIB em novembro) no cenário base. Em 2024, o indicador subiria a 78,0% do PIB, ante 78,2% do PIB projetado no mês passado. Na média de 2025 a 2033, considerado como médio prazo, a DBGG seria de 86,4% do PIB (ante 87,3% do PIB na revisão de novembro).

**GRÁFICO 8. DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (% DO PIB) - INCORPORAÇÃO DA REVISÃO DO PIB DO TERCEIRO TRIMESTRE DE 2023**

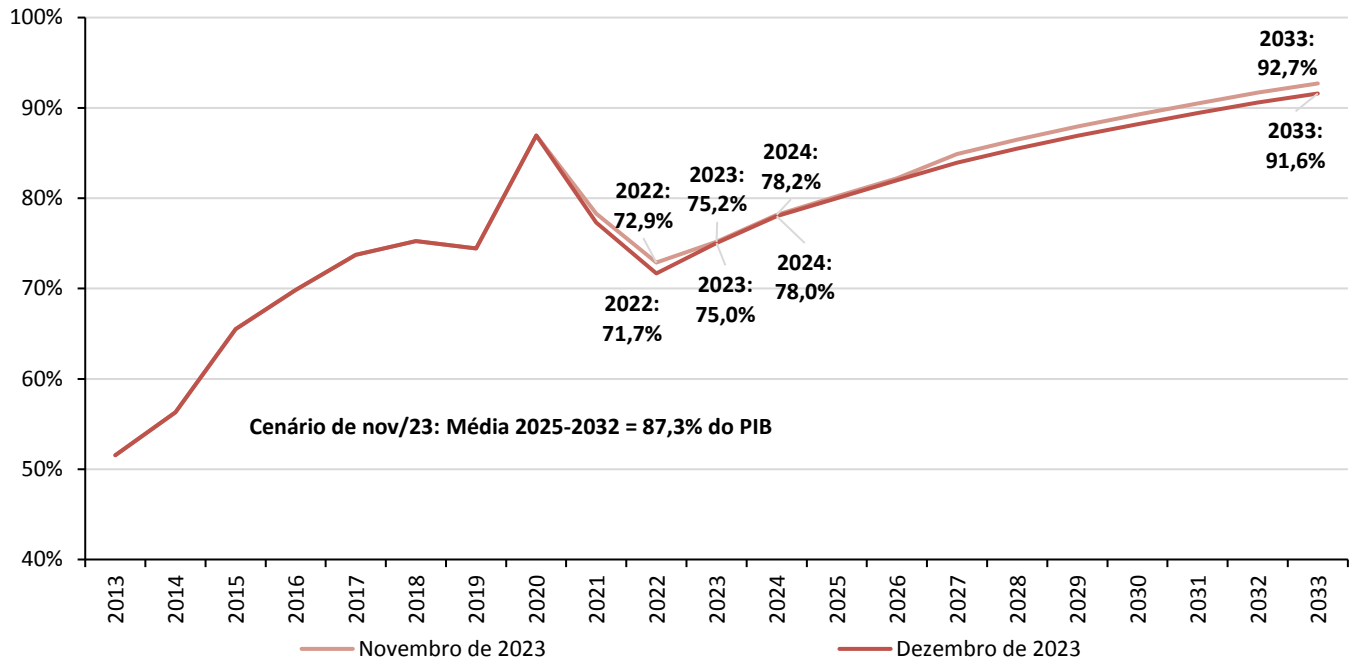


Fonte: Banco Central e IBGE. Elaboração: IFI.

<sup>32</sup> <https://tinyurl.com/3e72bywe>.

<sup>33</sup> Vide, por exemplo, <https://tinyurl.com/5849mcb7>.

**GRÁFICO 9. PROJEÇÕES DA IFI PARA A DBGG EM MOMENTOS SELECIONADOS (2023-2033) - % DO PIB**

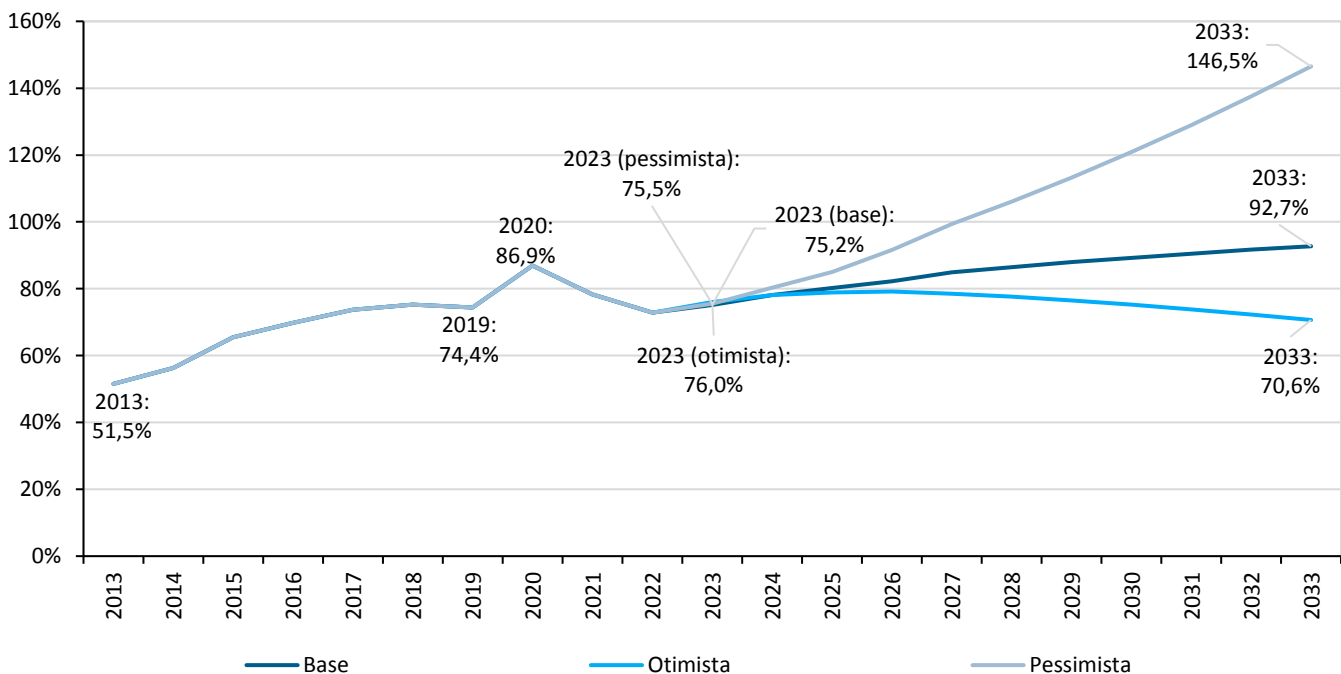


Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

O Gráfico 10 consolida as novas projeções da IFI para a DBGG, em proporção do PIB, nos três cenários de referência.

Mantidas as projeções do cenário macroeconômico e de resultado primário do setor público consolidado, como apresentado no RAF nº 82, a DBGG, em proporção do PIB, deverá crescer nos próximos anos nos cenários base e pessimista. No cenário otimista, o indicador passaria a cair a partir de 2027.

**GRÁFICO 10. PROJEÇÕES DA IFI PARA A DBGG NOS DIFERENTES CENÁRIOS - % DO PIB**



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Por fim, a Tabela 10 atualiza as contas da IFI para o resultado primário requerido para estabilizar a DBGG no nível de 75,0% do PIB, projeção para o indicador, no cenário base, no fim de 2023. O resultado não mudou em relação ao publicado em novembro, isto é, para estabilizar a DBGG no nível projetado de 2023 com juros reais implícitos da dívida em 3,9% a.a. e crescimento real da economia de 2,0% na média de 2025 a 2033, o resultado primário requerido seria de 1,4% do PIB.

**TABELA 10. RESULTADO PRIMÁRIO REQUERIDO PARA ESTABILIZAR A DÍVIDA BRUTA EM 75,0% DO PIB**

DBGG em t		Juros reais implícitos da DBGG							
75,0%		0,5%	1,0%	2,0%	3,5%	3,9%	4,5%	5,0%	5,5%
PIB real (% a.a.)	0,5%	0,0%	0,4%	1,1%	2,2%	2,5%	3,0%	3,4%	3,7%
	1,0%	-0,4%	0,0%	0,7%	1,9%	2,2%	2,6%	3,0%	3,3%
	1,5%	-0,7%	-0,4%	0,4%	1,5%	1,8%	2,2%	2,6%	3,0%
	2,0%	-1,1%	-0,7%	0,0%	1,1%	1,4%	1,8%	2,2%	2,6%
	2,5%	-1,5%	-1,1%	-0,4%	0,7%	1,0%	1,5%	1,8%	2,2%
	3,0%	-1,8%	-1,5%	-0,7%	0,4%	0,7%	1,1%	1,5%	1,8%
	3,5%	-2,2%	-1,8%	-1,1%	0,0%	0,3%	0,7%	1,1%	1,5%

Fonte: Elaboração: IFI.

## Projeções da IFI

### CURTO PRAZO

Projeções da IFI	2023			2024		
	Novembro	Dezembro	Comparação	Novembro	Dezembro	Comparação
PIB – crescimento real (% a.a.)	2,97	2,97	=	1,19	1,19	=
PIB – nominal (R\$ bilhões)	10.687,57	10.864,73	▲	11.337,51	11.525,44	▲
IPCA – acum. (% no ano)	4,64	4,64	=	4,02	4,02	=
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	5,00	5,00	=	5,08	5,08	=
Ocupação - crescimento (%)	1,10	1,10	=	0,90	0,90	=
Massa salarial - crescimento (%)	5,55	5,55	=	1,40	1,40	=
Selic – fim de período (% a.a.)	11,75	11,75	=	9,50	9,50	=
Juros reais ex-ante (% a.a.)	6,22	6,22	=	5,33	5,33	=
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-1,20	-1,20	=	-1,17	-1,17	=
dos quais Governo Central	-1,25	-1,25	=	-1,07	-1,07	=
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	6,90	6,83	▼	6,23	6,22	▼
Resultado Nominal (% do PIB)	-8,10	-8,03	▲	-7,40	-7,39	▲
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	75,16	75,03	▼	78,16	78,00	▼

*ifi*





**ifi** Instituição Fiscal  
Independente

-  /ifibrasil
-  @IFIBrasil
-  @ifibrasil
-  /company/ifibrasil
-  /@ifibrasil
-  github.com/ifibrasil

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