

Para acessar o relatório completo, [clique aqui](#).

2. CENÁRIOS FISCAIS

2.1 Cenários para a receita total, as transferências e a receita líquida

As novas projeções macroeconômicas da IFI, apresentadas na seção anterior, subsidiaram a atualização das projeções das receitas primárias do governo central para o período de 2022 a 2031. Em relação à atualização realizada em maio de 2022¹, houve pouca alteração na projeção do PIB nominal.

As principais motivações para a revisão nas estimativas de arrecadação foram: (i) a surpresa para cima nas receitas em 2022; (ii) as desonerações previstas no Projeto de Lei Orçamentária de 2023 (PLOA 2023), especialmente nos tributos federais incidentes sobre combustíveis; e (iii) as receitas oriundas da atividade de exploração de petróleo e gás natural, incorporando a projeção de produção até 2031 fornecida pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

As projeções de receitas primárias se apoiam nos resultados apresentados pela IFI no Estudo Especial (EE) nº 16², de novembro de 2021. Em linhas gerais, no curto prazo, as elasticidades receita-PIB podem oscilar em torno de 1; no longo prazo, no entanto, as elasticidades tendem a reverter para 1, de modo que a arrecadação evolua alinhada ao crescimento da economia.

Em 2022, as receitas primárias têm tido desempenho acima do previsto em maio, influenciado, principalmente, pelo melhor comportamento da atividade econômica, pela recuperação em curso das condições no mercado de trabalho, pela inflação e pela dinâmica dos preços de commodities, ainda que os preços tenham mostrado arrefecimento a partir da segunda metade do ano.

A título de ilustração, em maio de 2022, a IFI projetava R\$ 1.744,0 bilhões para a receita primária do governo central no acumulado de janeiro a outubro do ano. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Portal Siga Brasil, do Senado Federal, atualizados até outubro, indicam um montante de R\$ 1.855,0 bilhões no período, diferença de R\$ 111,0 bilhões para mais. A surpresa na arrecadação ocorreu nos três principais grupos das receitas (administradas, RGPS e não administradas), embora a maior diferença tenha sido observada nas receitas não administradas (R\$ 61,3 bilhões a mais).

O segundo aspecto relevante na atual revisão de cenários para as receitas reside nas desonerações tributárias realizadas ao longo de 2022. Na revisão de maio, a IFI calculou o impacto da redução permanente de 35% nas alíquotas de IPI. Agora, foi adicionada a previsão contida no PLOA 2023 de manutenção das alíquotas zeradas, no próximo ano, do Programa de Integração Social (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidentes sobre gasolina, etanol, gás natural veicular (GNV), diesel, querosene de aviação e gás liquefeito de petróleo (GLP). De acordo com a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo ao Congresso, essa desoneração corresponde a uma perda de arrecadação de R\$ 52,9 bilhões em 2023.

Somente no cenário otimista a desoneração de tributos sobre combustíveis será integralmente revertida em 2024. A IFI considerou que essa desoneração, apesar de constar no PLOA 2023, não se tornará permanente. Assim, foram assumidas as seguintes premissas: (i) no cenário base, a desoneração (R\$ 52,9 bilhões) será revertida ao longo de dois anos, em 2024 e 2025, metade em cada ano; (ii) no cenário otimista, a reversão ocorrerá integralmente em

¹ Página para acesso ao RAF nº 64, de maio de 2022: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2022/maio>.

² Link para acesso ao documento: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/estudos-especiais/2021/novembro>.

2024; e (iii) no cenário pessimista, a recomposição das alíquotas dos tributos federais mencionados no parágrafo anterior ocorrerá de forma escalonada entre 2024 e 2026.

A Tabela 4 apresenta os impactos sobre a receita primária total provenientes da redução do IPI e das desonerações sobre os combustíveis no horizonte de 2023 a 2031.

TABELA 4. IMPACTOS DAS DESONERAÇÕES DOS COMBUSTÍVEIS NA RECEITA PRIMÁRIA DO GOVERNO CENTRAL (R\$ BILHÕES)

Ano	Cenário base			Cenário otimista			Cenário pessimista		
	Redução do IPI	Desoneração de PIS-PASEP/Cofins e Cide sobre combustíveis	Impacto na receita primária total	Redução do IPI	Desoneração de PIS-PASEP/Cofins e Cide sobre combustíveis	Impacto na receita primária total	Redução do IPI	Desoneração de PIS-PASEP/Cofins e Cide sobre combustíveis	Impacto na receita primária total
2023	-11,9	-52,9	-64,8	-11,9	-52,9	-64,8	-11,7	-52,9	-64,6
2024	-12,7	-28,0	-40,7	-12,7	56,0	43,3	-12,5	-37,5	-50,0
2025	-13,4		-13,4	-13,6		-13,6	-13,3	-20,1	-33,4
2026	-14,2		-14,2	-14,5		-14,5	-14,2		-14,2
2027	-15,0		-15,0	-15,5		-15,5	-15,1		-15,1
2028	-15,9		-15,9	-16,6		-16,6	-16,1		-16,1
2029	-16,8		-16,8	-17,7		-17,7	-17,1		-17,1
2030	-17,8		-17,8	-19,0		-19,0	-18,2		-18,2
2031	-18,8		-18,8	-20,3		-20,3	-19,4		-19,4

* Para a recomposição das alíquotas dos tributos reduzidas ao longo de 2022, a IFI considerou a correção dos valores pela projeção do PIB nominal.

Fonte: Elaboração IFI.

Aumento da produção de petróleo será benéfica para a arrecadação tributária da União nos próximos anos. O terceiro e último aspecto importante a ser considerado na atual revisão de cenários consiste nos recolhimentos associados à exploração de petróleo, incorporando a informação referente à produção prevista pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) no documento intitulado Plano Decenal de Expansão de Energia 2031³. Além da taxa de câmbio e do preço do petróleo no mercado internacional, a IFI passou a considerar a projeção da produção brasileira de petróleo até 2031 no cenário de receitas oriundas da atividade de exploração de petróleo e gás natural. De acordo com a EPE, ao longo da presente década, principalmente na segunda metade, ocorrerá um aumento significativo da produção brasileira de petróleo, impulsionada pelos campos de exploração do pré-sal. Isso, por sua vez, afetará as receitas não administradas da União, como dividendos (da Petrobras) e exploração de recursos naturais.

A Tabela 5 apresenta as projeções para o preço do petróleo (Brent – US\$), a taxa de câmbio (obtida do cenário macroeconômico discutido na seção anterior) e a produção nacional de petróleo (projetada pela EPE e convertida para m³ para efeito de harmonização com a série histórica disponibilizada pela ANP⁴). Para os preços do petróleo, a IFI utilizou projeções da ANP até 2025 e, de 2026 em diante, foram considerados cenários de reversão das cotações a médias históricas das últimas décadas. Os preços do petróleo mais elevados nos próximos três anos se apoiam nos impactos do conflito na Ucrânia.

³ Link para acesso ao documento: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Documents/PDE%202031_RevisaoPosCP_rvFinal_v2.pdf.

⁴ Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

TABELA 5. PREMISSAS ASSUMIDAS PARA VARIÁVEIS QUE AFETAM RECEITAS ORIUNDAS DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL DURANTE O HORIZONTE DE PROJEÇÃO (2022-2031)

Ano	Brent (US\$)			Taxa de câmbio média			Produção de petróleo total (m³)
	Base	Otimista	Pessimista	Base	Otimista	Pessimista	
2022	105,22	112,59	94,70	5,10	5,00	5,30	193.771.200
2023	88,98	97,88	75,63	5,17	4,99	5,60	201.268.300
2024	88,98	97,88	75,63	5,23	5,02	5,76	221.452.800
2025	88,98	97,88	75,63	5,27	5,06	5,89	228.373.200
2026	80,00	88,00	68,00	5,30	5,09	6,02	245.674.200
2027	75,00	82,50	63,75	5,34	5,13	6,16	271.049.000
2028	70,00	77,00	59,50	5,38	5,17	6,31	290.656.800
2029	65,00	71,50	55,25	5,41	5,20	6,47	298.153.900
2030	65,00	71,50	55,25	5,45	5,24	6,62	302.190.800
2031	65,00	71,50	55,25	5,49	5,28	6,79	298.153.900

Fonte: ANP, EPE e Banco Central. Elaboração: IFI.

Importante destacar que a hipótese subjacente aos cenários para as receitas fiscais é a de manutenção da carga tributária nos níveis atuais, sem alteração profunda em alíquotas ou bases de cálculo de tributos. Naturalmente, trata-se de instrumento que pode ser utilizado pelo governo em algum momento para melhorar a trajetória do resultado primário. A inclusão de eventual aumento de carga tributária nos cenários pode ser feita no futuro, se o governo sinalizar ações nessa direção.

2.1.1 Projeções de curto prazo

A Tabela 6 apresenta as novas projeções da IFI para a receita primária do governo central em 2022 e 2023, comparando-as às projeções de maio deste ano. Nos cenários de maio, havia informações disponíveis até março, enquanto na revisão atual os dados estão atualizados com informações do Siga Brasil até outubro.

TABELA 6. PROJEÇÕES DO CENÁRIO BASE DA IFI PARA A RECEITA PRIMÁRIA DO GOVERNO CENTRAL EM 2022 E 2023 (R\$ BILHÕES)

Cenário base (R\$ milhões)	Revisão Mai/22		Revisão Nov/22		Dif. Nov/22-Mai/22	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
1. Receita primária total	2.151,8	2.289,0	2.337,9	2.318,2	186,1	29,2
Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	1.338,9	1.461,4	1.410,8	1.442,3	71,9	-19,2
Arrecadação líquida para o RGPS	511,3	541,2	536,6	568,4	25,3	27,2
Receitas não administradas pela RFB/MF	301,6	286,3	390,5	307,6	88,9	21,3
Incentivos fiscais	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0
2. Transferências por repartição de receita	406,5	437,3	454,0	433,7	47,6	-3,6
3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]	1.745,3	1.851,7	1.883,8	1.884,5	138,5	32,8

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Projeção para a receita primária da União em 2022 cresceu significativamente em relação a maio. Para a receita primária total do governo central de 2022, a IFI passou a prever R\$ 2.337,9 bilhões, montante R\$ 186,1 bilhões superior

ao da projeção de maio. Para 2023, a expectativa é que a receita primária alcance R\$ 2.318,2 bilhões, contra R\$ 2.289,0 bilhões projetados em maio.

Entre maio e novembro, alta na projeção para 2022 das receitas administradas foi de R\$ 71,9 bilhões. Do aumento de R\$ 186,1 bilhões previsto na receita total em 2022, R\$ 71,9 bilhões serão provenientes de incremento nas receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB). A revisão foi motivada pelo comportamento da arrecadação nos últimos meses, assim como da revisão no cenário de atividade econômica.

Projeção para a arrecadação líquida do RGPS cresceu R\$ 25,3 bilhões em relação a maio. Para 2022, a nova projeção da IFI é de R\$ 536,6 bilhões, R\$ 25,3 bilhões a mais do que o esperado em maio (Tabela 6). A revisão na projeção de 2022 foi motivada não apenas pelo PIB nominal mais alto, como também pela melhora nas condições de ocupação no mercado de trabalho. A queda na taxa de desemprego foi mais forte do que projetado no primeiro semestre do ano, principalmente em razão da recuperação do setor de serviços. Para 2023, mesmo com a desaceleração da atividade e consequente aumento no desemprego, a expectativa é de que as receitas do RGPS evoluam em linha com o PIB nominal e alcancem R\$ 568,4 bilhões. Vale lembrar que, pela legislação vigente, 2023 será o último ano da desoneração da folha de pagamento⁵.

Projeção para as receitas não administradas cresceram R\$ 88,9 bilhões em relação a maio. A projeção da IFI para as receitas não administradas em 2022 foi elevada de R\$ 301,6 bilhões para R\$ 390,5 bilhões. O aumento de R\$ 88,9 bilhões) se deve principalmente a uma maior expectativa de recolhimentos com exploração de recursos naturais (petróleo), dividendos da Petrobras e concessões. Para 2023, a projeção subiu R\$ 21,3 bilhões, passando de R\$ 286,3 bilhões para R\$ 307,6 bilhões (Tabela 6).

Relativamente às receitas com exploração de recursos naturais, em 2022, o aumento da projeção para o ano se deu em função dos recolhimentos a mais realizados ao longo de 2022. Em maio, a IFI havia destacado a premissa de maiores preços do petróleo no mercado internacional no curto prazo em razão do conflito na Ucrânia. Nesta revisão, considerou-se que as sanções econômicas aplicadas à Rússia perdurarão por alguns anos, fazendo com que os preços permaneçam em níveis mais elevados em função de restrições na oferta. A partir da segunda metade da década, os preços deverão reverter a médias históricas dos últimos anos.

Forte arrecadação de IR elevou projeção para as transferências aos entes subnacionais em 2022. A nova projeção da IFI para as transferências do governo central por repartição de receita, em 2022, é de R\$ 454,0 bilhões, contra os R\$ 406,5 bilhões previstos em maio. A revisão ocorreu em razão do comportamento dos recolhimentos dos tributos partilhados pela União com os entes subnacionais (IPI e IR), assim como da Lei nº 14.337, de 2022, que prevê repasse adicional de R\$ 7,7 bilhões pela União. Para 2023, a expectativa é de um montante de transferências de R\$ 433,7 bilhões, R\$ 3,6 bilhões a mais que o projetado em maio (Tabela 6).

Como explicado em edições anteriores deste relatório de revisões de cenários, a IFI projeta as transferências a partir de percentuais sobre as receitas administradas. A partir da revisão de dezembro de 2021, em particular, foi necessário considerar a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 112, que elevou em mais 1 ponto percentual a partilha da arrecadação do IPI e do IR com o FPM, a ser implementada gradualmente entre 2022 e 2024.

A nova projeção das transferências para 2023 considera montante menor que o projetado para 2022 (R\$ 433,7 bilhões contra R\$ 454,0 bilhões). A explicação reside na expectativa de níveis médios dos preços de commodities mais baixos

⁵ A Lei nº 14.288, de 31 de dezembro de 2021, prorroga até 31 de dezembro de 2023 a desoneração da folha de pagamento para empresas de 17 setores da economia. Link para acesso à norma jurídica: <https://legis.senado.leg.br/norma/35395664/publicacao/35402280>.

em 2023 comparativamente a 2022, o que afetaria os recolhimentos de IRPJ. Além disso, a redução das alíquotas de IPI é permanente e afetará as transferências aos entes subnacionais em todo o horizonte de projeção.

A partir das novas projeções para a receita primária total e as transferências, a expectativa para a receita líquida do governo central⁶, em 2022, passou a ser de R\$ 1.883,8 bilhões, um aumento de R\$ 138,5 bilhões em relação à projeção de maio. Para 2023, a expectativa da IFI é de uma receita líquida de R\$ 1.884,5 bilhões, contra R\$ 1.851,7 bilhões previstos em maio, diferença explicada, em parte, pela desoneração dos tributos federais sobre combustíveis no montante de R\$ 52,9 bilhões (Tabela 6).

2.1.2 Projeções de médio prazo

Crescimento continuado da economia afeta positivamente a evolução das receitas administradas. Pelo lado das receitas administradas, os cenários consideram incremento contínuo da arrecadação de 2022 em diante, com o crescimento da economia convergindo para taxas ao redor de 2,0% (cenário base), 3,0% (otimista) e 1,0% (pessimista). A atividade econômica também impacta a arrecadação líquida para o RGPS e alguns subgrupos das receitas não administradas, como dividendos, exploração de recursos naturais, contribuição do salário-educação etc.

A projeção de crescimento real do cenário pessimista também melhorou para 2022 e ficou igual para 2023. O aumento dos valores do PIB nominal no cenário pessimista no horizonte de projeção influencia a trajetória das receitas administradas, tornando os valores nominais mais elevados nos anos à frente.

Manutenção do crescimento da economia favorece tanto receitas administradas quanto não administradas. A manutenção de um crescimento real continuado do PIB do tempo pode favorecer também receitas não administradas, como concessões e permissões, ao atrair o interesse do capital estrangeiro por ativos de infraestrutura no Brasil. O crescimento da economia também permite uma recomposição das bases de incidência de vários tributos, podendo eventualmente aumentar, por certo tempo, as elasticidades das receitas governamentais. O EE nº 16 da IFI, já referenciado neste texto, estimou elasticidades da arrecadação em relação ao PIB considerando horizontes de curto e longo prazo, além de situações em que o hiato do produto⁷ é positivo ou negativo.

A Tabela 7 apresenta as projeções de receita total bruta e suas componentes (receitas administradas pela Receita Federal, RGPS e receitas não administradas), além de projeções para as transferências aos entes subnacionais e para a receita líquida nos cenários base, otimista e pessimista, no período de 2022 a 2031.

⁶ A receita líquida da União corresponde às receitas totais deduzidas as transferências por repartição de receita que são destinadas para entes subnacionais. Um exemplo dessa dedução são os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), que consiste no rateio da arrecadação do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IR e IPI).

⁷ Hiato do produto é uma variável não observável que procura medir os desvios do PIB em relação ao que seria o crescimento potencial de uma economia. Se essa diferença é positiva, diz-se que o hiato é positivo; se negativa, o hiato é negativo. E, se a diferença é próxima a zero, considera-se que o PIB está crescendo no nível potencial.

TABELA 7. PROJEÇÕES DA IFI PARA AS RECEITAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL – R\$ BILHÕES

CENÁRIO BASE	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Receita total	2.337,9	2.318,2	2.540,8	2.708,9	2.868,1	3.041,5	3.221,7	3.398,3	3.583,5	3.767,6
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	1.410,8	1.442,3	1.545,0	1.656,7	1.747,8	1.843,1	1.945,8	2.055,5	2.173,8	2.298,2
Arrecadação líquida para o RGPS	536,6	568,4	628,3	666,3	705,3	745,6	788,9	834,5	882,8	933,4
Receitas não administradas pela RFB	390,5	307,6	367,6	386,0	415,0	452,7	487,0	508,3	526,9	536,0
Transferências por repartição de receita	454,0	433,7	461,1	498,9	528,3	559,2	591,7	626,0	662,2	700,3
Receita líquida	1.883,8	1.884,5	2.079,7	2.210,0	2.339,8	2.482,3	2.630,0	2.772,3	2.921,3	3.067,4
CENÁRIO OTIMISTA	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Receita total	2.340,2	2.336,8	2.613,7	2.772,1	2.955,4	3.158,0	3.372,2	3.587,4	3.816,9	4.050,8
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	1.412,4	1.442,5	1.584,3	1.680,9	1.787,8	1.902,1	2.027,2	2.163,1	2.311,8	2.470,9
Arrecadação líquida para o RGPS	537,2	568,5	632,9	676,1	721,6	769,6	822,0	878,3	938,9	1.003,7
Receitas não administradas pela RFB	390,5	325,8	396,4	415,0	445,9	486,3	523,0	546,0	566,2	576,2
Transferências por repartição de receita	454,6	433,8	464,5	506,3	540,5	577,2	616,6	658,9	704,4	753,0
Receita líquida	1.885,6	1.903,0	2.149,1	2.265,8	2.414,9	2.580,8	2.755,6	2.928,5	3.112,6	3.297,8
CENÁRIO PESSIMISTA	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Receita total	2.333,9	2.278,2	2.447,7	2.575,3	2.739,7	2.897,0	3.062,6	3.226,7	3.397,5	3.577,3
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	1.410,3	1.431,9	1.518,2	1.610,6	1.713,1	1.799,6	1.893,3	1.993,1	2.099,8	2.211,8
Arrecadação líquida para o RGPS	536,4	564,3	621,5	656,0	691,6	728,3	768,1	809,8	853,4	908,2
Receitas não administradas pela RFB	387,3	282,1	308,0	308,7	335,0	369,0	401,3	423,7	444,4	457,2
Transferências por repartição de receita	452,4	430,6	455,9	490,9	517,7	545,9	575,7	607,0	639,6	673,9
Receita líquida	1.881,5	1.847,6	1.991,7	2.084,3	2.222,0	2.351,1	2.486,9	2.619,7	2.757,9	2.903,4

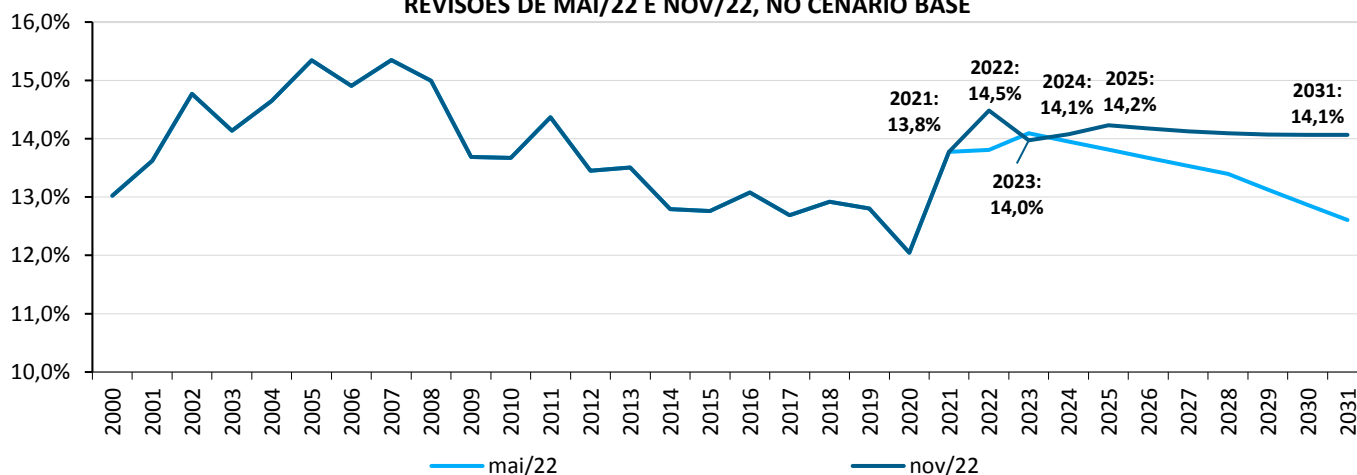
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

O Gráfico 10 apresenta as trajetórias previstas pela IFI para as receitas administradas do governo central no cenário base, excetuando-se as receitas do RGPS, como proporção do PIB, no horizonte de 2022 a 2031. Na média do período, as receitas administradas corresponderiam a 14,0% do PIB na atual revisão das projeções.

Receitas administradas como proporção do PIB devem convergir para 14,1% do PIB. Após a queda observada em 2020, decorrente dos efeitos da pandemia sobre a atividade econômica, as receitas administradas registraram recuperação vigorosa em 2021, quando atingiram 13,8% do PIB. Esse percentual deverá subir em 2022, alcançando 14,5% do PIB. Em 2023, elas cairiam para 14,0% do PIB em razão da manutenção das desonerações de tributos federais sobre combustíveis, além da desaceleração da atividade econômica. Em 2024 e 2025, a receita líquida subiria para 14,1% do PIB e 14,2% do PIB, respectivamente, com o fim gradual dessas desonerações, estabilizando-se em 14,1% do PIB até o fim do horizonte de projeção.

De acordo com os resultados do EE nº 16, a elasticidade das receitas administradas em relação ao PIB foi de 1,02 no curto prazo (tanto para o hiato do produto positivo quanto para o hiato negativo). Para o longo prazo, as elasticidades estimadas foram de 0,98, em caso de hiato positivo, e 0,90, na situação de hiato do produto negativo. As projeções de receitas administradas aqui apresentadas consideram que a elasticidade receita-PIB é igual a 1 no longo prazo.

GRÁFICO 10. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS ADMINISTRADAS/PIB - REVISÕES DE MAI/22 E NOV/22, NO CENÁRIO BASE

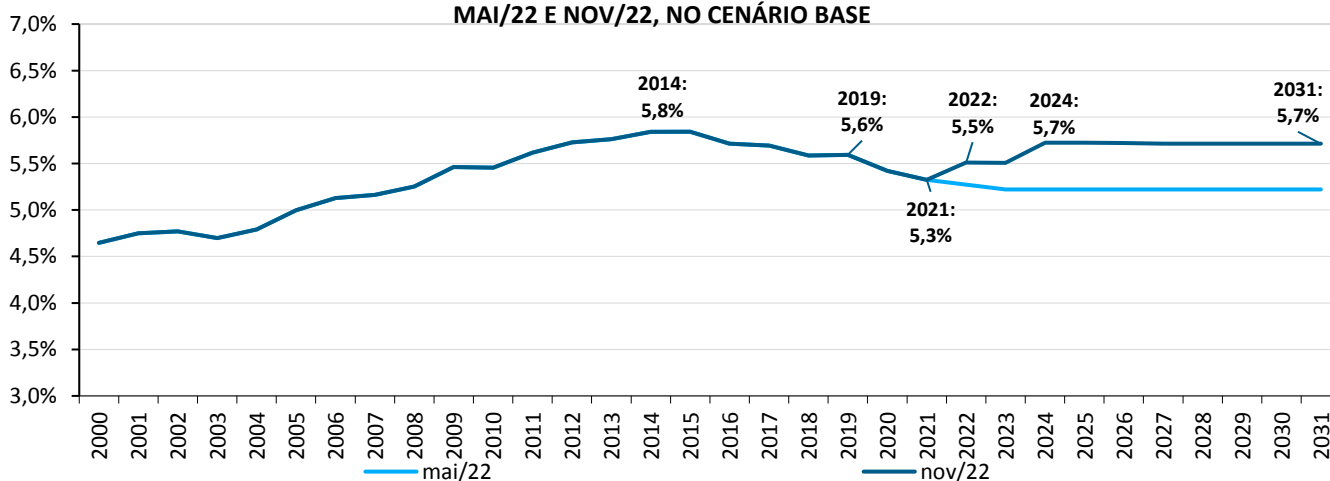


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

Importante destacar que, para efeito das projeções de receita, considerou-se, como curto prazo, o biênio 2022–2023, e, como médio prazo, o período de 2024 a 2031. Isso também vale para os demais subgrupos das receitas primárias, a serem apresentados adiante.

Os resultados para a elasticidade da arrecadação líquida do RGPS em relação ao PIB encontradas no EE nº 16 foram: 0,90 (hiato positivo) e 0,60 (hiato negativo) no curto prazo, e 1,06 (hiato positivo e/ou negativo) no longo prazo. As projeções apresentadas neste relatório contemplam os seguintes valores para essa elasticidade: 1,03 em 2022, 1,00 em 2023, 1,04 em 2024 e 1,00 de 2025 em diante. Essa adaptação foi realizada para contemplar o fim da desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento de 17 setores em dezembro de 2023⁸.

GRÁFICO 11. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS DO RGPS/PIB - REVISÕES DE MAI/22 E NOV/22, NO CENÁRIO BASE



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

⁸ A extensão dessa desoneração até 2023 foi feita por meio da Lei nº 14.288, de 31 de dezembro de 2021. Link para acesso à norma: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14288.htm.

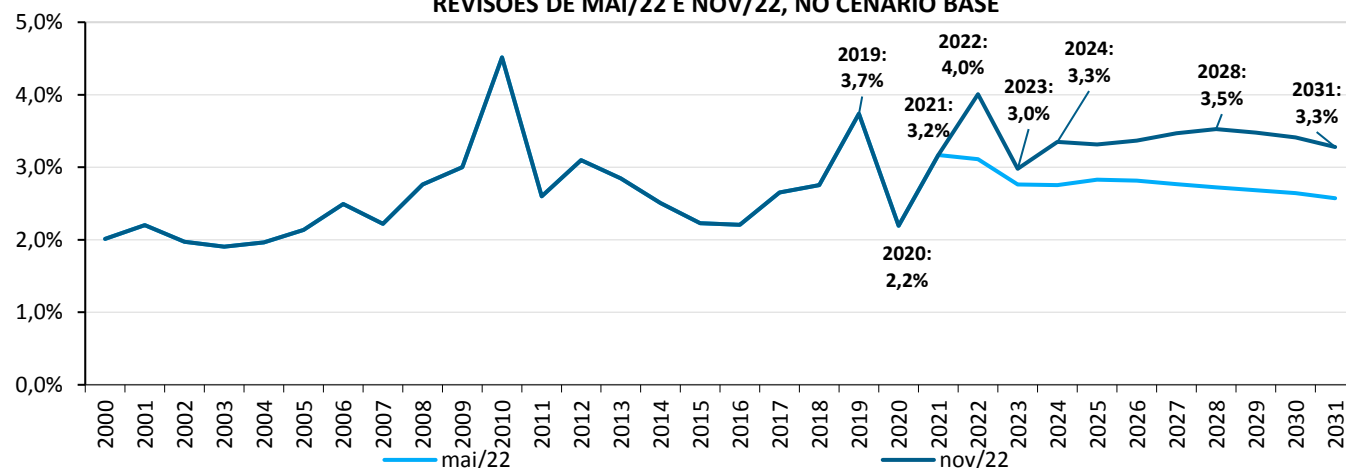
Fim da desoneração fará as receitas do RGPS ganharem participação no PIB nos próximos anos. No longo prazo, uma elasticidade de 1,06 configuraria uma situação em que as receitas do RGPS aumentariam gradativamente a participação no PIB. Nos últimos anos, no entanto, essa proporção tem diminuído, em parte pela desoneração da folha de pagamento das empresas. A título de ilustração, em 2014, a arrecadação líquida para o RGPS respondia por 5,8% do PIB. Em 2019, antes da pandemia, essa participação havia recuado para 5,6% do PIB. Em 2022, a projeção da IFI é que essa proporção fique em 5,5%. A partir de 2024, com o fim da desoneração da folha de pagamento para 17 setores da economia, a arrecadação líquida para o RGPS deverá se estabilizar em 5,7% do PIB (Gráfico 11).

Recolhimentos da exploração de petróleo tendem a impulsionar as receitas não administradas. Para o cenário de receitas não administradas, a modificação mais importante ocorreu, conforme mencionado anteriormente, na expectativa de recolhimentos de exploração de recursos naturais. Para os próximos anos, espera-se um aumento considerável na produção de petróleo no Brasil à medida que ganhe relevância a produção oriunda dos campos do pré-sal. Isso tende a se traduzir em aumento de receitas para o governo central e os entes subnacionais.

Nesta revisão de cenários, além das variáveis preço do petróleo no mercado internacional e taxa de câmbio (R\$/US\$), a IFI passou a considerar a produção prevista pelo Ministério de Minas e Energia em documento já referenciado e intitulado “Plano Decenal de Expansão de Energia 2031”.

As projeções atualizadas pela IFI indicam a possibilidade de as receitas não administradas, impulsionadas pelos recolhimentos de exploração de recursos naturais e dividendos da Petrobras, alcançarem o nível de 3,5% do PIB ao longo da década. Trata-se, no entanto, de uma receita obtida a partir de recursos finitos, ensejando uma importante discussão a respeito da aplicação desses recolhimentos no futuro.

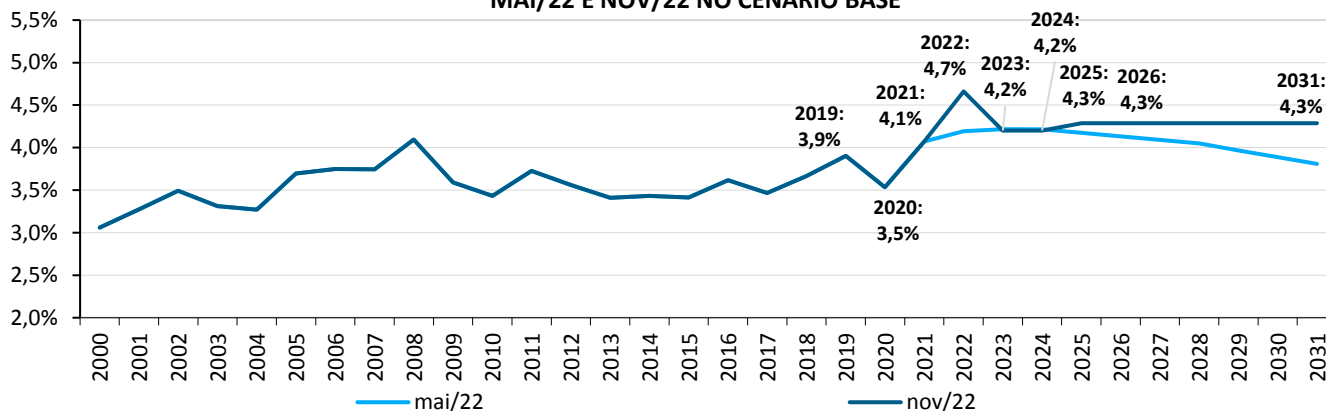
GRÁFICO 12. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS/PIB - REVISÕES DE MAI/22 E NOV/22, NO CENÁRIO BASE



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

Receitas não administradas podem se estabilizar ao redor de 3,5% do PIB nos próximos anos. O Gráfico 12 compara as trajetórias das projeções para as receitas não administradas, como proporção do PIB, referentes às revisões atual (novembro de 2022) e de maio de 2022 no cenário base. O incremento dessa arrecadação entre 2021 (3,2% do PIB) e 2022 (4,0% do PIB) decorreu dos preços do petróleo relativamente mais elevados neste ano em razão do conflito na Ucrânia. O crescimento gradual da receita até 3,5% do PIB em 2028, por sua vez, ocorre em função da produção de petróleo esperada no território brasileiro, ainda que com um preço médio do barril convergindo para US\$ 65 no fim do horizonte de projeção e a taxa de câmbio praticamente estável no período (cenário base).

GRÁFICO 13. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS/PIB - REVISÕES DE MAI/22 E NOV/22 NO CENÁRIO BASE

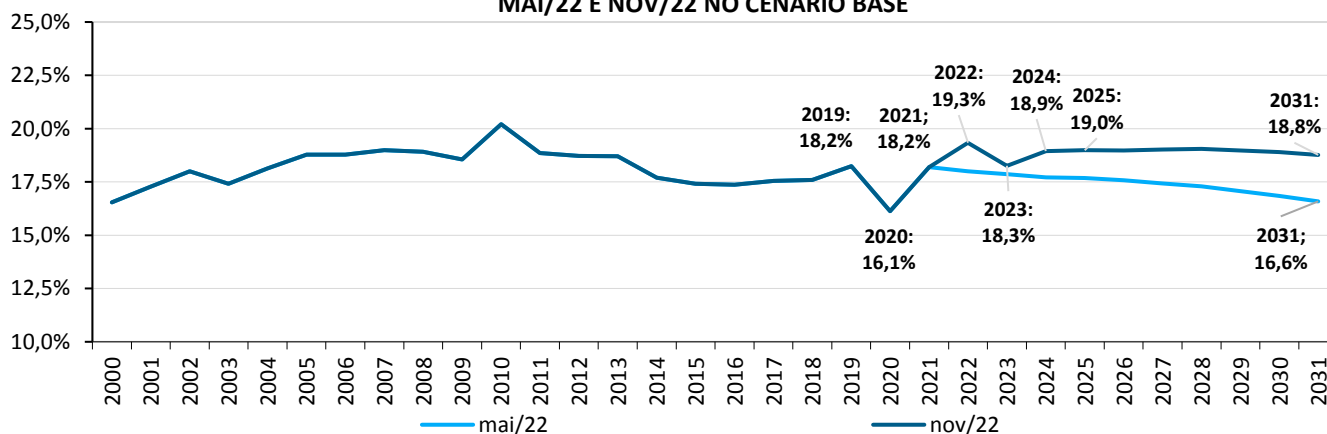


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

O Gráfico 13 apresenta as projeções para as transferências por repartição de receita do governo central até 2031. Após a retração verificada em 2020 (em proporção do PIB), as transferências aumentarão nos próximos anos em razão, principalmente, da expectativa de aumento nas receitas administradas.

No horizonte de projeção da IFI, vincularam-se as projeções das transferências da União a estados e municípios ao cenário das receitas administradas em razão da ausência de projeções para os tributos sobre os quais incide o percentual dessas transferências (IPI e IR). Dada essa premissa, a nova curva de projeção das transferências como proporção do PIB adquiriu formato parecido ao da curva das receitas administradas.

GRÁFICO 14. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITA LÍQUIDA/PIB - REVISÕES DE MAI/22 E NOV/22 NO CENÁRIO BASE

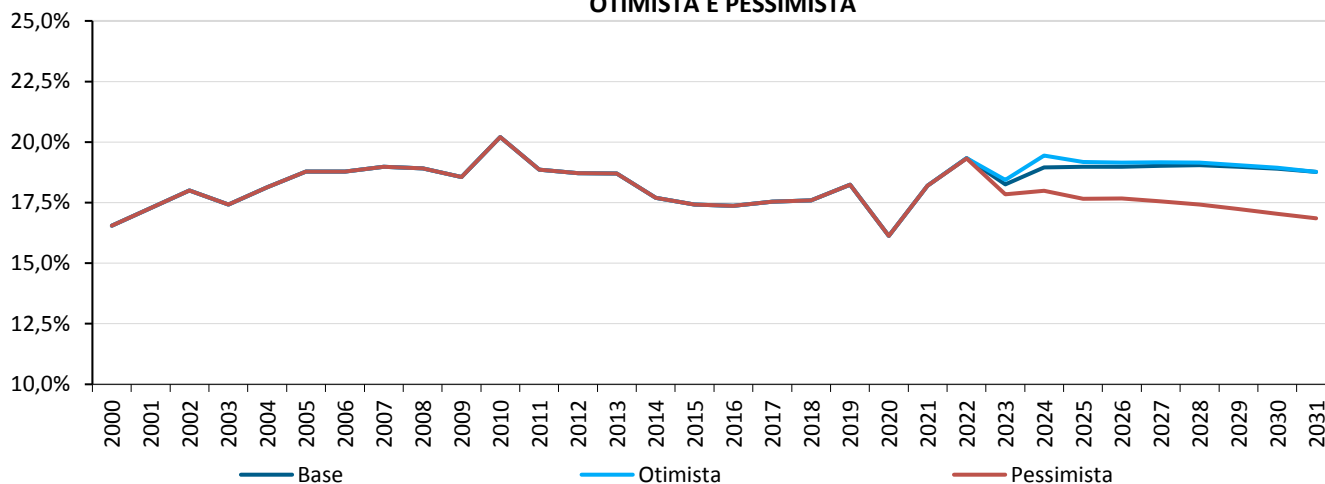


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

Cenário da IFI indica a receita líquida do governo central convergindo para 18,8% do PIB. Por fim, o Gráfico 14 apresenta a projeção da receita líquida para o período de 2022 a 2031. Em 2022, a projeção da IFI é de que a variável atinja 19,3% do PIB. Nos anos seguintes, essa participação oscilará em razão do cronograma de retirada das desonerações dos tributos federais incidentes sobre combustíveis, da evolução das receitas administradas e das receitas não administradas, que alcançarão 3,5% do PIB em 2028. A expectativa é de que a receita líquida alcance o nível de 18,8% do PIB em 2031.

Para concluir a presente seção, o Gráfico 15 apresenta as diferentes trajetórias assumidas pela receita líquida, como proporção do PIB, nos três cenários de referência. Enquanto nos cenários base e otimista a receita líquida se mantém em torno a 19% do PIB, no cenário pessimista, a trajetória do indicador é declinante, alcançando 16,9% do PIB em 2031. No cenário pessimista, o crescimento médio da economia é de 1,0% entre 2024 e 2031, o que indica a importância do crescimento real para a manutenção da dinâmica das receitas primárias da União.

GRÁFICO 15. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITA LÍQUIDA/PIB - CENÁRIOS BASE, OTIMISTA E PESSIMISTA



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

2.2 Cenários para as despesas primárias da União e o resultado primário

Nova projeção para o superavit primário do governo central em 2022 é de R\$ 74,1 bilhões ou 0,8% do PIB. O superavit é superior aos R\$ 50,9 bilhões projetados pela IFI em outubro. O fator principal é o crescimento esperado da arrecadação, como discutido na seção anterior. Pelo lado da despesa, a projeção decresceu R\$ 2,8 bilhões. Decorridos os dez primeiros meses do ano, o cenário para 2022 começa a ficar mais claro. Para 2023, contudo, permanecem as dúvidas quanto aos gastos com Auxílio Brasil (que provavelmente voltará a se chamar Bolsa Família)⁹ e outras despesas que possam compor a chamada PEC da Transição¹⁰. Tanto a magnitude dessas despesas quanto o impacto sobre o cumprimento das regras fiscais ainda são incertos.

No dia 16 de novembro, o governo eleito divulgou a estratégia para a expansão do Auxílio Brasil (ou Bolsa Família), a valorização do salário mínimo, a retomada de investimentos públicos e a recomposição orçamentária de outros programas (como Farmácia Popular e Merenda Escolar). Dada a relevância fiscal da medida em tela, neste RAF, a IFI avalia os impactos fiscais da proposta apresentada.

⁹ O Programa Auxílio Brasil substituiu o Programa Bolsa Família. Na minuta da PEC da Transição, há a sugestão de que o programa poderá ser substituído novamente – provavelmente voltará a se chamar Programa Bolsa Família. A saber, o Art. 1º da PEC da Transição explicita que “(...) Art. 121. As despesas relativas ao programa de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, **ou àquele que vier a substituí-lo**, a partir do exercício financeiro de 2023: (...)”.

¹⁰ Passadas as eleições, o presidente eleito iniciou a transição de governo. Ocorre que tanto Bolsonaro quanto Lula tinham intenção de dar continuidade a benefícios previstos para encerrar em dezembro deste ano. Neste sentido, tem sido noticiada a possibilidade de, dada a restrição existente nas regras fiscais, ser protocolada uma PEC (batizada de PEC da Transição) para possibilitar a execução de tais gastos. A subseção 2.2.2 irá detalhar o conteúdo e as possíveis medidas que devem compor a PEC da Transição.

Feitas essas considerações, o cenário para este ano melhorou, com o crescimento da receita e do PIB nominal exercendo papel preponderante. Porém, a evolução da inflação ao longo de 2022 resultará, para 2023, em um teto de gastos menor do que o previsto no PLOA enviado ao Congresso em agosto. A redução do limite de gastos representa um desafio adicional na aprovação do Orçamento de 2023, mesmo considerando que a inflação menor também afeta positivamente os gastos via mecanismo da indexação.

O cenário para o médio prazo também está pior. Num contexto de expansão fiscal, sem uma âncora bem definida para a trajetória fiscal futura, no cenário base, o resultado primário deve permanecer deficitário em todo o horizonte de projeção da IFI. Analisamos essas e outras questões nos tópicos a seguir. A chamada PEC da Transição poderá abrir espaço para ampliação dos gastos primários via exclusão de todas as despesas com o programa Auxílio Brasil, investimentos (quando houver excesso de arrecadação de receitas correntes), despesas com projetos socioambientais custeadas com doações e despesas de instituições federais de ensino custeadas com recursos próprios, doações ou convênios.

2.2.1 Projeções de curto prazo

No cenário base, a despesa primária deverá chegar a R\$ 1.809,7 bilhões ou 18,6% do PIB em 2022. Para a elaboração dos novos cenários, utilizamos valores realizados até outubro de 2022, sendo que, neste último mês, os dados foram coletados pela IFI no sistema Siga Brasil, do Senado Federal. Observa-se estabilidade, em proporção do PIB, na comparação com o resultado de 2021. Em termos nominais, as despesas primárias da União devem crescer R\$ 196,3 bilhões em relação ao ano passado.

Despesas primárias devem encerrar o ano de 2022 menor que o nível pré-pandemia. O cenário da IFI para as despesas primárias em proporção do PIB indica uma redução de 0,9 p.p. em relação ao observado no nível pré-pandemia (2019) e de 0,7 p.p. em relação ao final da gestão passada (2018). Ao avaliar a composição da redução de 0,7 p.p. que deve ser observada entre 2018 e 2022, observa-se uma contribuição negativa de 0,8 p.p. nas despesas com pessoal, encargos sociais e benefícios a servidores e 0,3 p.p. nas despesas discricionárias¹¹. No lado oposto, as transferências de renda¹² e as outras despesas de custeio¹³ contribuíram para o aumento das despesas no período em 0,1 p.p. e 0,3 p.p., respectivamente. Importa mencionar que, como os dados são expressos em proporção do PIB, vale avaliar a contribuição do crescimento do denominador, isto é, do PIB nominal sobre a variação observada nas despesas primárias no período analisado. Assim, observa-se uma contribuição do crescimento do PIB nominal sobre as despesas primárias de -5,4 p.p.¹⁴ O Gráfico 16 detalha a composição das despesas primárias da União por principais componentes de gastos nos períodos de 2018 e 2022, este último, estimado pela IFI

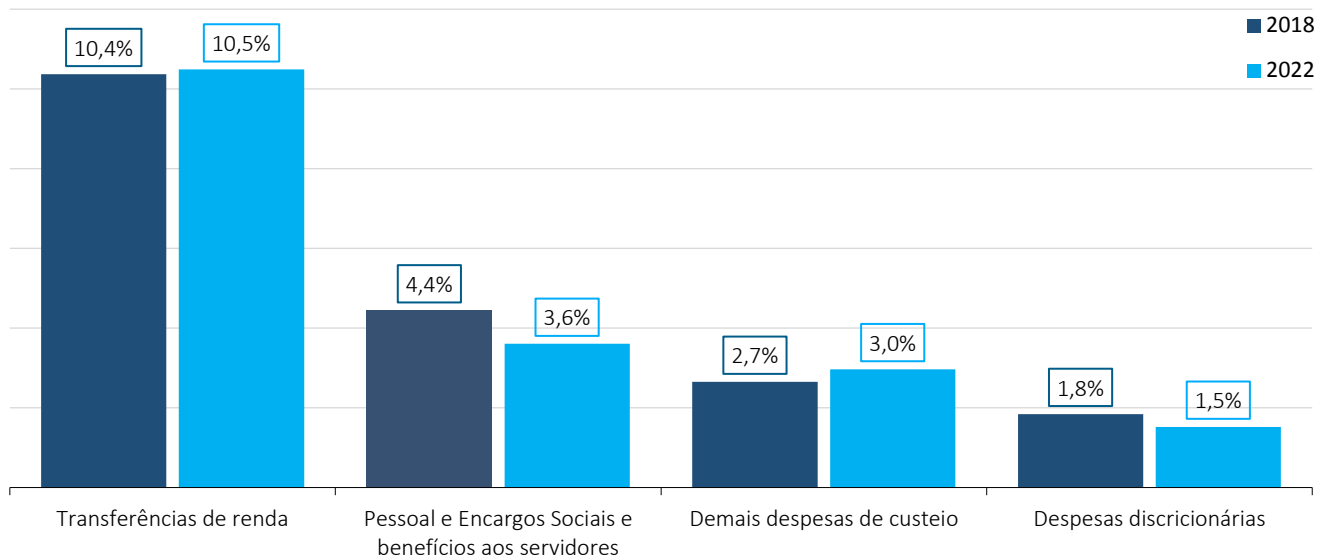
¹¹ Investimentos estão inclusos neste item.

¹² Este item é composto pelas despesas com benefícios previdenciários, abono salarial e seguro desemprego, benefícios de prestação continuada e programa Bolsa família e seu substituto, o Auxílio Brasil.

¹³ Inclui transferências de renda pagas via crédito extraordinário.

¹⁴ O resultado decorre da seguinte equação: $[Desp_{t-4} / \frac{PIB_t}{PIB_{t-4}}] - Desp_{t-1}$

GRÁFICO 16. COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO 2018-2022 (EM % DO PIB)



Fonte: STN e IFI. Elaboração IFI.

TABELA 8. PROJEÇÕES DE NOVEMBRO VERSUS OUTUBRO PARA A DESPESA PRIMÁRIA EM 2022 – CENÁRIO BASE

Discriminação	Realizado 2021	Projeções para 2022			Diferença (% nominal)		
		Governo (em set/22)	IFI (em out/22)	IFI (em nov/22)	IFI nov x Realizado 2021	IFI nov x Gov set	IFI nov x IFI out
Despesa Primária	1.613	1.820	1.813	1.810	12,2%	-0,6%	-0,2%
Obrigatórias	1.489	1.677	1.659	1.661	11,5%	-1,0%	0,2%
Previdência	710	795	792	792	11,6%	-0,4%	0,0%
Pessoal	328	339	337	337	2,7%	-0,7%	-0,2%
Abono e Seguro	46	66	63	65	41,0%	-1,8%	2,3%
BPC	68	80	79	78	14,9%	-2,6%	-1,2%
Bolsa Família / Auxílio Brasil	26	90	98	87	236,4%	-3,4%	-11,1%
Precatórios (custeio e capital)	19	18	18	18	-3,1%	1,8%	1,8%
Complementação ao FUNDEB	22	34	34	34	55,7%	0,0%	0,0%
Subsídios e Subvenções	7	19	19	19	158,4%	0,0%	0,0%
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	11	18	15	15	39,0%	-14,4%	1,5%
Desoneração da folha	7	3	3	3	-57,4%	0,0%	0,0%
Créditos extraordinários	117	57	57	57	-51,6%	-0,7%	0,0%
Demais obrigatórias	128,4	158	143,4	156	21,9%	-1,1%	9,1%
Discricionárias do Executivo	124	143	154	148	19,7%	3,8%	-3,5%

Fonte: STN, Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias e IFI. Elaboração IFI.

Nova projeção da IFI para o RGPS é ligeiramente inferior à projeção de setembro do governo. Excluídas as despesas com sentenças judiciais e precatórios, o crescimento nominal dos gastos previdenciários de janeiro a outubro é de 11,8% na comparação com igual período de 2021. Com dados realizados para boa parte do exercício, passamos a adotar esse percentual para o crescimento do gasto previdenciário no ano (excluídos sentenças e precatórios). Considerando sentenças judiciais e precatórios, o crescimento era de 11,5% e, agora, passa a ser de 11,6%. Com isso, a projeção para os gastos do RGPS passou a ser de R\$ 792,2 bilhões para 2022, frente aos R\$ 795,3 bilhões estimados

pelo Executivo na última avaliação bimestral¹⁵. Em relação a 2021, os R\$ 792,2 bilhões representariam um crescimento nominal de 11,6%, evidenciando uma aceleração, em contraste ao observado nos últimos anos.

Projeção para gastos com pessoal e encargos sociais apresentou leve recuo entre as duas últimas revisões. De janeiro a outubro, o crescimento nominal dos gastos com pessoal, exceto sentenças judiciais e precatórios, é de 2,1%. Restando pouco tempo para o fim do ano e sem previsão de reajustes e contratações significativas ainda em 2022, nesta revisão, adotamos este percentual para projetar o crescimento no ano. Ao acrescentar as despesas com sentenças e precatórios, o gasto com pessoal sairia de R\$ 327,9 bilhões, em 2021, para R\$ 336,7 bilhões, em 2022, alta de 2,7%. A estimativa da IFI é ligeiramente inferior aos R\$ 339,1 bilhões previstos pelo governo em setembro.

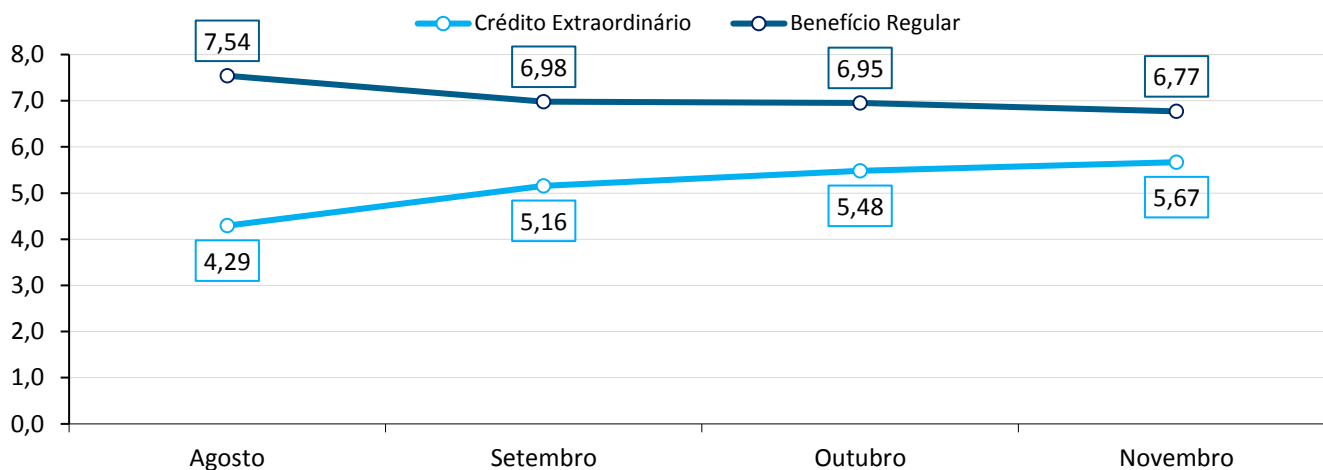
Dados recentes de execução também levaram a uma redução na previsão de gasto com o BPC. Sem considerar sentenças e precatórios, de janeiro a outubro, a despesa com o BPC apresenta crescimento nominal de 15,4%. Nossa estimativa para o gasto no ano considera que essa taxa se manterá no último bimestre. Em 2022, o aumento da despesa, exceto sentenças e precatórios, ficaria em 15,4% e o gasto chegaria a R\$ 76,2 bilhões. Ao incorporar a projeção com sentenças judiciais e precatórios, a estimativa para 2022 chega a R\$ 77,8 bilhões, abaixo dos R\$ 78,7 bilhões estimados em outubro. A projeção atual do Executivo é um pouco superior, R\$ 79,8 bilhões.

A despesa com o Auxílio Brasil (PAB) deve ficar em R\$ 86,8 bilhões, sem contar os créditos extraordinários. A premissa adotada pela IFI é de que o Auxílio Brasil vigorará com o valor mínimo mensal por família de R\$ 400 reais até dezembro deste ano¹⁶ e, a partir de 2023, o Auxílio Brasil começará a ser pago com o valor mínimo mensal de R\$ 600 reais por família. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 123, de 2022, o adicional de R\$ 200 do Auxílio Brasil e a ampliação do público atendido está sendo pago por meio de créditos extraordinários, portanto, destacada da rubrica analisada. Revisamos a projeção para os gastos com o PAB para contemplar a dinâmica recente entre os gastos via créditos extraordinários e dos benefícios regulares. O Gráfico 17 mostra a dinâmica recente destes gastos. Assim, apesar de ser observada uma revisão para baixo nas despesas com o PAB (R\$ 97,6 bilhões para R\$ 86,8 bilhões entre outubro e novembro), isso não significa que de fato houve redução na previsão, mas sim, uma readequação entre recursos extraordinários ou não.

¹⁵ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:44770

¹⁶ Os beneficiários do PAB estão recebendo um adicional de R\$ 200 reais, além do benefício regular de no mínimo R\$ 400 reais, porém esses recursos estão sendo pagos via crédito extraordinário.

GRÁFICO 17. DESPESAS COM AUXÍLIO BRASIL (R\$ BILHÕES, CORRENTES)



Fonte: LOA 2022, Decreto 10.961 e alterações. Elaboração IFI.

Para 2023, a hipótese é de que o adicional de R\$ 200 reais será incorporado ao benefício regular, além de ser adicionado um benefício novo, isto é, um adicional de R\$ 150 reais por criança de até 6 anos que pertença a família beneficiária do PAB. Por hipótese, consideramos que a expansão do programa levará a um gasto mensal de R\$ 14,7 bilhões, cerca de 18% acima dos R\$ 12,4 bilhões gastos hoje com o benefício regular de no mínimo R\$ 400 reais e o adicional de R\$ 200 reais mensais por família. O aumento simula a ampliação do benefício médio para R\$ 600 reais, pago a 21,6 milhões de famílias e 10 milhões de crianças de até 6 anos.¹⁷

Gastos com benefícios autorizados pela EC 123 devem ficar relativamente abaixo do limite máximo. A EC 123, de 2022, autorizou o pagamento de diversos benefícios com objetivo de mitigar os efeitos da inflação sobre a população mais vulnerável. O principal benefício foi o pagamento temporário do adicional de R\$ 200 por família do PAB. Ao analisar os gastos até outubro, observa-se a baixa execução orçamentária para alguns benefícios, como o auxílio para caminhoneiros autônomos e alimentos da agricultura familiar (Tabela 9). O cenário da IFI considera essa baixa execução, de modo que as projeções para esta rubrica foram reduzidas em R\$ 2,0 bilhões em relação ao cenário de outubro.

TABELA 9. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS BENEFÍCIOS DA EC 123, DE 2022

Despesa	Autorizado	Acum. ago-nov	% da Execução
Adicional do Auxílio Brasil	25,5	20,6	80,9
Auxílio Caminhoneiros	5,1	2,1	42,0
Auxílio Gás dos Brasileiros	1,0	0,7	66,0
Auxílio Taxistas	2,0	1,6	79,4
Programa Alimenta Brasil	0,5	0,0	2,2
Compensação aos estados (outorga de ICMS)	3,8	2,9	76,1
Transf. aos entes subnacionais (transporte coletivo)	2,5	2,5	98,4
Total	40,4	30,4	75,2

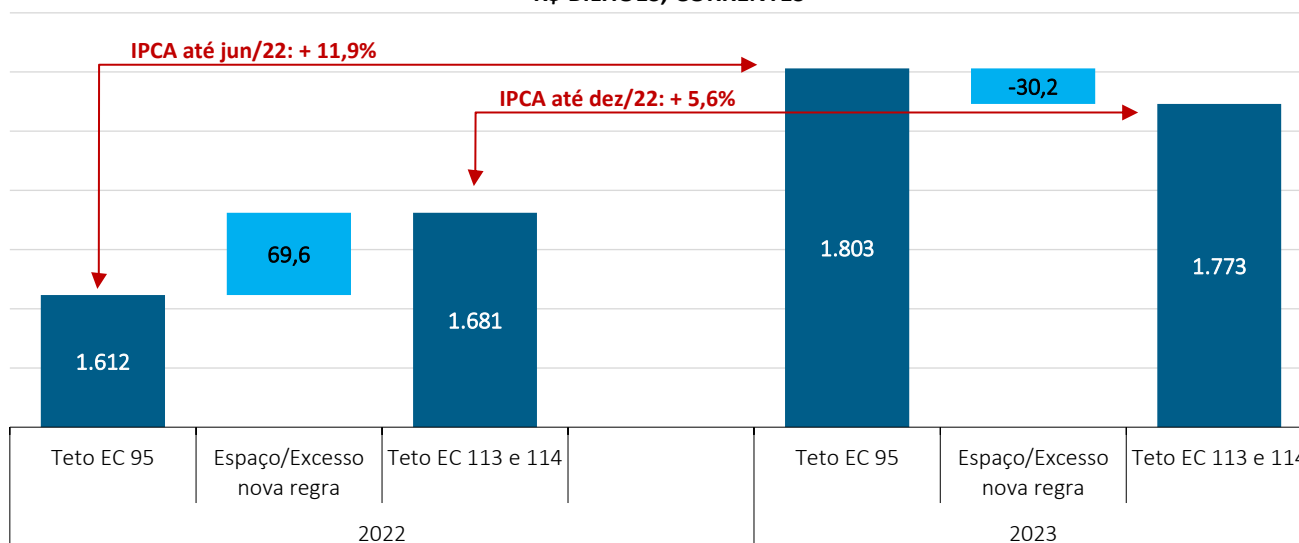
Fonte: SIGA Brasil. Elaboração IFI.

¹⁷ Os efeitos para 2023 e para os anos seguintes desta medida serão detalhados na subseção a seguir.

2.2.2 Projeções de médio prazo

Alteração no teto de gastos por meio das ECs 113 e 114 deve ser restritiva em R\$ 30,2 bilhões em 2023. As ECs nº 113 e 114 alteraram a sistemática de correção do teto de gastos. Antes, o teto correspondia ao limite do ano anterior corrigido pela inflação acumulada em 12 meses até junho do ano anterior. Agora, o limite do ano corresponde ao teto do ano anterior corrigido pela inflação acumulada em 12 meses até dezembro do ano anterior. A mudança abriu um espaço de R\$ 69,9 bilhões para 2022, pois a inflação observada em junho de 2021 (IPCA de 8,4%) foi inferior à observada em dezembro de 2021 (10,1%). Também contribuiu para este resultado o fato de a regra ter sido alterada de forma retroativa. Para 2023, observa-se o contrário, a inflação de junho foi de 11,9%, mas deve encerrar o ano em 5,6%, de acordo com o cenário base da IFI. Assim, se o teto fosse corrigido pela regra antiga, criaria um limite de gastos para 2023 de R\$ 1.803 bilhões, porém, com a regra atual, esse limite deve ser de R\$ 1.773 bilhões.¹⁸ O Gráfico 18 mostra os limites de despesa primária considerando as duas sistemáticas de alteração (IPCA de junho e de dezembro) do teto de gastos e a diferença entre ambos para 2022 e 2023.

GRÁFICO 18. ESPAÇO / EXCESSO FISCAL NO TETO DE GASTOS - COMPARAÇÃO ENTRE METODOLOGIAS. R\$ BILHÕES, CORRENTES



Fonte: STN, IBGE e IFI. Elaboração IFI.

Perto do fim do ano, os riscos em relação ao Orçamento de 2023 e ao teto de gastos aumentaram. Para acomodar as demandas por novos gastos, o maior deles o Auxílio Brasil, o governo eleito aposta suas fichas na aprovação da PEC da Transição.¹⁹ Dentre as medidas, destaca-se a extensão do pagamento adicional de R\$ 200 reais mensais por família no programa social de transferência de renda (atualmente Programa Auxílio Brasil). Também está sendo avaliado o pagamento de um adicional de R\$ 150 reais mensais por criança de até 6 anos de idade que pertença a família beneficiária do programa social de transferência de renda. As Tabelas 10.A e 10.B detalham as alterações propostas pela PEC da Transição no Orçamento de 2023. A seguir, comentamos os principais resultados.

¹⁸ O teto de 2022 foi corrigido com base na estimativa de inflação de 10,18%. A diferença entre a inflação utilizada para a correção do teto e a efetivamente realizada deve ser compensada na definição de teto do ano seguinte.

¹⁹ Uma sugestão (minuta) de redação foi apresentada pela equipe de transição da nova gestão ao Senado Federal no dia 16 de novembro e pode ser acessada em: <https://static.poder360.com.br/2022/11/pec-transicao-16nov2022.pdf>

TABELA 10.A. PEC DA TRANSIÇÃO: ESPAÇO NO TETO DE GASTOS NO PLOA DE 2023

Discriminação	R\$ bilhões ou %
Teto de gastos em 2022 (base de cálculo do limite de 2023) [A]	1.681,2
<i>Inflação 2022 - Previsão PLOA 2023 [A.1]</i>	7,2%
Teto de gastos em 2023 (previsto no PLOA 2023) [B] = [A] * (1+ [A.1] + 0,12%)	1.800,3
<i>Inflação 2022 - Cenário IFI [A.2]</i>	5,6%
Teto de gastos em 2023 (Cenário IFI) [C] = [A] * (1+ [A.2] + 0,12%)	1.773,1
Dif. Teto PLOA x Teto IFI [D] = [B] - [C]	27,2
Despesas primárias + Transferências (PLOA 2023) [E]	2.321,1
Exclusões do Teto de gastos (PLOA 2023) [E.1]	520,8
Despesas sujeitas ao teto (PLOA 2023) [F] = [E] - [E.1]	1.800,3
Exclusões do Teto de gastos (PEC da Transição) [E.2]	130,5
Despesas sujeitas ao teto (PEC da Transição + PLOA 2023) [G] = [E] - [E.1] - [E.2]	1.669,8
Espaço no teto (Sem PEC da Transição) [H.1] = [C] - [F]	-27,2
Espaço no teto (Com PEC da Transição) [H.2] = [C] - [G]	103,3

TABELA 10.B. PEC DA TRANSIÇÃO: IMPACTO DA PEC DA TRANSIÇÃO NO PLOA 2023

Exclusões ao teto previstas no PLOA e na PEC da Transição	R\$ bilhões
PEC da Transição [E.2]	130,5
Retirada do Auxílio Brasil (PAB) do teto de gastos	106,6
Investimentos (6,5% do excesso de arrecadação de 2021)	23,0
Meio ambiente com recursos de doações	0,0
Instituições Federais de ensino com recursos próprios, doações ou convênios	0,9
Exclusões já previstas no teto (PLOA 2023) [E.1]	520,8
Transferências por repartição de receita	444,9
Demais despesas primárias	75,9
Gastos extrateto não previstos no PLOA, mas autorizados pela PEC da Transição	R\$ bilhões
Autorização complementar para gastos com PAB [I]	69,8
Adicional de R\$ 200 reais	51,8
Benefício de R\$ 150 reais por criança de até 6 anos	18,0
Impacto potencial da PEC da Transição [J] = [H.2] + [I]	173,1
Ampliação das despesas não sujeitas ao teto de gastos [K] = [E.2] + [I]	200,3

Fonte: PLOA 2023 e IFI. Elaboração IFI.

Teto de gastos será menor do que previsto no PLOA de 2023 dado o recuo da inflação. O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2023 foi encaminhado ao final de agosto considerando uma previsão para a inflação de 2022 de 7,2%. Como a inflação medida pelo IPCA é utilizada para correção do teto de gastos, o limite para as despesas de 2023 corresponde ao limite de 2022 (R\$ 1.681,2 bilhões) corrigido pelo IPCA de 2022 (7,2% estimado pelo Executivo no PLOA).

De acordo com a regra do teto de gastos (§§ 12 a 14 do art. 107 do ADCT), o Poder Executivo deve revisar a estimativa para inflação mensalmente e encaminhar à comissão mista. A inflação a ser utilizada para a correção do teto de gastos deverá ser a realizada até o mês disponível e a estimativa do executivo para até dezembro. A diferença entre a inflação utilizada na correção do teto e a efetivamente observada deverá ser compensada na definição do teto do ano seguinte. Como no ano de 2022, a inflação utilizada para corrigir o teto foi de 10,18%, mas o IPCA efetivo foi de 10,06%, a diferença (0,12%) deverá ser considerada na definição do teto para 2023.

De acordo com a grade de parâmetros enviada pelo Poder Executivo à Comissão Mista, o IPCA de 2022 deverá ser de 5,7%²⁰ e não mais 7,2% conforme evidenciado no PLOA 2023. Assim, o teto de gastos de 2023 também deverá ser menor que o considerado para a elaboração do PLOA. Usando a inflação estimada pela IFI (muito similar ao cenário mais recente do Poder Executivo) o teto de gastos para 2023 deverá ser de R\$ 1.773,1 bilhões ao invés de R\$ 1.800,3 bilhões (item [B] da Tabela 10) compatível com o PLOA de 2023.

Assim, a própria realização de uma inflação menor que o projetado no PLOA deverá reduzir o teto de gastos em R\$ 27,2 bilhões. Como as despesas foram projetadas em R\$ 1.800,3 bilhões, na ausência de outras alterações, haverá uma necessidade de redução de dotações para readequar o orçamento a um teto de gastos menor. Vale dizer que boa parte das despesas primárias da União são indexadas à inflação, de modo que as dotações para tais gastos, tudo mais constante, também podem ser reduzidas.

Voltando ao PLOA, as despesas primárias e as transferências aos entes subnacionais, realizadas por repartição de receita, foram previstas em R\$ 2.321,1 bilhões. As despesas não sujeitas ao teto de gastos correspondem ao valor de R\$ 520,8 bilhões e, por resíduo, as despesas sujeitas a limitação do teto de gastos foi previsto em R\$ 1.800,3 bilhões para 2023. A PEC da Transição propõe retirar despesas do teto de gastos, sem alterar o limite previsto na regra, ou seja, o teto continuaria sendo R\$ 1.773,1 bilhões, mas as despesas sujeitas ao teto de gastos seriam reduzidas e as despesas não sujeitas ao teto seriam majoradas na mesma proporção.

PEC da Transição exclui R\$ 130,5 bilhões do teto de gastos e abre um espaço de R\$ 103,3 bilhões para 2023.

Essa modificação proposta pela PEC da Transição abriria um espaço no teto de gastos de R\$ 103,3 bilhões para 2023. As despesas que passarão a ser excluídas do teto, caso a PEC seja protocolada e aprovada na forma proposta, somam R\$ 130,5 bilhões para 2023. Essas despesas correspondem a:

- R\$ 105,7 bilhões referente ao orçamento para o Programa Auxílio Brasil. Esse valor é compatível com o pagamento médio de R\$ 405 reais mensais por família para um público de 21,6 milhões de famílias. Além disso, foi considerado o valor de R\$ 0,85 bilhões referente ao apoio aos entes subnacionais por meio de índice de gestão descentralizada e para gestão, administração e operacionalização do programa. Juntos, somam R\$ 106,6 bilhões a serem excluídos do teto de gastos.
- R\$ 23,0 bilhões referente a execução de investimentos. A PEC da Transição explicita que ficará fora do teto de gastos as despesas com investimentos em montante correspondente ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2022, limitada a 6,5% do excesso de arrecadação das receitas correntes de 2021.²¹ Em que pese a dotação para investimentos (grupo de natureza da despesa (GND) 4) no PLOA 2023 ser relativamente inferior a esse valor (R\$ 22,4 bilhões), o Relator do Orçamento poderá alterar a dotação, de modo que até o limite de R\$ 23,0 bilhões, o valor não constará nem no teto e nem na meta para resultado primário.
- R\$ 12 milhões para gastos com meio ambiente custeadas com doações. Este é o valor que consta no PLOA de 2023.
- R\$ 909 milhões para gastos das Instituições Federais de ensino custeadas com recursos próprios, de doações ou de convênios. Este é o valor que consta no PLOA de 2023.

Além de excluir despesas do teto de gastos, a PEC da Transição permite a expansão do Programa Auxílio Brasil (ou Bolsa Família), sem a necessidade de compensação e dispensado da vedação relativa à Regra de Ouro (Inciso III do

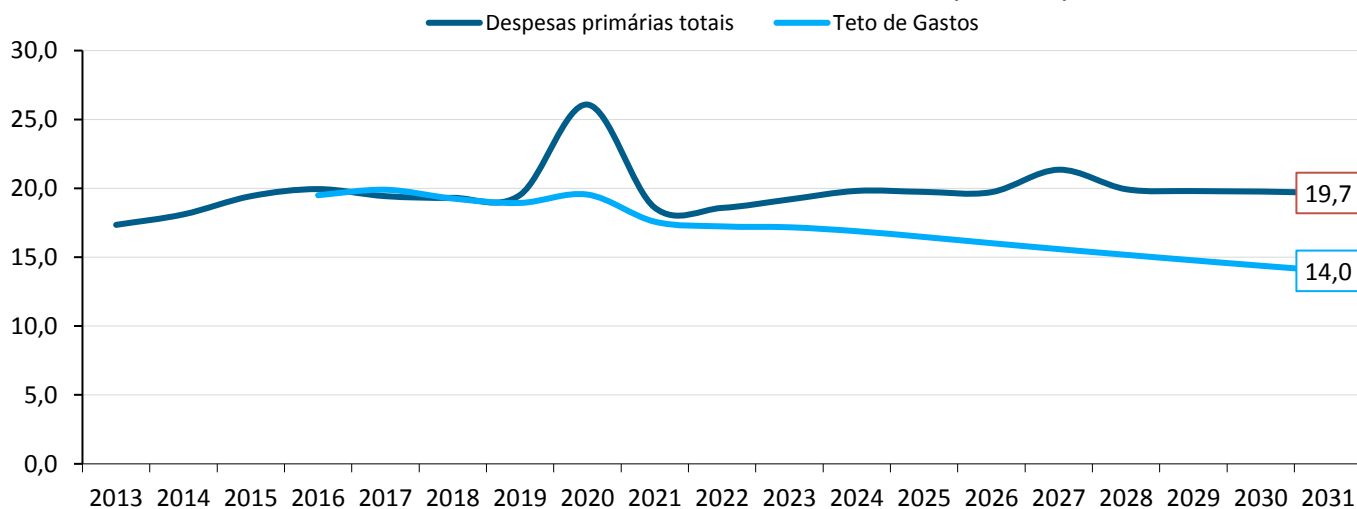
²⁰ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9205781&ts=1668632564221&disposition=inline>

²¹ Em 2021, a receita corrente foi de R\$ 1.986 bilhões, mas a previsão atualizada foi de R\$ 1.633 bilhões. Assim, o excesso em relação a previsão foi de R\$ 353 bilhões. Aplicando o percentual proposto pela PEC da Transição (6,5%) sobre o excesso, chega-se aos R\$ 23 bilhões de limite.

Caput do Art. 167 da Constituição). Na justificativa da PEC de Transição, consta que “o dispositivo viabilizará a manutenção do benefício de R\$ 600,00” e que “o artigo assegurará as condições para a concessão de benefício adicional às famílias que tenham crianças de até 6 anos”. Logo em seguida, o texto explicita que são necessários R\$ 70 bilhões adicionais ao previsto no PLOA para atendimento dessas demandas.

PEC da Transição aumenta em R\$ 200,3 bilhões o rol de despesas excluídas do teto de gastos. A exclusão de R\$ 130,5 bilhões do teto de gastos e a expansão do programa de transferência condicionada de renda no valor de R\$ 69,8 bilhões aumenta o volume de despesas não sujeitas a regra do teto de gastos em R\$ 200,3 bilhões para 2023. Importa destacar que as despesas sujeitas ao teto de gastos, excluídas as transferências aos estados e municípios, seguiu a despesa primária total até 2018. A partir de 2019 a exclusão de gastos adicionais da regra do teto desviou a trajetória dos gastos primários totais da trajetória proposta pelo limite máximo de gastos das despesas sujeitas à regra. O Gráfico 19 mostra a trajetória das despesas primárias totais (realizado até 2021 e cenário base da IFI a partir de 2022) e do limite de gastos proposto pela regra fiscal. É possível observar o descolamento das duas séries a partir de 2019, quando começaram a surgir novas exclusões à regra fiscal.²²

GRÁFICO 19. DESPESAS PRIMÁRIAS E LIMITE DE GASTOS (% DO PIB)



Fonte: STN e IFI. Elaboração IFI.

Com PEC da Transição, aumento potencial nas despesas primárias da União é de R\$ 173,1 bilhões para 2023. Assim, além de abrir um espaço no teto de gastos para 2023 no valor de R\$ 103,3 bilhões, a PEC da Transição também permite a expansão de gastos com programa de transferência condicionada de renda estimado em R\$ 69,8 bilhões. Somando estes dois itens, tem-se que as despesas primárias da União têm um potencial de aumento de R\$ 173,1 bilhões em relação ao PLOA de 2023. No entanto, o atingimento desse potencial de expansão fiscal dependerá do que o governo fará com o espaço que será aberto no teto de gastos.

A PEC da Transição não explicita a destinação do espaço aberto no teto de gastos, mas informa que a mesma “se destinará, exclusivamente, ao atendimento de solicitações da equipe de transição”. Tem sido noticiada a intenção de aumento do salário mínimo, recomposição de dotações relativo ao Farmácia Popular e Merenda Escolar, além de retomada de obras paralisadas. Ao considerar esses itens, os valores não chegam ao espaço aberto no teto de gastos.

²² Em 2019 a EC 102 excluiu R\$ 46,1 bilhões referente a revisão do contrato de cessão onerosa; 2020 os gastos com a pandemia de covid-19 não estavam sujeitos à regra; 2021 a EC 109 excluiu gastos com programas sociais (Auxílio Emergencial) e outras despesas relativas a pandemia de covid-19; 2022 a exceção veio por meio das ECs 113 e 114; 2023 em diante a exclusão decorre da PEC da Transição.

Uma outra alternativa seria ampliar a flexibilidade do teto de gastos e não consumir todo o espaço aberto na regra. Vale lembrar que na ocasião da tramitação da PEC dos Precatórios, que resultou nas ECs 113 e 114, todo o espaço aberto no teto de gastos para 2022 foi utilizado ainda na tramitação do orçamento. Assim, durante a execução orçamentária, o governo precisou realizar diversos bloqueios afim de adequar o orçamento ao cumprimento do teto de gastos²³. A flexibilização faria com que o aumento das despesas para 2023 ficasse abaixo dos R\$ 173,1 bilhões, na perspectiva do PLOA.

O cenário base da IFI supõe a flexibilização do teto de gastos, isto é, as despesas primárias somadas às transferências aos entes subnacionais por repartição de receitas devem ficar R\$ 79,0 bilhões abaixo do gasto potencial previsto no PLOA de 2023 já considerando os efeitos da PEC da Transição.

O cenário da IFI considera as seguintes hipóteses:

- Salário mínimo de R\$ 1.320 reais para 2023. Esse valor corresponde ao valor do salário mínimo previsto no PLOA de 2023 (R\$ 1.300 reais) corrigido pelo crescimento econômico médio dos últimos 5 anos. Para os anos seguintes, o salário mínimo cresce de acordo com o crescimento econômico médio dos últimos 5 anos mais o INPC do ano anterior. Os cenários otimista e pessimista seguem a mesma regra, porém com premissas para PIB e inflação distintos.
- Recomposição dos gastos discricionários. As despesas discricionárias foram de 2,3% do PIB na média entre 2008 e 2014. Com a crise econômica e fiscal do período de 2014-2016, as despesas discricionárias foram reduzidas substancialmente, de modo que durante a vigência do teto de gastos e antes da pandemia de covid-19, a média das despesas discricionárias se situaram em 1,8% do PIB e hoje encontra-se em 1,5% do PIB (previsão para 2022). Nosso cenário base supõe uma recomposição para o nível pré-pandemia, isto é, 1,8% do PIB com expansão sendo realizada de forma gradual e se estabilizando neste limite a partir de 2024. O cenário pessimista assume a mesma trajetória do cenário base, mas a hipótese é de recomposição compatível com o período pré-crise 2014/16, ou seja, atinge 2,3% do PIB a partir de 2024. No cenário otimista também há recomposição das discricionárias para 1,8%, mas só atinge esse valor a partir de 2026.
- Em todos os cenários há aumento do programa de transferência condicionada de renda. A diferença entre os cenários da IFI, consiste nas premissas macroeconômicas e nas hipóteses referente a quantidade de beneficiários/valor médio do benefício. Nos cenários base e otimista a despesa com esse programa em percentual do PIB decresce ao longo do tempo dada a redução gradual de famílias elegíveis ao programa. O cenário pessimista supõe que os gastos se mantem constante em proporção do PIB, evidenciando a dificuldade de redução da quantidade de famílias necessitadas do benefício devido um contexto macroeconômico mais adverso.
- Reajuste de remuneração dos servidores. Os cenários da IFI supõem que haverá reajuste para os servidores em 2023 nos moldes do que foi proposto para o judiciário, isto é, 18% parcelado em 4 tranches²⁴. Além disso, há diferentes hipóteses para o crescimento vegetativo dessas despesas.²⁵

Nos Relatórios de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 68 e nº 69, a IFI alertou para a incompatibilidade com as regras fiscais da prorrogação dos estímulos concedidos em 2022 para 2023. Ao considerar a prorrogação do adicional de R\$ 200 reais do Programa Auxílio Brasil e as desonerações temporárias para o setor de combustíveis, o deficit primário

²³ A IFI explorou esse tema no RAF de outubro. Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/601316/RAF69_OUT2022.pdf.

²⁴ Ver: <https://www.camara.leg.br/noticias/907921-projeto-preve-reajuste-de-18-em-subsidio-de-ministros-do-stf/>

²⁵ No cenário base o crescimento vegetativo é de 0,8% (média de 2010 a 2019), no pessimista 1,4% (média de 2010 a 2014) e no otimista 0,3% (média de 2015 a 2019).

poderia chegar a 1% do PIB. Na ausência de prorrogação destes estímulos, o deficit seria de 0% do PIB. Nesta nova edição do RAF atualizamos a projeção incorporando no cenário base a prorrogação desses estímulos sobre a demanda agregada e adicionando outros que estão em discussão no momento, no âmbito da PEC da Transição. Com isso, as despesas primárias chegariam, no cenário base, em 19,2% do PIB em 2023.

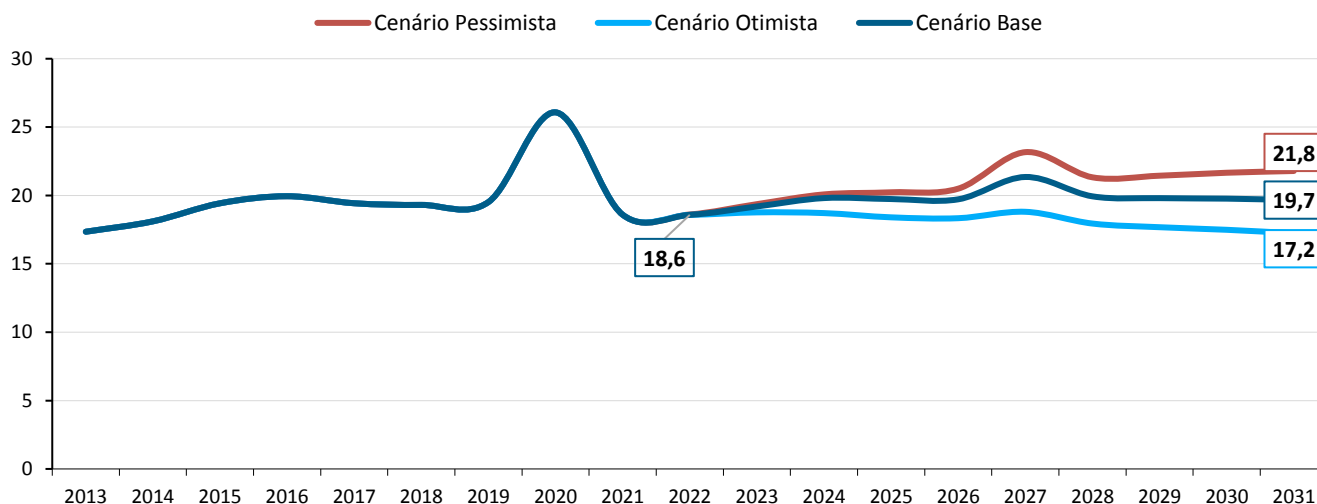
A incerteza em relação ao futuro das regras fiscais traz um risco adicional ao cenário de curto e médio prazos.

Excepcionalizar as despesas com Auxílio Brasil do teto de gastos, sem adequar a regra à nova estrutura de despesas da União, pode elevar o nível geral das despesas primárias até o final de 2031. A equipe de transição governamental propôs a exclusão do Programa Auxílio Brasil, investimentos pagos com excesso de arrecadação, gastos com meio ambiente e de instituições federais de ensino cuja fonte de recursos seja doação, recursos próprios ou convênios (estas duas últimas fontes de receita apenas para as instituições de ensino) do teto de gastos. Nesta hipótese e supondo que o teto de gastos não será mais alterado após esta exclusão da base de cálculo, como o teto exceto gastos excepcionalizados pela PEC da Transição não contemplam adequações na definição do limite, o espaço aberto poderá ser utilizado para outras ações. Neste contexto, discute-se a valorização do salário mínimo, recomposição orçamentária dos programas Merenda Escolar e Farmácia Popular.

O cenário de médio prazo para as despesas primárias pressupõe crescimento das despesas primárias acima do atual teto de gastos.

O cenário de médio prazo para as despesas primárias da União pressupõe que as despesas primárias seguirão seu curso natural de evolução, sem que haja medidas restritivas em relação às despesas primárias. Como há muita incerteza em relação ao arcabouço de regras fiscais, a opção atual se mostra adequada para explicar os riscos fiscais associados a trajetória da estrutura de despesas que vem sendo desenhada pelo governo (Gráfico 20).

GRÁFICO 20. DESPESA PRIMÁRIA DA UNIÃO - DIFERENTES CENÁRIOS (EM % DO PIB)



Fonte: STN e IFI. Elaboração IFI.

No cenário base, a expectativa é de que o gasto chegue a 19,7% do PIB em 2031. Nos cenários alternativos, a despesa primária varia basicamente em função dos parâmetros macroeconômicos, como inflação e PIB e de hipóteses diferentes para investimentos e programa social de transferência condicionada de renda.

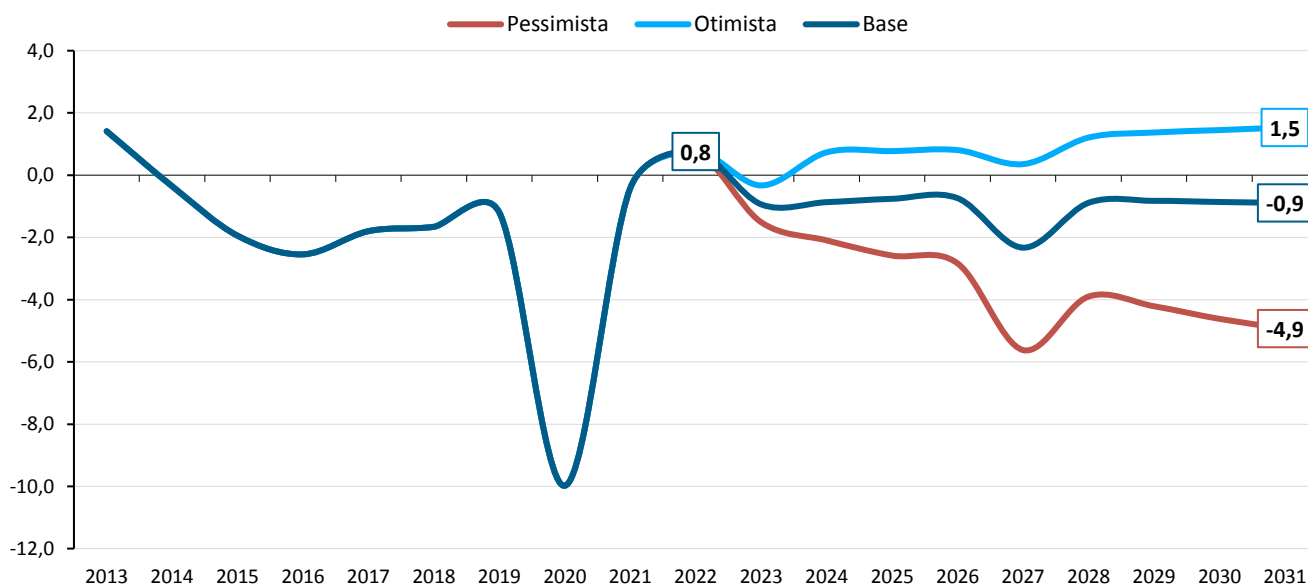
No cenário base, o resultado primário permanece deficitário durante todo o horizonte de projeção da IFI. A PEC da Transição propõe a expansão de gastos permanentes, de modo que os impactos serão sentidos não só no exercício de 2023. Com isso, o cenário prospectivo se mostra bastante desafiador. Nos cenários base e pessimista, o resultado

primário permaneceria deficitário durante todo o horizonte de projeção e, no cenário otimista, haveria superavit primário a partir de 2024. Neste cenário, a relação dívida/PIB cairia para 65,5% do PIB em 2031.

Este cenário evidencia a necessidade de discutir ampliação de gastos alinhada as fontes de financiamento. Nestes cenários de expansão fiscal, o primário do governo não é compatível com uma trajetória sustentável para a dívida pública.

O Gráfico 21 compara as curvas de resultado primário do governo central nos três cenários atuais: base, otimista e pessimista, em percentual do PIB.

GRÁFICO 21. RESULTADO PRIMÁRIO - CENÁRIOS DA IFI (% DO PIB)



Fonte: STN e IFI. Elaboração IFI.