

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

## 2. CENÁRIOS PARA A RECEITA TOTAL, AS TRANSFERÊNCIAS E A RECEITA LÍQUIDA

### 2.1 Considerações iniciais

**PIB nominal e inflação mais elevados produziram estimativas maiores para as receitas da União no horizonte de projeção.** A revisão nas projeções do cenário macroeconômico da IFI levou a uma mudança nos valores esperados para a arrecadação de tributos no horizonte de projeção (2022-2031). Comparativamente à revisão de cenários apresentada em dezembro de 2021, a expectativa de PIB nominal mais elevado em 2022, assim como de inflação mais alta neste e no próximo ano, produziu estimativas maiores para as receitas administradas e a arrecadação líquida para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

**Guerra na Ucrânia mantém preços de commodities elevados por mais tempo.** Parte da piora no quadro inflacionário se deve à perspectiva de manutenção dos preços de commodities em níveis mais elevados no curto prazo em função da eclosão do conflito na Ucrânia. Países produtores desses itens, como o Brasil, tendem a se beneficiar desse movimento por meio do impacto positivo sobre a atividade econômica e a arrecadação de tributos.

**Expectativa de preços de petróleo mais elevados influenciou a projeção de receitas não administradas.** As receitas não administradas também sofreram revisão importante em razão do cenário de preços de commodities mais elevados, especialmente os preços do petróleo, que influenciam os recolhimentos derivados da exploração de recursos naturais. A IFI alterou a premissa em relação ao comportamento dos preços do petróleo no mercado internacional para todo o horizonte de projeção.

**Nova projeção de PIB nominal é de alta de 11,7% em 2022.** No cenário macroeconômico divulgado em dezembro de 2021, a expectativa era de altas de 8,8% do PIB nominal em 2022 e de 7,1% em 2023. Agora, a IFI prevê aumentos de 11,7% neste ano e de 6,9% em 2023.

**Na atual revisão de cenários, foram mantidos os parâmetros de elasticidade receita-PIB utilizados em dezembro passado.** Conforme explicado na ocasião, os parâmetros considerados são os apresentados no Estudo Especial (EE) nº 16<sup>1</sup>, de novembro de 2021, que atualizou estimativas que haviam sido inicialmente publicadas na Nota Técnica (NT) nº 19<sup>2</sup>, de agosto de 2018.

**Sensibilidade da arrecadação ao PIB no curto prazo foi maior do que a encontrada no longo prazo.** Os resultados apresentados no EE nº 16 sugerem, por exemplo, um maior valor para a elasticidade das receitas administradas em relação ao PIB no curto prazo (1,02) comparativamente ao longo prazo (entre 0,90 e 0,98, a depender de o hiato do PIB ser positivo ou negativo). Por sua vez, a elasticidade estimada das receitas do RGPS foi inferior à unidade no curto prazo e igual a 1,06 no longo prazo.

**Medidas anunciadas pelo governo afetam a projeção das receitas de recolhimento de tributos nos próximos anos.** Outra consideração a ser feita nesta seção introdutória diz respeito a medidas adotadas pelo governo no período recente e que exercerão impacto sobre a arrecadação de tributos. Tais ações resultarão em perda e aumento de receitas nos próximos meses e anos, assim como incremento nas transferências a estados e municípios (entes subnacionais) em 2022.

---

<sup>1</sup> Link para acesso ao estudo: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/593776/EE16.pdf>.

<sup>2</sup> Link para acesso ao documento: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/545264/NT\\_Elasticidade.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/545264/NT_Elasticidade.pdf).

Algumas medidas trarão perda de arrecadação aos entes subnacionais nos próximos anos em função da partilha de receitas de alguns tributos prevista na Constituição Federal.

**Redução do PIS/COFINS sobre combustíveis diminuirá a arrecadação federal em R\$ 17,6 bilhões entre março e dezembro de 2022.** A primeira medida incorporada aos cenários de receitas consistiu na redução a zero das alíquotas de Programa de Integração Social (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), PIS/COFINS, para alguns combustíveis, como óleo diesel e suas correntes, gás liquefeito de petróleo – GLP derivado de petróleo e gás natural, querosene de aviação e biodiesel, feita por meio da Lei Complementar (LC) nº 192, de 2022<sup>3</sup>. No RAF de março<sup>4</sup>, a IFI apresentou uma estimativa de perda de arrecadação para a União de R\$ 17,6 bilhões entre março e dezembro de 2022.

**Aumento na CSLL dos bancos produzirá ganho de arrecadação de R\$ 400 milhões entre agosto e dezembro de 2022.** A segunda medida considerada no cenário de projeção de receitas foi o aumento da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) de empresas do setor financeiro, como bancos e empresas de seguros, entre outras, para compensar parcialmente a perda de arrecadação resultante da Lei Complementar (LC) nº 193, de 17 de março de 2022<sup>5</sup>, que cria um Refis de pequenas empresas. A renúncia de receita estimada com a medida é de R\$ 1,2 bilhão. A Medida Provisória (MP) nº 1.115, de 2022<sup>6</sup>, elevou a alíquota da CSLL dos bancos de 20% para 21%, e das corretoras de câmbio e companhias de seguros e capitalização de 15% para 16%. A IFI estima um impacto positivo sobre a arrecadação de R\$ 400 milhões nos cinco meses de vigência da norma (1º de agosto a 31 de dezembro de 2022).

**Decreto nº 11.055 ampliou a redução do IPI anunciada pelo governo no fim de fevereiro.** A terceira decisão do Poder Executivo da União com impacto na arrecadação federal de tributos considerada nesta revisão de cenários foi a redução das alíquotas de IPI em 35%. O Decreto nº 11.055, de 28 de abril de 2022<sup>7</sup>, revogou o Decreto nº 10.979, de 25 de fevereiro de 2022, que estipulava redução linear das alíquotas do IPI em 25%. Na Nota Técnica (NT) da IFI nº 51, de 8 de março de 2022<sup>8</sup>, são apresentadas simulações de impacto para a redução do IPI prevista no Decreto nº 10.979.

**Redução de 35% nas alíquotas do IPI implicará em perda de receita de R\$ 7,6 bilhões para a União em 2022.** Para esta revisão de cenários, foi necessário atualizar a simulação de impacto da medida de redução permanente das alíquotas do IPI. A IFI passou a estimar uma perda de arrecadação para a União de R\$ 7,6 bilhões entre abril e dezembro de 2022. Em 2023, a perda seria de R\$ 10,2 bilhões. Por hipótese, assumiu-se que a evolução dessa renúncia no tempo se dá pela variação do PIB nominal, apresentada na seção Cenário Macroeconômico. A Tabela 5 apresenta a renúncia com a redução do IPI nos três cenários de projeção (base, otimista e pessimista).

**TABELA 5. SIMULAÇÃO DE IMPACTO DA REDUÇÃO DAS ALÍQUOTAS DO IPI FIXADA NO DECRETO Nº 11.055/2022 PARA A ARRECAÇÃO DA UNIÃO (R\$ MILHÕES)**

Período	Cenário
---------	---------

<sup>3</sup> Link para acesso à norma: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp192.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp192.htm).

<sup>4</sup> Link para acesso ao documento: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/596473/RAF62\\_MAR2022.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/596473/RAF62_MAR2022.pdf).

<sup>5</sup> Página para acesso à norma: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp193.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp193.htm).

<sup>6</sup> Link para visualização da proposição legislativa: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1115.htm).

<sup>7</sup> Link para acesso ao Decreto: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.055-de-28-de-abril-de-2022-396475510>.

<sup>8</sup> Endereço para acesso ao documento: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/596233/NT51\\_IPI.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/596233/NT51_IPI.pdf).

	Base	Otimista	Pessimista
abril a dezembro de 2022	-7.648,4	-7.653,5	-7.470,7
2023	-10.197,9	-10.204,6	-9.960,9
2024	-10.847,6	-10.933,2	-10.624,4
2025	-11.488,5	-11.685,6	-11.282,9
2026	-12.160,5	-12.497,6	-11.982,7
2027	-12.876,7	-13.377,6	-12.731,1
2028	-13.638,9	-14.332,6	-13.531,8
2029	-14.452,2	-15.367,4	-14.387,7
2030	-15.320,8	-16.481,9	-15.295,3
2031	-16.235,9	-17.649,1	-16.273,3

Fonte: Elaboração IFI a partir de informações constantes do Decreto nº 11.055, de 28 de abril de 2022.

**Perda dos entes subnacionais com a redução das alíquotas do IPI seria de R\$ 11,1 bilhões entre abril e dezembro de 2022.** Importante mencionar dois aspectos. O primeiro diz respeito à perda de receita dos estados e municípios neste e nos próximos anos com a redução do IPI, tendo em vista que o tributo é partilhado com os entes subnacionais. A IFI estima que, entre abril e dezembro de 2022, a perda aos entes subnacionais, incluindo estados, municípios e fundos regionais, seja de R\$ 11,1 bilhões. Em 2023, essa perda seria de R\$ 14,8 bilhões.

**Cálculo do impacto da renúncia de receita do IPI não considerou alcance da decisão do STF.** O segundo aspecto diz respeito ao fato de a simulação não considerar a suspensão pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 6 de maio de 2022, da redução do IPI sobre mercadorias que concorrem com itens produzidos na Zona Franca de Manaus. A decisão do STF ocorreu em função da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7153<sup>9</sup>, que questiona os decretos de redução desse tributo pelo Executivo federal.

**O cenário pessimista inclui também uma possível correção das faixas de recolhimento do IRPF.** A quarta ação considerada nos cenários para a arrecadação de tributos da União no horizonte de 2022 a 2031 consistiu na eventual atualização das faixas da tabela do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). A medida ainda não foi adotada pelo Executivo, mas sabe-se que existe a intenção de reajustar essa tabela em algum momento oportuno. Assim, a IFI atualizou a simulação apresentada na NT nº 49, de 29 de setembro de 2021<sup>10</sup>, levando em consideração a atualização da base da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) com dados referentes a 2020.

Dois aspectos a serem considerados. Em primeiro lugar, o impacto da atualização da tabela do imposto de renda para a arrecadação da União foi considerado apenas no cenário pessimista, justamente pela incerteza em relação ao momento em que será implementada. Em segundo lugar, a IFI considerou que a vigência da medida iniciaria apenas em julho de 2022. A Tabela 6 apresenta os valores dessa nova simulação, no cenário pessimista, considerando a perda de arrecadação para a União e para os entes subnacionais.

<sup>9</sup> Link para acesso à ADI 7153: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6395417>.

<sup>10</sup> Link para acesso ao documento: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/592976/NT49\\_Reforma\\_IR.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/592976/NT49_Reforma_IR.pdf).

**TABELA 6. SIMULAÇÃO DE IMPACTO DA ATUALIZAÇÃO DAS FAIXAS DE RECOLHIMENTO DO IRPF PARA A ARRECAÇÃO DA UNIÃO (R\$ MILHÕES), INCORPORADA AO CENÁRIO PESSIMISTA DA IFI PARA AS RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL**

Período	Cenário pessimista		
	Total	Entes subnacionais	União
2022	-13.204,4	-4.557,2	-8.647,2
2023	-28.256,3	-9.752,0	-18.504,2
2024	-30.056,5	-10.373,3	-19.683,2
2025	-31.919,3	-11.016,3	-20.903,1
2026	-33.899,1	-11.699,5	-22.199,5
2027	-36.016,2	-12.430,2	-23.586,0
2028	-38.281,6	-13.212,1	-25.069,5
2029	-40.702,9	-14.047,7	-26.655,2
2030	-43.270,4	-14.933,8	-28.336,6
2031	-46.037,2	-15.888,8	-30.148,5

\*\* Considerando início de vigência da medida em julho de 2022

Fonte: Elaboração IFI a partir de informações constantes do PL nº 2.337, de 2021.

**Em caso de alteração na tabela do IRPF, perda de arrecadação para a União seria de R\$ 8,6 bilhões em 2022.**

Assim como na situação de redução das alíquotas do IPI, a atualização das faixas de recolhimento do IRPF implicará em perda de arrecadação para a União e os entes subnacionais. Na União, a perda seria de R\$ 8,6 bilhões, em 2022, considerando que a vigência dessa mudança inicie no segundo semestre do ano, e chegaria a R\$ 30,4 bilhões em 2031. Nos entes subnacionais, por sua vez (estados, municípios e fundos regionais), a perda seria de R\$ 4,6 bilhões em 2022 e alcançaria R\$ 16,0 bilhões em 2031 (Tabela 6).

**Alimentos e outros produtos tiveram alíquota de Imposto de Importação reduzida até o fim de 2022.** A quinta medida anunciada pelo governo com impacto no cenário de receitas do governo central diz respeito à redução das alíquotas do Imposto de Importação (II) de alguns itens, em 11 de maio de 2022, por meio de inclusão na Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum do Mercosul (Letec)<sup>11</sup>. Algumas alíquotas incidentes sobre a importação de alimentos foram zeradas, enquanto alíquotas de dois insumos para a produção agrícola e de vergalhões de aço foram reduzidas. A vigência da medida compreende o período de maio a dezembro de 2022.

**Impacto calculado pelo governo para a redução do Imposto de Importação foi de R\$ 700 milhões sobre as receitas em 2022.** Em razão da dificuldade em estimar o impacto dessa redução do imposto de importação para a arrecadação federal em 2022, a IFI optou por considerar o impacto divulgado pelo Poder Executivo na entrevista coletiva de divulgação da medida, de R\$ 700 milhões, para o período de vigência das reduções.

**Lei nº 14.337 permitiu a abertura de crédito especial de R\$ 7,7 bilhões para as transferências aos entes subnacionais em 2022.** A última ação realizada pelo governo e considerada nos cenários de receitas do governo central

<sup>11</sup> Link para acesso à notícia no portal do Ministério da Economia: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/maio/governo-reduz-a-zero-as-tarifas-de-importacao-de-alimentos-da-cesta-basica>.

foi a abertura de um crédito especial no valor de R\$ 7,7 bilhões, constante da Lei nº 14.337, de 11 de maio de 2022<sup>12</sup>, em favor de transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, decorrente da incorporação de excesso de arrecadação de recursos de permissões e concessões. Esse montante de R\$ 7,7 bilhões foi incorporado pela IFI às projeções de transferências da União aos entes subnacionais em 2022.

**Impacto das medidas de renúncia seria da ordem de R\$ 31,4 bilhões sobre a receita líquida do governo central em 2022.** A Tabela 7 apresenta uma síntese dos impactos das medidas discutidas anteriormente sobre as receitas do governo central neste e nos próximos anos. Em 2022, o impacto seria de R\$ 23,8 bilhões na receita primária total e de R\$ 31,4 bilhões na receita primária líquida, tendo em vista o aumento de R\$ 7,7 bilhões autorizado pela Lei nº 14.337 para as transferências aos entes subnacionais. Como mencionado anteriormente, a perda de arrecadação no cenário pessimista é maior que a dos outros dois cenários em razão da premissa considerada de reajuste nas faixas de recolhimento do IRPF.

**TABELA 7. SÍNTESE DOS IMPACTOS DAS MEDIDAS ADOTADAS PELO PODER EXECUTIVO SOBRE AS RECEITAS DA UNIÃO NO PERÍODO DE 2022 A 2031 (R\$ MILHÕES)**

Ano	Cenário base			Cenário otimista			Cenário pessimista		
	Receita primária total	Transferências	Receita líquida	Receita primária total	Transferências	Receita líquida	Receita primária total	Transferências	Receita líquida
2022	-23.762,3	7.676,2	-31.438,5	-23.767,3	7.676,2	-31.443,5	-32.231,7	7.676,2	-39.907,9
2023	-10.197,9		-10.197,9	-10.204,6		-10.204,6	-28.465,2		-28.465,2
2024	-10.847,6		-10.847,6	-10.933,2		-10.933,2	-30.307,6		-30.307,6
2025	-11.488,5		-11.488,5	-11.685,6		-11.685,6	-32.185,9		-32.185,9
2026	-12.160,5		-12.160,5	-12.497,6		-12.497,6	-34.182,2		-34.182,2
2027	-12.876,7		-12.876,7	-13.377,6		-13.377,6	-36.317,1		-36.317,1
2028	-13.638,9		-13.638,9	-14.332,6		-14.332,6	-38.601,3		-38.601,3
2029	-14.452,2		-14.452,2	-15.367,4		-15.367,4	-41.042,9		-41.042,9
2030	-15.320,8		-15.320,8	-16.481,9		-16.481,9	-43.631,9		-43.631,9
2031	-16.235,9		-16.235,9	-17.649,1		-17.649,1	-46.421,8		-46.421,8

Fonte: Governo Federal. Elaboração: IFI.

**IFI considera ausência de mudanças significativas na carga tributária no horizonte de projeção das variáveis.**

Para concluir esta seção inicial, uma 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.

<sup>12</sup> Página para acesso à norma jurídica: <https://legis.senado.leg.br/norma/35847334/publicacao/35849459>.

## 2.2 Projeções de receitas para 2022 e 2023

**Projeções de receitas consideram informações atualizadas até março de 2022.** A Tabela 8 apresenta as projeções da IFI para as receitas do governo central em 2022 e 2023, comparando as estimativas da revisão de cenários realizada em dezembro de 2021 com as de agora. Vale dizer, em dezembro, havia informações disponíveis até outubro, enquanto na revisão atual, de maio de 2022, os dados estão atualizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até março de 2022.

**TABELA 8. COMPARATIVO DAS PROJEÇÕES DA IFI PARA A ARRECADAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL EM 2022 E 2023, NO CENÁRIO BASE, NAS REVISÕES DE CENÁRIOS DE DEZEMBRO DE 2021 E MAIO DE 2022 (R\$ BILHÕES)**

Cenário base (R\$ milhões)	Revisão Dez/21		Revisão Mai/22		Dif. Mai/22-Dez/21	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
<b>1. Receita primária total</b>	<b>2.019,2</b>	<b>2.171,9</b>	<b>2.151,8</b>	<b>2.289,0</b>	<b>132,6</b>	<b>117,1</b>
Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	1.293,2	1.398,9	1.338,9	1.461,4	45,7	62,5
Arrecadação líquida para o RGPS	486,8	521,4	511,3	541,2	24,5	19,8
Receitas não administradas pela RFB/MF	239,2	251,6	301,6	286,3	62,4	34,7
Incentivos fiscais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>2. Transferências por repartição de receita</b>	<b>385,0</b>	<b>418,6</b>	<b>406,5</b>	<b>437,3</b>	<b>21,5</b>	<b>18,7</b>
<b>3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]</b>	<b>1.634,2</b>	<b>1.753,3</b>	<b>1.745,3</b>	<b>1.851,7</b>	<b>111,1</b>	<b>98,4</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

**Expectativa da IFI para a receita primária da União em 2022 é de R\$ 2.151,8 bilhões.** Para a receita primária total do governo central de 2022, a IFI passou a prever R\$ 2.151,8 bilhões, montante R\$ 132,5 bilhões superior ao da projeção de dezembro. Para 2023, a expectativa é de uma receita primária de R\$ 2.289,0 bilhões, contra R\$ 2.171,9 bilhões projetados em dezembro passado.

**Nova projeção para as receitas administradas é de um montante de R\$ 1.338,8 bilhões em 2022.** Do aumento de R\$ 132,5 bilhões previsto na receita total em 2022, R\$ 45,7 bilhões estão concentrados nas receitas administradas, cuja previsão subiu de R\$ 1.293,2 bilhões, em dezembro, para R\$ 1.338,8 bilhões agora (Tabela 8). Essa revisão foi motivada pelo comportamento da arrecadação de tributos administrados pela Receita Federal do Brasil (RFB) nos últimos meses. O aumento nominal nas receitas administradas no acumulado de 12 meses passou de 24,5%, em outubro de 2021, para 27,6% em março de 2022.

Como apresentado na primeira seção, a IFI passou a prever valores para o PIB nominal mais elevados neste ano e em todo o horizonte de projeção (2022-2031). A taxa de variação esperada para o indicador, em 2022, passou de 8,8%, em dezembro, para 11,3% agora. Para 2023, a expectativa da IFI é de incremento de 7,0% no indicador (contra aumento projetado de 7,1% na última revisão de cenários).

**Receitas previdenciárias deverão alcançar R\$ 511,3 bilhões em 2022.** Para a arrecadação líquida do RGPS, a IFI projeta R\$ 511,3 bilhões de recolhimentos em 2022, R\$ 24,4 bilhões a mais do que o esperado em dezembro de 2021.

Para 2023, a expectativa é de que essa arrecadação atinja R\$ 541,2 bilhões, mesmo com a prorrogação da desoneração da folha até 2023<sup>13</sup> (Tabela 8).

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. Ainda que o desemprego permaneça relativamente elevado e o rendimento real médio esteja registrando forte contração em razão da inflação, a ocupação, inclusive do emprego formal, tem mostrado melhora segundo informações do IBGE divulgadas até março no âmbito da PNAD Contínua, o que resultará em incremento de 8,1% da massa salarial, em termos nominais, em 2022.

Para 2023, a projeção da arrecadação líquida para o RGPS foi revisada para cima em R\$ 19,8 bilhões devido à expectativa de incremento de 5,1%, em termos nominais, da massa salarial. De todo modo, a Selic mais elevada vai enfraquecer a atividade econômica doméstica, fazendo com que o desemprego suba de 11,2%, em 2022, para 11,5% em 2023.

**Estimativa para as receitas não administradas é de um recolhimento de R\$ 301,6 bilhões neste ano.** A projeção da IFI para as receitas não administradas, em 2022, foi elevada de R\$ 239,2 bilhões para R\$ 301,6 bilhões (aumento de R\$ 62,4 bilhões) em razão de uma maior expectativa de recolhimentos de exploração de recursos naturais (petróleo), de dividendos, e de concessões, principalmente. Para 2023, a projeção subiu R\$ 34,7 bilhões, passando de R\$ 251,6 bilhões para R\$ 286,3 bilhões (Tabela 8).

**Projeção para a receita com exploração de recursos naturais subiu para R\$ 131,3 bilhões em 2022.** A projeção da IFI para os recolhimentos de exploração de recursos naturais, em 2022, subiu de R\$ 90,9 bilhões, na revisão de dezembro de 2021, para R\$ 131,3 bilhões. Em razão do conflito na Ucrânia iniciado em fevereiro de 2022, houve alteração nas premissas referentes aos preços do petróleo no mercado internacional nos próximos anos. A expectativa é de que as sanções econômicas aplicadas à Rússia perdurem por alguns anos, fazendo com que os preços permaneçam em níveis mais elevados em função de restrições na oferta.

**A IFI considerou a evolução dos preços do petróleo adotada pela ANP.** A Tabela 9 apresenta as premissas utilizadas pela IFI em relação ao comportamento dos preços do petróleo no mercado internacional e a taxa de câmbio para o período de 2022 a 2031. Para o preço do petróleo, a IFI utiliza as mesmas projeções da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)<sup>14</sup>. A projeção para a taxa de câmbio é obtida do cenário macroeconômico da IFI.

**Para 2022, considerou-se o preço médio do barril de US\$ 105,22.** A título de comparação, em dezembro de 2021, a IFI estimava um preço médio do petróleo do tipo Brent em US\$ 66,00 de 2022 a 2025, e de US\$ 65,00 de 2026 a 2030. Agora, a expectativa é de um preço médio do petróleo de US\$ 105,22 em 2022 e de US\$ 88,98 entre 2023 e 2031. As mudanças nas premissas do preço do petróleo aumentaram as projeções de receitas de exploração de recursos naturais em R\$ 34,1 bilhões, para este ano, R\$ 23,5 bilhões, para 2023, R\$ 37,4 bilhões, para 2024, e em mais de R\$ 50 bilhões, para 2025 em diante.

---

<sup>13</sup> 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>.

<sup>14</sup> Link para acesso às informações: <https://cpl.anp.gov.br/anp-cpl-web/public/sigep/consulta-estimativa-royalties/consulta.xhtml>.

**TABELA 9. PREMISSAS ASSUMIDAS PARA OS PREÇOS DO PETRÓLEO NO MERCADO INTERNACIONAL E A TAXA DE CÂMBIO NO HORIZONTE DE PROJEÇÃO (2022-2031) NO CENÁRIO BASE**

	Brent (US\$)		Taxa de câmbio média	
	Dezembro de 2021	Maio de 2022	Dezembro de 2021	Maio de 2022
2022	66,00	105,22	5,67	5,26
2023	66,00	88,98	5,62	5,14
2024	66,00	88,98	5,39	5,18
2025	66,00	88,98	5,32	5,21
2026	65,00	88,98	5,35	5,24
2027	65,00	88,98	5,38	5,27
2028	65,00	88,98	5,41	5,30
2029	65,00	88,98	5,44	5,33
2030	65,00	88,98	5,48	5,36
2031		88,98		5,40

Fonte: ANP e Banco Central. Elaboração: IFI.

**Transferência da União a estados e municípios deverá alcançar R\$ 406,5 bilhões em 2022.** A nova projeção da IFI para as transferências do governo central, em 2022, é de R\$ 406,5 bilhões, contra os R\$ 385,0 bilhões previstos anteriormente. Para 2023, a expectativa é de um montante de transferências de R\$ 437,3 bilhões, R\$ 18,7 bilhões a mais que o projetado em dezembro (Tabela 8). A revisão para cima na projeção de 2022 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.

**Evolução das transferências no horizonte de projeção acompanha o comportamento das receitas administradas.**

Em relação a dezembro de 2021, a projeção das transferências para 2023 subiu R\$ 18,7 bilhões em decorrência da maior expectativa de recolhimentos de tributos administrados. Como explicado em versões 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 EC nº 112, que elevou em mais 1 p.p. a partilha da arrecadação do IPI e do IR com o FPM, a ser implementada gradualmente entre 2022 e 2024.

**Nova projeção para a receita líquida do governo central é de R\$ 1.745,3 bilhões em 2022.** A partir das novas projeções para a receita primária total e as transferências, a expectativa para a receita líquida do governo central<sup>15</sup>, em 2022, passou a ser de R\$ 1.745,3 bilhões, um aumento de R\$ 111,1 bilhões em relação à projeção de dezembro. Para 2023, a expectativa da IFI é de uma receita líquida de R\$ 1.851,7 bilhões, contra R\$ 1.753,3 bilhões previstos em dezembro (Tabela 8).

<sup>15</sup> 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).

### 2.3 Projeções de receitas no horizonte 2022-2031

As Tabelas 10, 11 e 12 apresentam 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.

**No longo prazo, crescimento das receitas administradas converge para o crescimento real da economia.** 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), 3,2% (otimista) e 1,2% (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.

**No cenário pessimista, melhora da projeção para o crescimento da economia em 2022 também alterou a evolução das receitas nos próximos anos.** A projeção de crescimento real do cenário pessimista também melhorou para 2022 e piorou 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.

**Crescimento continuado da economia favorece a recomposição das bases de incidência dos tributos.** A manutenção de um crescimento real continuado do PIB pode favorecer também o recolhimento de tributos como concessões e permissões por 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, mencionado anteriormente, estimou elasticidades da arrecadação em relação ao PIB considerando horizontes de curto e longo prazo, além de situações em que o hiato do produto<sup>16</sup> é positivo ou negativo.

---

<sup>16</sup> 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 10. PROJEÇÕES DA IFI NO CENÁRIO BASE – R\$ BILHÕES**

Discriminação	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
<b>Receita total</b>	<b>1.932,6</b>	<b>2.151,8</b>	<b>2.289,0</b>	<b>2.418,2</b>	<b>2.553,7</b>	<b>2.683,9</b>	<b>2.817,5</b>	<b>2.959,9</b>	<b>3.090,6</b>	<b>3.229,0</b>	<b>3.367,0</b>
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	1.195,7	1.338,9	1.461,4	1.538,9	1.613,4	1.690,6	1.772,1	1.858,1	1.929,2	2.004,0	2.080,9
Arrecadação líquida para o RGPS	462,2	511,3	541,2	575,7	609,7	645,4	683,4	723,9	767,0	813,1	861,7
Receitas não administradas pela RFB	274,9	301,6	286,3	303,6	330,6	348,0	362,0	377,9	394,4	411,9	424,4
<b>Transferências por repartição de receita</b>	<b>353,5</b>	<b>406,5</b>	<b>437,3</b>	<b>465,0</b>	<b>487,5</b>	<b>510,8</b>	<b>535,5</b>	<b>561,5</b>	<b>583,0</b>	<b>605,5</b>	<b>628,8</b>
<b>Receita líquida</b>	<b>1.579,1</b>	<b>1.745,3</b>	<b>1.851,7</b>	<b>1.953,2</b>	<b>2.066,2</b>	<b>2.173,1</b>	<b>2.282,1</b>	<b>2.398,4</b>	<b>2.507,7</b>	<b>2.623,4</b>	<b>2.738,2</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

**TABELA 11. PROJEÇÕES DA IFI NO CENÁRIO OTIMISTA – R\$ BILHÕES**

Discriminação	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
<b>Receita total</b>	<b>1.932,6</b>	<b>2.170,9</b>	<b>2.330,5</b>	<b>2.509,6</b>	<b>2.671,5</b>	<b>2.832,9</b>	<b>3.002,0</b>	<b>3.185,3</b>	<b>3.382,0</b>	<b>3.592,5</b>	<b>3.804,8</b>
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	1.195,7	1.344,7	1.485,3	1.607,3	1.700,7	1.800,5	1.907,9	2.023,5	2.147,8	2.280,3	2.417,2
Arrecadação líquida para o RGPS	462,2	513,5	544,6	583,5	623,7	667,0	714,0	764,9	820,2	879,6	941,9
Receitas não administradas pela RFB	274,9	312,7	300,6	318,8	347,1	365,4	380,1	396,8	414,1	432,5	445,6
<b>Transferências por repartição de receita</b>	<b>353,5</b>	<b>408,2</b>	<b>444,4</b>	<b>485,7</b>	<b>513,9</b>	<b>544,1</b>	<b>576,5</b>	<b>611,5</b>	<b>649,0</b>	<b>689,1</b>	<b>730,4</b>
<b>Receita líquida</b>	<b>1.579,1</b>	<b>1.762,7</b>	<b>1.886,1</b>	<b>2.023,9</b>	<b>2.157,6</b>	<b>2.288,8</b>	<b>2.425,5</b>	<b>2.573,8</b>	<b>2.733,0</b>	<b>2.903,4</b>	<b>3.074,4</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

**TABELA 12. PROJEÇÕES DA IFI NO CENÁRIO PESSIMISTA – R\$ BILHÕES**

Discriminação	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
<b>Receita total</b>	<b>1.932,6</b>	<b>2.077,5</b>	<b>2.189,3</b>	<b>2.299,2</b>	<b>2.424,6</b>	<b>2.547,1</b>	<b>2.673,3</b>	<b>2.808,0</b>	<b>2.950,3</b>	<b>3.099,9</b>	<b>3.254,6</b>
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	1.195,7	1.303,2	1.411,4	1.482,4	1.550,2	1.621,1	1.696,0	1.775,0	1.858,4	1.945,3	2.038,0
Arrecadação líquida para o RGPS	462,2	505,9	534,6	558,8	593,4	630,2	669,6	711,7	756,7	804,4	855,9
Receitas não administradas pela RFB	274,9	268,3	243,3	258,1	281,0	295,8	307,7	321,2	335,2	350,1	360,8
<b>Transferências por repartição de receita</b>	<b>353,5</b>	<b>395,9</b>	<b>422,3</b>	<b>447,9</b>	<b>468,4</b>	<b>489,9</b>	<b>512,5</b>	<b>536,4</b>	<b>561,6</b>	<b>587,8</b>	<b>615,8</b>
<b>Receita líquida</b>	<b>1.579,1</b>	<b>1.681,6</b>	<b>1.767,0</b>	<b>1.851,3</b>	<b>1.956,2</b>	<b>2.057,2</b>	<b>2.160,8</b>	<b>2.271,6</b>	<b>2.388,7</b>	<b>2.512,0</b>	<b>2.638,8</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

**Receitas administradas responderiam por uma participação média de 13,5% no PIB entre 2022 e 2031.** O Gráfico 6 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 13,5% do PIB na atual revisão das projeções.

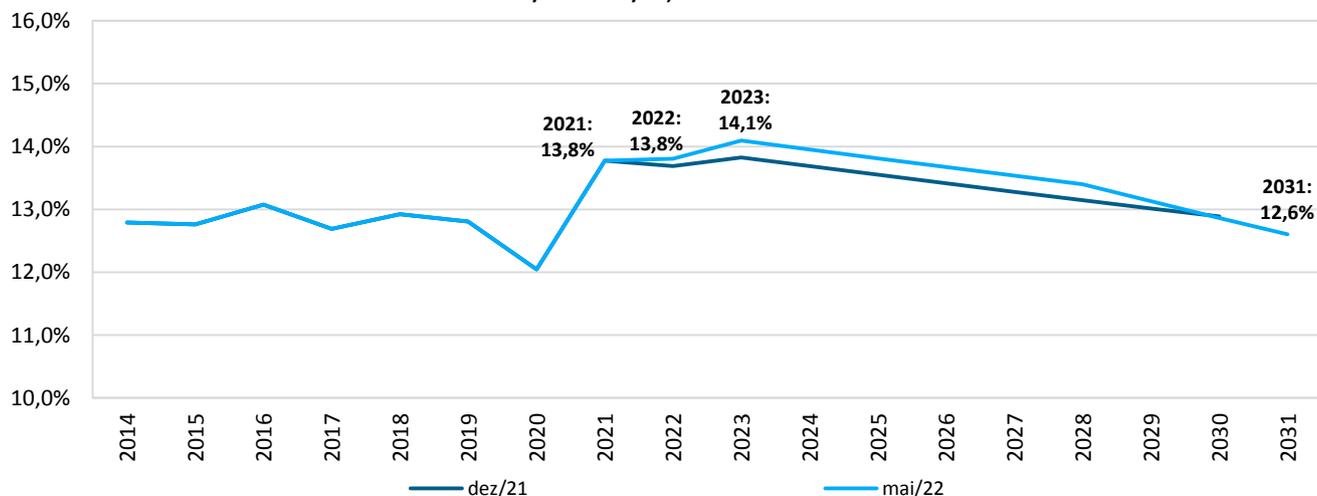
**Recuperação das receitas administradas como proporção do PIB teve início em 2021 e deverá continuar até 2023.** Após a queda observada em 2020, decorrente dos efeitos da pandemia sobre a atividade econômica, as receitas administradas registraram recuperação vigorosa em 2021, quando atingiram 13,8% do PIB. Esse percentual deverá se manter em 2022 e subir a 14,1% do PIB em 2023, quando cairia gradualmente ao nível de 12,6% do PIB até 2031. A razão para esse comportamento da projeção se deve à incorporação, a partir da presente revisão de cenários, dos parâmetros de elasticidades receita-PIB encontrados e apresentados no EE nº 16.

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

**Elasticidades receita-PIB consideradas nos cenários são as apresentadas no EE da IFI nº 16, de 2021.** De acordo com os resultados do EE nº 16, a elasticidade das receitas administradas em relação ao PIB foram 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 dessas receitas em relação ao PIB serão de 1,02 em 2022, 1,01, em 2023, de 0,99 de 2024 a 2028, e de 0,98 de 2029 a 2031.

Em suma, a adoção de uma elasticidade das receitas administradas em relação ao PIB superior a 1 no curto prazo e outra inferior a 1 no longo prazo faz com que a arrecadação, como proporção do PIB, cresça até 2023 e passe a cair gradualmente a partir de 2024 (Gráfico 6).

**GRÁFICO 6. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS ADMINISTRADAS/PIB - REVISÕES DE DEZ/21 E MAI/22, NO CENÁRIO BASE**



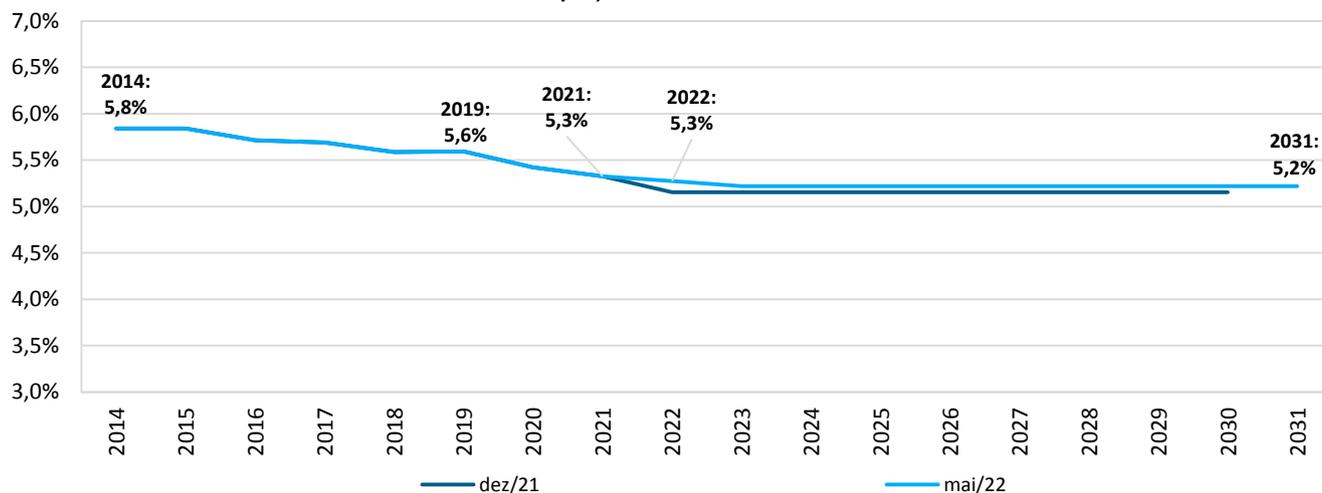
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

**Cenários consideraram valores da elasticidade da receita do RGPS em relação ao PIB próximos da unidade no horizonte de projeção.** 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: 0,99 em

2022 e 2023, e 1 de 2024 em diante. Essa adaptação foi realizada em razão de projeções pouco intuitivas encontradas com os parâmetros apresentados no EE nº 16.

**Projeção para a arrecadação líquida do RGPS como proporção do PIB é de relativa estabilidade até 2031.** 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. 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 5,3%. A partir de 2023, considerou-se como razoável a manutenção de uma participação da arrecadação para o RGPS de 5,2% do PIB.

**GRÁFICO 7. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS DO RGPS/PIB - REVISÕES DE DEZ/21 E MAI/22, NO CENÁRIO BASE**

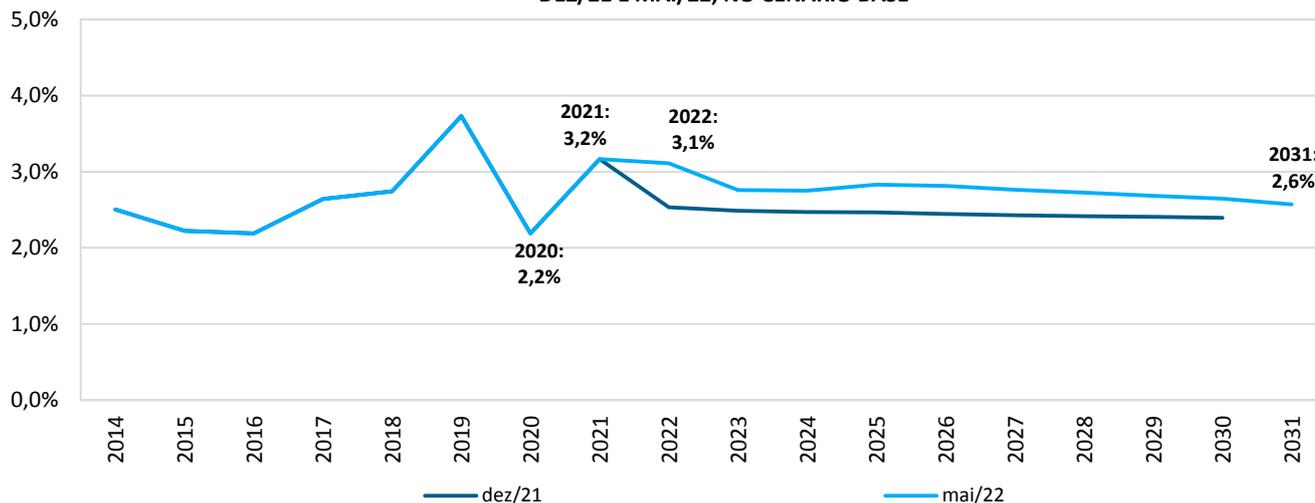


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

**Revisão mais significativa nas receitas provenientes da exploração de petróleo causou a maior mudança nas projeções das 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 e, em menor medida, de dividendos e concessões e participações em 2022. Em linhas gerais, a IFI assume que as receitas não administradas deverão se manter relativamente constantes em relação ao PIB no longo prazo, considerando que o governo continuará a realizar esforços para aumentar a arrecadação, por exemplo, de leilões e concessões de ativos de infraestrutura, ainda que exista um limite para tal. Além disso, a consolidação de uma retomada do crescimento, ainda que a uma taxa de 2,2%, no cenário base da IFI, favorece os recolhimentos de alguns subgrupos de receitas não administradas que guardam relação com a atividade econômica.

**Preço médio do barril do petróleo mais elevado fará receitas não administradas alcançarem o nível de 3,1% do PIB em 2022.** O Gráfico 8 compara as trajetórias das projeções para as receitas não administradas, como proporção do PIB, referentes às revisões atual, de outubro e de dezembro de 2021, no cenário base. A relativa estabilidade dessa arrecadação entre 2021 (3,2% do PIB) e 2022 (3,1% do PIB) decorre da expectativa de preços do petróleo em nível mais elevado neste ano, como explicado anteriormente. A manutenção da receita em torno a 2,8% do PIB a partir de 2023, por sua vez, ocorre em função da expectativa de manutenção nos recolhimentos de *royalties* e participações de petróleo, com um preço médio do barril inferior ao de 2022, assim como dos subgrupos afetados pelo comportamento da atividade econômica.

**GRÁFICO 8. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS/PIB - REVISÕES DE DEZ/21 E MAI/22, NO CENÁRIO BASE**



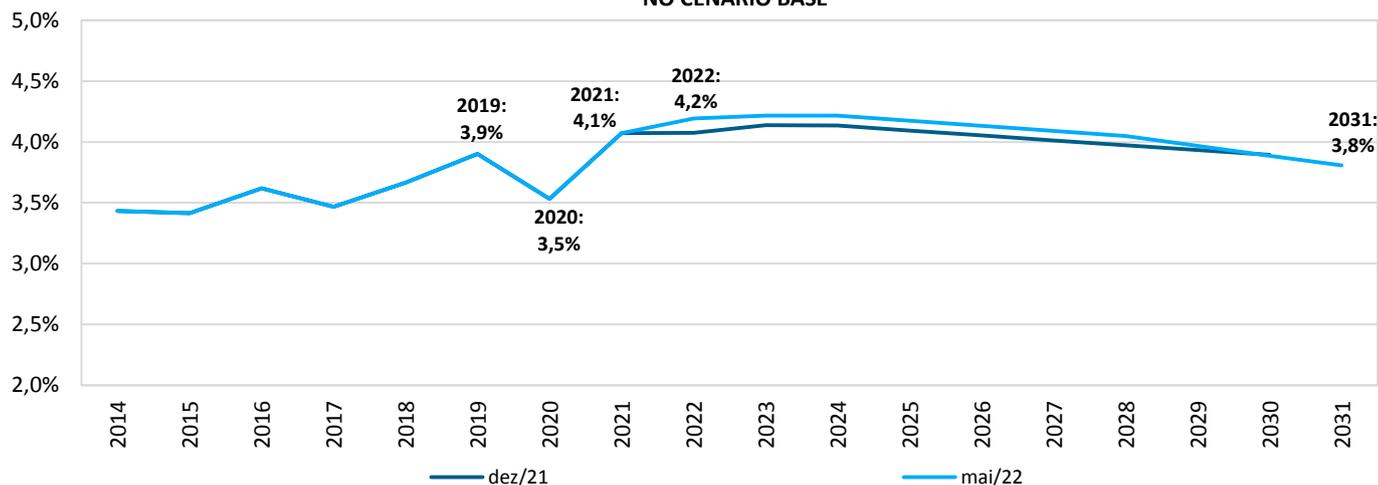
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

**Transferências crescerão alinhadas às receitas administradas e também pela promulgação da EC nº 112.** O Gráfico 9 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 da expectativa de aumento nas receitas administradas e da modificação introduzida na partilha da arrecadação do IPI e do IR pela EC nº 112, de 2021.

**No longo prazo, transferências convergirão ao nível de 3,8% do PIB.** No horizonte de projeção da IFI, vinculou-se as projeções das transferências da União a estados e municípios ao cenário das receitas administradas em razão da ausência de projeções, por ora, 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. Isto é, no curto prazo (2022 a 2024), as transferências ganham participação no PIB, enquanto no longo prazo, esse percentual recua gradualmente ao nível de 3,8% do PIB.

**Maior percentual partilhado nos recolhimentos de IPI e IR e R\$ 7,7 bilhões autorizados impulsionarão as transferências em 2022, 2023 e 2024.** O aumento na partilha dos recolhimentos de IPI e IR previstos na EC nº 112 (0,25% em 2022, 0,5% em 2023 e 1,0% de 2024 em diante) produzirá, a partir de 2024, um impacto de cerca de R\$ 15 bilhões no FPM. Atualmente, a participação das transferências nas receitas administradas é de cerca de 30,0%. Com o aumento nas transferências em R\$ 7,7 bilhões em 2022, esse percentual chegaria a 30,4% em 2022. Em 2024, a participação das transferências nas receitas administradas recuará para 30,2%, mantendo-se em nível relativamente elevado.

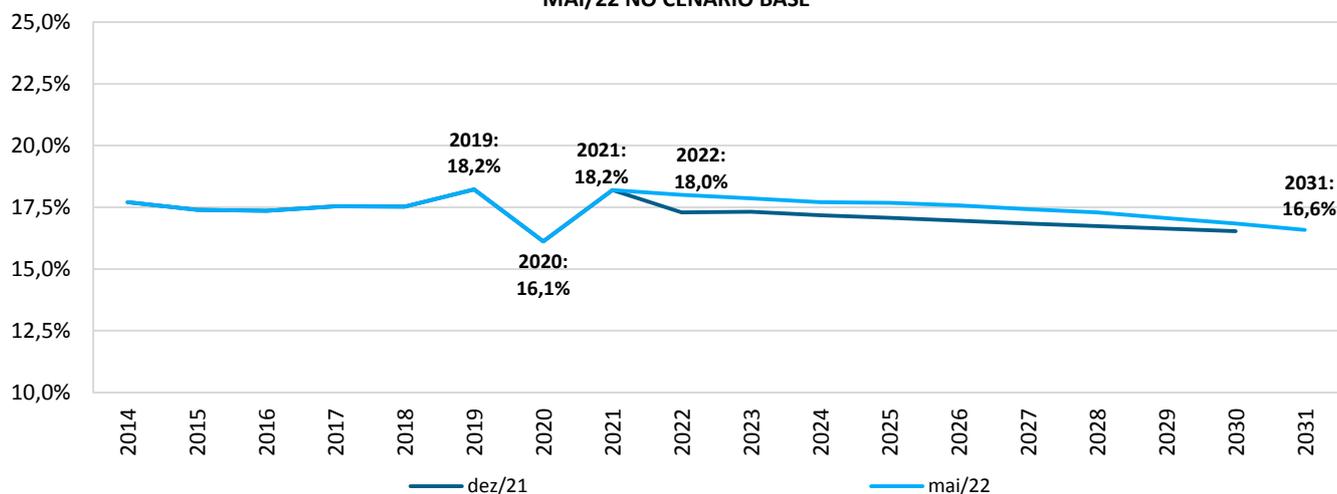
**GRÁFICO 9. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS/PIB - REVISÕES DE DEZ/21 E MAI/22 NO CENÁRIO BASE**



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

**Receita líquida deverá alcançar 18,0% do PIB em 2022, caindo marginalmente nos anos subsequentes.** Por fim, o Gráfico 10 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 18,0% do PIB. Nos anos seguintes, essa participação deverá cair, principalmente, em razão das trajetórias esperadas para as receitas administradas, que perderão participação no PIB, assim como as transferências aos entes subnacionais. A expectativa é de que a receita líquida alcance o nível de 16,6% do PIB em 2031.

**GRÁFICO 10. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITA LÍQUIDA/PIB - REVISÕES DE DEZ/21 E MAI/22 NO CENÁRIO BASE**



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

### 3. CENÁRIOS PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO E O RESULTADO PRIMÁRIO

**Nova projeção para o deficit primário do governo central em 2022 é de R\$ 19,2 bilhões ou 0,2% do PIB.** O deficit é inferior aos R\$ 99,6 bilhões projetados pela IFI em dezembro. O fator principal é o crescimento esperado da arrecadação, como discutido na seção anterior. Pelo lado da despesa, a projeção cresceu R\$ 30,7 bilhões. Para 2022, o cenário traçado para as despesas com pessoal incorpora a expectativa de um reajuste salarial linear de 5% para os servidores federais a partir de julho. Além disso, a trajetória das despesas com sentenças judiciais e precatórios e dos gastos sociais relacionados ao Auxílio Brasil aumentam o risco de descumprimento da regra do teto de gastos no médio prazo.

O governo tem sinalizado a intenção de conceder, de forma linear, reajuste salarial de 5% para os servidores públicos federais. Embora essa medida ainda não tenha sido formalizada, as greves e paralisações de alguns órgãos indicam que algum reajuste deve ocorrer.<sup>17</sup> Considerando a alta probabilidade de formalização dessa medida, os impactos fiscais decorrentes do aumento de 5% da remuneração dos servidores federais foram contemplados nos cenários da IFI.

Medidas adicionais pelo lado das despesas são limitadas pela regra do teto de gastos. Com o teto, a adoção de medidas fiscais que impliquem aumento de despesas tem espaço limitado. Para que o governo promova medidas que ampliem o gasto público é preciso que outras despesas sejam ajustadas com objetivo de acomodá-las no limite constitucional.<sup>18</sup> Em parte, isso explica o porquê de ainda não ter ocorrido a formalização do reajuste dos servidores e o fato de a maioria das medidas fiscais estarem sendo adotadas no âmbito das receitas. Tempestivamente, caso se confirme a recomposição salarial para os servidores federais em percentuais e composição diferentes das hipóteses adotadas neste RAF, a IFI publicará avaliações a respeito dos seus impactos fiscais.

Feitas essas considerações, o cenário para este e para o próximo ano melhorou, com o crescimento da receita e do PIB nominal exercendo papel preponderante. Além disso, a evolução da inflação ao longo de 2022 e a alteração da regra do teto também poderão facilitar o cumprimento do teto de gastos de 2023.

Por outro lado, a perspectiva para o médio prazo está pior. A regra do teto de despesas com precatórios gera um passivo que deverá ser pago em 2027, levando o resultado primário para um deficit de 1,0% do PIB. Analisamos essas e outras questões nos tópicos a seguir.

#### 3.1 Novas projeções para as despesas primárias

**No cenário base, a despesa primária deverá chegar a R\$ 1.764,5 bilhões ou 18,2% do PIB em 2022 (Gráfico 11).** Para a elaboração dos novos cenários, utilizamos valores realizados até março de 2022, considerando os dados

---

<sup>17</sup> Algumas notícias veiculadas sobre o assunto podem ser acessadas em: <https://www.poder360.com.br/economia/funcionarios-do-tesouro-nacional-ameacam-entrar-em-greve/>, <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2022/05/16/banco-central-nao-publicara-ibc-br-e-focus-hoje-devido-a-greve-de-servidores.ghtml> e <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/quatro-carreiras-servidores-publicos-cruzarao-bracos-reajustes.70004066152>.

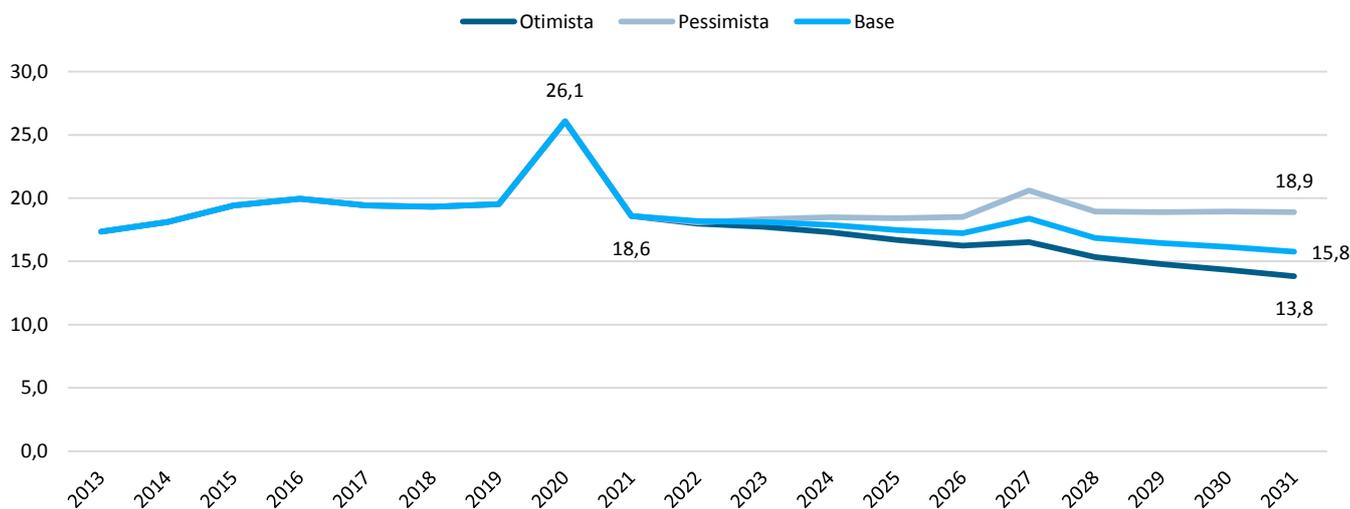
<sup>18</sup> Importa destacar que esse ajuste é realizado por meio dos contingenciamentos, de modo que deve ser considerado o cenário previsto nos relatórios bimestrais de revisão de receitas e despesas primárias. O relatório de avaliação do primeiro bimestre, divulgado em março e analisado pela IFI no RAF de abril, indicou a necessidade de contingenciamento de R\$ 1,7 bilhão em despesas discricionárias para que o teto de gastos fosse cumprido. Esse contingenciamento foi formalizado por meio do decreto de programação orçamentária e financeira nº 11.019, de 2022. Assim, sob essa ótica, para ocorrer ampliação de despesa, é necessário que haja redução em outras despesas sujeitas ao teto de gastos para que a regra seja respeitada. O decreto de programação orçamentária e financeira pode ser acessado em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/decreto-de-programacao-orcamentaria-e-financeira-dpof/2022/181>.

divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional em seu último boletim mensal.<sup>19</sup> O recuo frente aos 18,6% do PIB alcançados em 2021 decorre do aumento esperado para o PIB nominal acima do aumento projetado para as despesas.

No cenário base, a expectativa é de que o gasto chegue a 15,8% do PIB em 2031. Nos cenários alternativos, a despesa primária varia basicamente em função dos parâmetros macroeconômicos, como inflação e PIB.

Ao longo deste tópico, comentaremos os principais fatores por trás das novas projeções para a despesa primária do governo central.

**GRÁFICO 11. DESPESA PRIMÁRIA - CENÁRIOS IFI (% DO PIB)**

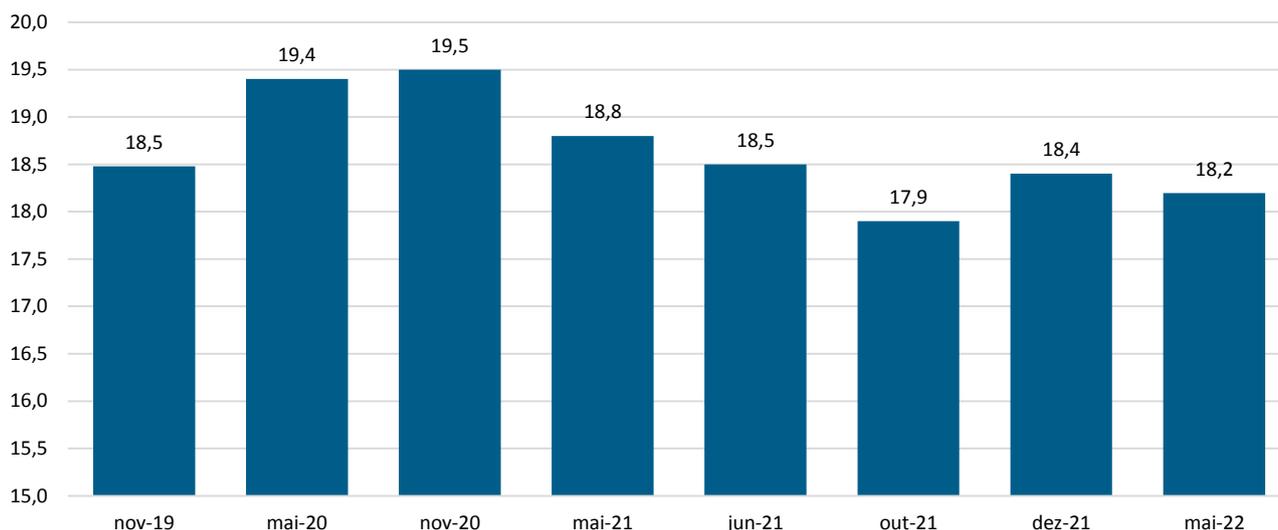


Fonte: Tesouro (2013 a 2021) e IFI (anos seguintes).

**A nova projeção de despesas para 2022 indica crescimento nominal de 1,8% em relação à de dezembro.** Em percentual do PIB, contudo, há uma queda de 0,2 p.p. (Gráfico 12), explicada pelo crescimento significativo na projeção da IFI para o PIB nominal no período. Em outras palavras, o gasto previsto aumentou, mas a evolução do PIB nominal foi ainda maior, provocando o recuo da despesa em percentual do Produto. O Gráfico 12 mostra como evoluiu a projeção da IFI para o gasto primário do governo central em 2022. Ela chegou a 19,5% do PIB em novembro de 2020. Mais uma vez, o papel do PIB nominal foi predominante. Na ocasião, apesar de a expectativa para o crescimento real do PIB ser superior à deste RAF, os cenários para a inflação eram inferiores aos atuais.

<sup>19</sup> O Relatório do Tesouro Nacional (RTN) é divulgado mensalmente e apresenta informações sobre resultado primário “acima da linha”, isto é, resultado da diferença entre receitas e despesas não financeiras do governo central. Até a data de elaboração e divulgação deste relatório (RAF), o RTN apresentava informações até o mês de março. O cronograma de divulgação do RTN para 2022 pode ser acessado em: <https://bit.ly/3yAhYRL>.

GRÁFICO 12. EVOLUÇÃO DOS CENÁRIOS-BASE DA IFI PARA O GASTO PRIMÁRIO DE 2022 (% DO PIB)



Fonte: IFI.

A Tabela 13 compara o cenário base da IFI para a despesa primária de 2022 com: a) os dados realizados de 2021; b) as projeções mais recentes do Executivo; e c) as projeções da IFI no cenário de dezembro. Em seguida, comentamos algumas das variações mais relevantes no período.

TABELA 13. PROJEÇÕES DE MAI/22 VERSUS DEZ/21 PARA A DESPESA PRIMÁRIA EM 2022 - CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES E VAR. %)

Discriminação	Realizado em 2021	Projeções para 2022			Comparativo					
		Executivo	IFI		IFI (mai/22) vs Realizado 2021		IFI (mai/22) vs Executivo (mar/22)		IFI (mai/22) vs IFI (dez/21)	
			mar/22	dez/21	mai/22	var.	var. %	var.	var. %	var.
Despesa Primária	1.612,8	1.751,3	1.733,8	1.764,5	151,7	8,6	13,2	0,8	30,7	1,8
Obrigatórias	1.489,0	1.621,7	1.582,2	1.628,2	139,2	8,9	6,6	0,4	46,0	2,9
Previdência (RGPS)	709,5	778,1	779,1	782,2	72,6	9,7	4,1	0,5	3,1	0,4
Pessoal	327,9	338,6	335,4	340,8	12,9	3,3	2,3	0,7	5,4	1,6
Abono e Seguro Desemprego	45,9	64,4	61,4	62,1	16,2	40,3	-2,3	-3,5	0,7	1,2
BPC	67,7	76,0	74,4	75,0	7,4	12,4	-1,0	-1,3	0,6	0,8
Bolsa Família	25,8	89,1	84,7	88,4	62,6	245,4	-0,7	-0,8	3,7	4,4
Demais obrigatórias	312,2	275,6	247,2	279,8	-32,5	-11,7	4,1	1,5	32,5	13,2
Discrecionárias (Executivo)	123,8	129,6	151,6	136,3	12,5	4,7	6,7	5,1	-15,3	-10,1
Memo:										
Enfrentamento da Covid-19	120,8	23,8	15,0	30,6	-90,3	-80,3	6,7	28,2	15,6	103,8
Demais	1.492,0	1.727,4	1.718,8	1.733,9	242,0	15,8	6,5	0,4	15,1	0,9

Fonte: Tesouro, Relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias e IFI. Elaboração: IFI.

**A projeção para o gasto do RGPS foi revisada para cima ao incorporar a execução até março de 2022 e atualização dos parâmetros macroeconômicos.** Excluídas as despesas com sentenças judiciais e precatórios, o crescimento nominal dos gastos previdenciários de janeiro a março foi de 10,6% na comparação com igual período de 2021. Esse percentual para o crescimento do gasto previdenciário no primeiro trimestre (excluídas sentenças e precatórios) é levemente inferior ao projetado pela IFI no cenário base para 2022. Até a revisão de dezembro, esperávamos crescimento

nominal de 10,9% e agora a projeção indica crescimento de 11,6% em 2022. Considerando sentenças judiciais e precatórios – que, vale dizer, estão limitadas pelas Emendas Constitucionais (ECs) nº 113 e nº 114 –, o crescimento era de 9,8% e, agora, passa a ser de 10,2%. Com isso, a projeção para os gastos do RGPS passou de R\$ 779,1 bilhões para R\$ 782,2 bilhões, frente aos R\$ 778,1 bilhões estimados pelo Executivo na última avaliação bimestral.<sup>20</sup> Em relação a 2021, os R\$ 782,2 bilhões representariam um crescimento nominal de 10,2%, refletindo o efeito da inflação sobre a projeção dessa rubrica de despesa.

**A projeção para gastos com pessoal e encargos sociais apresentou aumento entre as duas últimas revisões.** De janeiro a março, o crescimento nominal dos gastos com pessoal, exceto sentenças judiciais e precatórios, foi de 1,7%. Com a expectativa de que ocorra reajustes de pelo menos 5% ainda em 2022, nesta revisão, adotamos a dinâmica observada no primeiro trimestre para projetar o ano, acrescido de 5% nas remunerações a partir de julho. Ao acrescentar as despesas com sentenças e precatórios, e o reajuste esperado de 5%, o gasto com pessoal sairia de R\$ 327,9 bilhões em 2021, para R\$ 340,8 bilhões em 2022, alta de 3,3%. A estimativa da IFI é ligeiramente superior aos R\$ 338,6 bilhões previstos pelo governo em março.

**Em linha com a revisão do RGPS, o gasto com BPC também apresentou leve aumento na projeção para 2022.** Pelas projeções da IFI, em 2022, o aumento da despesa com BPC, exceto sentenças e precatórios, ficaria em 10,7% e o gasto chegaria a R\$ 73,0 bilhões. Ao incorporar a projeção com sentenças judiciais e precatórios, a estimativa para 2022 chega a R\$ 75,0 bilhões, acima dos R\$ 74,5 bilhões estimados em dezembro de 2021. A projeção atual do Executivo é um pouco superior, R\$ 76,0 bilhões.

**A despesa com o programa Auxílio Brasil deve ficar em R\$ 88,4 bilhões refletindo o impacto conjunto do benefício regular e extraordinário.** De janeiro a abril a despesa com o programa Auxílio Brasil foi de R\$ 29,1 bilhões. Segundo dados do Ministério da Cidadania, em abril, foi pago um valor médio de R\$ 409,82 reais por família, totalizando R\$ 7,4 bilhões de gasto mensal com o programa. As projeções da IFI consideram a manutenção desse valor para o restante do ano, isto é, sem alterações significativas no número de famílias beneficiadas ou no *ticket* médio mensal.

O programa Auxílio Brasil, que substituiu o programa Bolsa Família, foi criado pela Medida Provisória (MP) nº 1.061, de 9 de agosto de 2021.<sup>21</sup> O benefício consiste na transferência direta de renda para famílias que se enquadrem em pelo menos uma das três situações: (i) em situação de extrema pobreza, isto é, famílias que possuem renda familiar mensal per capita de até R\$ 105,00; (ii) em situação de pobreza, isto é, renda familiar mensal per capita entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00;<sup>22</sup> ou (iii) em regra de emancipação.<sup>23</sup>

O programa apresenta 8 categorias de benefícios, sendo 4 denominados “benefícios cesta-raiz” e outros 4 adicionais para quem for elegível e possuir pelo menos um dos benefícios da cesta-raiz, ou seja, para os participantes do programa Auxílio Brasil. Em 2022, os beneficiários do Auxílio Brasil também recebem um benefício extraordinário, de modo que o valor mínimo mensal por família seja de R\$ 400 reais. Assim, se no cálculo do valor do auxílio para a família, a soma dos benefícios que compõem a cesta-raiz ficar abaixo de R\$ 400 reais, essa família terá direito ao benefício extraordinário. O Quadro 1 sintetiza as categorias de benefícios do programa Auxílio Brasil e o benefício extraordinário.

<sup>20</sup> Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2022/13>.

<sup>21</sup> A MP nº 1.061, de 2021 foi convertida na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm).

<sup>22</sup> As famílias que se enquadrarem na situação de pobreza apenas serão elegíveis ao programa Auxílio Brasil se possuírem em sua composição gestantes, nutrizes ou pessoas com idade até 21 (vinte e um) anos incompletos.

<sup>23</sup> As famílias beneficiárias do programa Auxílio Brasil que tiverem aumento da renda familiar per capita mensal que ultrapasse o limite de renda (extrema pobreza ou pobreza), serão mantidas no programa pelo período de até 24 meses. As regras de emancipação podem ser consultadas no art. 20 da Lei 14.284, de 2021.

Atualmente, das 18,1 milhões de famílias beneficiárias do programa, 16,2 milhões são elegíveis ao benefício extraordinário. Isso significa que 90% das famílias participantes do programa Auxílio Brasil necessitam de complementação de valor para que o benefício alcance os R\$ 400 reais mensais. Sem o benefício extraordinário, o *ticket* médio mensal seria de R\$ 216,17 por família.

**QUADRO 1. TIPOS E REGRAS DOS BENEFÍCIOS DO AUXÍLIO BRASIL E BENEFÍCIO EXTRAORDINÁRIO**

Benefício	Regra de acesso	Quantidade de parcelas	Valor do benefício
Benefícios cesta-raiz			
Benefício Primeira Infância (BPI)	Famílias que possuam em sua composição crianças com idade até 36 meses incompletos.	-	R\$ 130 por criança elegível
Benefício Composição Familiar (BCF)	Famílias que possuam em sua composição gestantes;	9	R\$ 65 por pessoa elegível
	Famílias que possuam em sua composição nutrízes; e/ou	6	
	Famílias que possuam em sua composição pessoas com idade entre 3 e 21 anos incompletos.	-	
Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Famílias em que a renda familiar mensal per capita, após inclusão dos benefícios BPI e/ou BCF, continuar sendo inferior a R\$ 105 reais. Recebem o equivalente ao valor necessário para alcançar a quantia de R\$ 105,00, respeitando o mínimo por membro da família.	-	Variável, com mínimo de R\$ 25 por membro da família
Benefício compensatório (BComp)	Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) que tiverem redução no valor total dos benefícios que recebiam do Programa, após a migração do PBF para o Auxílio Brasil. Recebem o equivalente ao valor necessário para alcançar o valor que recebia anteriormente no PBF.	-	Variável
Benefícios adicionais (para quem já é beneficiário do programa Auxílio Brasil)			
Bolsa iniciação científica júnior	Estudantes que tenham se destacado em competições acadêmicas e científicas de abrangência nacional.	12	R\$ 100,00 para o estudante
		1	R\$ 1.000,00 para a família
Esporte escolar	Estudantes de 12 a 17 anos incompletos que se destaquem nos Jogos Escolares Brasileiros.	12	R\$ 100,00 para o estudante
		1	R\$ 1.000,00 para a família
Inclusão produtiva rural	Famílias que possuam em sua composição agricultores familiares.	-	R\$ 200,00 para a família
Inclusão produtiva urbana	Beneficiários do programa Auxílio Brasil que comprovarem vínculo de emprego com carteira assinada.	-	R\$ 200,00 para a família
Benefício extraordinário (para quem já é beneficiário do programa Auxílio Brasil)	Famílias em que o valor do benefício da cesta-raiz for inferior a R\$ 400 reais. Recebem o equivalente ao valor necessário para alcançar a quantia de R\$ 400,00.	-	Variável

Fonte: Ministério da Cidadania. Elaboração IFI.

O benefício extraordinário foi criado por meio da MP nº 1.076, de 7 de dezembro de 2022. A MP previa pagamento do benefício apenas para dezembro de 2021, mas com a possibilidade de prorrogação para o exercício de 2022. Durante a tramitação da MP, o Congresso a modificou para que o benefício extraordinário fosse concedido de forma permanente.

Assim, no dia 5 de maio de 2022, foi aprovado o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 6, de 2022,<sup>24</sup> tornando o benefício extraordinário permanente e integrado à lei do Auxílio Brasil. O Quadro 2 sintetiza as alterações que foram realizadas nos arts. 1º e 2º da MP 1.076.

**QUADRO 2. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA DO BENEFÍCIO EXTRAORDINÁRIO DO AUXÍLIO BRASIL – ARTS 1º E 2º**

Redação original (MP 1.076, de 2021)	Redação aprovada (PLV 6, de 2022)
Art. 1º Fica instituído, <b>na competência de dezembro de 2021</b> , o Benefício Extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil.	Art. 1º Fica instituído, <b>em caráter permanente</b> , como parte do processo de ampliação da renda básica de cidadania a que se referem o caput e o § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, o benefício extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil.
Parágrafo único. Ato do Poder Executivo federal poderá <b>prorrogar a concessão</b> do Benefício de que trata o caput <b>para os meses de janeiro a dezembro de 2022</b> , consideradas as famílias beneficiárias no mês de referência do pagamento do referido Benefício e observada a disponibilidade orçamentária e financeira.	-
Art. 2º O Benefício Extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil:	Art. 2º O benefício extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil:
I - Será calculado a partir da soma dos benefícios financeiros de que tratam os incisos I a III do caput e o inciso VI do § 1º do art. 3º da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, no mês de referência;	I- Será calculado a partir da soma dos benefícios financeiros de que tratam os incisos I, II, III e IV do caput do art. 4º da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, no mês de referência;
II - Equivalerá ao valor necessário para alcançar a quantia de R\$ 400,00 (quatrocentos reais);	II- Equivalerá ao valor necessário para alcançar a quantia de R\$ 400,00 (quatrocentos reais);
III - <b>Não</b> terá caráter continuado;	III- Terá caráter continuado;
IV - Será pago juntamente com a parcela ordinária de dezembro de 2021 do Programa Auxílio Brasil no limite de um benefício por família; e	IV- Será pago juntamente com a parcela ordinária de referência do Programa Auxílio Brasil, no limite de 1 (um) benefício por família; e
V - <b>Não</b> integrará o conjunto de benefícios instituídos pela Medida Provisória nº 1.061, de 2021.	V- Integrará o conjunto de benefícios instituídos pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

Fonte: PLV 6, de 2022 e MP 1.076, de 2021. Elaboração IFI.

**O cenário de dezembro da IFI já previa gastos futuros do Auxílio Brasil no mesmo patamar de 2022.** Na seara fiscal, a grande discussão que se coloca em relação ao PLV nº 6, de 2022, diz respeito à transformação de um gasto temporário em permanente sem uma sinalização de compensação, seja via redução de outra despesa ou via aumento de alguma receita. Dada a dificuldade política de se reduzirem gastos sociais, os cenários da IFI de dezembro de 2021 já contemplavam a manutenção, nos anos seguintes, do gasto de 2022 com o Auxílio Brasil. Mais recentemente, o Plano Plurianual e o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária (PLDO) para 2023 também consideraram a prorrogação desse gasto extraordinário no orçamento.<sup>25</sup>

**No total, os gastos com o enfrentamento da covid-19 devem chegar a R\$ 30,0 bilhões em 2022.** As despesas envolvem principalmente a vacinação e os serviços de saúde. No ano passado, esses gastos atingiram R\$ 120,8 bilhões, ou 1,4% do PIB. Trata-se, portanto, de uma redução importante do estímulo fiscal. A estimativa da IFI realizada em dezembro para 2022 era de R\$ 15,0 bilhões. A diferença para a previsão atual se deve basicamente às projeções maiores

<sup>24</sup> O PLV nº 6, de 2022, aguarda sanção. Disponível em: <https://bit.ly/37Q7TFk>.

<sup>25</sup> O valor pode ser consultado no processo nº 18101.100496/2022-61, referente ao documento nº 24334894. Disponível em: <https://bit.ly/3wjSRkp>

do governo para aquisição de vacinas e despesas adicionais dos ministérios. A projeção da IFI considera a dotação atualizada para os gastos relacionados ao combate à covid-19.<sup>26</sup>

**Projeção da IFI para gastos do Legislativo, Judiciário, Ministério Público (MP) e Defensoria Pública da União (DPU) permanece aquém do previsto pelo Executivo.** As projeções do Executivo para o gasto dos demais Poderes refletem a dotação orçamentária e, portanto, são pouco sensíveis à execução no ano. No primeiro trimestre deste ano, o crescimento nominal das despesas de custeio e capital desses poderes foi de 22%, mas, mesmo extrapolando essa taxa para o restante do ano, a despesa deve encerrar o exercício em patamar inferior ao previsto nas projeções oficiais. Além disso, destaca-se o espaço existente no teto dos gastos desses poderes, conforme evidenciado no relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas da União e analisado na edição passada do RAF. Ao incorporar o desempenho mais recente e considerar que os outros Poderes podem ampliar gastos de modo a consumir parte da margem fiscal, a projeção para as despesas dos demais Poderes chega a R\$ 16,3 bilhões, maior do que os R\$ 10,8 bilhões de 2021, mas menor do que os R\$ 18,9 bilhões previstos pelo governo no relatório de avaliação do 1º bimestre.

**Os gastos com o abono salarial ficarão em R\$ 22,6 bilhões em 2022.** Em 2021 os últimos pagamentos foram feitos em junho e se referem ao ano-base 2019. Os relativos ao ano-base 2020, que seriam realizados entre julho de 2021 e junho de 2022, serão feitos entre janeiro e dezembro de 2022. Isso se deve à Resolução CODEFAT nº 896, de 23 de março de 2021, que alterou o calendário de pagamentos do benefício. A consequência prática é que o gasto que seria realizado no segundo semestre de 2021 foi postergado para 2022, gerando uma lacuna especificamente em 2021. A partir deste ano, a despesa se normaliza com os pagamentos do ano-base 2020. O aumento frente aos R\$ 10,2 bilhões gastos no ano passado não se refere, portanto, a um aumento efetivo de beneficiários, mas tão somente a uma mudança na forma de operacionalizar o programa. Já os gastos com seguro desemprego foram revistos para baixo em relação ao cenário da IFI de dezembro ao considerar a revisão de alguns parâmetros macroeconômicos e a realização das despesas no primeiro trimestre. A projeção para 2022 é de R\$ 39,5 bilhões, ante R\$ 41,8 bilhões nos cenários de dezembro de 2021.

**No cenário base, o gasto primário deve recuar para 15,8% do PIB até 2031.** As novas projeções para o médio prazo, sobretudo em percentual do PIB, ficaram levemente acima do cenário traçado anteriormente para o período de 2022 a 2026. A partir de 2027, a despesa no cenário base apresenta uma distância maior e fica sistematicamente acima do cenário traçado em dezembro. O principal fator a influenciar essa alteração do cenário se refere ao impacto das ECs nº 113 e nº 114, que criaram um limite de pagamento para precatórios e sentenças judiciais entre 2022 e 2026.

O RAF de janeiro explorou o impacto das ECs nº 113 e nº 114 sobre o orçamento de 2022. A seguir será apresentada uma análise das implicações destes normativos sobre o cenário fiscal de médio prazo.

As ECs nº 113 e nº 114, ambas de dezembro de 2021, entre outras medidas, promoveram duas alterações que impactam diretamente a elaboração dos cenários fiscais, a saber: a) mudança no fator de correção do teto de gastos; e b) criação de um teto para execução de despesas com sentenças judiciais e precatórios.

Sobre a mudança realizada no teto de gastos, pode-se destacar duas. A primeira alteração corresponde ao indexador que corrige o limite de gastos. Antes, a inflação utilizada era equivalente ao IPCA de junho acumulado em 12 meses e, com as alterações das ECs nº 113 e nº 114, passou a ser utilizada a inflação de dezembro acumulada em 12 meses.

A ideia por trás da regra anterior era que, no momento da elaboração e apresentação da Lei orçamentária anual (LOA), seria possível realizar a fixação de despesas conhecendo o valor exato do teto anual. Com a mudança, não é mais possível obter o valor realizado do IPCA para fins de apuração dos limites. Para contornar essa questão, as ECs nº 113 e nº 114 estabelecem que a inflação a ser utilizada será calculada para o primeiro semestre com dados realizados e para o segundo

---

<sup>26</sup> A fonte de informação é o Painel de monitoramento dos gastos com covid-19, da STN. O acesso ocorreu em 12 de maio de 2022. As informações atualizadas podem ser acessadas em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>.

semestre com dados estimados. Durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária no Congresso, a estimativa para o segundo semestre e os demais parâmetros macroeconômicos serão atualizados mensalmente pelo Poder Executivo e enviados à Comissão Mista de Orçamento (CMO).

Se a inflação realizada for diferente da inflação considerada no Orçamento aprovado, a diferença deve ser incorporada ao teto do ano seguinte. O Quadro C mostra como o comparativo do antes e depois da regra do teto dos gastos.

Ainda na análise sobre teto de gastos, observa-se que ECs nº 113 e nº 114 também revogaram o art. nº 108 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O art. nº 118 previa que, a partir do décimo ano, o governo poderia alterar o fator de correção da regra fiscal. Ao realizar essa revogação, o cenário de médio prazo fica com uma previsibilidade melhor em relação ao teto de gastos.

### QUADRO 3. COMPARATIVO DAS REGRAS DO TETO DE GASTOS



Fonte: Constituição Federal. Elaboração IFI.

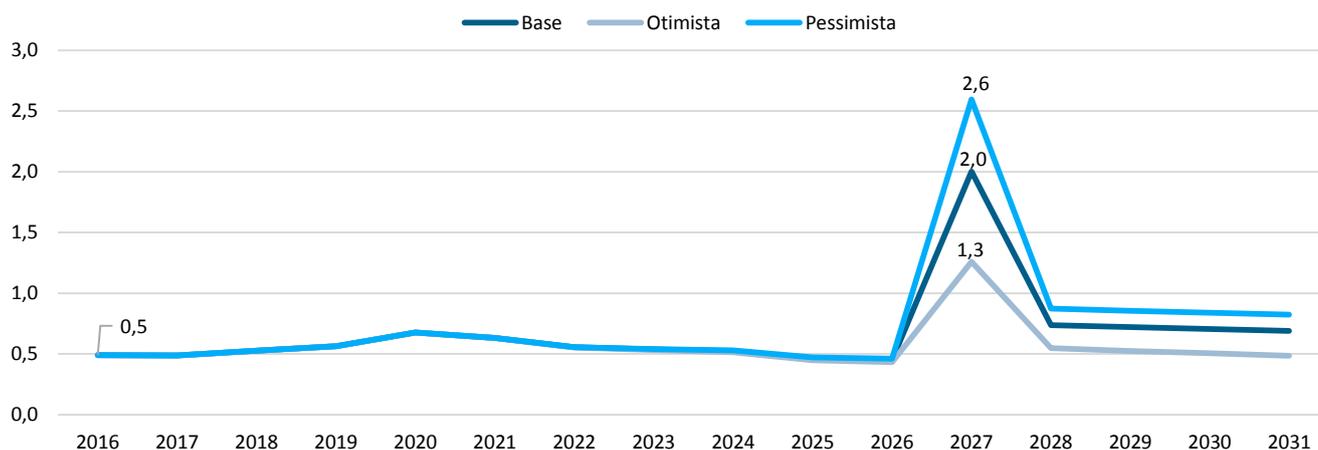
No que diz respeito aos gastos com sentenças judiciais e precatórios, as ECs nº 113 e nº 114 estabeleceram as seguintes regras para o período de 2022 a 2026:

- a) Criação de um teto de despesas com sentenças judiciais e precatórios, cujo fator de correção do limite de precatórios é igual ao da regra de correção do teto de gastos.
- b) Exclusão dos precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) da regra do teto de gastos e do teto de precatório: os pagamentos serão de 40% neste ano, 30% em 2023 e 30% em 2025.
- c) Acordos com desconto de 40%: caso o precatório opte por receber o precatório no exercício da sua expedição, este poderá fazer com um desconto de 40% sobre o valor que a União tem a pagar. Esse acordo está fora da regra do teto de gastos e tende a contribuir positivamente para a redução dos passivos, a dúvida é em relação ao potencial de adesão desses acordos. Nossos cenários partem da dotação orçamentária para esta rubrica em 2022. Os cenários consideram que esse volume de precatórios pagos no âmbito dos acordos irá variar de acordo com a taxa de inflação.

Como o limite de gastos com precatórios tem previsão para vigor até o exercício de 2026, entendemos que todo o passivo acumulado no período – sob a hipótese de que o fluxo de novas obrigações da União supere os pagamentos no ano – deverá ser pago no ano imediatamente posterior, isto é, 2027. Nos anos seguintes ao da quitação do passivo, a evolução do pagamento de precatórios deve respeitar o fluxo dos precatórios expedidos. A interrupção do limite sem uma regra de transição para o pagamento do passivo interrompe a trajetória de melhora do resultado primário.

Tanto para o cenário pessimista quanto para o otimista, o fluxo de precatórios expedidos cresce de acordo com a inflação. Além disso, o ponto de partida, isto é, a projeção de precatórios expedidos para 2023, varia entre o cenário otimista e pessimista. No cenário otimista, o valor dos precatórios expedidos para 2023 corresponde à média de 2018 a 2020 e no cenário pessimista, os precatórios expedidos para 2023 correspondem ao valor de 2022 corrigido pela inflação. O cenário base, neste caso, é definido pela média dos cenários otimista e pessimista. A depender da hipótese adotada para o fluxo de precatórios expedidos, maior ou menor será o passivo a ser quitado em 2027. O gráfico abaixo mostra o valor estimado para pagamento dos precatórios nos três cenários traçados pela IFI.

**GRÁFICO 13. DESPESAS COM SENTENÇAS JUDICIAIS E PRECATÓRIOS (EM % DO PIB)**



Fonte: Tesouro (2016 a 2021) e IFI (anos seguintes).

### 3.2 Teto de gastos

**As incertezas sobre o teto de gastos para o médio prazo ampliaram-se.** Ao acompanhar a aderência dos indicadores fiscais ao limite constitucional para as despesas primárias, a IFI utiliza uma medida de risco de descumprimento baseada no montante destinado às despesas discricionárias. Como elas são a principal variável de ajuste, no curto prazo, a IFI monitora a compatibilidade do gasto discricionário com o cumprimento das regras fiscais e, ao mesmo tempo, a possibilidade de manutenção dos serviços públicos.

Embora seja difícil de mensurar, a IFI calcula o nível mínimo de despesas discricionárias aquém do qual o funcionamento da máquina pública seria comprometido. Mas a incerteza, hoje, não se restringe à possibilidade de se cumprirem as regras vigentes. É nesse contexto em que se analisam os novos cenários para o teto de gastos.

**No cenário base, o risco de descumprimento do teto se tornaria elevado em 2026.** É difícil prever o comportamento do gasto discricionário a partir do momento em que ele atinge o patamar mínimo. Diante dessa dificuldade, nos nossos cenários permitimos que a despesa discricionária cresça pela inflação, sem cair a níveis ainda mais baixos, tampouco sem assumir nenhuma recuperação mais vigorosa.

Nas projeções da IFI, quando a estimativa de gasto discricionário se encontra entre 90% e 110% do patamar mínimo para essas despesas, o risco de descumprimento é classificado como moderado; abaixo de 90%, elevado; acima de 110%, baixo. Esse parâmetro objetivo pode ser complementado com outras informações que nos permitem avaliar o quadro geral do teto de gastos em determinado exercício.

A Tabela 14 mostra que, em 2026, o gasto discricionário passaria a ficar abaixo dos 90% do patamar mínimo e, com isso, o risco de descumprimento do teto passaria a ser elevado. No cenário otimista, o risco de descumprimento do teto de

gastos passa de baixo até 2026 para elevado a partir de 2027. Essa reversão de baixo para elevado, sem ter um período de risco moderado reflete os riscos associados à regra dos precatórios.

**TABELA 14. RISCO DE DESCUMPRIMENTO DO TETO DOS GASTOS.**

Balanco de riscos: Teto de gastos	2022-2023	2024	2025	2026	2027-2031
Base	Baixo	Baixo	Moderado	Elevado	Elevado
Otimista	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Elevado
Pessimista	Baixo	Elevado	Elevado	Elevado	Elevado

Fonte: IFI.

Com a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, para que possam ser acionadas as medidas compulsórias de ajuste com vistas ao retorno da despesa ao limite (os gatilhos do teto), o gasto obrigatório previsto na lei orçamentária deve atingir o patamar de 95% do gasto primário total sujeito ao teto. Isso não ocorreria em nenhum dos exercícios até 2026, o que torna a regra inócua. Na iminência de descumprimento do teto de gastos, a alternativa mais plausível seria alterá-lo no Congresso Nacional.

### 3.3 Resultado primário

No cenário base, a IFI projeta deficit primário de R\$ 19,2 bilhões, ou 0,2% do PIB, em 2022 (Tabela 15). O deficit é levemente menor do que os R\$ 33,7 bilhões de 2021. A redução do deficit se deve à recuperação da arrecadação, conforme comentamos na seção anterior. A projeção atual do governo para o deficit primário é mais elevado, R\$ 65,2 bilhões.

**TABELA 15. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES)**

Discriminação	2021 (Realizado)		2022 (Projeção IFI)		Diferença	
	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB
Receita total	1.932,6	22,3	2.151,8	22,2	219,1	-0,1
Transferências a E&M	353,5	4,1	406,5	4,2	52,9	0,1
Receita Líquida	1.579,1	18,2	1.745,3	18,0	166,2	-0,2
Despesa Primária	1.612,8	18,6	1.764,5	18,2	151,7	-0,4
Obrigatórias	1.489,0	17,2	1.628,2	16,8	139,2	-0,4
Discricionárias (Executivo)	123,8	1,4	136,3	1,4	12,5	0,0
Resultado primário	-33,7	-0,4	-19,2	-0,2	14,5	0,2
Meta de primário	-247,1		-170,5		76,6	0,0

Fonte: STN e IFI. Elaboração IFI.

**No cenário base, o resultado primário voltaria a ser superavitário em 2025 (Gráfico 9).** As projeções atuais até 2031 traçam trajetória semelhante às de dezembro. Algumas distinções, no entanto, são relevantes. No cenário de dezembro, a evolução do resultado primário era gradativa, atingia terreno positivo em 2025 e se mantinha com superavit até o fim do horizonte de projeção. No novo cenário, o primário melhora levemente até atingir superavit em 2025, mas em 2027 volta a apresentar deficit devido ao encerramento da vigência da regra que limita o pagamento dos precatórios e sentenças judiciais.

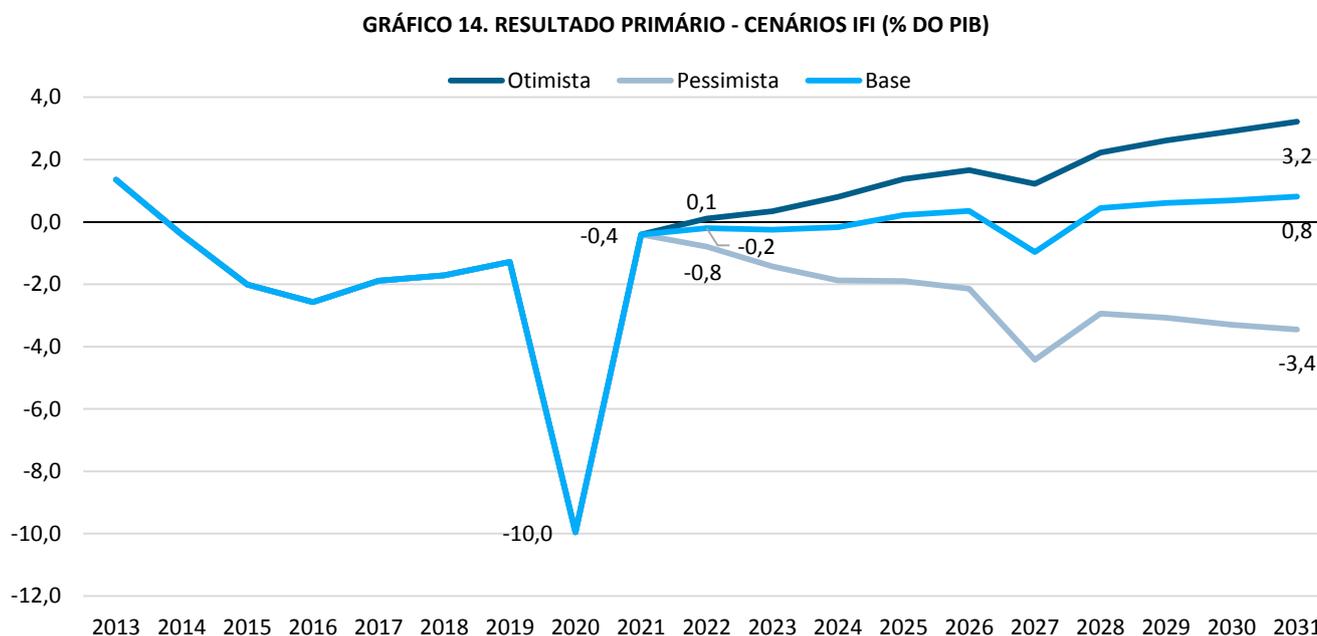
Os cenários otimista e pessimista contemplam os riscos negativos e positivos que afetam a trajetória prevista para os principais parâmetros macroeconômicos. As Tabelas 20, 21 e 22, no fim do relatório, detalham as projeções da IFI para o resultado primário do governo central no cenário base e nos dois cenários alternativos.

**No cenário otimista, a projeção é de superavit primário de 0,1% do PIB, em 2022, contra deficit de 0,2%, no cenário base (Gráfico 14).** Quanto ao período de 2023 a 2031, as receitas líquidas projetadas devem ficar em uma média de 17,7% do PIB, acima dos 17,3% do PIB projetados no cenário base atual para o mesmo período. Já as despesas

apresentam média de 15,9% do PIB, abaixo da média do cenário base, de 17,1% do PIB. Assim, a projeção para o resultado primário, no cenário otimista, varia de superavit de 0,1% do PIB, em 2022, após deficit de 10,0%, em 2020 e de 0,4% em 2021, para superavit de 3,2% do PIB, em 2031.

**Deficit primário estimado no cenário pessimista vai a R\$ 70,9 bilhões ou 0,8% do PIB em 2022.** Para o período de 2023 a 2031, as receitas líquidas são estimadas em 16,2% do PIB, pela média anual, cerca de 1,2 p.p. abaixo das estimadas no cenário base. Do lado das despesas, a média anual projetada para o período é de 18,9% do PIB, superior à média do cenário base em 1,7 p.p. do PIB. Diferente dos outros dois cenários, no pessimista, o resultado primário não chega a ficar positivo e o deficit volta inclusive a crescer no fim do período preditivo.

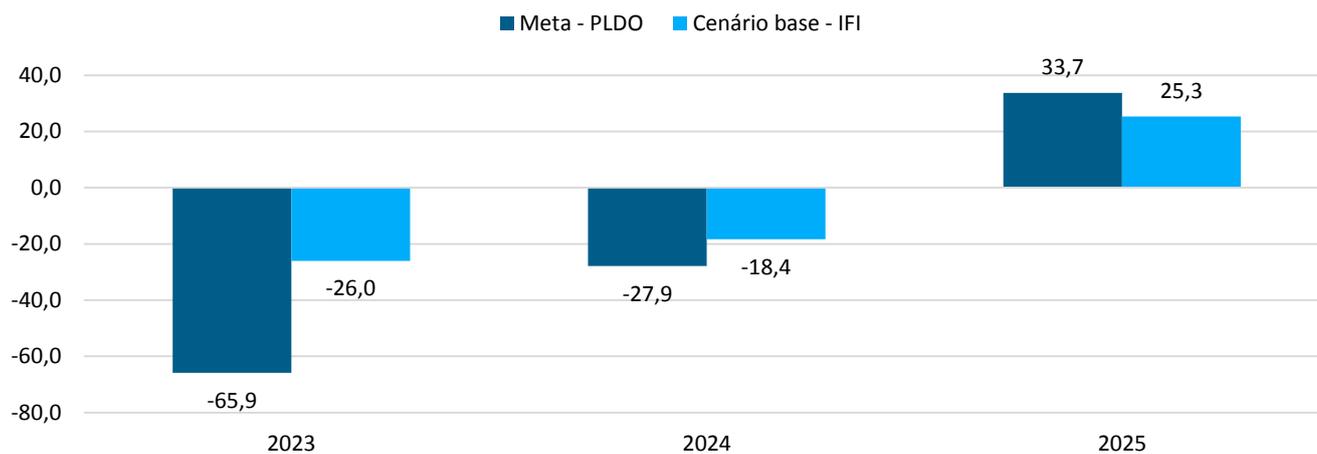
O Gráfico 14 compara as curvas de resultado primário do governo central nos três cenários atuais: base, otimista e pessimista, em percentual do PIB.



Fonte: Tesouro (2013 a 2021) e IFI (anos seguintes).

As metas fiscais para o próximo triênio (2023-2025) constantes no PLDO de 2023, tem previsão de deficit de R\$ 65,91 bilhões e R\$ 27,30 bilhões, para 2023 e 2024, respectivamente. Segundo o PLDO, apenas em 2025 o governo central voltaria a apresentar superavit primário de R\$ 33,70 bilhões. Comparando as metas para o resultado primário no horizonte de tempo do PLDO de 2023 com o cenário base da IFI, se observa que para 2023 e 2024 o primário projetado pela IFI deve ser melhor que a meta fiscal. Em 2025 o cenário base da IFI indica um risco moderado de descumprimento da meta de primário, uma vez que seu valor deve ficar abaixo da meta fiscal estabelecida no PLDO. O gráfico abaixo sintetiza essas diferenças.

GRÁFICO 15. META DE PRIMÁRIO E CENÁRIO DA IFI (R\$ BILHÕES)



Fonte: PLDO 2023 e IFI.