

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

## 2. CONJUNTURA FISCAL

### 2.1 Considerações sobre as medidas para recuperação fiscal

Nesta primeira seção da Conjuntura Fiscal, faz-se uma análise a respeito das medidas anunciadas pelo Ministério da Fazenda em 12 de janeiro com o objetivo de reduzir a projeção de déficit primário do governo central (R\$ 231,6 bilhões ou 2,2% do PIB) constante da Lei Orçamentária de 2023 (LOA 2023)<sup>1</sup>.

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Página para acesso ao teor das medidas: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/fernando-haddad-apresenta-conjunto-de-medidas-para-recuperacao-fiscal>.

**TABELA 2. DESCRIÇÃO E AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS DE IMPACTO NO RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (R\$ BILHÕES)**

Medida	Impacto anunciado pelo Ministério da Fazenda		Valor considerado para efeito de projeção da IFI		Avaliação qualitativa
	2023	2024	2023	2024	
<b>Deficit primário do governo central constante da LOA 2023</b>	<b>-231,6</b>				
<b>Ações de receitas extraordinárias</b>	<b>73,0</b>	-	<b>23,0</b>		
Receita com transferência de recursos do Pis/Pasep para o Tesouro	23,0	-	23,0		Factível
Incentivo extraordinário à redução de litigiosidade no Carf	35,0	-	-		Medida incerta
Incentivo extraordinário à denúncia espontânea	15,0	-	-		Medida incerta
<b>Ações de receitas permanentes</b>	<b>83,3</b>	<b>120,9</b>	<b>33,3</b>	<b>60,5</b>	
Aproveitamento de crédito do ICMS	30,0	39,8	-	-	Factível
Pis e Cofins sobre receita financeira	4,4	6,0	4,4	6,0	Factível
Volta de cobrança de Pis e Cofins sobre combustíveis	28,9	54,5	28,9	54,5	Factível
Efeito permanente do incentivo à redução de litigiosidade no Carf	15,0	15,5	-	-	Medida incerta
Efeito permanente do incentivo à denúncia espontânea	5,0	5,2	-	-	Medida incerta
<b>Reestimativa de receitas</b>	<b>36,4</b>	<b>37,5</b>	-	-	
<b>Ações de reduções nas despesas</b>	<b>50,0</b>	<b>26,6</b>	-	-	
Efeito permanente da revisão de contratos e programas	25,0	26,6	-	-	Medida incerta
Execução inferior ao autorizado na LOA 2023	25,0	-	-	-	Medida incerta
<b>Efeito líquido sobre o resultado primário</b>	<b>242,7</b>	<b>185,0</b>	<b>56,3</b>	<b>60,5</b>	
<b>Resultado primário final</b>	<b>11,1</b>				

Fonte: Ministério da Fazenda. Elaboração: IFI.

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

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

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

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

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

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

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

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

Segundo o Ofício nº 4878, de 13 de dezembro de 2022, do Ministério da Economia: “de acordo com o referido § 11 do art. 165, o dever de execução, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias: subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas; não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais; e não se aplica aos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados.”<sup>2</sup>

Já no que diz respeito à revisão de contratos e programas, qualitativamente a IFI considera a medida igualmente como factível, tendo em vista as últimas revisões nas projeções de despesas primárias realizadas pela IFI, cujos valores ficaram abaixo àqueles estipulados na LOA 2023. Ou seja, os valores anunciados pelo Ministério da Fazenda estão consistentes com os últimos cenários elaborados pela IFI.

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

---

<sup>2</sup> OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 4878/2022/ME. Disponível em: [https://www1.siof.planejamento.gov.br/siopdoc/lib/exe/fetch.php/acompanhamento\\_despesas\\_discricionarias:sei\\_30227440\\_oficio\\_circular\\_4878.pdf](https://www1.siof.planejamento.gov.br/siopdoc/lib/exe/fetch.php/acompanhamento_despesas_discricionarias:sei_30227440_oficio_circular_4878.pdf).

## 2.2 Receitas primárias e transferências

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

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

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

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

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

---

<sup>3</sup> Os eventos não recorrentes considerados estão descritos no Estudo Especial (EE) da IFI nº 17, de dezembro de 2021, e incluem recolhimentos oriundos de parcelamentos especiais (Refis), antecipação de dividendos, operações com ativos e outros recolhimentos atípicos reportados pela RFB. Link para acesso ao documento: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/594656/EE17\\_Resultado\\_Estrutural.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/594656/EE17_Resultado_Estrutural.pdf).

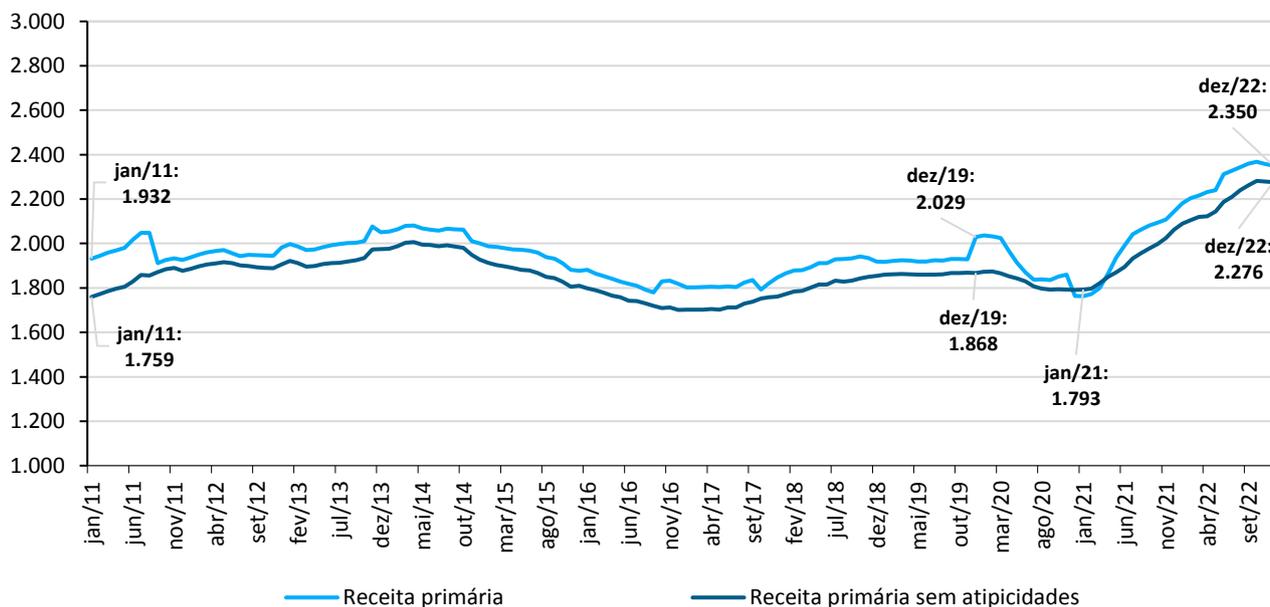
**TABELA 3. RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL – 2020 A 2022 – JANEIRO A DEZEMBRO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)**

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

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

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

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



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

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

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

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

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

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

Na última revisão dos cenários macroeconômico e fiscal, publicado na edição de novembro de 2022 do RAF<sup>4</sup>, a IFI aperfeiçoou a metodologia de projeção das receitas de exploração de recursos naturais, que abarcam, entre outros, os recolhimentos de royalties e participações de petróleo. A projeção dessa arrecadação é sensível tanto ao preço do petróleo no mercado internacional, quanto ao volume de produção e à taxa de câmbio R\$/US\$. Foi mostrado também que a perspectiva é de que a importância dessas receitas aumente nos próximos anos em função do aumento esperado na produção doméstica de petróleo e gás natural<sup>5</sup>.

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

<sup>4</sup> Link para acesso ao documento: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2022/novembro>.

<sup>5</sup> Análise interessante pode ser encontrada na Carta do Ibre da edição de janeiro de 2023 da Revista Conjuntura Econômica. Link para acesso ao texto: <https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/temas/surpresa-fiscal-positiva-ja-foi-em-boa-parte-consumida-por-novos>.

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

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

Fonte: IFI.

A projeção da IFI para a receita primária total do governo central em 2023 e 2024 é de, respectivamente, R\$ 2.308,7 bilhões e R\$ 2.479,4 bilhões. Para a receita líquida, a expectativa é de um volume de R\$ 1.862,5 bilhões neste ano e de R\$ 2.013,1 bilhões no próximo (Tabela 5). A título de comparação, a mediana das projeções contidas no Relatório Prisma Fiscal<sup>6</sup>, de janeiro de 2023, produzido pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, é de uma receita primária total do governo central de R\$ 2.310,0 bilhões em 2023 e de R\$ 2.438,2 bilhões no próximo ano. Para a receita líquida, a mediana do Prisma Fiscal prevê R\$ 1.886,8 bilhões em 2023 e R\$ 1.998,1 bilhões em 2024.

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

### 2.3 Despesas primárias

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

- **Benefícios previdenciários:** volume ficou estável em 8,0% do PIB entre 2021 e 2022, apesar do aumento na emissão dos benefícios nos últimos meses de 2022. Por essa razão, inclusive, foi editada a Medida Provisória (MP) nº 1.144<sup>7</sup>, de 14 de dezembro de 2022, que abriu crédito extraordinário no montante de R\$ 7,6 bilhões em favor do Ministério do Trabalho e Previdência;
- **Despesa de pessoal (ativos e inativo):** houve queda para 3,4% do PIB em 2022, ante 3,7% do PIB executada em 2021 e 4,2% do PIB realizada em 2020. Essa redução ocorreu, principalmente, em função da ausência de reajustes nos vencimentos do funcionalismo;

<sup>6</sup> Página para acesso ao documento: [https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorios-do-prisma-fiscal/relatorio-mensal/2023/relatorio\\_mensal\\_janeiro\\_2023.pdf/view](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorios-do-prisma-fiscal/relatorio-mensal/2023/relatorio_mensal_janeiro_2023.pdf/view).

<sup>7</sup> Página de acesso à norma jurídica: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1144.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1144.htm).

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

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

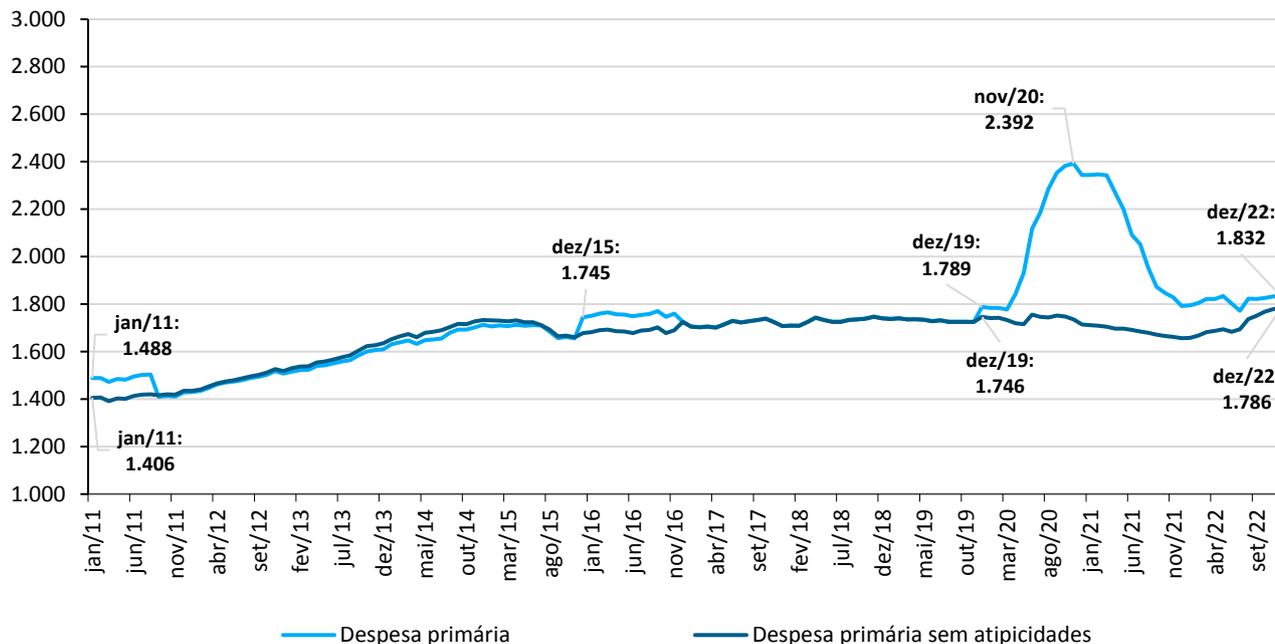
Discriminação	Jan-Dez/20			Jan-Dez/21			Jan-Dez/22		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
<b>Despesa total</b>	<b>1.947,6</b>	<b>31,1%</b>	<b>25,6%</b>	<b>1.614,2</b>	<b>-23,6%</b>	<b>18,1%</b>	<b>1.802,4</b>	<b>2,2%</b>	<b>18,0%</b>
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

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

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

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

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



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

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

**Números antecipados pela IFI para 2022 mostram que as despesas primárias da União devem ficar R\$ 23,8 bilhões abaixo do estimado pelo Governo.** Em dezembro, o Governo Federal divulgou uma avaliação extemporânea de receitas e despesas primárias<sup>8</sup> para a União com estimativas para resultado primário de 2022. Essa avaliação apontava para despesas primárias em R\$ 1.826,2 bilhões, isto é, R\$ 23,8 bilhões acima das despesas realizadas. Contribuiu para essa execução menor que o projetado pela STN as despesas obrigatórias com controle de fluxo e os créditos extraordinários. Ao considerar o cenário traçado pela IFI, também no mês de dezembro, observa-se que a diferença entre o projetado e o realizado foi de apenas R\$ 7,2 bilhões. A Tabela 7 detalha e compara o resultado realizado com o estimado pelo Governo na avaliação extemporânea e o projetado pela IFI na edição nº 71, de dezembro de 2022 do RAF<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:45732](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:45732).

<sup>9</sup> Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/603416/RAF71\\_DEZ2022.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/603416/RAF71_DEZ2022.pdf).

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

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

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

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

- **Medida Provisória nº 1.144, de 2022:** A previsão para as despesas com benefícios previdenciários pouco se alterou entre a avaliação bimestral do 5º bimestre e a extemporânea, porém a MP 1.144, de 2022, abriu créditos extraordinários de R\$ 7,6 bilhões para pagamento dos benefícios do RGPS e da Compensação previdenciária (COMPREV), de modo a garantir a disponibilidade de dotação orçamentária para estas despesas. Como os créditos extraordinários não são sujeitos ao teto de gastos, os efeitos da MP contribuíram para recomposição das despesas discricionárias sujeitas ao limite constitucional de gastos.
- **Lei nº 14.513, de 27 de dezembro de 2022:** A Lei nº 14.513, de 2022 alterou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2022 para permitir que o saldo não empenhado das dotações para as despesas primárias obrigatórias fosse deduzido das necessidades previstas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) e autoriza que este saldo seja utilizado para abertura de créditos adicionais em benefício de outras despesas primárias, desde que não ultrapasse o teto de gastos. O Ministério do Turismo concluiu, por meio de Nota Técnica<sup>10</sup>, que seria inviável a execução de despesas no valor de R\$ 3,9 bilhões referentes à Lei Complementar nº 195, de 2022, isto é, apoio financeiro aos entes subnacionais para ações

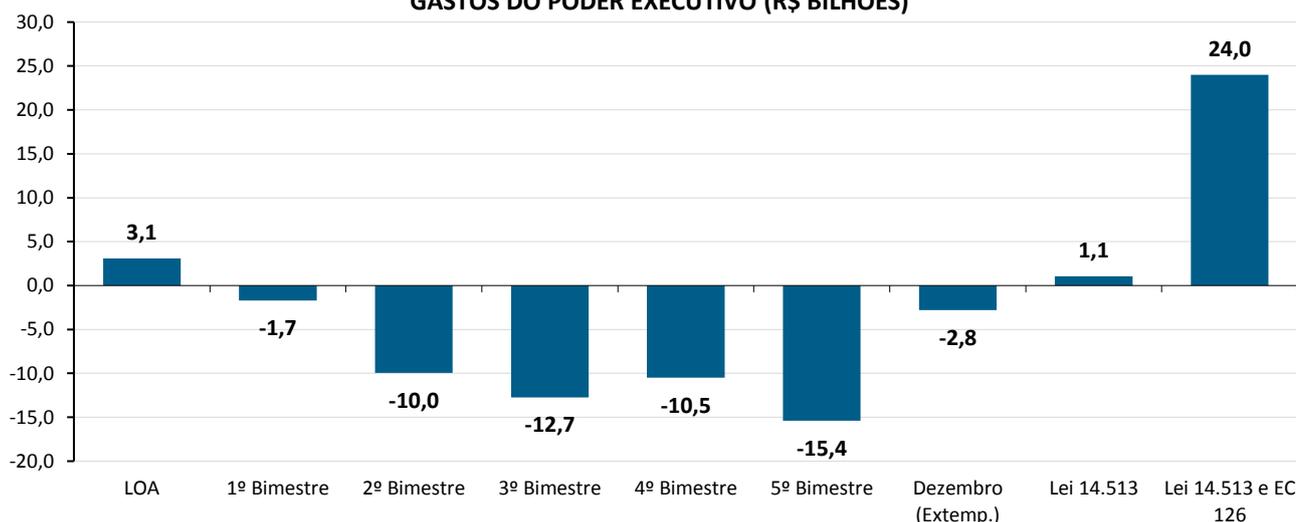
10 Nota Técnica nº 24/2022/SECULT/GAB/SECULT

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

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

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

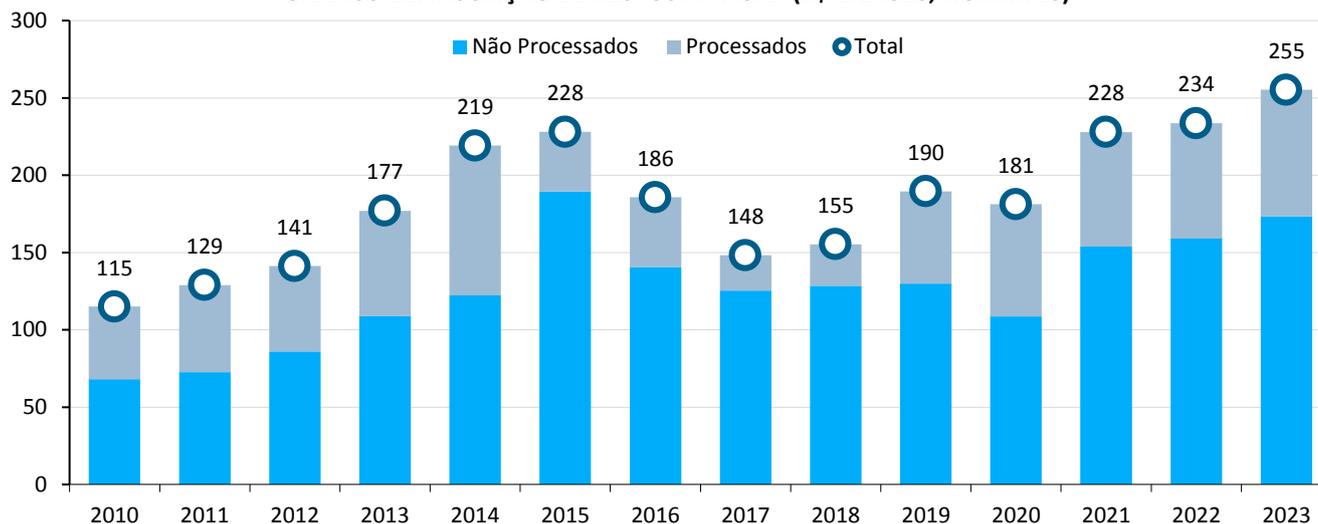
**GRÁFICO 10. ESTIMATIVA ANUAL DE EXCESSO (+) / NECESSIDADE DE AJUSTE (-) – TETO DE GASTOS DO PODER EXECUTIVO (R\$ BILHÕES)**



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

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

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



Fonte: SIGA Brasil. Elaboração IFI.

Diante do elevado volume de RAPs, principalmente os não processados (RAPNP), a nova equipe econômica publicou o Decreto nº 11.380, de 2023<sup>11</sup>, para criar ações de avaliação para manutenção dos RAPNP superiores a R\$ 1 milhão. De acordo com o decreto, a STN tem a atribuição de realizar, em até 5 dias, bloqueios dos restos a pagar não processados do Poder Executivo Federal inscritos até 31 de dezembro de 2022. Ainda de acordo com o decreto, as unidades responsáveis pela execução destas despesas poderão desbloquear os RAPNP ou cancelá-los, caso a manutenção dos saldos se mostre inadequada. Vale dizer que este decreto compõe o conjunto de medidas de ajuste fiscal anunciadas pelo Governo no dia 12 de janeiro.

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

**A aprovação da PEC da Transição<sup>12</sup> gerou um espaço fiscal total de R\$ 161,9 bilhões no teto de gastos de 2023.** O espaço decorre de duas alterações no texto constitucional. A primeira é a ampliação do teto de gastos em R\$ 145

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Cenário da IFI para despesas primárias da União de 2023 é de R\$ 1.983,0 bilhões (18,7% do PIB).** As projeções da IFI para as despesas primárias da União correspondem a R\$ 1.983,0 bilhões, ante R\$ 2.037,3 bilhões previstos no Autógrafo da LOA de 2023<sup>13</sup>. A diferença entre o projetado pela IFI e o fixado na peça orçamentária corresponde, principalmente, as despesas discricionárias do Poder Executivo Federal e aos gastos com pessoal, cujo reajustes salariais só foram confirmados para os poderes Judiciário, Legislativo e MPU, TCU e DPU.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Siga Brasil, STN e IFI. Elaboração IFI.

## 2.4 As alterações no teto de gastos

**A Emenda Constitucional nº 126 (EC 126), aprovada em dezembro de 2022, foi a quinta<sup>14</sup> alteração do teto de gastos nos seis primeiros anos de vigência da regra.** A EC 126 derivou da chamada PEC da Transição (PEC 32/2022), ampliando o teto de 2023 em R\$ 145,0 bilhões e excluindo algumas despesas da regra, como investimentos (até determinado limite<sup>15</sup>) e projetos socioambientais custeados com doações.

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

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

**A primeira mudança mais significativa na regra ocorreu em dezembro de 2021.** A chamada PEC dos Precatórios – convertida nas Emendas Constitucionais nº 113 e nº 114 (EC 113 e EC 114) – mudou a forma de cálculo do teto e instituiu um limite, até 2026, para as despesas com precatórios e sentenças judiciais. Juntas, as duas medidas abriram um espaço de R\$ 113,1 bilhões no teto de gastos de 2022, o qual foi preenchido por novas despesas ainda durante a tramitação do Orçamento, a exemplo do Auxílio Brasil e gastos previdenciários<sup>16</sup>.

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

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

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

---

<sup>14</sup> A chamada PEC dos Precatórios gerou duas emendas constitucionais (113 e 114), que neste relatório estão contabilizadas como uma única alteração no teto de gastos.

<sup>15</sup> O limite corresponde ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária que não exceda 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021.

<sup>16</sup> O RAF de janeiro de 2022 examinou em detalhe a origem e destino do espaço fiscal aberto no teto de gastos de 2022 durante a tramitação do Orçamento. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2022/janeiro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-jan-2022>.

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

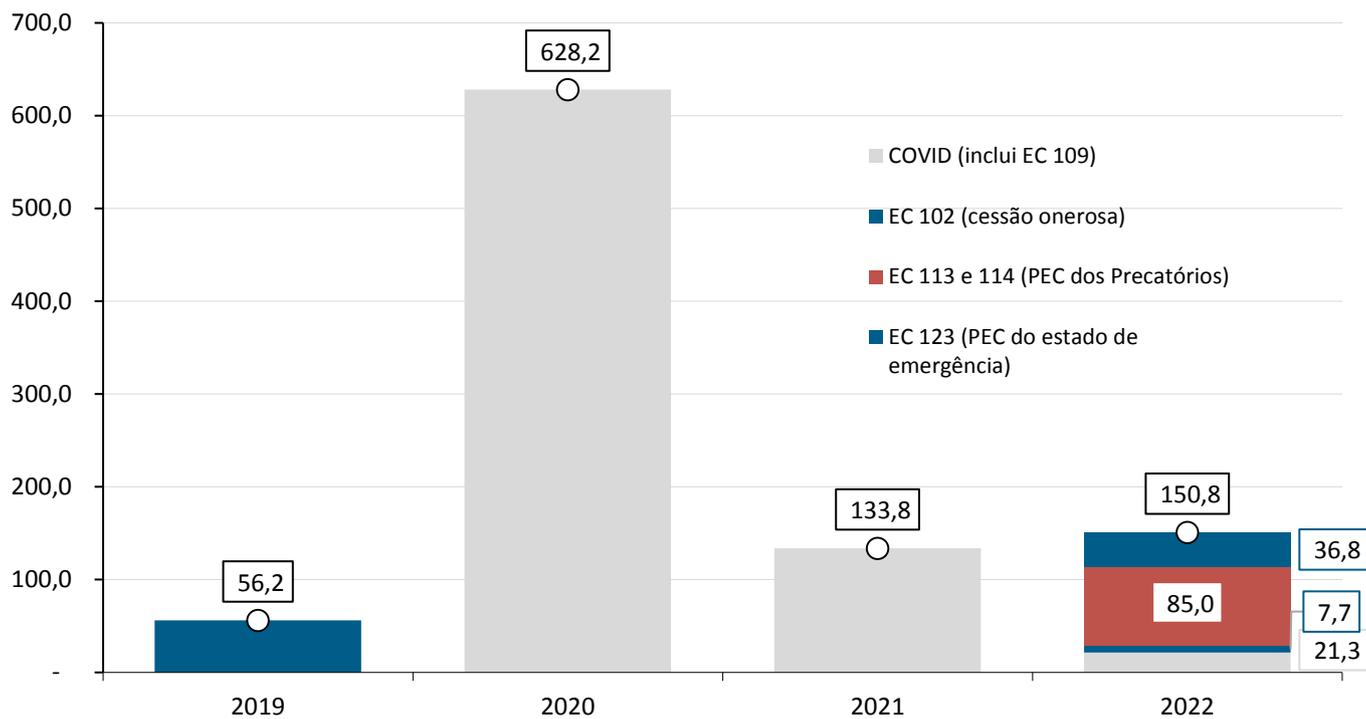
Gastos	Autorizado	Realizado	Realizado/ Autorizado (%)
Extensão do Auxílio Brasil	26.000,0	24.929,5	95,9
Auxílio gás	1.050,0	1.050,0	100,0
Auxílio aos caminhoneiros	5.400,0	2.329,7	43,1
Aporte financeiro aos entes federados para custeio do transporte coletivo	2.500,0	2.497,1	99,9
Auxílio financeiro aos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

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

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

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

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



Fonte: Tesouro e IFI. Elaboração: IFI.

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

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

Fonte: Tesouro e Siga Brasil. Elaboração: IFI.

## 2.5 Resultado primário do governo central e do setor público consolidado

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

**Arrefecimento na arrecadação e crescimento da despesa farão resultado primário voltar a ser negativo em 2023.** A Tabela 12 apresenta os valores realizados do resultado primário do governo central em 2021 e 2022, assim como as projeções do cenário base da IFI para 2023 e 2024. Em 2023, a projeção da IFI é de que ocorra deficit primário de 1,1% do PIB. Contribuiriam para esse desempenho a piora na projeção da receita líquida, que diminuiria de 18,6% do PIB, em 2022, para 17,6% do PIB neste ano, assim como a expansão na despesa primária, que cresceria 0,6 p.p. do PIB em 2023, alcançando 18,7% do PIB.

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

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

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

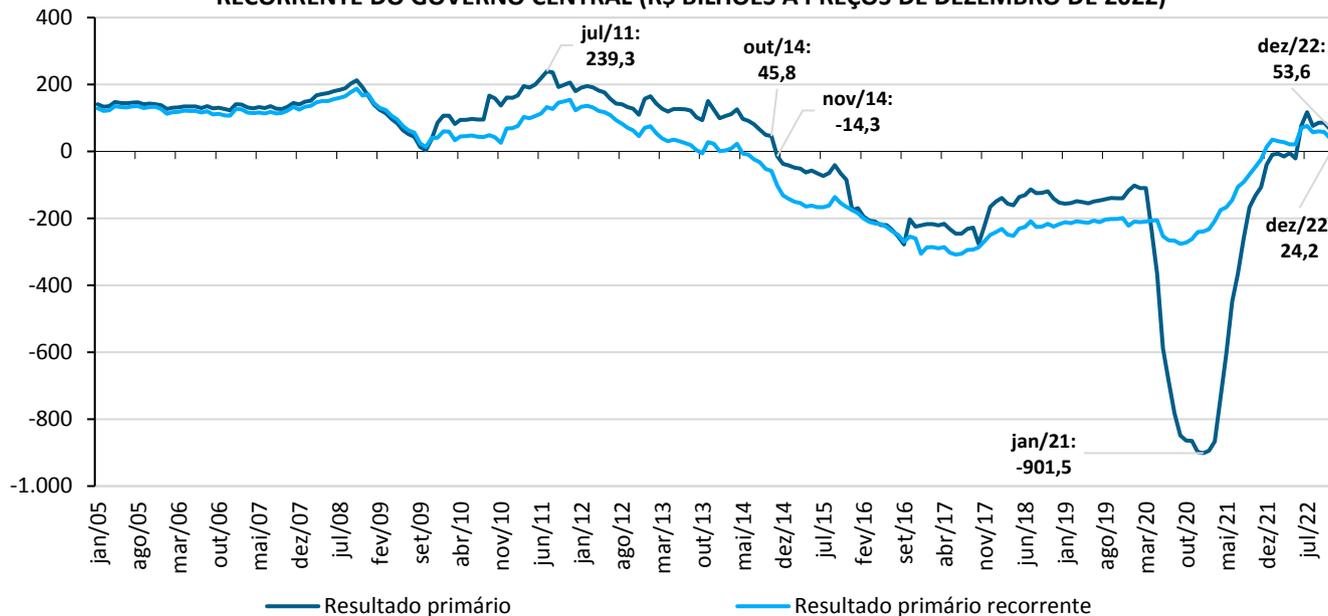
\* 2023 e 2024: projeções

Fonte: IFI.

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

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

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



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

**Desempenho do governo central e dos entes subnacionais continuou a produzir superavit primário do setor público no acumulado do ano.** Analisam-se agora os dados disponibilizados pelo Banco Central, atualizados até novembro de 2022, referentes aos resultados primário e nominal do setor público consolidado calculados a partir da metodologia abaixo da linha<sup>17</sup>. No acumulado de onze meses em 2022, o setor público – incluindo o governo central, os governos regionais e as empresas estatais – teve superavit primário de R\$ 137,8 bilhões, contra superavit de R\$ 64,6 bilhões do mesmo período de 2021. O governo central apurou superavit de R\$ 48,8 bilhões, enquanto os estados e municípios acumularam resultado positivo de R\$ 83,5 bilhões e as empresas estatais, de R\$ 5,5 bilhões.

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

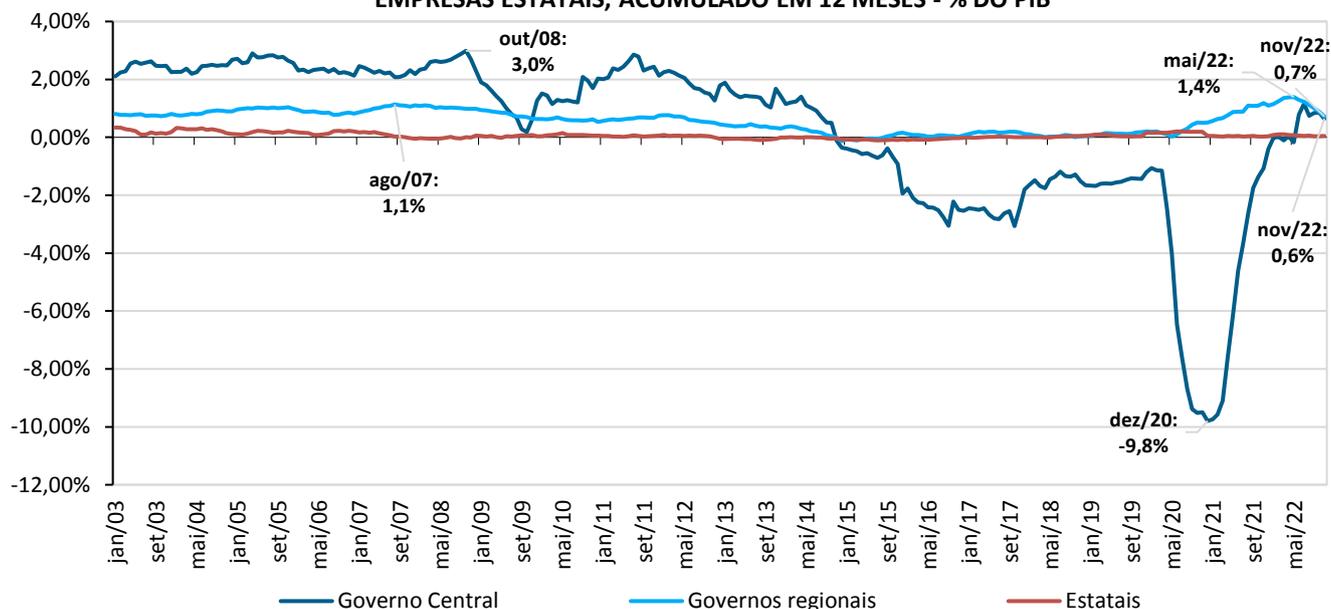
**Na comparação em 12 meses, superavit primário dos entes subnacionais continuou acima do resultado do governo central.** Em 12 meses até novembro, o governo central (governo federal, Banco Central e INSS) registrou um superavit primário de R\$ 62,7 bilhões (0,6% do PIB), enquanto os governos regionais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

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

<sup>17</sup> Para uma explicação mais detalhada, acesse o Manual de Estatísticas Fiscais do Boletim Resultado do Tesouro Nacional: <https://bit.ly/3pjxgEv>.

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

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

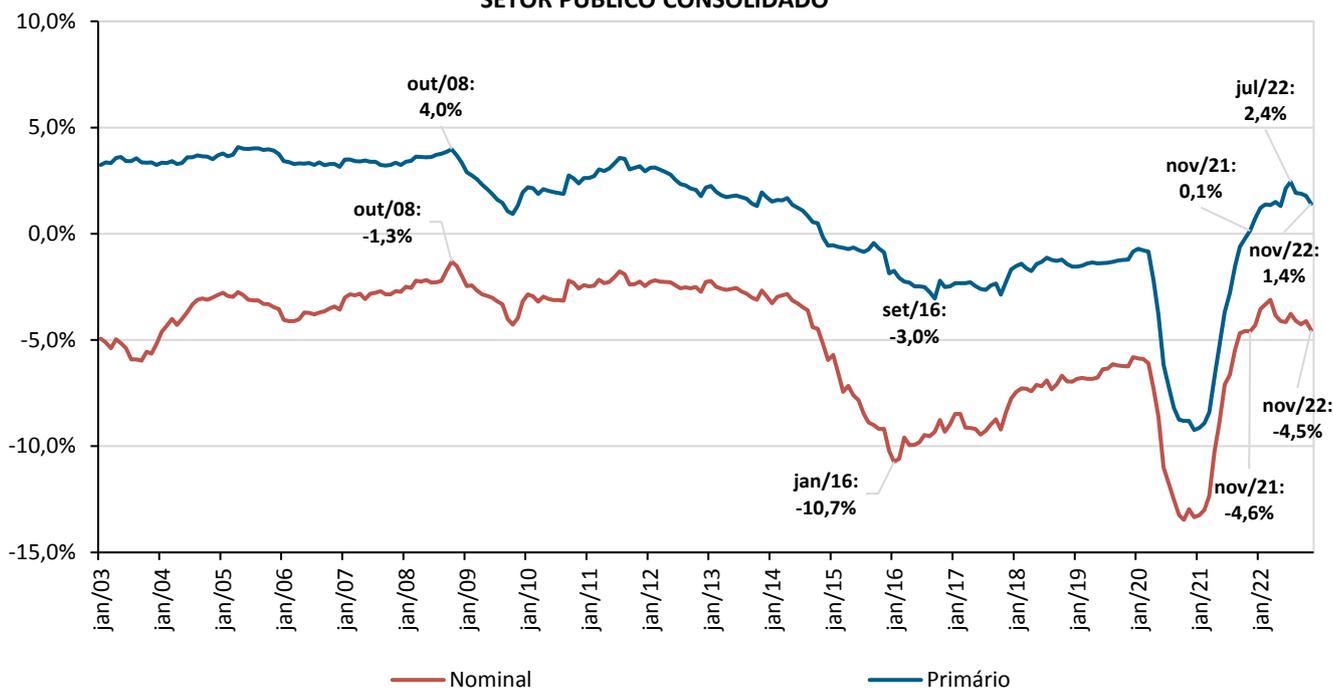


Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

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

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

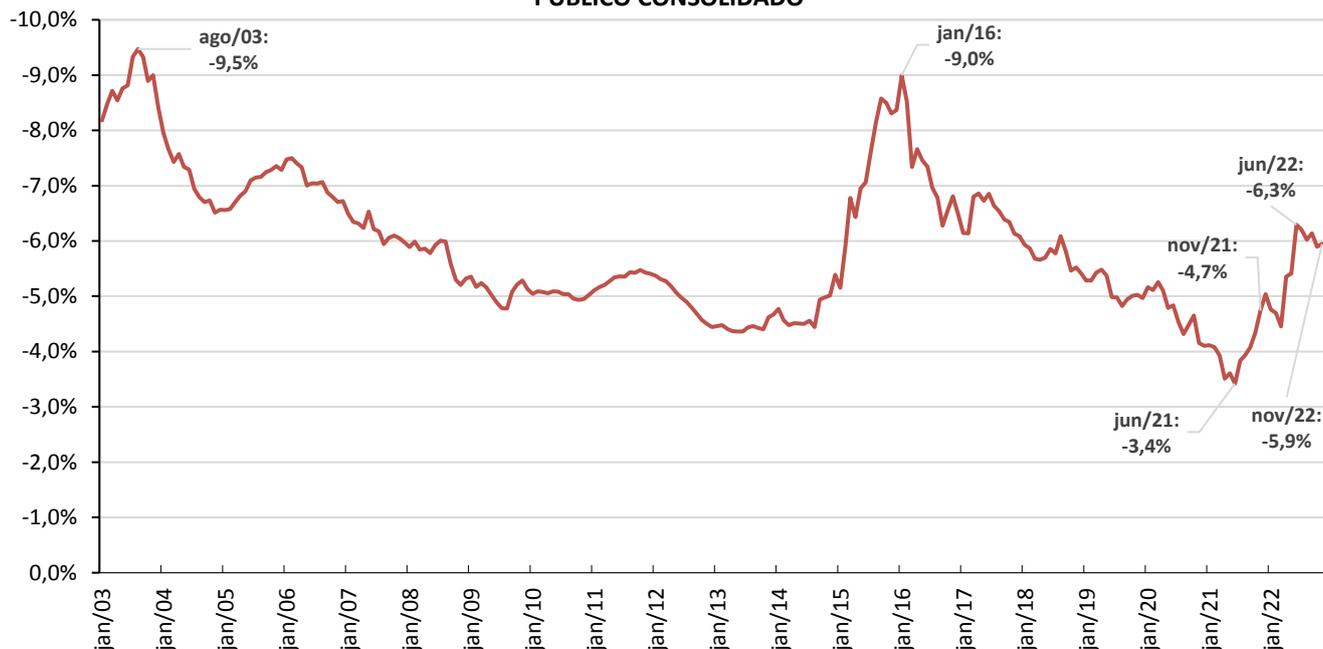
**GRÁFICO 15. RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL ACUMULADOS EM 12 MESES (% DO PIB) DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO**



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

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

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



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

## 2.6 Evolução dos indicadores de endividamento do setor público

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

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

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

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

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

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

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

**Custos de emissão seguiram em alta em dezembro.** Informações levantadas pela IFI nos leilões realizados pelo Tesouro<sup>18</sup> indicam aumentos nas taxas dos títulos da DPMFi em dezembro. O título prefixado com vencimento em 1º de outubro de 2024 teve taxa média de emissão de 13,52% a.a. em dezembro, contra 12,48% a.a. em novembro. Para o título prefixado com vencimento em 1º de janeiro de 2026, a taxa média de emissão subiu de 11,86% a.a. em novembro para 13,24% a.a. em dezembro. Os títulos atrelados a índices de preços também registraram aumento nas taxas de emissão no período. Os títulos (e os respectivos vencimentos) são comunicados trimestralmente pelo Tesouro e podem sofrer alterações ao longo do tempo.

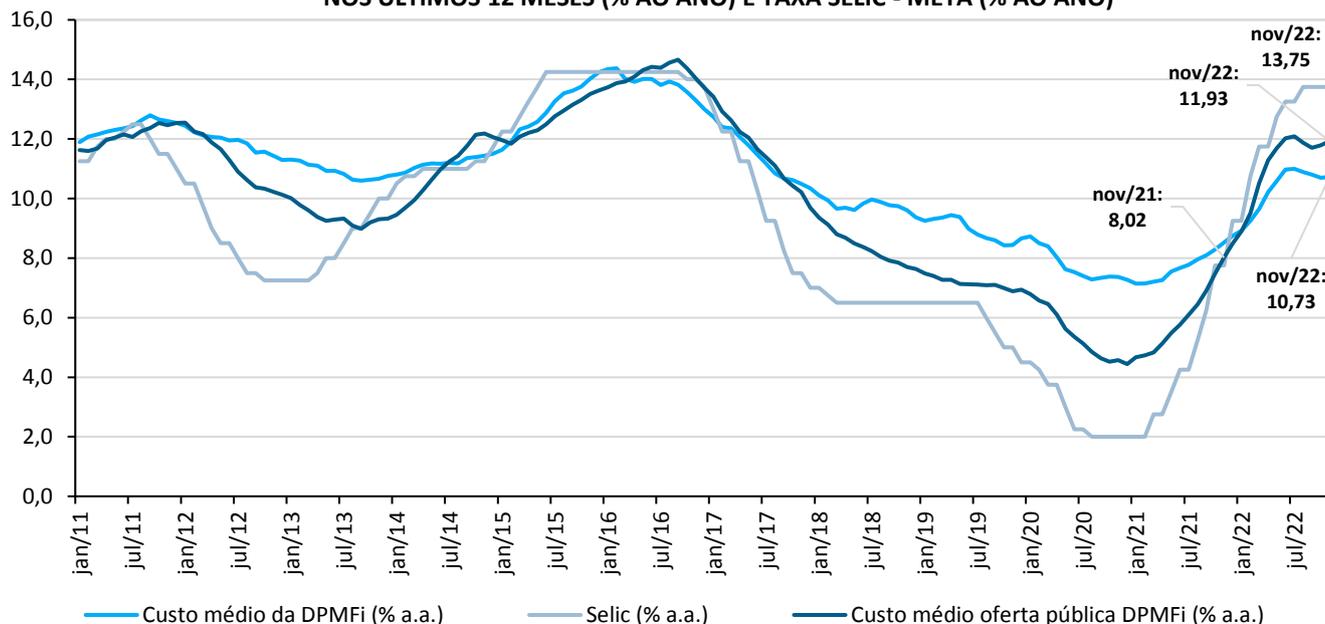
**Custo médio do estoque da DPMFi tem se acomodado em níveis relativamente elevados.** Após três quedas marginais consecutivas entre agosto e outubro, o custo médio do estoque da DPMFi voltou a subir em novembro, para 10,73% a.a. (ante 10,69% a.a. em outubro), sugerindo acomodação em um nível relativamente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

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

---

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

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



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

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

**Dívida bruta como proporção do PIB registrou nova queda em novembro.** Passa-se agora para a análise dos indicadores de endividamento divulgados pelo Banco Central (metodologia abaixo da linha), com informações atualizadas até novembro. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) recuou de 75,1% do PIB (R\$ 7.297,9 bilhões) em outubro para 74,5% do PIB (R\$ 7.290,9 bilhões) em novembro, já considerando a série do PIB mensal do Banco Central atualizada para as revisões feitas pelo IBGE nas Contas Nacionais Trimestrais (Gráfico 18).

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

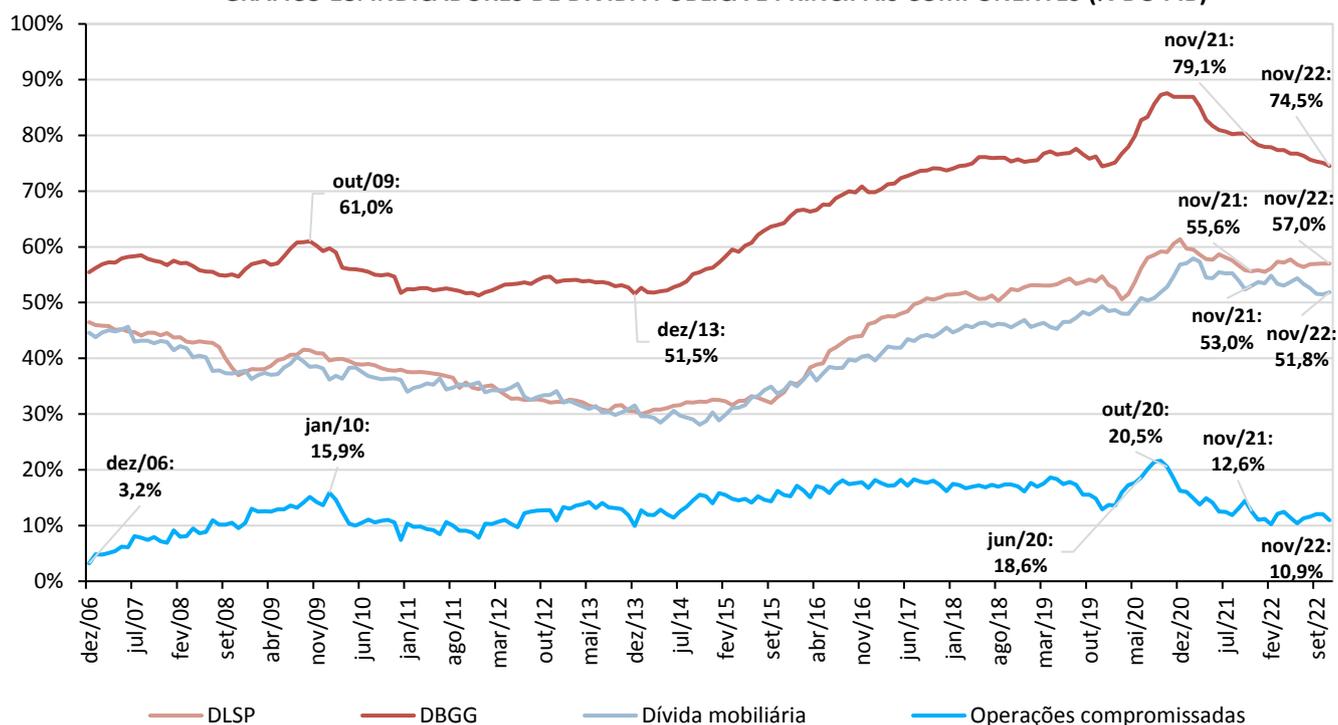
**PIB nominal e resgates líquidos de dívida fizeram a DBGG cair em 2022.** No acumulado de 2022 até novembro, a DBGG caiu 3,8 p.p. do PIB em razão dos mesmos fatores mencionados anteriormente. O aumento do PIB nominal gerou redução de 7,1 p.p. do PIB no indicador, enquanto os resgates líquidos de dívida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

**Dívida líquida ficou estável em novembro, em nível relativamente elevado.** A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), que consolida os passivos do setor público descontando os créditos, como as reservas internacionais, os créditos do Tesouro junto ao BNDES, entre outros, ficaram estável pelo quarto mês consecutivo em novembro (57,0% do PIB). Na comparação com igual mês de 2021, a DLSP cresceu 1,4 p.p. do PIB em novembro (Gráfico 18). De acordo

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

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

**GRÁFICO 18. INDICADORES DE DÍVIDA PÚBLICA E PRINCIPAIS COMPONENTES (% DO PIB)**



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

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

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

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

Fonte: IBGE, Banco Central. Elaboração: IFI.

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

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

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

Fonte e Elaboração IFI.

**Primário requerido para estabilizar a dívida bruta em 2023 seria de 2,5% do PIB.** Para a taxa real de juros implícita da dívida bruta em 4,3% e crescimento real da economia de 0,9%, projeções da IFI para 2023, o superavit primário requerido para estabilizar a DBGG em 74,1% do PIB seria de 2,5% do PIB. Para os próximos anos (período de 2024 a 2031)<sup>19</sup>, o cenário da IFI prevê crescimento real médio da economia de 1,9% e juros reais implícitos da dívida de 3,9% a.a., o que resultaria em um primário requerido de 1,5% para estabilizar a DBGG em proporção do PIB.

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

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

<sup>19</sup> Ver RAF nº 70, de novembro de 2022. Link para acesso ao documento: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2022>.

## Projeções da IFI

### CURTO PRAZO

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

*ifi*