

2. CENÁRIOS FISCAIS¹⁴

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

As novas projeções macroeconômicas da IFI, apresentadas na seção anterior, subsidiaram a atualização das projeções das receitas primárias do governo central para o período de 2023 a 2033. Nesta seção introdutória, serão discutidos elementos inerentes ao atual contexto da política fiscal e premissas utilizadas para as projeções das receitas. Quando pertinente, serão feitas comparações com as projeções da última revisão de cenários publicada pela IFI em maio de 2023.

O primeiro ponto a se mencionar diz respeito às elasticidades receita-PIB consideradas. As projeções de receitas primárias do governo central continuaram a se apoiar nos resultados apresentados pela IFI no Estudo Especial (EE) nº 16¹⁵, de novembro de 2021. Em linhas gerais, no curto prazo, as elasticidades receita-PIB podem oscilar em torno de 1; no longo prazo, no entanto, as elasticidades tendem a reverter para 1, de modo que a arrecadação evolua alinhada ao crescimento da economia.

A relativa acomodação (e até mesmo recuo em alguns tributos) das receitas primárias em 2023 evidencia que os ganhos de arrecadação verificados em 2021 e 2022 decorreram mais do choque positivo provocado pelo aumento nos preços de commodities, que influenciou os termos de troca da economia brasileira. Nos próximos anos, a IFI não espera incrementos de arrecadação como os verificados nos dois últimos anos. A perspectiva é de crescimento das receitas de tributos mais alinhada à evolução da atividade econômica.

O segundo ponto a se mencionar diz respeito à reforma da tributação sobre o consumo ora em tramitação no Congresso. A proposição, que deve ser aprovada antes do fim do ano, tem o potencial de influenciar o ambiente macroeconômico doméstico e o crescimento potencial da economia ao longo do tempo. A reforma pode também afetar as elasticidades receita-PIB ao longo do tempo. Os efeitos, no entanto, são de difícil mensuração neste momento, pois exigiriam a reforma implementada e uma amostra com informações para a atualização desses parâmetros.

Além disso, as fases de implementação e regulamentação da reforma - por meio de legislação complementar -, mantêm incertezas nos cenários para as receitas do governo central. Os projetos de lei precisarão ser enviados pelo Executivo à análise do Congresso em até 180 dias após a aprovação do texto final pelo Legislativo. Haverá, portanto, necessidade de discussões em torno de aspectos fundamentais para a implementação da nova sistemática de tributação, como a inclusão de mais setores com tratamento diferenciado, o que pode diluir os efeitos da reforma. Em relação ao imposto seletivo, por exemplo, as incertezas residem na lista de produtos que sofrerão a incidência do tributo.

O terceiro ponto a se explicar em relação às projeções das receitas primárias da União diz respeito à prorrogação da desoneração da folha de pagamento de 17 setores da economia. Em 26 de outubro passado, o Projeto de Lei (PL) nº 334, de 2023, foi aprovado no Senado Federal e remetido à sanção presidencial. O prazo para a sanção se encerra em 23 de novembro de 2023. A proposta prevê a prorrogação da desoneração da folha até 31 de dezembro de 2027, com impacto estimado pela Receita Federal do Brasil (RFB) em R\$ 9,4 bilhões¹⁶. A compensação prevista na versão original da proposta e mantida posteriormente é a prorrogação da cobrança de 1,0 p.p. na alíquota da Cofins-importação até dezembro de 2027.

¹⁴ Acesse o relatório completo por aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2023/novembro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-nov-2023>.

¹⁵ Link para acesso ao documento: <https://tinyurl.com/26uzeuw8>.

¹⁶ O montante de R\$ 9,4 bilhões é citado no relatório do Senador Ângelo Coronel, relator da matéria na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado. Página para acesso ao relatório: <https://tinyurl.com/mrxppb87>.

Durante a tramitação do PL nº 334, de 2023, na Câmara dos Deputados, houve alteração no mérito da proposta, com a inclusão da desoneração da folha a municípios, de acordo com certos critérios. O texto original do PL nº 334 previa a substituição da contribuição previdenciária patronal de 20% sobre a folha de salários por alíquotas de 1% a 4,5% sobre a receita bruta das empresas. O texto final¹⁷, aprovado pelo Senado em 25 de outubro passado, fixou a redução da alíquota, de 20% para 8%, de contribuição previdenciária dos municípios de até 142.632 habitantes. O impacto da extensão do alcance da desoneração aos municípios não foi atualizado pela RFB.

O quarto e último ponto relacionado às projeções de receitas primárias do governo central no horizonte de 2023 a 2033 diz respeito às medidas de aumento da arrecadação constantes do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2024 (PLOA 2024). Esse assunto foi objeto de um artigo publicado no RAF nº 80, de setembro de 2023¹⁸, intitulado “PLOA 2024 considera projeções otimistas para as receitas do governo”. A Tabela 5 apresenta a relação dessas medidas, extraída da mensagem presidencial¹⁹ que acompanhou o envio do PLOA 2024 ao Congresso em 31 de agosto passado.

¹⁷ Link para a página de tramitação da matéria: <https://tinyurl.com/7umwxnb5>.

¹⁸ Página para acesso ao documento: <https://tinyurl.com/y2t77bcn>.

¹⁹ Link para acesso ao documento: <https://tinyurl.com/2munb335>.

TABELA 5. MEDIDAS APROVADAS OU EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO COM IMPACTO NA ARRECADAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL EM 2024

Medida	PLOA 2024			Montante considerado pela IFI - cenário base (R\$ bilhões)	Montante considerado pela IFI - cenário otimista (R\$ bilhões)	Montante considerado pela IFI - cenário pessimista (R\$ bilhões)
	Impacto orçamentário em 2024					
	Tributo	Proposição legislativa	Total (R\$ bilhões)			
Total [1+2+3]			276,4	105,3	131,0	84,7
Medidas legislativas [1+2]			168,5	48,6	71,4	30,9
Receita administrada pela RFB [1]			167,6	47,6	70,4	30,0
Subvenções para investimento	IRPJ, CSLL, PIS/Cofins	Medida Provisória nº 1.185, de 2023 / Projeto de Lei nº 5.129, de 2023	35,3	3,5	5,3	1,8
Aposta de quota fixa	IR, outras receitas administradas	Medida Provisória nº 1.182, de 2023	0,7	0,7	0,7	0,7
Novo regime de tributação simplificada (RTS)	Imposto sobre Importação	Instrução Normativa RFB nº 2.146, de 29 de junho de 2023	2,9	2,9	2,9	2,9
Fundos fechados - estoque e fluxo	IR	Medida Provisória nº 1.184, de 2023	13,3	6,6	9,3	3,3
CFC pessoa física e tributação de ativos financeiros no exterior de PF's (<i>offshores</i>)	IR	Projeto de Lei nº 4.173, de 2023	7,0	3,5	4,9	1,8
Fim da dedutibilidade de juros sobre o capital próprio	IRPJ, CSLL	Projeto de Lei nº 4.258, de 2023	10,4	0,0	5,2	0,0
Recuperação de créditos no CARF	IR, CSLL, PIS/Cofins, IPI, contrib prev, outros	Lei nº 14.689, de 2023	97,9	30,3	42,1	19,6
Receitas administradas por outros órgãos [2]			0,9	0,9	0,9	0,9
Taxas de loteria de apostas por quota fixa	Taxas de controle e fiscalização	Projeto de Lei nº 3.626, de 2023	0,9	0,9	0,9	0,9
Outras receitas [3]			107,9	55,8	58,7	52,9
Reoneração combustíveis	PIS/Cofins	Medidas Provisórias nº 1.175 e nº 1.178, de 2023	30,0	30,0	30,0	30,0
Exclusão do ICMS da base de cálculo dos créditos de PIS/Cofins	PIS/Cofins	Lei nº 14.592, de 30 de maio de 2023	57,9	5,8	8,7	2,9
Preços de transferências	IR, CSLL	Lei nº 14.596, de 14 de junho de 2023	20,0	20,0	20,0	20,0

Fonte: PLOA 2024. Elaboração: IFI.

Apresenta-se, a seguir, um resumo do estágio atual da tramitação das medidas que ainda dependem de aprovação do Congresso (Tabela 5):

- Subvenções para investimento (Medida Provisória nº 1.185, de 2023): matéria aguarda instalação da comissão mista para análise da medida provisória. Menciona-se na imprensa a ausência de acordo para a votação da proposta. Por essa razão, o Executivo enviou, em 24 de outubro passado, o PL nº 5.129, de 2023, com o mesmo teor da medida provisória e em regime de urgência. A intenção do governo ainda é aprovar a MP, visto que os efeitos valeriam para todo 2024. Em caso de aprovação do PL, os efeitos valeriam após o cumprimento da noventena, o que reduziria os efeitos sobre a arrecadação no próximo ano;
- Aposta de quota fixa (Medida Provisória nº 1.182, de 2023): matéria aguarda instalação da comissão mista. Em 14 de setembro, foi prorrogado o prazo para análise da MP por mais 60 dias;
- Fundos fechados - estoque e fluxo (Medida Provisória nº 1.184, de 2023): a matéria sobre a tributação dos fundos de investimento aguarda instalação da comissão mista. Em 20 de outubro, o prazo para análise foi prorrogado por mais 60 dias;
- Conselho Federal de Contabilidade (CFC) pessoa física e tributação de ativos financeiros no exterior de PF's (*offshores*) (PL nº 4.173, de 2023): matéria aprovada no plenário da Câmara dos Deputados em 25 de outubro passado e remetida ao Senado Federal em 30 de outubro. Durante a tramitação na Câmara, houve alteração de mérito da proposta, com diminuição do impacto sobre a arrecadação²⁰. O PLOA 2024 apresenta uma estimativa de R\$ 20,3 bilhões para essas fontes de receita no próximo ano. Até o momento, após a aprovação da matéria na Câmara dos Deputados, não existe uma nova previsão do impacto da medida para a arrecadação;
- Fim da dedutibilidade de juros sobre o capital próprio (PL nº 4.258, de 2023): projeto encaminhado pelo Executivo ao Congresso em 31 de agosto em regime de urgência. Em 06 de setembro, o Executivo enviou uma mensagem com pedido de retirada da urgência na tramitação da proposta, que aguarda análise da Câmara dos Deputados;
- Recuperação de créditos no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) (Lei nº 14.689, de 2023): oriunda do PL nº 2.384, de 2023, foi sancionada com veto parcial²¹, que ainda precisará ser analisado pelo Congresso. Não houve mudança na estimativa do Executivo quanto ao impacto da medida para a arrecadação em 2024, que continua em R\$ 97,9 bilhões; e
- Taxas de loteria de apostas por quota fixa (PL nº 3.626, de 2023): matéria aprovada pela Câmara dos Deputados em 13 de setembro e remetida à análise do Senado Federal, onde tramita simultaneamente nas Comissões de Esporte e de Assuntos Econômicos.

A Tabela 5 foi originalmente apresentada no RAF nº 80, de setembro de 2023²². Alguns valores constantes da tabela foram atualizados. Para a tributação das empresas *offshores* (PL nº 4.173, de 2023), a IFI aumentou o valor considerado para efeito de arrecadação em 2024, de R\$ 1,1 bilhão para R\$ 4,9 bilhões no cenário base. A IFI aumentou também o montante de arrecadação previsto com a tributação dos fundos fechados de pessoas físicas, de R\$ 2,0 bilhões para R\$ 9,3 bilhões.

Para o PL nº 4.258, de 2023, que estipula o fim da dedutibilidade dos juros sobre o capital próprio, a IFI passou a prever, no cenário otimista, o ingresso de R\$ 5,2 bilhões no próximo ano. O PLOA 2024 estima a arrecadação de R\$ 10,4 bilhões com essa fonte de receita.

²⁰ Em relação à tributação periódica de fundos fechados, foi reduzida de 10% para 8% a alíquota incidente sobre os rendimentos acumulados até 31 de dezembro de 2023, com a previsão de pagamento em quatro parcelas mensais. Foram mantidas, ainda, situações particulares de tributação para determinados fundos, como os fundos de investimento imobiliário e os fundos de investimento em participações em infraestrutura.

²¹ Veto nº 27, de 2023, em tramitação. Página para acesso à matéria: <https://tinyurl.com/yvn38rky>.

²² Ver Página 11, Tabela 7 do já referenciado documento.

O aumento nos montantes previstos pela IFI provenientes das fontes de arrecadação mencionadas acima tem um caráter mais qualitativo e é embasado por sinalizações emitidas pelo Congresso quanto à intenção de aprovar as medidas, ainda que com impacto menor do que o previsto na proposta orçamentária.

Algumas considerações adicionais são necessárias. A maior parte dos montantes de arrecadação previstos pelo Executivo no PLOA 2024 referem-se à tributação de subvenções obtidas por contribuintes no âmbito do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS -(subvenções para investimentos), recuperação de créditos no âmbito do Carf e a exclusão do ICMS da base de cálculo dos créditos de PIS e Cofins. As três medidas somam R\$ 191,1 bilhões (69,1% do montante de R\$ 276,4 bilhões passíveis de realização, segundo o PLOA 2024).

Para a tributação das subvenções de ICMS e a exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e da Cofins, os montantes considerados pela IFI se justificam em razão das elevadas incertezas associadas à materialização dessas receitas, tendo em vista estarem condicionadas à pacificação de teses jurídicas entre os contribuintes e a União. É grande a possibilidade de disputas judiciais em torno dessas teses e dos valores envolvidos. Assim, os montantes considerados pela IFI para ingresso em 2024 representam, mais do que estimativas, que são muito difíceis de serem feitas com a informação disponível, o risco associado à materialização dessas receitas no curto prazo.

Em relação à medida de recuperação de créditos no Carf, que indica a possibilidade de uma fonte importante de arrecadação para o governo central no próximo ano, a IFI preferiu considerar no cenário base, como mencionado no RAF nº 80, de setembro de 2023, cerca de 10% dos montantes oriundos dos julgamentos favoráveis à União em 2018 e 2019, os dois anos anteriores à mudança realizada no voto de qualidade do Carf.

Em suma, a partir da Tabela 5, considerando as proposições legislativas ora em tramitação e outras leis já sancionadas, o Executivo prevê a realização de até R\$ 276,4 bilhões (2,3% do PIB) em receitas adicionais em 2024, enquanto a IFI considera R\$ 105,3 bilhões (1,0% do PIB) no cenário base, R\$ 131,0 bilhões (1,2% do PIB) no cenário otimista e R\$ 84,7 bilhões (0,8% do PIB) no cenário pessimista.

Diante das incertezas que cercam aspectos da reforma tributária a serem regulamentados e eventuais disputas judiciais envolvendo teses jurídicas divergentes da União e dos contribuintes, na presente revisão de cenários de médio prazo, a IFI manteve uma postura conservadora em relação às projeções de receitas nos três cenários de referência.

2.1.1 Projeções de curto prazo: 2023–2024

A Tabela 6 apresenta as novas projeções da IFI para a receita primária do governo central em 2023 e 2024, comparando-as às projeções de maio de 2023. Nos cenários de maio, havia informações disponíveis até março, enquanto na revisão atual os dados estão atualizados com informações do Tesouro e do Portal Siga Brasil até outubro.

TABELA 6. CENÁRIO BASE DA IFI PARA A RECEITA PRIMÁRIA DO GOVERNO CENTRAL EM 2023 E 2024 (R\$ BILHÕES E % DO PIB)

Cenário base (R\$ bilhões)	Revisão Mai/23				Revisão Nov/23				Dif. Nov/23-Mai/23			
	2023	% do PIB	2024	% do PIB	2023	% do PIB	2024	% do PIB	2023	p.p. do PIB	2024	p.p. do PIB
1. Receita primária total	2.360,3	22,4%	2.575,1	22,9%	2.346,8	22,0%	2.486,1	21,9%	-13,5	-0,4	-89,0	-0,9
Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	1.488,4	14,1%	1.614,0	14,3%	1.436,8	13,4%	1.559,5	13,8%	-51,6	-0,7	-54,5	-0,6
Arrecadação líquida para o RGPS	578,3	5,5%	638,8	5,7%	588,7	5,5%	614,8	5,4%	10,4	0,0	-24,0	-0,2
Receitas não administradas pela RFB/MF	293,5	2,8%	322,3	2,9%	321,3	3,0%	311,9	2,8%	27,8	0,2	-10,5	-0,1
Incentivos fiscais	0,0	0,0%	0,0	0,0%	-0,1	0,0%	0,0	0,0%	-0,1	0,0	0,0	0,0
2. Transferências por repartição de receita	472,6	4,5%	516,6	4,6%	472,5	4,4%	498,6	4,4%	-0,1	-0,1	-18,0	-0,2
3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]	1.887,7	17,9%	2.058,5	18,3%	1.874,3	17,5%	1.987,5	17,5%	-13,4	-0,4	-71,0	-0,7

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Conforme apresentado na Tabela 6, houve variações para menos na projeção da receita primária total do governo central em 2023 e 2024 entre as revisões de cenários de maio e a de novembro de 2023. Os números se referem ao cenário base de referência. A expectativa para 2023 ficou R\$ 13,5 bilhões (0,4 p.p. do PIB) menor, enquanto a estimativa para 2024 foi revisada para baixo em R\$ 89,0 bilhões (0,9 p.p. do PIB). A seguir, explicam-se as razões para a revisão nas projeções de receitas da IFI no curto prazo.

Em primeiro lugar, vale mencionar que as estimativas consideram, em uma primeira etapa, uma elasticidade receita-PIB aplicada às receitas recorrentes²³ e, em uma segunda etapa, a soma de eventuais valores não recorrentes ou de recomposição de bases de incidência ao longo do período de projeção. Por exemplo, os valores referentes às medidas de aumento de arrecadação apresentadas na Tabela 5 são somados às receitas recorrentes projetadas e atualizados pela variação do PIB nominal nos anos subsequentes.

Outra observação importante diz respeito ao choque de commodities ocorrido em 2021 e 2022, que impulsionou a atividade econômica e as receitas recorrentes da União (e dos demais entes da federação). De acordo com a metodologia da IFI para o cálculo das receitas recorrentes, os efeitos oriundos dos preços de commodities mais elevados não são totalmente expurgados das receitas recorrentes.

Assim, as projeções das receitas recorrentes acabam carregando os efeitos da melhora dos termos de troca para o restante do período de projeção. Como será melhor entendido adiante neste texto, é por essa razão que as projeções atuais, que incorporam os dados realizados de janeiro a outubro de 2023, quando os efeitos dos preços de commodities sobre a arrecadação perderam força, são menores (em valores correntes e em proporção do PIB).

A estimativa para a receita administrada foi revisada para baixo em R\$ 51,6 bilhões (0,7 p.p. do PIB), em 2023, e em R\$ 54,5 bilhões (0,6 p.p. do PIB) no próximo ano. A principal razão para essa revisão foi a arrecadação realizada ter sido menor em comparação à projetada anteriormente. A título de ilustração, em maio, a IFI projetava um montante de recolhimentos na receita administrada de R\$ 852,3 bilhões entre abril e outubro do ano corrente, ao passo que o realizado ficou em R\$ 811,5 bilhões, R\$ 40,8 bilhões a menos. Essa frustração de receita ocorreu em todos os tributos administrados, especialmente no Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Para 2024, além da base de comparação mais fraca agora ante os valores considerados em maio, houve revisão para baixo na expectativa da IFI para o desempenho do PIB nominal. A projeção atual, conforme discutido na seção anterior, é de alta de 6,1% em 2024, contra expectativa de incremento de 6,8% na revisão de cenários de maio.

Para a arrecadação líquida para o RGPS, em maio, a IFI projetava um recolhimento de R\$ 578,3 bilhões em 2023 e, agora, R\$ 588,7 bilhões. A razão para o aumento de R\$ 10,4 bilhões na projeção deste ano decorreu do volume arrecadado superior ao projetado em maio. De acordo com o Tesouro e o Siga Brasil, a receita do RGPS ficou R\$ 7,7 bilhões acima do projetado pela IFI entre abril e outubro deste ano. Para 2024, houve uma revisão para baixo nos valores projetados pela IFI, de R\$ 24,0 bilhões, entre as revisões de maio e novembro, decorrente da revisão para menos do crescimento do PIB nominal e da prorrogação da desoneração da folha de pagamento para os 17 setores da economia, que retirará R\$ 9,4 bilhões dessa receita no próximo ano.

Entre abril e outubro, as receitas não administradas somaram R\$ 204,2 bilhões, R\$ 22,9 bilhões acima do projetado pela IFI em maio, o que motivou, em parte, a revisão para cima na expectativa desse grupo de receitas em 2023 (em R\$ 27,8 bilhões). A arrecadação mais alta nesse período de sete meses decorreu, principalmente, dos recolhimentos de dividendos e participações (mais R\$ 10,3 bilhões) e em demais receitas (mais R\$ 35,5 bilhões). Esse aumento no grupo de demais receitas explica-se pela transferência ao Tesouro das contas não reclamadas do PIS/PASEP no montante de R\$ 26,0 bilhões em setembro.

²³ Para uma descrição das receitas recorrentes consideradas pela IFI, ver o Estudo Especial nº 17, de dezembro de 2021. Página para acesso ao documento: <https://tinyurl.com/2e47tyjz>.

A projeção da IFI para as receitas não administradas de 2024 foi revista para baixo em R\$ 10,5 bilhões agora em novembro ante a estimativa apresentada em maio. Essa alteração foi motivada, principalmente, pela expectativa em relação à receita de exploração de recursos naturais (menos R\$ 30,7 bilhões), a qual, por sua vez, foi reduzida em razão da alteração na projeção da taxa de câmbio R\$/US\$ em 2024. As demais variáveis que afetam os recolhimentos de exploração de recursos naturais (produção doméstica e preço médio do barril no mercado internacional) foram mantidas iguais.

Para as transferências por repartição de receita, a projeção da IFI para 2023 foi mantida praticamente inalterada entre maio e agora (em R\$ 472,5 bilhões), enquanto a expectativa para 2024 foi reduzida em R\$ 18,0 bilhões (R\$ 498,6 bilhões agora, ante R\$ 516,6 bilhões em maio). Basicamente, essa redução na projeção das transferências no próximo ano ocorreu em razão da alteração na projeção das receitas administradas. Como explicado em edições anteriores dos relatórios de revisão de cenários, a IFI projeta as transferências como um percentual das receitas administradas, tendo em vista a ausência de projeções, até o momento, de estimativas desagregadas por tributos.

Dessa forma, conforme consta da Tabela 6, as projeções para a receita líquida²⁴ do governo central passaram a ser de R\$ 1.874,3 bilhões, em 2023, e de R\$ 1.987,5 bilhões no próximo ano. Esses valores implicam em estabilidade da receita líquida em proporção do PIB, no nível de 17,5%.

2.1.2 Projeções de médio prazo: 2025–2033

Pelo lado das receitas administradas, os cenários consideram incremento contínuo da arrecadação de 2023 em diante, com o crescimento da economia convergindo para taxas ao redor de 2,0% (cenário base), 3,2% (otimista) e 1,0% (pessimista). A atividade econômica também influencia a arrecadação líquida para o RGPS e alguns subgrupos das receitas não administradas, como dividendos, exploração de recursos naturais, contribuição do salário-educação etc.

A manutenção de um crescimento real continuado do PIB no tempo pode favorecer também receitas não administradas, como concessões e permissões, ao atrair o interesse do capital estrangeiro por ativos de infraestrutura no Brasil. O crescimento da economia também permite uma recomposição das bases de incidência de vários tributos, podendo eventualmente aumentar, por certo tempo, as elasticidades das receitas governamentais. O EE nº 16 da IFI, referenciado neste texto, estimou elasticidades da arrecadação em relação ao PIB considerando horizontes de curto e longo prazo, além de situações em que o hiato do produto²⁵ é positivo ou negativo.

A Tabela 7 apresenta as projeções de receita total bruta e suas componentes (receitas administradas pela Receita Federal, RGPS e receitas não administradas), além de projeções para as transferências aos entes subnacionais e para a receita líquida nos cenários base, otimista e pessimista, no período de 2023 a 2033.

²⁴ 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).

²⁵ Hiato do produto é uma variável não observável que procura medir os desvios do PIB em relação ao que seria o crescimento potencial de uma economia. Se essa diferença é positiva, diz-se que o hiato é positivo; se negativa, o hiato é negativo. E, se a diferença é próxima a zero, considera-se que o PIB está crescendo no nível potencial.

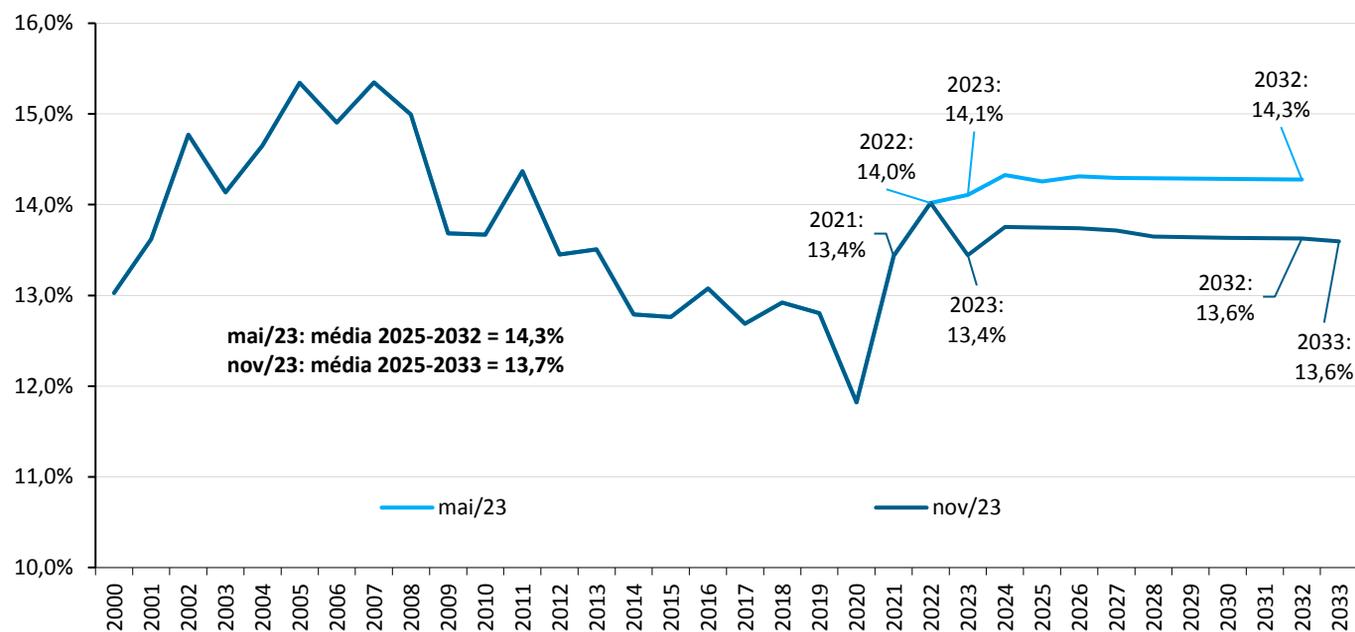
TABELA 7. PROJEÇÕES DA IFI PARA AS RECEITAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL – % DO PIB

CENÁRIO BASE	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Receita total	22,0%	21,9%	21,9%	21,9%	21,9%	22,0%	22,1%	22,0%	21,9%	21,8%	21,7%
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	13,4%	13,8%	13,7%	13,7%	13,7%	13,6%	13,6%	13,6%	13,6%	13,6%	13,6%
Arrecadação líquida para o RGPS	5,5%	5,4%	5,4%	5,4%	5,4%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%
Receitas não administradas pela RFB	3,0%	2,8%	2,7%	2,8%	2,8%	2,9%	2,9%	2,9%	2,8%	2,7%	2,6%
Transferências por repartição de receita	4,4%	4,4%	4,5%	4,4%	4,5%						
Receita líquida	17,5%	17,5%	17,4%	17,5%	17,5%	17,6%	17,6%	17,5%	17,4%	17,3%	17,2%
CENÁRIO OTIMISTA	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Receita total	22,0%	22,0%	22,0%	22,0%	22,0%	22,1%	22,1%	22,0%	21,9%	21,8%	21,6%
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	13,4%	13,8%	13,7%	13,7%	13,7%	13,6%	13,6%	13,6%	13,6%	13,6%	13,6%
Arrecadação líquida para o RGPS	5,5%	5,4%	5,4%	5,4%	5,4%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%
Receitas não administradas pela RFB	3,0%	2,8%	2,8%	2,8%	2,9%	2,9%	3,0%	2,9%	2,8%	2,7%	2,5%
Transferências por repartição de receita	4,4%	4,4%	4,5%	4,4%	4,5%						
Receita líquida	17,5%	17,6%	17,5%	17,6%	17,5%	17,6%	17,6%	17,5%	17,4%	17,3%	17,1%
CENÁRIO PESSIMISTA	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Receita total	21,9%	21,7%	21,5%	21,5%	21,4%	21,4%	21,4%	21,3%	21,2%	21,0%	20,8%
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	13,4%	13,7%	13,6%	13,6%	13,5%	13,3%	13,3%	13,2%	13,2%	13,1%	13,0%
Arrecadação líquida para o RGPS	5,5%	5,4%	5,4%	5,3%	5,3%	5,4%	5,4%	5,3%	5,3%	5,3%	5,3%
Receitas não administradas pela RFB	3,0%	2,6%	2,5%	2,6%	2,6%	2,7%	2,8%	2,7%	2,7%	2,6%	2,5%
Transferências por repartição de receita	4,4%	4,4%	4,5%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,3%	4,3%
Receita líquida	17,5%	17,3%	17,0%	17,1%	17,0%	17,1%	17,0%	16,9%	16,8%	16,7%	16,5%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

O Gráfico 3 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 2023 a 2033. No médio prazo, entre 2025 e 2033, as receitas administradas corresponderiam a 13,7% do PIB na atual revisão das projeções. Em maio, para o período de 2025 a 2032, a IFI estimava um percentual médio para as receitas administradas, como proporção do PIB, de 14,1%.

GRÁFICO 3. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS ADMINISTRADAS/PIB - REVISÕES DE MAI/23 E NOV/23, NO CENÁRIO BASE



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

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 13,4% do PIB, e em 2022, quando alcançaram o nível de 14,0% do PIB. Esse incremento de 2,2 p.p. do PIB entre 2020 e 2022 é explicado, em boa medida, pelo choque positivo nos preços de commodities, que favoreceram a retomada da atividade econômica no período e a arrecadação de tributos. Em 2023, como mencionado anteriormente, houve arrefecimento nas receitas administradas, em boa medida, em razão do recuo nos preços de commodities.

Com a queda nos preços de commodities, para que as receitas administradas, em proporção do PIB, mantenham o nível alcançado no fim de 2022, será necessário o governo elevar a arrecadação de outras maneiras. As medidas constantes do PLOA 2024, por exemplo, podem alcançar esse efeito. Os tributos objeto das medidas compõem as receitas administradas do governo central. O montante de R\$ 276,4 bilhões apresentados na Tabela 5 correspondem a 2,3% do PIB (na projeção do governo). Os R\$ 105,3 bilhões considerados pela IFI a serem materializados em 2024, no cenário base, configuram 1,0% do PIB (na projeção da IFI). Para simplificar o cálculo, supondo que metade dessa diferença de 1,3 p.p. do PIB entre a projeção do governo e a da IFI seja partilhada com estados e municípios, tendo em vista que muitas dessas medidas consistem em recolhimentos de IR, o 0,7 p.p. do PIB restante elevaria a projeção da receita administrada para cerca de 14,0% do PIB, o nível realizado em 2022.

Ou seja, na ausência de um choque positivo de commodities e de materialização de parte das medidas de aumento de arrecadação apresentadas no PLOA 2024, dificilmente será possível elevar a receita administrada a níveis acima dos verificados em 2023.

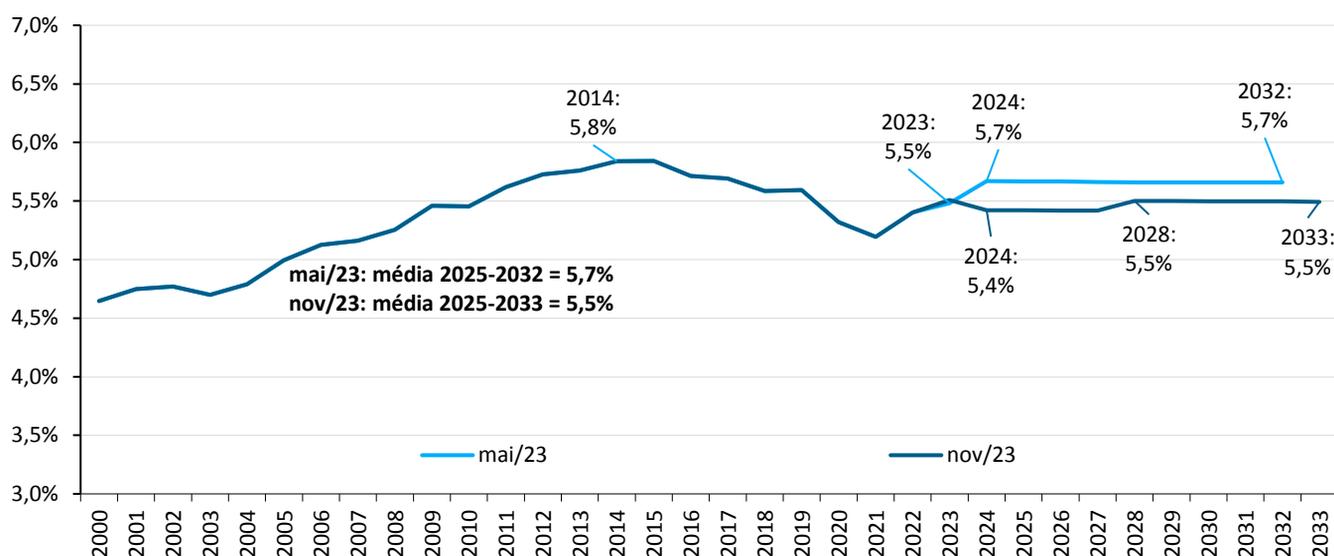
De acordo com os resultados do EE nº 16, a elasticidade das receitas administradas em relação ao PIB foi de 1,02 no curto prazo (tanto para o hiato do produto positivo quanto para o hiato negativo). Para o longo prazo, as elasticidades estimadas foram de 0,98, em caso de hiato positivo, e 0,90, na situação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

Importante destacar que, para efeito das projeções de receita, considerou-se, como curto prazo, o biênio 2023–2024, e, como médio prazo, o período de 2025 a 2033. Isso também vale para os demais subgrupos das receitas primárias, a serem apresentados adiante.

Os resultados para a elasticidade da arrecadação líquida do RGPS em relação ao PIB encontradas no EE nº 16 foram: 0,90 (hiato positivo) e 0,60 (hiato negativo) no curto prazo, e 1,06 (hiato positivo e/ou negativo) no longo prazo. As projeções apresentadas neste relatório consideram os seguintes valores para essa elasticidade: 1,02 em 2023 e 1,0 de 2024 em diante.

No longo prazo, uma elasticidade de 1,06 configuraria uma situação em que as receitas do RGPS aumentariam gradativamente a participação no PIB. Nos últimos anos, no entanto, essa proporção tem diminuído, em parte pela desoneração da folha de pagamento das empresas. A título de ilustração, em 2014, a arrecadação líquida para o RGPS respondia por 5,8% do PIB. Em 2019, antes da pandemia, essa participação havia recuado para 5,6% do PIB. Em 2023, a projeção da IFI é que essa proporção fique em 5,5%. A partir de 2024, com a prorrogação da desoneração da folha de pagamento para 17 setores da economia, a arrecadação líquida para o RGPS deverá recuar para 5,4% do PIB e voltar para 5,5% do PIB a partir de 2028 (Gráfico 4).

GRÁFICO 4. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS DO RGPS/PIB - REVISÕES DE MAI/23 E NOV/23, NO CENÁRIO BASE



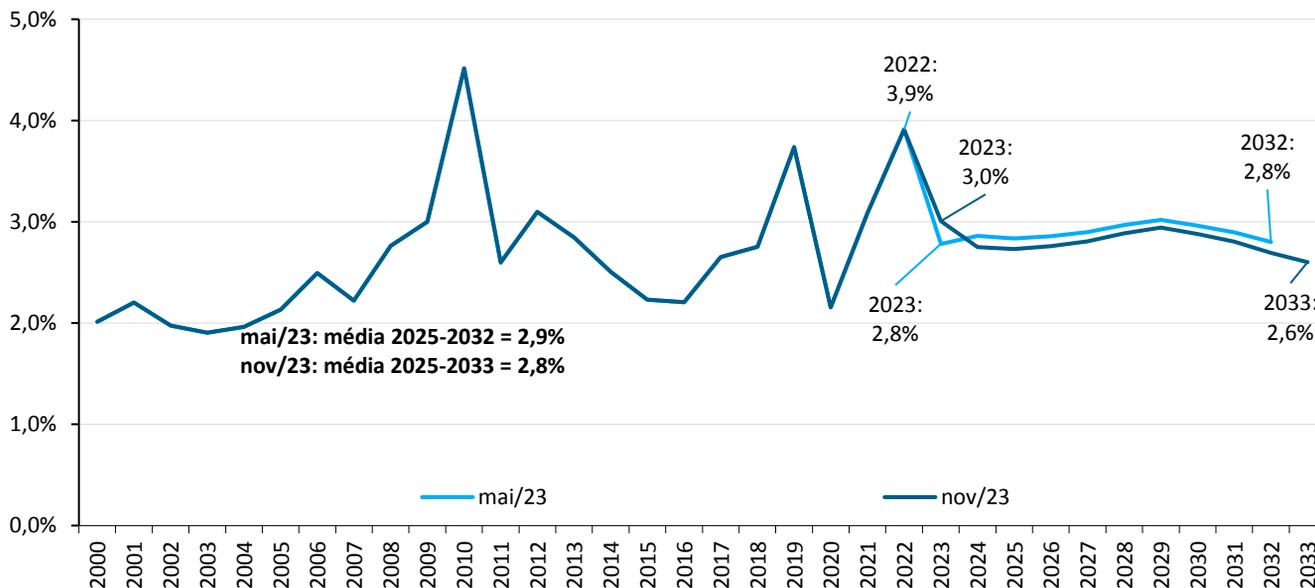
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

O Gráfico 5 compara as trajetórias das projeções para as receitas não administradas, como proporção do PIB, referentes às revisões atual (novembro de 2023) e de maio de 2023 no cenário base. O principal fator a explicar a diferença entre as curvas foi a mudança na projeção da arrecadação de exploração de recursos naturais, que foi reduzida no horizonte de projeção em função do nível mais baixo da taxa de câmbio R\$/US\$ e de ajustes promovidos no modelo de projeção utilizado pela IFI para essa arrecadação.

No horizonte de projeção de 2023 a 2033, as receitas com exploração de recursos naturais se manterão relevantes, à medida que aumente a produção realizada nos campos do pré-sal. De acordo com o Plano Decenal de Expansão de Energia 2032²⁶, da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a produção doméstica de petróleo deverá saltar do patamar de cerca de 200 milhões de metros cúbicos anuais, volume produzido atualmente, para cerca de 300 milhões de metros cúbicos anuais no fim da década. Esse incremento na produção tende a elevar a participação da arrecadação de exploração de recursos naturais de 1,3% do PIB para 1,5% do PIB no fim da década.

²⁶ Página para acesso ao documento: <https://tinyurl.com/5ckj9rk7>.

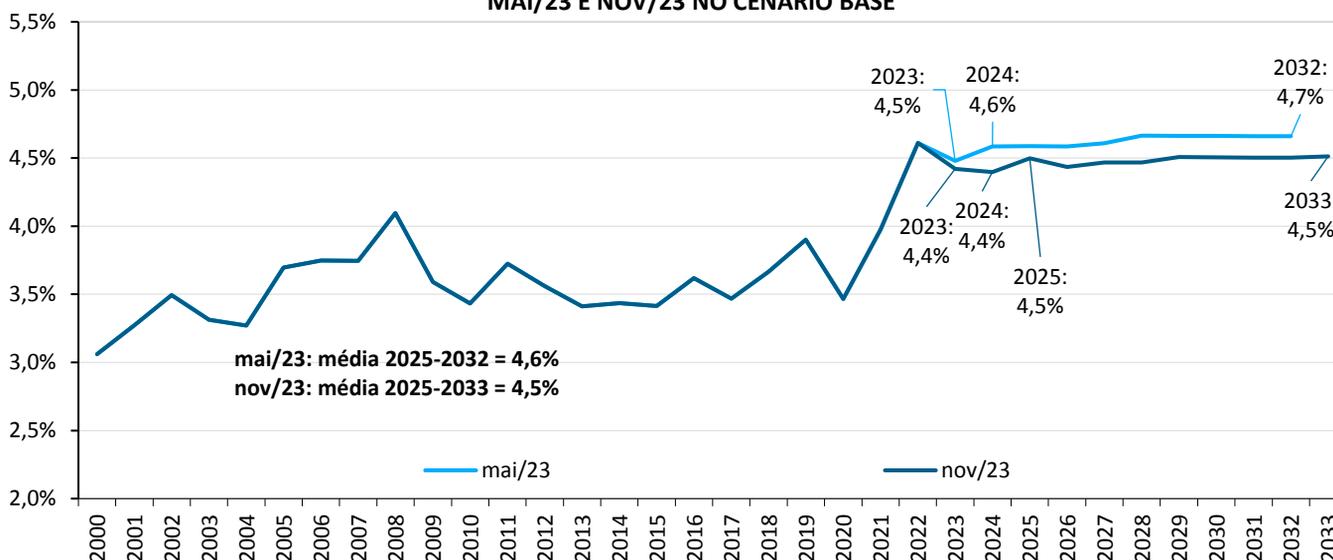
GRÁFICO 5. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS/PIB - REVISÕES DE MAI/23 E NOV/23, NO CENÁRIO BASE



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

O Gráfico 6 apresenta as projeções para as transferências por repartição de receita do governo central até 2033. Ajudará a manter as transferências em 4,4% do PIB a compensação de R\$ 15,0 bilhões a ser realizada pela União, até o fim de 2023, referente a perdas de arrecadação de estados, Distrito Federal e municípios. O montante a ser transferido ainda neste ano abarca os valores previstos de 2024 também. Em 2025, existe a previsão de uma nova compensação no valor de R\$ 7,2 bilhões²⁷.

GRÁFICO 6. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS/PIB - REVISÕES DE MAI/23 E NOV/23 NO CENÁRIO BASE



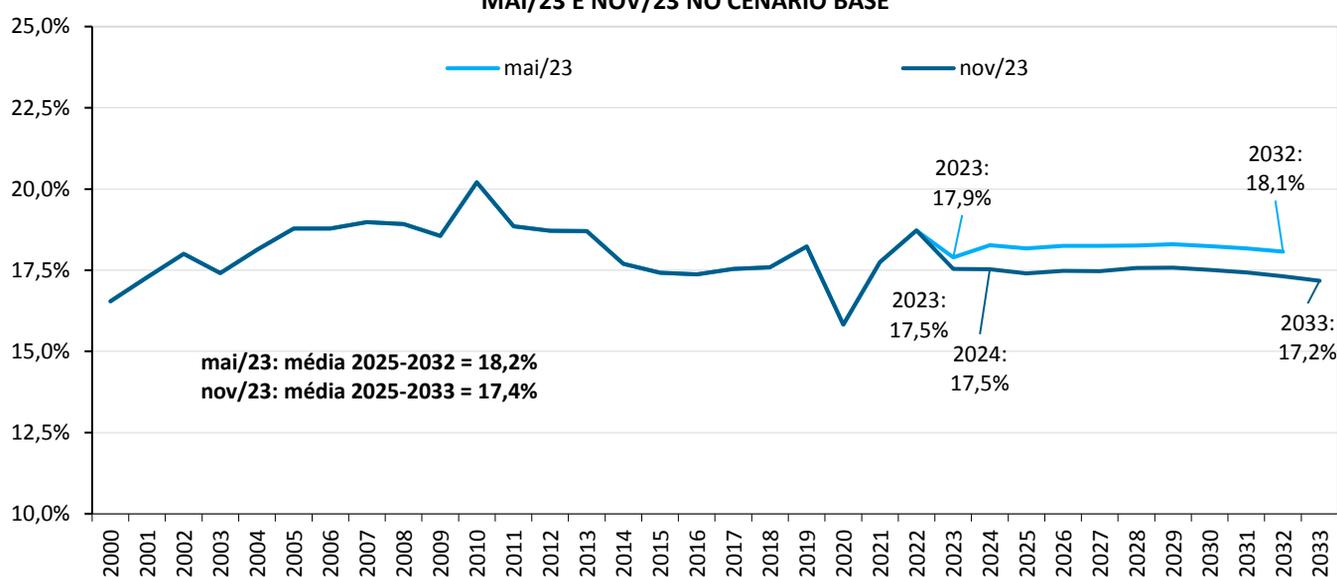
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

²⁷ Conforme os termos do Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 40, de 2023, aprovado em 9 de novembro de 2023 e remetido à sanção presidencial. Página de tramitação da matéria: <https://tinyurl.com/w5m8waj8>.

As projeções da IFI indicam manutenção das transferências ao redor de 4,5% do PIB nos próximos anos em razão, principalmente, do aumento dos valores transferidos pela União ao Fundeb (até 2026)²⁸, e a expectativa de aumento nas arrecadações de tributos partilhados pela União com estados e municípios, como o IR e as receitas de exploração de recursos

Por fim, o Gráfico 7 apresenta a projeção da receita líquida para o período de 2023 a 2033. A IFI prevê que a variável atinja 17,5% do PIB em 2023. Nos anos seguintes, essa participação deverá se manter nesse patamar, podendo cair no fim do horizonte de projeção em razão da redução da receita de exploração de recursos naturais (em proporção do PIB), à medida que a produção doméstica de petróleo entre em declínio, conforme previsto pela EPE na ausência de descobertas de novos campos de exploração.

GRÁFICO 7. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITA LÍQUIDA/PIB - REVISÕES DE MAI/23 E NOV/23 NO CENÁRIO BASE



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

Nova projeção para o deficit primário do governo central em 2023 é de R\$ 107,9 bilhões ou 1,0% do PIB. O deficit é levemente superior aos R\$ 104,7 bilhões projetados pela IFI em maio. A motivação para essa revisão reside, principalmente, na frustração esperada da arrecadação, como discutido na seção anterior. A projeção da despesa primária, por sua vez, decresceu R\$ 10,2 bilhões em relação ao estimado pela IFI em maio²⁹.

Esse cenário é compatível com o cumprimento da meta de deficit primário de R\$ 65,9 bilhões em função, principalmente, das ressalvas viabilizadas pela Emenda Constitucional nº 126. No médio prazo, o risco de descumprimento da meta de primário, considerando o novo arcabouço fiscal recém-aprovado na Câmara dos Deputados, é elevado em razão da necessidade de ampliação das receitas primárias para o cumprimento das metas previstas nos próximos anos. Para o teto de gastos, a maior possibilidade de descumprimento da regra ocorre a partir de 2027, em função da trajetória da despesa com sentenças judiciais e precatórios, diante do término do regime especial de postergação instituído pelas ECs nº 113 e 114 (EC dos precatórios).

²⁸ De acordo com a Emenda Constitucional nº 108, a complementação da União ao Fundeb subirá, de 10%, em 2020, até 23% em 2026, da seguinte forma: 12% em 2021, 15% em 2022, 17% em 2023, 19% em 2024, 21% em 2025 e 23% em 2026.

²⁹ Como mencionado anteriormente, a comparação é feita com base no cenário de maio, uma vez que esse foi o último período com previsões de médio prazo.

A respeito do regime especial de postergação dos precatórios, a AGU protocolou junto ao STF manifestação por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.047-DF e 7.064-DF³⁰, solicitando a inconstitucionalidade de alguns trechos da EC dos precatórios. Caso acatado o pedido da AGU, os passivos expedidos e não pagos poderiam ser equacionados por meio de créditos extraordinários a serem pagos ainda no exercício de 2023, sendo excetuados das metas fiscais dos próximos anos e com os pagamentos seguindo o regime geral.

Em virtude das incertezas associadas a essa decisão do STF, a IFI incorporou os eventuais efeitos apenas no cenário otimista. Nesse caso, o risco de descumprimento do limite de despesa primária em 2027 seria dissipado, embora o resultado primário de 2023 seja pior que o observado nos cenários base e pessimista.

Analisa-se essas e outras questões nos tópicos a seguir.

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

Nova projeção para o deficit primário do governo central em 2023 é de R\$ 107,9 bilhões ou 1,0% do PIB. O deficit é levemente superior aos R\$ 104,7 bilhões projetados pela IFI em maio. O fator principal é a frustração esperada da arrecadação, como discutido na seção anterior. Pelo lado da despesa, a projeção decresceu R\$ 10,2 bilhões em relação ao estimado pela IFI no mês de maio³¹.

Esse cenário é compatível com o cumprimento da meta de deficit primário de R\$ 65,9 bilhões em função, principalmente, das ressalvas viabilizadas pela EC nº 126. No médio prazo, o risco de descumprimento da meta de primário, considerando o novo arcabouço fiscal recém-aprovado na Câmara dos Deputados, é elevado em razão da necessidade de ampliação das receitas primárias para o cumprimento das metas previstas nos próximos anos. Para o teto de gastos, a maior possibilidade de descumprimento da regra ocorre a partir de 2027, em função da trajetória da despesa com sentenças judiciais e precatórios, diante do término do regime especial de postergação instituído pelas ECs nº 113 e 114 (EC dos precatórios).

A respeito do regime especial de postergação dos precatórios, a Advocacia-Geral da União (AGU) protocolou junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) manifestação por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nºs 7.047-DF e 7.064-DF³², solicitando a inconstitucionalidade de alguns trechos da EC dos precatórios. Caso acatado o pedido da AGU, os passivos expedidos e não pagos poderiam ser equacionados por meio de créditos extraordinários a serem pagos ainda no exercício de 2023, sendo excetuados das metas fiscais dos próximos anos e com os pagamentos seguindo o regime geral.

Em virtude das incertezas associadas a essa decisão do STF, a IFI incorporou os eventuais efeitos apenas no cenário otimista. Nesse caso, o risco de descumprimento do limite de despesa primária em 2027 seria dissipado, embora o resultado primário de 2023 seja pior que o observado nos cenários base e pessimista.

Analisa-se essas e outras questões nos tópicos a seguir.

2.2.1 Novas projeções para as despesas primárias

No cenário base, a despesa primária deverá chegar a R\$ 1.982,2 bilhões ou 18,5% do PIB em 2023 (Gráfico 8). Para a elaboração dos novos cenários, foram utilizados valores realizados até setembro de 2023, divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em seu último boletim mensal³³. O avanço da projeção de despesa em comparação aos 18,2% do PIB alcançados em 2022 decorre do aumento esperado para as despesas em função da EC nº 126, de 2022 (EC da Transição).

³⁰ Para detalhes, ver: <https://tinyurl.com/3thkzey4> e <https://tinyurl.com/y6zwxjcf>.

³¹ Como mencionado anteriormente, a comparação é feita com base no cenário de maio, uma vez que esse foi o último período com previsões de médio prazo.

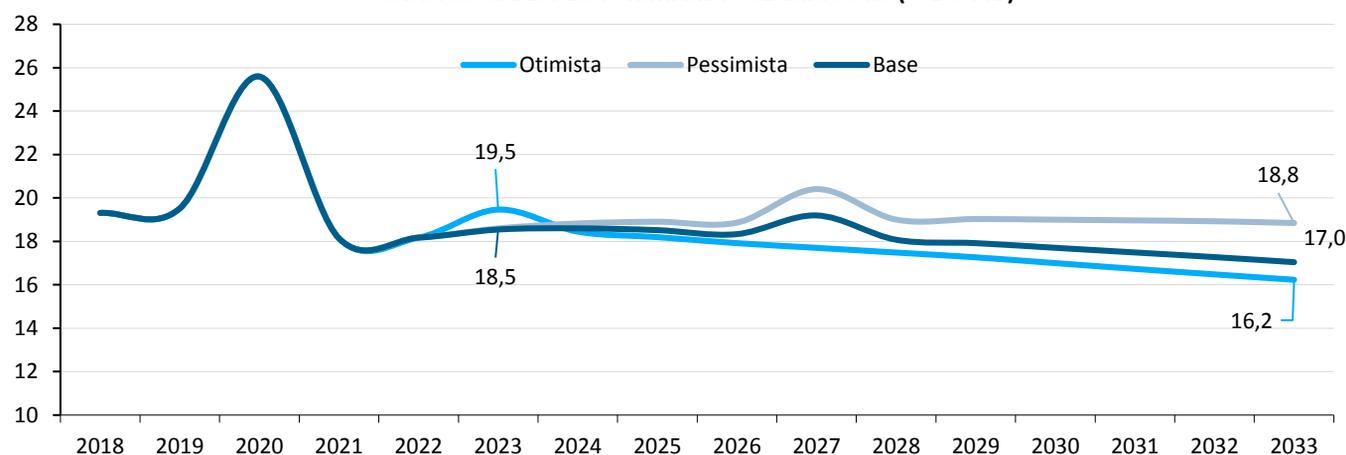
³² Para detalhes, ver: <https://tinyurl.com/3thkzey4> e <https://tinyurl.com/y6zwxjcf>.

³³ 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 setembro. O cronograma de divulgação do RTN para 2023 pode ser acessado em: <https://tinyurl.com/yk8365zu>.

No cenário base, a expectativa é de que o gasto chegue a 17,0% do PIB em 2033. Nos cenários alternativos, a despesa primária varia, basicamente, em função dos parâmetros macroeconômicos, como inflação e PIB; e do tratamento dado ao regime especial de postergação do pagamento de precatórios.

Ao longo deste tópico, serão analisados os principais fatores a fundamentar as novas projeções para a despesa primária do governo central.

GRÁFICO 8. DESPESA PRIMÁRIA - CENÁRIOS IFI (% DO PIB)



Fonte: STN e IFI. Elaboração IFI.

A nova projeção de despesas para 2023 indica queda nominal de 0,5% em relação a maio. Em percentual do PIB, há uma queda de 0,4 p.p., revisão explicada, principalmente, pela alteração na projeção dos gastos discricionários (-10,3% em relação a maio). A Tabela 8 compara o cenário base da IFI para a despesa primária de 2022 com: a) os dados realizados de 2022; b) as projeções mais recentes do Executivo; e c) as projeções da IFI no cenário de maio. Em seguida, comentam-se algumas das variações mais relevantes no período.

TABELA 8. PROJEÇÕES DE NOV/23 VERSUS MAI/23 PARA A DESPESA PRIMÁRIA DO GOVERNO CENTRAL EM 2023 - CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES E VAR. %)

Discriminação	Realizado em 2022	Projeções para 2023			Comparativo					
		Executivo	IFI		IFI (nov/23) vs Realizado 2022		IFI (nov/23) vs Executivo (set/23)		IFI (nov/23) vs IFI (mai/23)	
			set/23	mai/23	nov/23	var.	var. %	var.	var. %	var.
Despesa Primária	1.802,0	2.056,0	1.992,4	1.982,2	180,2	10,0	-73,8	-3,6	-10,2	-0,5
Obrigatórias	1.649,9	1.861,4	1.823,6	1.830,8	180,9	11,0	-30,6	-1,6	7,2	0,4
Previdência	797,0	869,7	870,9	872,2	75,2	9,4	2,4	0,3	1,3	0,1
Pessoal	337,9	358,8	354,2	349,8	11,9	3,5	-9,0	-2,5	-4,4	-1,2
Abono e Seguro	64,3	72,9	72,6	72,6	8,3	13,0	-0,3	-0,4	0,0	0,0
BPC	78,8	93,8	86,6	87,2	8,4	10,6	-6,6	-7,0	0,6	0,7
Bolsa Família / Auxílio Brasil	88,1	169,5	170,5	167,3	79,2	89,8	-2,2	-1,3	-3,2	-1,9
Precatórios (custeio e capital)	17,3	24,9	25,5	18,4	1,0	5,8	-6,6	-26,4	-7,1	-28,0
Complementação ao FUNDEB	32,9	38,4	39,4	37,5	4,6	14,0	-0,9	-2,4	-1,9	-4,9
Subsídios e Subvenções	15,3	22,3	15,8	21,1	5,8	37,9	-1,2	-5,2	5,3	33,3
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	15,0	20,4	16,6	15,8	0,8	5,3	-4,6	-22,7	-0,8	-4,7
Desoneração da folha	3,1	0,0	0,0	0,0	-3,1	100,0	0,0	-	0,0	-
Créditos extraordinários	47,0	5,4	4,8	2,0	-45,0	-95,7	-3,4	-62,8	-2,7	-57,5
Demais obrigatórias	153,1	185,2	166,7	187,0	33,9	22,1	1,8	0,9	20,3	12,2
Discricionárias do Executivo	152,1	194,6	168,8	151,4	-0,8	-0,5	-43,2	-22,2	-17,4	-10,3

Fonte: STN, 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 setembro de 2023 e atualização dos parâmetros macroeconômicos. Excluídas as despesas com sentenças judiciais e precatórios, o crescimento nominal dos gastos previdenciários de janeiro a setembro foi de 9,7% na comparação com igual período de 2022. Esse percentual para o crescimento do gasto previdenciário até o terceiro trimestre (excluídas sentenças e precatórios) é igual ao projetado pela IFI no cenário base para 2023. Quando incorporadas as sentenças judiciais e os precatórios relativos ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – que, vale dizer, estão limitadas pelas ECs nº 113 e nº 114 – na revisão de maio o crescimento nominal projetado era de 9,3% e, agora, a projeção indica crescimento de 9,4% em 2023. Com isso, a projeção para os gastos do RGPS passou de R\$ 870,9 bilhões para R\$ 872,2 bilhões, em comparação aos R\$ 869,7 bilhões estimados pelo Executivo na última avaliação bimestral³⁴. Em relação a 2022, os R\$ 872,2 bilhões representariam um crescimento nominal de 9,4%, refletindo o efeito da inflação e do reajuste do salário mínimo sobre a projeção dessa rubrica de despesa.

A projeção para gastos com pessoal e encargos sociais apresentou redução entre as duas últimas revisões. De janeiro a setembro, o crescimento nominal dos gastos com pessoal, exceto sentenças judiciais e precatórios, foi de 4,6%. Esse resultado reflete os reajustes salariais concedidos ao longo de 2023 aos servidores públicos federais. Nesta revisão, adotou-se a dinâmica observada no terceiro trimestre para projetar o resultado do ano. Ao acrescentar as despesas com sentenças e precatórios o gasto com pessoal sairia de R\$ 337,9 bilhões, em 2022, para R\$ 349,8 bilhões em 2023, alta de 3,5%. A estimativa da IFI é inferior aos R\$ 358,8 bilhões previstos pelo governo em setembro.

Em linha com a revisão do RGPS, o gasto com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) também apresentou um leve aumento na projeção para 2023. Pelas projeções da IFI, em 2023, o aumento da despesa com o BPC, exceto sentenças e precatórios, ficaria em 10,8% e o gasto chegaria a R\$ 84,8 bilhões. Ao incorporar a projeção com sentenças judiciais e precatórios, a estimativa para 2023 chega a R\$ 87,2 bilhões, acima dos R\$ 86,6 bilhões estimados em maio de 2023. A projeção atual do Executivo é um pouco superior, de R\$ 93,8 bilhões.

A despesa com o programa Bolsa Família deve ficar em R\$ 167,3 bilhões refletindo o impacto conjunto do benefício regular, extraordinário e os adicionais. De janeiro a setembro a despesa com o Programa Bolsa Família (PBF) foi de R\$ 124,2 bilhões. Segundo dados do Ministério da Cidadania, em outubro, foi pago um valor médio de R\$ 688,97 reais por família, totalizando R\$ 14,7 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 cenário de maio da IFI já previa gastos futuros do PBF maiores que o observado em 2022. Na seara fiscal, a grande discussão que se coloca em relação à ampliação das despesas primárias viabilizadas pela EC nº 126 diz respeito à transformação de um gasto temporário em permanente sem uma sinalização de compensação, seja pela redução de outra despesa ou pelo aumento de alguma receita. O Programa Bolsa Família foi uma das rubricas de despesas que foram ampliadas em 2023 sem a respectiva indicação de fonte de financiamento dos recursos. Diante desse cenário, a IFI passou a considerar essas despesas não só para o exercício de 2023 como também para os anos seguintes. As discussões em torno das fontes de recursos foram iniciadas em 2023 pelo poder Executivo, mas ainda residem incertezas em relação à concretização da estratégia defendida pelo governo.

³⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/y4u5r74m>.

No médio prazo, a expectativa da IFI é de que os gastos primários fiquem relativamente estáveis como proporção do PIB por alguns anos e depois comecem a cair gradativamente até atingir os 17% do PIB em 2033, no cenário base. O Regime Fiscal Sustentável prevê que as despesas primárias poderão crescer anualmente a uma taxa real que varia de 0,6% (piso) a 2,5% (teto). Além disso, esse intervalo para o crescimento das despesas primárias está vinculado ao desempenho das receitas primárias e ao cumprimento das metas para resultado primário. As metas para resultado primário deverão ser compatíveis com a estabilidade da relação dívida-PIB, de modo que, nos cenários da IFI, foram considerados como meta, até o exercício de 2026 aquelas definidas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União (PLDO 2024). Para os anos seguintes, as metas de resultado primário consideradas foram aquelas que, combinando os dados de juros reais e crescimento econômico dos cenários base, pessimista e otimista da IFI, mantêm a relação dívida-PIB estável ao nível de 2023. Neste contexto, e considerando a evolução das diversas despesas primárias da União, chega-se a essa trajetória para o cenário base da IFI.

Solução encontrada pela AGU para precatórios e sentenças judiciais poderá aliviar a pressão no médio prazo, com a contrapartida de uma piora no resultado primário de curto prazo. A Advocacia-Geral da União (AGU) protocolou, junto ao STF, manifestação por meio das ADI nº 7.047-DF e 7.064-DF³⁵, solicitando a declaração de inconstitucionalidade de alguns trechos da EC dos precatórios (EC nº 113 e nº 114, de 2021).

No RAF nº 64, de maio de 2022³⁶, a IFI explorou essa temática. As EC nº 113 e 114 aliviaram a pressão na despesa de pagamento de sentenças judiciais e precatórios da União com a criação de um teto para essas despesas. Como a vigência dessas emendas vai até o final de 2026, residiam incertezas em relação à sistemática a vigorar a partir de 2027. Pelo entendimento da IFI, os precatórios expedidos e não pagos durante a vigência das EC nº 113 e 114 devem ser quitados no ano seguinte, isto é, 2027. Isso criaria uma pressão sobre o orçamento e as regras fiscais de 2027 em detrimento de alívio de gastos no curto prazo, ou seja, até 2026.

A AGU entende que alguns dispositivos das ECs nº 113 e 114 são inconstitucionais, não sendo, assim, adequado o limite para a despesa de precatórios. Se esse entendimento prevalecer, os precatórios expedidos e não pagos deverão ser quitados no curto prazo. Assim, no pedido enviado ao STF, a AGU solicita a possibilidade de pagamento desse passivo por meio de créditos extraordinários.

Vale destacar trecho da Nota da AGU sobre a temática:

“Nessa conjuntura, a STN e a PGFN consideram igualmente relevante a autorização de abertura de créditos extraordinários (art. 167, § 3º, da Lei Maior) para dar quitação aos passivos existentes, com a exclusão dessa despesa dos limites estabelecidos pela recém promulgada Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, e das consequências sobre as metas estabelecidas, dada a excepcionalidade do evento em tela”.

(AGU, 2023. Grifos nossos)

Assim, caso seja acatado o pedido da AGU, os passivos expedidos e não pagos poderiam ser equacionados por meio de créditos extraordinários a serem pagos ainda no exercício de 2023, sendo excetuados das metas fiscais e, para os anos seguintes, os pagamentos seguiriam o regime geral.

Dada as incertezas associadas a essa decisão, a IFI incorporou estes efeitos apenas no cenário otimista. Neste caso, o risco de descumprimento do limite de despesa primária em 2027 seria dissipado, mas o resultado primário de 2023, conseqüentemente, seria pior que o observado nos cenários base e pessimista.

Reforma tributária cria pressão adicional para as despesas primárias da União. O texto substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45, de 2019, aprovado no Senado Federal em oito de novembro passado³⁷, institui diretamente dois novos fundos constitucionais e autoriza a criação, mediante lei complementar, de dois outros fundos, financiados com recursos da União.

³⁵ Para detalhes, ver: <https://tinyurl.com/3thkzey4> e <https://tinyurl.com/y6zwxcif>.

³⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/r4uu9xdr>.

³⁷ Para acompanhamento da tramitação bicameral, ver: <https://tinyurl.com/2rxyw5ae>. Para acesso direto ao texto substitutivo aprovado pelo Senado Federal e remetido de volta à Câmara dos Deputados, ver: <https://tinyurl.com/y5fxnpyh>.

Entre os fundos autorizados pela PEC nº 45, de 2019, estão o Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas e o Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá.

Na prática, o Fundo dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá, concebido no Senado Federal, espelha as principais características do Fundo do Estado do Amazonas, que já estavam presentes na versão aprovada pela Câmara dos Deputados. O objetivo geral é manter o tratamento diferenciado dos regimes aduaneiros aplicados em áreas especiais da Zona Franca de Manaus (ZFM) e das Áreas de Livre Comércio (ALC) da Amazônia Ocidental e do Amapá.

Atualmente, além da ZFM, no Amazonas, as seguintes áreas estão regulamentadas: ALC de Tabatinga, no Amazonas; ALC de Guajará-Mirim, em Rondônia; ALC de Macapá e Santana, no Amapá; ALC de Brasília/Epitaciolândia e de Cruzeiro do Sul, no Acre; e ALC de Boa Vista e Bonfim, em Roraima³⁸.

Em comum, as leis de regência dos fundos deverão estabelecer o montante mínimo de aporte anual de recursos, bem como os critérios para sua correção, assim como prever a possibilidade de utilização dos recursos dos fundos para compensar eventual perda de receita dos estados beneficiados em função das alterações no sistema tributário decorrentes da instituição da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

Adicionalmente, a União, mediante prévio acordo com os estados beneficiados, poderá reduzir o alcance dos instrumentos fiscais, econômicos ou financeiros que garantem o tratamento favorecido às operações nas referidas áreas, condicionado o aporte de recursos adicionais aos fundos, asseguradas a diversificação das atividades econômicas e a antecedência mínima de três anos.

A ideia da criação desses fundos é substituir, gradualmente, o modelo atualmente em vigor de concentração de benefícios fiscais em áreas de livre comércio para o modelo de diversificação econômica, a fim de explorar os diferenciais competitivos das diversas atividades econômicas realizadas em cada localidade.

Tendo em vista que a reforma tributária deixou para lei complementar a definição dos valores e a forma de atualização dos recursos a serem destinados para estas regiões, não é possível avaliar, de imediato, o impacto fiscal causado pelos fundos em questão.

De outra forma, o próprio texto da PEC nº 45, de 2019, ao instituir o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais, apresentou prazos, valores e forma de atualização do montante, sendo passível de mensuração econômica.

O Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais tem como objetivo compensar, entre 1º de janeiro de 2029 e 31 de dezembro de 2032, pessoas físicas ou jurídicas beneficiárias de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao ICMS, concedidos por prazo certo e sob condição.

Anualmente, entre 2025 e 2032, a União deverá aportar recursos, que serão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 2023 até o ano anterior ao da entrega dos valores ao fundo. Em valores nominais, os aportes da União iniciam em R\$ 8 bilhões, em 2025, crescendo R\$ 8 bilhões por ano até 2028, quando somarão R\$ 32 bilhões. Este valor é repetido em 2029, decrescendo R\$ 8 bilhões por ano entre 2030 e 2032.

Se o montante não for suficiente para pagar os benefícios calculados, a União deverá complementá-los. Por outro lado, em caso de sobra, os recursos deverão ser transferidos para o FNDR, de forma que o montante total será, no mínimo, o previsto no texto da reforma tributária.

Trata-se, portanto, de um fundo temporário que absorve, à conta da União, os incentivos fiscais concedidos unilateralmente pelos estados no âmbito da denominada “guerra fiscal”, e que foram posteriormente convalidados até 2032 pelas leis complementares nº 160, de 2017 e nº 186, de 2021, a fim de evitar eventuais questionamentos judiciais por parte dos beneficiários atuais.

³⁸ Para mais detalhes, ver: <https://tinyurl.com/29v8nse7>.

Já o FNDR foi criado com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, mediante a entrega de recursos da União aos estados e ao Distrito Federal para a realização de estudos, projetos e obras de infraestrutura; fomento a atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, incluindo a concessão de subvenções econômicas e financeiras; e promoção de ações de desenvolvimento científico, tecnológico e inovação.

Caberá aos estados e ao Distrito Federal a decisão quanto à aplicação dos recursos do FNDR, mas a emenda determina que os entes deverão priorizar projetos que prevejam ações de sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono.

Em valores nominais, os aportes da União iniciam em R\$ 8 bilhões em 2029, crescendo R\$ 8 bilhões por ano até 2033, quando somarão R\$ 40 bilhões. Entre 2034 e 2043, os aportes crescem R\$ 2 bilhões por ano, até atingir o valor de R\$ 60 bilhões em 2043, repetindo este valor anualmente por tempo indeterminado.

Trata-se, portanto, de um fundo permanente que absorve, à conta da União, a compensação aos estados pela proibição de criação de novos incentivos fiscais.

Os cenários da IFI, desde o otimista até o pessimista, incorporam os efeitos dos fundos FNDR e do Fundo de compensação dos benefícios fiscais. Os fundos autorizados na PEC, mas sem detalhamento dos mesmos ainda não foram incorporados aos cenários, de modo que, quando regulamentados, serão analisados pela IFI.

2.2.2 Regime Fiscal Sustentável

Despesas primárias deverão ser contingenciadas no primeiro ano de vigência do Novo Arcabouço Fiscal. 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 estas despesas 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 Regime Fiscal Sustentável (RFS), instituído pela Lei Complementar (LC) nº 200, de 2023.

As despesas discricionárias da União estão previstas, no PLOA de 2024, em R\$ 211,9 bilhões (1,9% do PIB). De acordo com o § 2º do artigo 7º da LC nº 200, de 2023, o nível mínimo com despesa discricionária será de 75% do valor autorizado na respectiva LOA, assim sendo, R\$ 158,9 bilhões (1,4% do PIB). Ainda de acordo com a LC nº 200, as despesas discricionárias só poderão ser contingenciadas até o mínimo previsto no §2º do art. 7º, tendo ainda que ser respeitados os limites inferiores e superiores do Novo Arcabouço Fiscal para o crescimento total das despesas primárias sujeitas à regra.

Dessa forma, o limite máximo que poderá ser contingenciado ao longo do exercício será de R\$ 53 bilhões. Há muitas incertezas em relação a algumas receitas primárias, de modo que, caso a frustração ocorra por esse canal, o valor contingenciado poderá ser menor em função dos limites mínimos e máximos do RFS. No entanto, caso a necessidade de contingenciamento decorra de uma reavaliação nas despesas obrigatórias, essa restrição adicional não se verificará para fins de contingenciamento.

Em que pese o imbróglgio de curto prazo e as dúvidas relacionadas ao efetivo funcionamento do novo RFS, a IFI entende que os maiores desafios para atendimento pleno ao RFS está mais centrado nas receitas primárias. A frustração esperada para as receitas primárias deverá ditar o ritmo e valor do contingenciamento a ser realizado ao longo de 2024.

2.2.3 Resultado primário

No cenário base, a IFI projeta deficit primário de R\$ 107,9 bilhões, ou 1,0% do PIB, em 2023 (Tabela 9). O resultado primário sai do superavit de R\$ 54,1 bilhões, observado em 2022, para um elevado deficit em 2023. A piora do resultado se deve à queda da arrecadação e ao aumento de despesas primárias viabilizadas pela EC nº 126, de 2022 (EC da Transição), conforme analisado nas subseções anteriores. A projeção atual do governo para o deficit primário é mais elevado, R\$ 141,4 bilhões.

TABELA 9. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES)

Discriminação	2022 (Realizado)		2023 (Projeção IFI)		Diferença	
	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB
Receita total	2.313,3	23,3	2.346,8	22,0	33,5	-1,4
Transferências a E&M	457,2	4,6	472,5	4,4	15,3	-0,2
Receita Líquida	1.856,1	18,7	1.874,3	17,5	18,2	-1,2
Despesa Primária	1.802,0	18,2	1.982,2	18,5	180,2	0,4
Obrigatórias	1.649,9	16,6	1.830,8	17,1	180,9	0,5
Discricionárias (Executivo)	152,1	1,5	151,4	1,4	-0,8	-0,1
Resultado primário	54,1	0,5	-107,9	-1,0	-162,0	-1,6
Meta de primário	-170,5		-65,9		104,6	

Fonte: STN e IFI. Elaboração IFI.

No cenário base, o resultado primário voltaria a ser superavitário em 2032 (Gráfico 9). As projeções atuais até 2033 traçam trajetória semelhante às de maio. Algumas distinções, no entanto, são relevantes. No cenário de maio, a evolução do resultado primário era gradativa, atingia terreno positivo em 2031 e se mantinha em superavit até o fim do horizonte de projeção. No novo cenário, o resultado primário melhora levemente, com pico em 2027 devido ao fim da vigência das ECs dos precatórios, até atingir o deficit de zero em 2032.

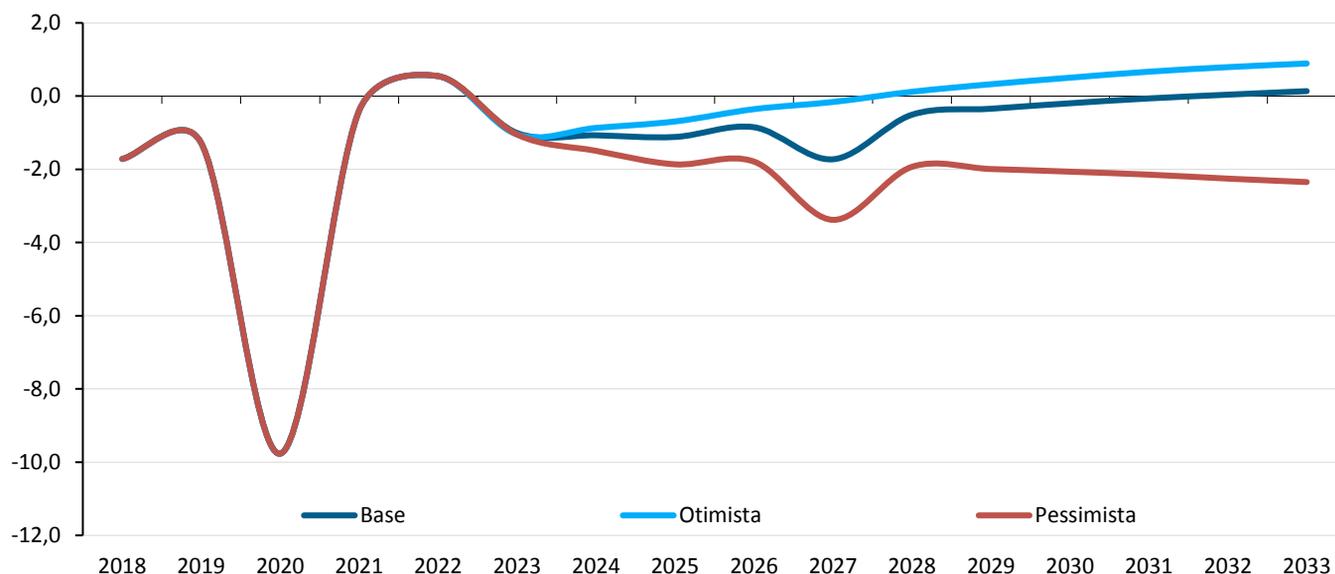
Os cenários otimista e pessimista contemplam os riscos negativos e positivos que afetam a trajetória prevista para os principais parâmetros macroeconômicos. As Tabelas 14, 15 e 16, no fim do relatório, detalham as projeções da IFI para o resultado primário do governo central no cenário base e nos dois cenários alternativos.

No cenário otimista, a projeção é de deficit primário de 0,9% do PIB, em 2024, contra deficit de 1,1%, no cenário base (Gráfico 9). Quanto ao período de 2025 a 2033, as receitas líquidas projetadas devem ficar em uma média de 17,5% do PIB, acima dos 17,4% do PIB projetados no cenário base atual para o mesmo período. Já as despesas apresentam média de 17,2% do PIB, abaixo da média do cenário base, de 18,0% do PIB. Assim, a projeção para o resultado primário, no cenário otimista, varia de deficit de 1,9% do PIB, em 2023, em função da proposta da AGU para os precatórios e sentenças judiciais, após deficit de 0,4%, em 2021, e superavit de 0,5%, em 2022, para superavit de 0,9% do PIB, em 2033.

Deficit primário estimado no cenário pessimista vai a R\$ 168,7 bilhões ou 1,5% do PIB em 2024. Para o período de 2025 a 2033, as receitas líquidas são estimadas em 16,9% do PIB, pela média anual, cerca de 0,5 p.p. abaixo das estimadas no cenário base. Do lado das despesas, a média anual projetada para o período é de 19,1% do PIB, superior à média do cenário base em 1,2 p.p. do PIB. Diferentemente dos outros dois cenários, no pessimista, o resultado primário não chega a ficar positivo e o deficit volta a crescer no fim do período preditivo.

O Gráfico 9 compara as curvas de resultado primário do governo central nos três cenários atuais: base, otimista e pessimista, em percentual do PIB.

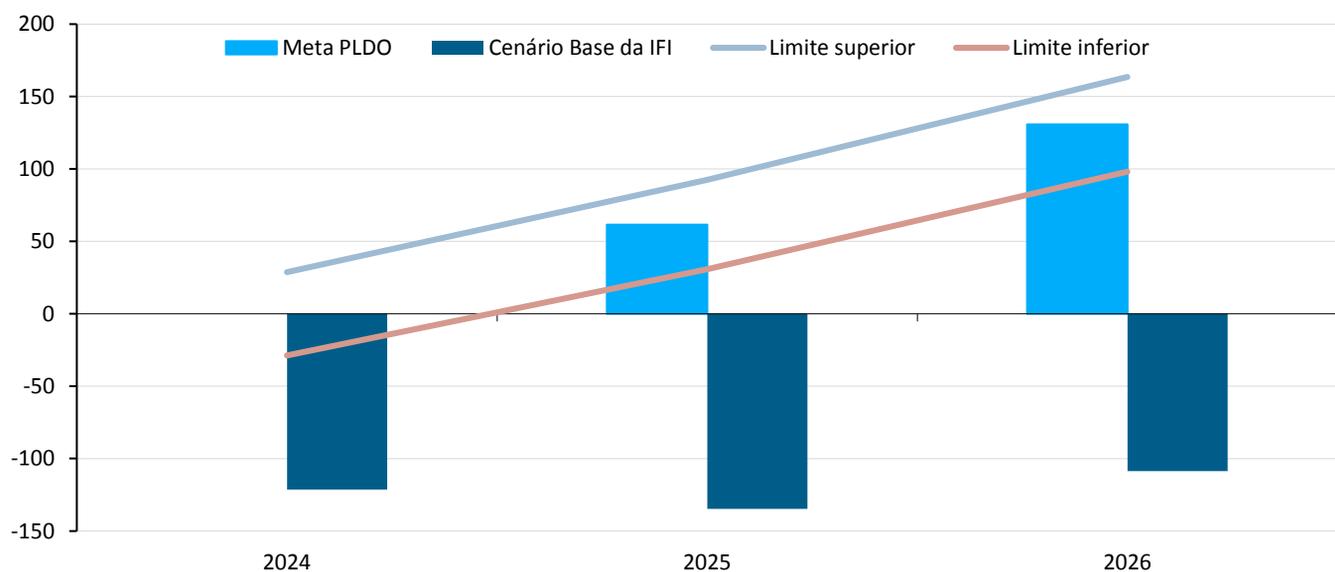
GRÁFICO 9. CENÁRIOS DA IFI PARA O RESULTADO PRIMÁRIO DA UNIÃO (EM % DO PIB)



Fonte: STN e IFI. Elaboração IFI.

As metas fiscais para o próximo triênio (2024-2026), constantes no PLDO de 2024, consideram deficit de R\$ 0,0 bilhões para 2024 e superavit de R\$ 61,6 bilhões e R\$ 130,8 para 2025 e 2026, respectivamente. Comparando-se as metas para o resultado primário no horizonte de tempo do PLDO 2024 com o cenário base da IFI, observa-se que, para todo o horizonte de comparação, o primário projetado pela IFI não deve alcançar a meta fiscal estipulada. Esse resultado demonstra o risco 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 10. META DE PRIMÁRIO E CENÁRIO DA IFI (R\$ BILHÕES)



Fonte: Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e IFI. Elaboração: IFI.