

POLÍTICA FISCAL

Panorama fiscal: Destaques de 2022 e perspectivas

Sumário

As contas do governo central evoluíram de forma positiva ao longo de 2022, fechando o ano com superávit primário de R\$ 57,1 bilhões, a preços de dezembro de 2022, correspondente a cerca de 0,5% do produto interno bruto (PIB). Esse resultado representou o primeiro superávit primário do governo central desde 2013. A melhora gradual do resultado primário observada a partir de 2017 originou-se tanto da contenção da razão despesa/PIB quanto de certa recuperação da razão receita líquida/PIB. Após o ano atípico de 2020, esses movimentos se intensificaram em 2021 e 2022, sob o impacto de uma combinação de fatores que impulsionaram as receitas e/ou limitaram o crescimento real das despesas – em particular, a recuperação da pandemia, a expansão de receitas não administradas e a inflação elevada. O ajuste no resultado primário observado no período 2016-2022 foi da ordem de 3,1% do PIB, sendo 1,8 ponto percentual (p.p.) devido à redução da despesa e 1,3 p.p. resultante do crescimento da receita líquida.

A melhora do resultado primário no nível federal em 2022 propiciou o aumento do superávit primário do setor público consolidado, que atingiu 1,3% do PIB no ano, contra resultado positivo de 0,7% em 2021. Contudo, a elevação da despesa líquida do setor público com juros, de 5% do PIB em 2021 para 6% do PIB em 2022, acabou determinando leve acréscimo do déficit nominal no período, de 4,3% para 4,7% do PIB. Os resultados positivos das contas públicas em 2022, aliados ao crescimento do PIB, propiciaram significativa redução da razão dívida bruta do governo geral (DBGG)/PIB, que fechou o ano em 73,5%, contra 78% em dezembro de 2021. O nível da DBGG em percentual do PIB ao final de 2022 representa o menor valor dessa variável desde julho de 2017. A dívida líquida do setor público (DLSP), por sua vez, apresentou alta entre 2021 e 2022, passando de 55,8% para 57,5% do PIB.

Apesar da melhora observada nas contas do governo central nos anos recentes, a expectativa é que o resultado primário volte a ser deficitário em 2023. Isso se deve a uma série de fatores. Primeiro, o crescimento da arrecadação tende a diminuir em 2023, diante das expectativas de desaceleração da economia e de queda do preço do petróleo em relação ao observado em 2022. Segundo, com a dificuldade para acomodar a pressão por aumentos de despesas públicas, notadamente transferências sociais, dentro do teto de gastos primários da União, o Congresso Nacional aprovou, em dezembro, a Emenda Constitucional (EC) nº 126, que, entre outras medidas, aumentou esse limite constitucional em R\$ 145 bilhões em 2023 e definiu novas categorias de despesas não sujeitas ao teto – o que, em conjunto, ampliou o espaço para novas despesas em cerca de R\$ 169 bilhões, relativamente ao Projeto

Marco A.F.H. Cavalcanti

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea

marco.cavalcanti@ipea.gov.br

Felipe dos Santos Martins

Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dimac/Ipea

felipe.martins@ipea.gov.br

Sergio Fonseca Ferreira

Analista de Planejamento e Orçamento na Dimac/Ipea

sergio.ferreira@ipea.gov.br

Wellington Charles Lacerda Nobrega

Pesquisador do PNPD na Dimac/Ipea

wellington.nobrega@ipea.gov.br

Divulgado em 01 de fevereiro de 2023.

de Lei Orçamentária Anual (PLOA) original para 2023. Por conta desses fatores, o autógrafo da Lei Orçamentária Anual (LOA) 2023 prevê um déficit primário para o governo central da ordem de R\$ 231,6 bilhões, ou 2,2% do PIB, projetado pela Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dimac/Ipea). Após o autógrafo da LOA 2023, em 12 de janeiro, o Ministério da Fazenda anunciou um conjunto de medidas de recuperação fiscal, com impacto esperado no resultado primário do governo central já em 2023. Caso se efetivassem os impactos esperados de todas as ampliações de receitas e reduções de despesas anunciadas, o resultado primário do governo central em 2023 melhoraria em R\$ 242,7 bilhões, atingindo um superávit de R\$ 11,1 bilhões, ou 0,1% do PIB. Contudo, o próprio Ministério da Fazenda prevê a efetivação de apenas uma parte dos impactos potenciais das medidas anunciadas, esperando um déficit primário entre 0,5% e 1% do PIB.

As expectativas de mercado também projetam deterioração do resultado primário para 2023 e 2024, com déficits esperados em torno de 1,1% do PIB em 2023 e 1% em 2024. Apesar disso, a razão dívida/PIB projetada pelo mercado para 2023 e 2024 caiu sistematicamente ao longo de 2022. De acordo com o boletim Focus, entre janeiro de 2022 e janeiro de 2023, a razão DBGG/PIB esperada para 2023 caiu de 86,4% para 79%; para 2024, de 88,6% para 82%.

1 O resultado primário do governo central em 2022

As contas do governo central evoluíram de forma positiva ao longo de 2022. Como divulgado na *Nota de Conjuntura nº 3 da Carta de Conjuntura nº 58*,¹ a estimativa preliminar do resultado primário do governo central baseada nos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) indicava um superávit no ano da ordem de R\$ 53,8 bilhões, a preços de dezembro de 2022. Esse resultado se mostrou próximo do realizado de acordo com dados do Resultado do Tesouro Nacional – R\$ 57,1 bilhões, em termos reais (tabela 1). No acumulado do ano, a receita total registrou uma variação real de 9,7%, fortemente impactada pelas receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB), que avançaram 29,4%. A despesa total cresceu 2,1%, em relação a 2021, com destaque para a expansão das despesas com a previdência (Regime Geral de Previdência Social – RGPS), no valor de R\$ 20,3 bilhões (2,6%), e das despesas sujeitas à programação financeira, no valor de R\$ 80 bilhões (26,9%); esses aumentos foram parcialmente compensados pela queda real nas despesas com pessoal e nas outras despesas obrigatórias.

TABELA 1

Receita, despesa e resultado primário do governo central
(Em R\$ milhões de dez./2022)

Período	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de dez./2022)		Taxa de variação (%)	Janeiro-dezembro (preços constantes, R\$ milhões de dez./2022)		Taxa de variação (%)
	dez./2021	dez./2022		2021	2022	
1. Receita Total	223.796	217.467	-2,80%	2.144.172	2.352.265	9,70%
1.1 - Receita Administrada pela RFB	121.552	119.386	-1,80%	1.328.390	1.414.654	6,50%
1.2 - Incentivos Fiscais	-79	-4	-95,20%	-175	-57	-67,60%
1.3 - Arrecadação Líquida para o RGPS	67.257	69.515	3,40%	511.772	544.084	6,30%
1.4 - Receitas Não Administradas pela RFB	35.066	28.571	-18,50%	304.186	393.584	29,40%
2. Transferência por Repartição de Receita	40.432	45.263	11,90%	392.290	464.751	18,50%
3. Receita Líquida (1-2)	183.364	172.204	-6,10%	1.751.882	1.887.514	7,70%
4. Despesa Total	168.735	167.777	-0,60%	1.792.048	1.830.436	2,10%
4.1 Benefícios Previdenciários	58.764	62.866	7,00%	789.179	809.504	2,60%
4.2 Pessoal e Encargos Sociais	37.291	36.331	-2,60%	365.608	343.381	-6,10%
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	22.847	24.568	7,50%	340.525	300.927	-11,60%
4.4.1 Obrigatórias com Controle de Fluxo	20.335	22.231	9,30%	160.929	222.671	38,40%
4.4.2 Despesas Discricionárias	29.498	21.781	-26,20%	135.806	153.952	13,40%
5. Resultado Primário Governo Central (3 - 4)	14.629	4.427	-69,70%	-40.166	57.078	-242,10%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

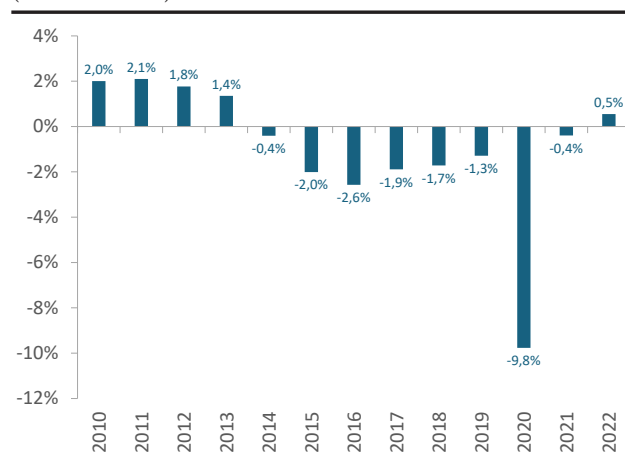
1. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/01/estimativa-preliminar-do-resultado-primario-do-governo-central-em-dezembro-de-2022/>>.

A melhora do resultado primário em 2022 deveu-se a uma combinação de fatores que impulsionaram as receitas e/ou limitaram o crescimento das despesas. Do lado da receita, cabe destacar a continuidade do processo de recuperação econômica após o choque adverso inicial causado pela pandemia – que propiciou crescimento significativo da arrecadação de Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), bem como da arrecadação líquida do RGPS – e a forte expansão das receitas não administradas, especialmente as receitas com concessões e permissões, dividendos e participações e exploração de recursos naturais. Cabe notar que o aumento desses itens de receitas mais do que compensou o efeito das desonerações tributárias ocorridas ao longo do ano, que afetaram principalmente a arrecadação de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Do lado da despesa, o controle de algumas rubricas importantes em um contexto de inflação relativamente elevada propiciou variações reais moderadas ou negativas dos respectivos gastos no ano – com destaque para o crescimento moderado dos benefícios previdenciários e a forte redução real da despesa com pessoal e encargos sociais. Além disso, a retração das despesas referentes a créditos extraordinários, fortemente impactadas pela pandemia em 2021 mas sem contrapartida em 2022, ajudou a compensar o aumento expressivo de outros itens de despesas no ano, como o pagamento de abono e seguro-desemprego (influenciado pelo ajuste no calendário do abono salarial adotado em 2021), as despesas com complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e os gastos com o pagamento do Programa Auxílio Brasil (em função do aumento do valor do benefício médio e da população coberta).²

O resultado de 2022 representou o primeiro superávit primário do governo central desde 2013. Conforme mostra o gráfico 1, após registrar déficits de 0,4%, 2,0% e 2,6% do PIB no triênio 2014-2016, o resultado primário passou a melhorar gradualmente nos anos seguintes, com o déficit chegando a 1,3% do PIB em 2019. Em 2020, sob o impacto da pandemia da covid-19, o déficit aumentou de forma significativa, mas temporária. A partir de 2021, observou-se uma rápida retomada do ajuste primário e, finalmente, o resultado positivo em 2022, da ordem de 0,5% do PIB.

O gráfico 2 permite situar os movimentos recentes das receitas e despesas primárias do governo central em uma perspectiva de mais longo prazo. O gráfico 2 mostra que a deterioração fiscal observada entre 2012 e 2016 representou a quebra de um longo período de manutenção de superávits primários significativos e relativamente estáveis. De fato, entre 1999 e 2012, o superávit primário do governo central (diferença entre a receita primária líquida e a despesa primária total) foi de 2 p.p. do PIB em média, variando entre 1,7% e 2,5% do PIB, com exceção de 2009 – em que, diante da política fiscal anticíclica adotada em resposta à crise do *subprime*, o superávit foi de apenas 1,2% do PIB. No período de 2012 a 2016, contudo, a queda da receita líquida (de 18,7% para 17,4% do PIB) concomitante ao aumento da despesa total (de 16,9% para 19,9% do PIB) levou à geração de déficits sucessivos e crescentes.

GRÁFICO 1
Resultado primário do governo central
(Em % do PIB)



Fonte: STN e Siafi.

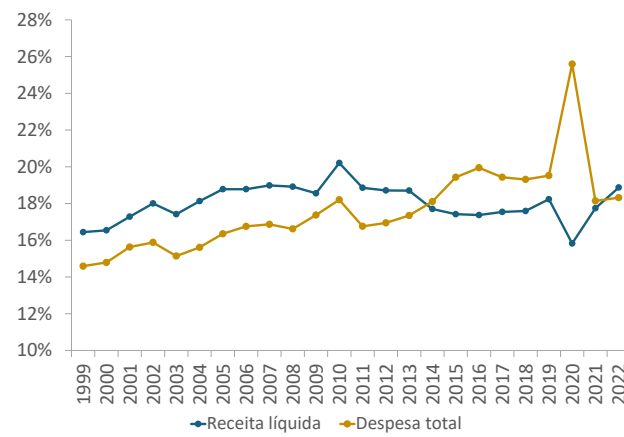
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Obs.: Para 2022, usa-se valor do PIB projetado pela Dimac.

2. Uma análise mais detalhada da evolução desagregada das receitas e despesas do governo central no ano está disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/01/estimativa-preliminar-do-resultado-primario-do-governo-central-em-dezembro-de-2022/>>.

O gráfico 2 apresenta, ainda, que a melhora gradual do resultado primário observada no período 2017-2019 originou-se tanto da contenção da razão despesa/PIB (que passou de 19,9% em 2016 para 19,4% em 2019) quanto de certa recuperação da razão receita líquida/PIB (que aumentou de 17,4% para 18,2% no mesmo período). Após o ano atípico de 2020, esses movimentos se intensificaram em 2021 e 2022, sob o impacto dos fatores já mencionados que impulsionaram as receitas e/ou limitaram o crescimento real das despesas – recuperação da pandemia, expansão de receitas não administradas e inflação elevada. Verificaram-se, assim, a queda da despesa para 18,1% do PIB e a elevação da receita para 18,7% do PIB em 2022, configurando um ajuste total, relativamente a 2016, da ordem de 3,1% do PIB, sendo 1,8 p.p. devido à redução da despesa e 1,3 p.p. resultante do crescimento da receita líquida.

GRÁFICO 2
Receita líquida e despesa primária do governo central
 (Em % do PIB)



Fonte: STN.
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.
 Obs.: Para 2022, usa-se valor do PIB projetado pela Dimac.

Cabe notar que o início desse processo de consolidação fiscal coincidiu com a aprovação da EC nº 95/2016, em dezembro de 2016, que instituiu o denominado Novo Regime Fiscal, caracterizado pelo estabelecimento de um limite constitucional para a maior parte das despesas primárias da União, corrigido anualmente pela inflação observada no ano anterior. Ainda que não seja possível conhecer o cenário contrafactual que teria ocorrido na ausência do teto de gastos, parece razoável supor que a adoção dessa nova regra teria não apenas sinalizado na direção da disciplina fiscal, mas também contribuído para o controle das despesas nos anos subsequentes.³

As tabelas 2 e 3 apresentam, para o período de 2010 a 2022, a evolução do resultado primário do governo central, detalhado por grandes grupos de receitas e despesas, em milhões de reais constantes e em percentual do PIB. Observa-se que o aumento da receita líquida de 1,5 p.p. do PIB entre 2016 e 2022 decorreu do crescimento da receita total em 2,5 p.p. e das transferências por repartição de receita em 1,0 p.p. A expansão da receita total no período, por sua vez, foi explicada predominantemente pelo aumento de cerca de 1,7 p.p. do PIB das receitas não administradas, enquanto as receitas administradas aumentaram 1,1 p.p. do PIB e a arrecadação líquida do RGPS caiu 0,3 p.p. do PIB. Em termos absolutos, a receita total passou de cerca de R\$ 1,82 trilhão para R\$ 2,35 trilhões, a preços de dezembro de 2022 (aumento real de 29,4%), ao passo que a receita líquida cresceu de R\$ 1,51 trilhão para R\$ 1,88 trilhão (+25,4%).

A despesa total cresceu relativamente pouco entre 2016 e 2022, tendo passado de R\$ 1,73 trilhão para R\$ 1,83 trilhão, a preços de dezembro de 2022 (+6,1%). Contribuíram fortemente para esse resultado a redução real das despesas com pessoal e encargos (de R\$ 356 bilhões para R\$ 343 bilhões) e a relativa estabilidade das despesas sujeitas à programação financeira (que variaram de R\$ 374 bilhões para R\$ 377 bilhões) – esta última associada fundamentalmente à compressão das despesas discricionárias no período, que caíram de R\$ 178,1 bilhões para R\$ 161,2 bilhões. Em termos de percentual do PIB, todas as rubricas de despesas caíram no período, com destaque para as despesas com pessoal e encargos (0,7 p.p.) e as despesas sujeitas à programação financeira (0,6 p.p.) – impactadas pela queda das despesas discricionárias (0,5 p.p.).

3. A ocorrência de um efeito positivo da adoção do teto de gastos sobre as expectativas de mercado em relação à sustentabilidade fiscal do país é compatível com os resultados de exercícios econométricos apresentados anteriormente em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200525_cc48_nt_fiscal.pdf> e <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/211228_nota_28_politica_fiscal.pdf>. De acordo com esses resultados, a redução da taxa da Nota do Tesouro Nacional tipo B (NTN-B) de dez anos entre 2016 e 2019, de cerca de 6% para cerca de 3% ao ano (a.a.), teria sido propiciada, em grande medida, justamente pelos eventos fiscais associados à adoção do teto de gastos e à reforma da Previdência. No que se refere aos impactos que o teto pode ter exercido na condução da política fiscal e no controle das despesas, alguns argumentos e evidências preliminares serão discutidos em texto a ser divulgado futuramente.

TABELA 2

Evolução do resultado primário do governo central (2010-2022)
(Em R\$ bilhões de dez./2022)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Receita Total	1.907,15	1.925,85	1.981,87	2.051,48	2.000,65	1.877,60	1.818,34	1.846,93	1.918,33	2.029,05	1.763,16	2.144,17	2.352,27
1.1 - Receita Administrada pela RFB	1.103,58	1.226,34	1.198,19	1.253,86	1.211,46	1.151,61	1.132,75	1.115,85	1.166,73	1.175,45	1.080,74	1.328,39	1.414,65
1.2 - Incentivos Fiscais	-0,21	-0,53	-0,27	-0,09	-0,01	-0,02	-0,22	-1,82	-0,02	-0,06	-0,17	-0,18	-0,06
1.3 - Arrecadação Líquida para o RGPS	439,68	478,36	509,01	533,88	551,83	525,19	494,33	500,05	503,44	512,72	485,43	511,77	544,08
1.4 - Receitas Não Administradas pela RFB	364,10	221,69	274,94	263,83	237,38	200,81	191,48	232,85	248,18	340,94	197,15	304,19	393,58
2. Transferência por Repartição de Receita	276,92	317,76	316,97	316,75	325,17	307,93	312,93	304,88	330,76	357,74	317,00	392,29	464,75
3. Receita Líquida (1-2)	1.630,23	1.608,09	1.664,91	1.734,73	1.675,48	1.569,67	1.505,41	1.542,05	1.587,57	1.671,32	1.446,16	1.751,88	1.887,51
4. Despesa Total	1.468,74	1.428,25	1.507,79	1.609,57	1.712,73	1.744,68	1.725,90	1.707,74	1.741,21	1.788,51	2.344,60	1.792,05	1.830,44
4.1 Benefícios Previdenciários	529,26	547,96	584,86	621,16	644,66	653,71	700,67	743,65	754,80	777,42	799,55	789,18	809,50
4.2 Pessoal e Encargos Sociais	349,81	353,61	348,25	357,00	363,93	357,79	355,89	379,16	383,77	388,58	386,32	365,61	343,38
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	186,08	192,56	210,93	247,22	279,47	369,91	295,63	263,41	260,14	242,93	868,52	340,53	300,93
4.4 Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	403,58	334,12	363,75	384,18	424,67	363,28	373,71	321,52	342,51	379,58	290,21	296,74	376,62
5. Resultado Primário Governo Central - acima da linha (3 - 4)	161,49	179,84	157,12	125,16	-37,25	-175,02	-220,49	-165,69	-153,65	-117,19	-898,44	-40,17	57,08

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

TABELA 3

Evolução do resultado primário do governo central (2010-2022)
(Em % do PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Receita Total	23,6%	22,6%	22,3%	22,1%	21,1%	20,8%	21,0%	21,0%	21,3%	22,1%	19,3%	21,7%	23,5%
1.1 - Receita Administrada pela RFB	13,7%	14,4%	13,4%	13,5%	12,8%	12,8%	13,1%	12,7%	12,9%	12,8%	11,8%	13,4%	14,1%
1.2 - Incentivos Fiscais	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.3 - Arrecadação Líquida para o RGPS	5,5%	5,6%	5,7%	5,8%	5,8%	5,8%	5,7%	5,7%	5,6%	5,6%	5,3%	5,2%	5,4%
1.4 - Receitas Não Administradas pela RFB	4,5%	2,6%	3,1%	2,8%	2,5%	2,2%	2,2%	2,7%	2,8%	3,7%	2,2%	3,1%	3,9%
2. Transferência por Repartição de Receita	3,4%	3,7%	3,6%	3,4%	3,4%	3,4%	3,6%	3,5%	3,7%	3,9%	3,5%	4,0%	4,6%
3. Receita Líquida (1-2)	20,2%	18,9%	18,7%	18,7%	17,7%	17,4%	17,4%	17,5%	17,6%	18,2%	15,8%	17,7%	18,9%
4. Despesa Total	18,2%	16,8%	16,9%	17,3%	18,1%	19,4%	19,9%	19,4%	19,3%	19,5%	25,6%	18,1%	18,3%
4.1 Benefícios Previdenciários	6,6%	6,4%	6,6%	6,7%	6,8%	7,3%	8,1%	8,5%	8,4%	8,5%	8,7%	8,0%	8,1%
4.2 Pessoal e Encargos Sociais	4,3%	4,1%	3,9%	3,8%	3,8%	4,0%	4,1%	4,3%	4,3%	4,2%	4,2%	3,7%	3,4%
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	2,3%	2,3%	2,4%	2,7%	3,0%	4,1%	3,4%	3,0%	2,9%	2,6%	9,5%	3,4%	3,0%
4.4 Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	5,0%	3,9%	4,1%	4,1%	4,5%	4,0%	4,3%	3,7%	3,8%	4,2%	3,2%	3,0%	3,8%
5. Resultado Primário Governo Central - acima da linha (3 - 4)	2,0%	2,1%	1,8%	1,4%	-0,4%	-2,0%	-2,6%	-1,9%	-1,7%	-1,3%	-9,8%	-0,4%	0,5%

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

2 Resultados para o setor público consolidado em 2022

A melhora do resultado primário no nível federal em 2022 propiciou o aumento do superávit primário do setor público consolidado, que atingiu 1,3% do PIB no ano, contra resultado positivo de 0,7% em 2021 (tabela 4). De fato, a melhora do primário do governo federal entre 2021 e 2022 em cerca de 1 p.p. do PIB se juntou a um leve aumento do primário das empresas estatais e permitiu mais do que compensar a piora do primário para o conjunto dos governos estaduais e municipais, em 0,4 p.p. do PIB.⁴ Contudo, a elevação da despesa líquida do setor público com juros, de 5% do PIB em 2021 para 6% do PIB em 2022, acabou determinando leve acréscimo do déficit nominal no período, de 4,3% para 4,7% do PIB.

4. Conforme discutido em nota desta *Carta de Conjuntura*, a piora nas contas estaduais em 2022 deveu-se tanto à elevação dos gastos com investimento e das despesas de pessoal como à queda na arrecadação associada à redução nas alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incidentes sobre energia elétrica, combustíveis, serviços de comunicação e transportes. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2022/12/221223_nota31_financas_publicas_estaduais.pdf>.

TABELA 4

Necessidades de financiamento do setor público consolidado: resultado primário, juros e nominal
(Em % do PIB)

Ano	Primário				Juros				Nominal			
	Setor público consolidado	Federal	Subnacional	Estatais	Setor público consolidado	Federal	Subnacional	Estatais	Setor público consolidado	Federal	Subnacional	Estatais
2018	-1,5	-1,7	0,0	0,1	-5,4	-4,4	-0,9	0,0	-7,0	-6,1	-0,8	0,0
2019	-0,8	-1,2	0,2	0,2	-5,0	-4,2	-0,7	-0,1	-5,8	-5,4	-0,5	0,1
2020	-9,2	-9,8	0,5	0,0	-4,1	-3,5	-0,5	-0,1	-13,3	-13,3	0,0	0,0
2021	0,7	-0,4	1,1	0,0	-5,0	-4,6	-0,4	-0,1	-4,3	-5,0	0,7	0,0
2022	1,3	0,6	0,7	0,1	-6,0	-5,1	-0,8	0,0	-4,7	-4,6	-0,1	0,0

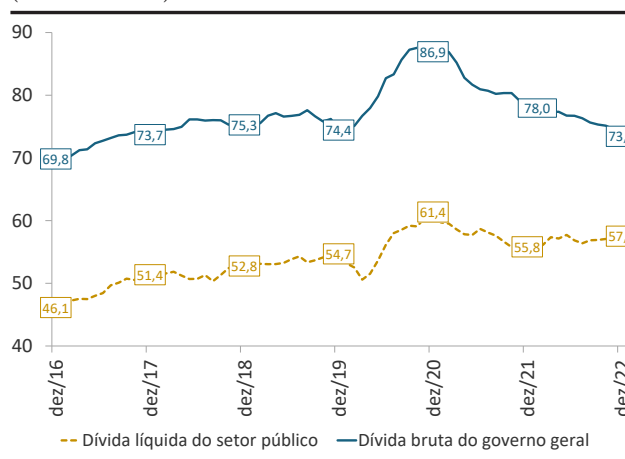
Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Obs.: O nível federal inclui o governo federal e o BCB.

O gráfico 3 apresenta a evolução da DBGG e da DLSP, em percentual do PIB, entre dezembro de 2016 e dezembro de 2022. Observa-se que os resultados positivos das contas públicas em 2022, aliados ao crescimento do PIB, propiciaram significativa redução da razão DBGG/PIB, que fechou o ano em 73,5%, contra 78% em dezembro de 2021 e 86,9% em dezembro de 2020, sob o impacto da pandemia. O nível da DBGG em percentual do PIB ao final de 2022 representa o menor valor dessa variável desde julho de 2017. A DLSP, por sua vez, apresentou leve alta entre 2021 e 2022, passando de 55,8% para 57,5% do PIB e mantendo-se em nível relativamente alto. De fato, apesar de o efeito dos juros no sentido de elevar a razão dívida/PIB ter sido contrabalançado pela combinação de crescimento do PIB e resultado primário positivo, fatores adicionais acabaram contribuindo para o aumento dessa razão, com destaque para efeitos cambiais.

GRÁFICO 3
Trajetória da DBGG e da DLSP
(Em % do PIB)

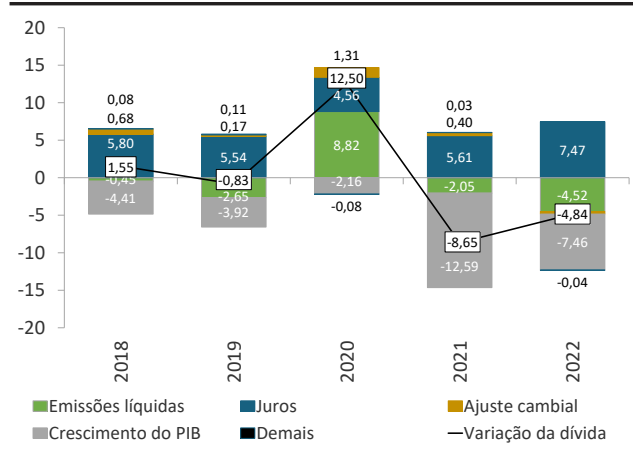


Fonte: BCB.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

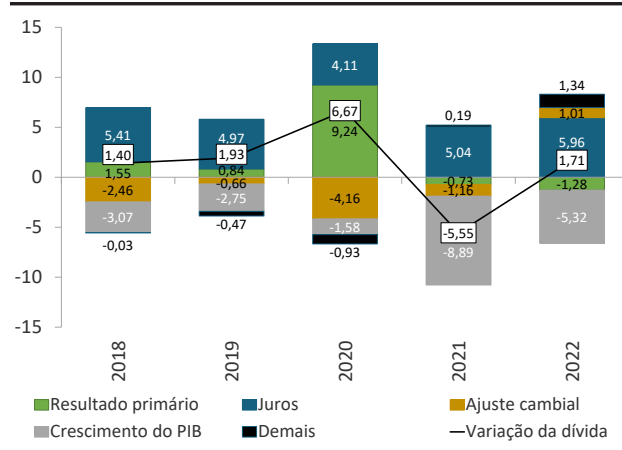
Os gráficos 4 e 5 permitem entender melhor a evolução das razões DBGG/PIB e DLSP/PIB no período 2018-2022, por meio da decomposição da variação anual dessas razões em seus principais fatores condicionantes. No caso da DBGG (gráfico 4), observa-se que, após o ano atípico de 2020 – quando as emissões líquidas requeridas para financiar as despesas associadas ao enfrentamento da pandemia da covid-19 determinaram significativo aumento da razão dívida/PIB –, a combinação de recuperação do crescimento do PIB e melhora do resultado primário propiciou fortes reduções dessa razão (8,7 p.p. em 2021 e 4,8 p.p. em 2022). No que se refere à DLSP (gráfico 5), observou-se movimento semelhante de queda em 2021, mas em 2022 a dívida voltou a subir em relação ao PIB, pois, apesar de a contribuição do crescimento do PIB e o resultado primário no sentido de reduzir a razão dívida/PIB (em 5,3 p.p. e 1,3 p.p., respectivamente) terem sido capazes de mais do que compensar o efeito dos juros (+6 p.p.), o ajuste cambial associado à valorização cambial no ano e outros efeitos referentes à variação da paridade da cesta de moedas que compõem a dívida externa líquida (que aparecem sob “demais”) acabaram gerando impactos importantes para elevar a DLSP.

GRÁFICO 4
Variação da DBGG e fatores condicionantes
 (Em % do PIB)



Fonte: BCB.
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 5
Variação da DLSP e fatores condicionantes
 (Em % do PIB)



Fonte: BCB.
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

3 Expectativas oficiais para o resultado primário do governo central em 2023

Apesar da melhora observada nas contas do governo central nos anos recentes, a expectativa é que o resultado primário volte a ser deficitário em 2023. Isso se deve a uma série de fatores. Primeiro, o crescimento da arrecadação tende a diminuir em 2023, diante das expectativas de desaceleração da economia e de queda do preço do petróleo – cujos aumentos em 2021 e 2022 representaram um dos principais fatores explicativos da expansão das receitas não administradas no período. Segundo, diante da dificuldade para acomodar a pressão por aumentos de despesas públicas, notadamente transferências sociais, dentro do teto de gastos primários da União, o Congresso Nacional aprovou, em dezembro, a EC nº 126, que, entre outras medidas, aumentou esse limite constitucional em R\$ 145 bilhões em 2023 e definiu novas categorias de despesas não sujeitas ao teto. Isto, em conjunto, ampliou o espaço para novas despesas em cerca de R\$ 169 bilhões, relativamente ao PLOA original para 2023. Por conta desses fatores, o autógrafo da LOA 2023 prevê um déficit primário para o governo central da ordem de R\$ 231,6 bilhões, ou 2,2% do PIB, projetado pela Dimac/Ipea. A tabela 4 apresenta as estimativas de receitas e despesas constantes do autógrafo da LOA 2023, e as compara com as estimativas do PLOA 2023, em percentual do PIB.

TABELA 5
Receita, despesa e resultado primário do governo central: PLOA e LOA 2023
 (Em % do PIB e em p.p.)

	PLOA 2023	Autógrafo LOA 2023	Variação (em p.p.)
1. Receita Total	21,20%	21,30%	0,01
1.1 - Receita Administrada pela RFB	13,00%	13,00%	0,00
1.2 - Incentivos Fiscais	0,00%	0,00%	0,00
1.3 - Arrecadação Líquida para o RGPS	5,60%	5,60%	0,00
1.4 - Receitas Não Administradas pela RFB	2,70%	2,70%	0,01
2. Transferência por Repartição de Receita	4,30%	4,30%	0,00
3. Receita Líquida (1-2)	17,00%	17,00%	0,01
4. Despesa Total	17,60%	19,20%	1,59
4.1 Benefícios Previdenciários	8,10%	8,10%	0,04
4.2 Pessoal e Encargos Sociais	3,50%	3,50%	0,00
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	2,60%	2,60%	0,02
4.4 Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	3,40%	5,00%	1,53
5. Resultado Primário Governo Central (3 - 4)	-0,60%	-2,20%	-1,58

Fonte: PLOA 2023 e LOA 2023.
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A tabela 6 detalha os acréscimos e cancelamentos de despesas do autógrafo da LOA 2023 em relação ao PLOA 2023. A despesa total passou de R\$ 1.871 bilhões no PLOA 2023 para R\$ 2.041 bilhões no autógrafo, uma expansão líquida de R\$ 169,9 bilhões. Os principais itens de despesas que sofreram alterações foram o programa de transferência de renda (Bolsa Família/Auxílio Brasil), com elevação de R\$ 70 bilhões, e as despesas sujeitas à programação financeira, com aumento de R\$ 92,6 bilhões – sendo R\$ 12 bilhões relativos a despesas obrigatórias com controle de fluxo e R\$ 80,6 bilhões referentes a despesas discricionárias. Observou-se também expansão de R\$ 4,7 bilhões nas despesas com benefícios previdenciários e de R\$ 0,1 bilhão nas despesas com pessoal e encargo social.

TABELA 6

Acompanhamento das despesas no processo orçamentário: PLOA e LOA 2023

(Em R\$ bilhões)

Itens	PLOA 2023	Acréscimos	Cancelamentos	LOA 2023 - Autógrafo
4. Despesa Total	1.871,5	237,4	-67,4	2.041,4
4.1 Benefícios Previdenciários	834,9	27,4	-22,8	839,6
4.2 Pessoal e Encargos Sociais	369,3	4,3	-4,2	369,4
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	657,6	99,2	-2,9	753,9
4.3.1 Abono e Seguro Desemprego	69,3	1,0	-	70,3
4.3.2 Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	84,2	1,7	-0,6	85,3
4.3.3 FUNDEB (Complem. União)	40,0	-	-	40,0
4.3.4 Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	20,5	-	-0,5	20,1
4.3.5 Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	4,0	-	-	4,0
4.3.6 Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	54,6	-	-	54,6
4.3.7 Subsídios, Subvenções e Proagro	21,9	0,8	-	22,8
4.3.8 Bolsa Família e Auxílio Brasil	105,7	70,0	-	175,7
4.3.9 Demais Despesas Obrigatórias	257,4	25,7	-1,8	281,1
4.4 Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	260,4	132,1	-39,4	353,0
4.4.1 Obrigatórias com Controle de Fluxo	142,0	13,0	-0,9	154,0
4.4.1.1 Obrigatórias com Controle de Fluxo - Saúde	112,5	11,0	-0,9	122,5
4.4.1.2 Obrigatórias com Controle de Fluxo - Educação	6,8	1,6	-	8,4
4.4.1.3 Obrigatórias com Controle de Fluxo - Demais	22,7	0,4	-	23,1
4.4.2 Despesas Discricionárias	118,4	119,1	-38,5	199,0
4.4.2.1 Despesas Discricionárias - Saúde	10,1	31,3	-0,3	41,1
4.4.2.2 Despesas Discricionárias - Educação	19,5	11,4	-0,8	30,1
4.4.2.3 Despesas Discricionárias - Reserva de Contingência	35,3	0,1	-35,4	-
4.4.2.4 Despesas Discricionárias - Demais	53,5	76,3	-2,0	127,8

Fonte: PLOA 2023, LOA 2023 e Siafi.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Obs.: O valor total das despesas representa o montante das dotações orçamentárias constantes no autógrafo da LOA 2023 (disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2023/tramitacao/consulta-autografo>>), sem levar em consideração outros itens e ajustes que são usados no cálculo do teto de gastos e do resultado primário.

Com a ampliação do teto de gastos viabilizada pela EC nº 126, as despesas orçadas sujeitas ao limite constitucional passaram de R\$ 1.815,8 bilhões para R\$ 1,961,6 bilhões, sendo a maior parte dessa expansão alocada ao programa Bolsa Família (R\$ 70 bilhões) e a despesas discricionárias (R\$ 56,5 bilhões), conforme detalha a tabela 7.

A EC nº 126 retirou do teto de gastos R\$ 24,1 bilhões referentes às novas categorias de despesas não sujeitas ao limite constitucional: i) despesas com investimentos em valor correspondente ao excesso de arrecadação verificado no exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% do excesso observado em 2021; ii) despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas por recursos advindos de doações ou de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais; iii) despesas das instituições federais de ensino e das Instituições Científicas e de Inovação Tecnológica (ICTs) custeadas por receitas próprias, doações, convênios ou contratos celebrados com demais entes da Federação ou entidades privadas; e iv) despesas destinadas à execução direta de obras e serviços de engenharia, custeadas por transferências dos demais entes da Federação à União.

TABELA 7

Despesas e transferências por repartição de receitas sujeitas ao teto e exceções ao teto: PLOA e LOA 2023
(Em R\$ bilhões)

Itens	PLOA 2023	Acréscimos	Cancelamentos	LOA 2023 - Autógrafo
Despesas Sujeitas ao Teto	1.815,80	213,3	-67,4	1.961,60
1-Transferências por Repartição de Receitas	22,2	0	0	22,2
2-Despesa	1.793,60	213,3	-67,4	1.939,40
2.1. - Benefícios Previdenciários - Urbano e Rural	834,9	27,4	-22,8	839,6
2.2. - Pessoal e Encargos Sociais	350,2	4,3	-4,2	350,3
2.3. - Abono e Seguro Desemprego – Benefícios	69,3	1	0	70,3
2.4. - Subsídios, Subvenções e Proagro	21,9	0,8	0	22,8
2.5. - Bolsa Família e Auxílio Brasil	105,7	70	0	175,7
2.6. - Demais Despesas Obrigatórias	293,1	14,6	-2	305,7
2.7. – Discricionárias	118,4	95	-38,5	174,9
Exceção: FCDF	22,8	0	0	22,8
Exceção: Parcelamento de Sentenças Judiciais	15,1	0	0	15,1
Exceção: Pleitos Eleitorais	0	0	0	0
Exceção: Transferência Estados e Municípios	484,8	0	0	484,8
Exceção: investimentos e Demais	0	24,1	0	24,1
Ajustes considerados no Cálculo do Resultado Primário	-17,5			-18,3
3-Despesa Primária Fixada	2.321,10	237,4	-67,4	2.490,20

Fonte: PLOA 2023, LOA 2023 e Siafi.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Obs.: O valor total das despesas e transferências representa o montante das dotações orçamentárias constantes no autógrafo da LOA 2023 (disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2023/tramitacao/consulta-autografo>>), sem levar em consideração outros itens e ajustes que são considerados no cálculo do teto de gastos e do resultado primário.

Após o autógrafo da LOA 2023, em 12 de janeiro, o Ministério da Fazenda anunciou um conjunto de medidas de recuperação fiscal, com impacto esperado no resultado primário do governo central já em 2023. Do lado da receita, as medidas incluem: (i) reestimativa de receitas em relação ao projetado no PLOA 2023, no montante de R\$ 36,4 bilhões; (ii) ações de receitas permanentes, no valor de R\$ 83,28 bilhões, incluindo medidas relacionadas a PIS e Cofins sobre receita financeira e combustíveis, medidas de redução de litigiosidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e de incentivo a denúncias espontâneas, e exclusão do ICMS da base de cálculo dos créditos do PIS-Cofins, em conformidade com decisão prévia do Supremo Tribunal Federal (STF); e (iii) ações de receitas extraordinárias, no valor de R\$ 73 bilhões, referentes a receitas primárias com ativos do PIS/Pasep⁵ e aos impactos das mesmas medidas de redução de litigiosidade no Carf e de incentivo a denúncias espontâneas. O impacto esperado sobre a receita seria da ordem de R\$ 193 bilhões.

Do lado da despesa, as medidas anunciadas levariam a uma redução de cerca de R\$ 50 bilhões, que seriam derivadas de duas fontes: (i) revisão de contratos e programas do governo federal, com economia estimada em R\$ 25 bilhões; e (ii) autorização de execução inferior ao autorizado na LOA 2023, gerando economia adicional de R\$ 25 bilhões.

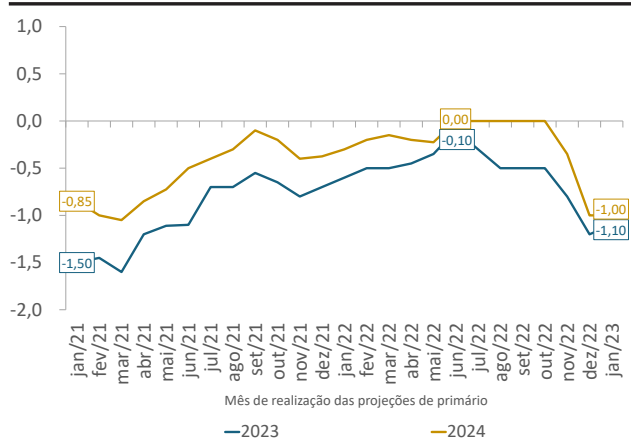
Caso se efetivassem os impactos esperados de todas as ampliações de receitas e reduções de despesas anunciadas, o resultado primário do governo central em 2023 melhoraria em R\$ 242,7 bilhões, passando de um déficit de R\$ 231,6 bilhões (2,2% do PIB) para um superávit de R\$ 11,1 bilhões, ou 0,1% do PIB. Contudo, o próprio Ministério da Fazenda prevê a efetivação de apenas uma parte dos impactos potenciais das medidas anunciadas, esperando um déficit primário entre 0,5% e 1% do PIB. Na avaliação da Instituição Fiscal Independente (IFI), em seu *Relatório de Acompanhamento Fiscal* de janeiro de 2023, as medidas com maior probabilidade de materialização devem gerar uma economia global da ordem de R\$ 81,3 bilhões.

5. Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

4 Expectativas de mercado – Focus e Prisma Fiscal

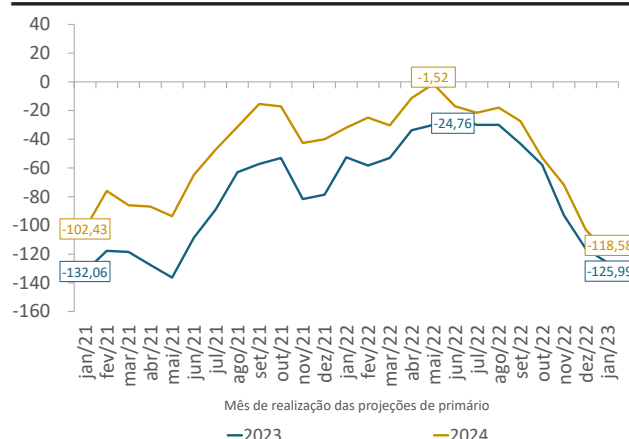
Os gráficos 6 e 7 apresentam as previsões medianas de mercado para o resultado primário do governo central em 2023 e 2024, conforme os relatórios *Focus*, do BCB, e *Prisma Fiscal*, da Secretaria de Política Econômica (SPE). Na pesquisa do boletim *Focus*, nota-se uma primeira deterioração da expectativa de primário para 2023 entre junho e agosto de 2022 e vê-se uma nova piora ao final do ano, impactando também a expectativa para 2024. Em 27 de janeiro, o déficit esperado para ambos os anos se encontrava próximo de 1% do PIB. O relatório *Prisma Fiscal* apresenta comportamento similar para o resultado primário esperado nesse biênio, com a diferença de que a piora na expectativa de primário começa um pouco antes do observado no *Focus*, especialmente no que se refere a 2024. De acordo com o *Prisma Fiscal* mais recente, divulgado no início de janeiro, os agentes privados esperavam déficits primários em torno de R\$ 126 bilhões em 2023 e R\$ 119 bilhões em 2024. O déficit esperado para 2023 corresponde a cerca de 1,2% do PIB nominal projetado pela Dimac para este ano – em linha, portanto, com a expectativa do *Focus*.⁶

GRÁFICO 6
Expectativa mediana de mercado para o resultado primário do governo central – *Focus*
(Em % do PIB)



Fonte: *Focus*.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.
Obs.: A informação de cada mês se refere ao último dia útil, exceto em janeiro de 2023, quando se refere ao dia 27.

GRÁFICO 7
Expectativa mediana de mercado para o resultado primário do governo central – *Prisma Fiscal*
(Em R\$ bilhões)



Fonte: *Prisma Fiscal*.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.
Obs.: O relatório de cada mês costuma ser divulgado na segunda semana, com base em informações até os primeiros dias do mês.

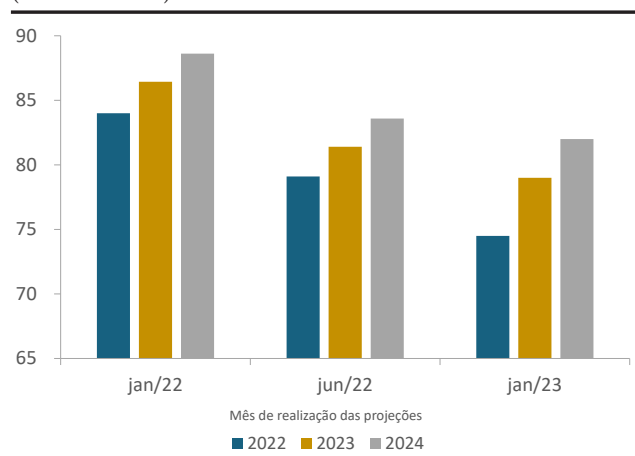
Os gráficos 8 e 9, por sua vez, mostram a evolução, ao longo de 2022, das expectativas de mercado para a DBGG, em porcentagem do PIB, para 2022 a 2024. Em ambos os relatórios, observa-se que a razão dívida/PIB esperada para cada ano caiu sistematicamente ao longo de 2022. De acordo com a pesquisa do boletim *Focus*, entre janeiro de 2022 e janeiro de 2023, a razão DBGG/PIB esperada para 2022 caiu de 84% para 74,5%; para 2023, a queda foi de 86,4% para 79%; e, para 2024, de 88,6% para 82% (gráfico 8). As projeções do *Prisma Fiscal* seguem o mesmo padrão (gráfico 9).

Vale ressaltar que a piora, discutida anteriormente, nas expectativas do resultado primário do governo central para os próximos anos e a alta observada das taxas de juros das novas emissões de títulos públicos ao longo de 2022 se refletiram no aumento do crescimento esperado da dívida em 2023 e 2024. De acordo com o *Focus*, por exemplo, enquanto em janeiro de 2022 os agentes privados esperavam que a DBGG aumentasse 2,4 p.p. do PIB entre 2022 e 2023 (de 84% para 86,4%) e 2,2 p.p. entre 2023 e 2024 (de 86,4% para 88,6%), em

6. A Dimac não divulgou projeção de PIB para 2024.

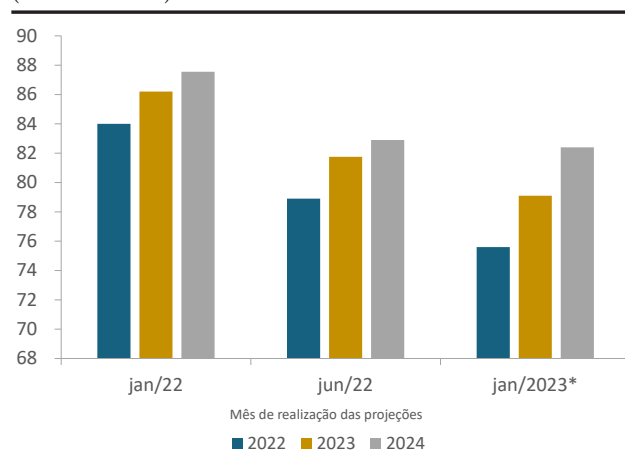
janeiro de 2023 esses incrementos esperados eram, respectivamente, de 4,5 p.p. e 3 p.p. Ainda assim, a redução significativa do nível esperado da DBGG em relação ao PIB no “ponto de partida” (ano de 2022) – derivada, em grande medida, não apenas da melhora no resultado primário do ano, mas também da relativamente elevada inflação não antecipada observada em 2021 e 2022, que contribuiu para manter a taxa de juros implícita sobre a dívida abaixo da taxa de crescimento do PIB nominal durante a maior parte desse período – ocasionou o deslocamento para baixo de toda a trajetória esperada da razão dívida/PIB para os próximos anos, propiciando a evolução positiva das expectativas de mercado para cada ano apresentada nos gráficos 8 e 9. Tendo em vista o fato de que, como visto na seção 2, a DBGG fechou 2022 em nível ainda mais baixo que o esperado pelos agentes de mercado (73,5% do PIB), é razoável supor que, nos próximos relatórios *Focus* e *Prisma Fiscal*, as projeções da razão dívida/PIB para 2023 e 2024 poderão apresentar novas quedas.

GRÁFICO 8
Expectativa de mercado para a DBGG – Focus
 (Em % do PIB)



Fonte: *Focus*.
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.
 Obs.: A informação de cada mês se refere ao último dia útil, exceto em janeiro de 2023, quando se refere ao dia 27.

GRÁFICO 9
Expectativa de mercado para a DBGG – Prisma Fiscal
 (Em % do PIB)



Fonte: *Prisma Fiscal*.
 Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.
 Nota: ¹ A previsão para 2023 refere-se ao relatório de dezembro.
 Obs.: O relatório de cada mês costuma ser divulgado na segunda semana, com base em informações até os primeiros dias do mês.

Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac):

Francisco Eduardo de Luna e Almeida Santos (Diretor Substituto)

Corpo Editorial da Carta de Conjuntura:

Francisco Eduardo de Luna e Almeida Santos (Editor)

Estêvão Kopschitz Xavier Bastos (Editor)

Fábio Servo

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Leonardo Mello de Carvalho

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

Maria Andréia Parente Lameiras

Mônica Mora Y Araujo de Couto e Silva Pessoa

Sandro Sacchet de Carvalho

Pesquisadores Visitantes:

Ana Cecília Kreter

Andreza Aparecida Palma

Antônio Carlos Simões Florido

Cristiano da Costa Silva

Felipe Moraes Cornelio

Paulo Mansur Levy

Sidney Martins Caetano

Equipe de Assistentes:

Alexandre Magno de Almeida Leão

Antonio Henrique Carlota de Carvalho

Caio Rodrigues Gomes Leite

Diego Ferreira

Diego Rosalino Marques

Felipe dos Santos Martins

Izabel Nolau de Souza

Marcelo Lima de Moraes

Pedro Mendes Garcia

Tarsylla da Silva de Godoy Oliveira

Design/Diagramação:

Augusto Lopes dos Santos Borges

Leonardo Simão Lago Alvite

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.
