

## **Anexo IV**

### **Metas Fiscais**

#### **IV.1 Anexo de Metas Fiscais Anuais** (Art. 4º, § 1º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

### **ANEXO DE METAS ANUAIS**

#### **A) Introdução**

O Anexo de Metas Fiscais integra o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO, tendo em vista a determinação contida no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. No referido Anexo, são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Nesse sentido, são apresentadas as perspectivas econômicas com base no cenário projetado para os exercícios de 2023 a 2025, com a estimativa dos principais parâmetros macroeconômicos necessários à elaboração do cenário fiscal referente a esse período. Com base em tais projeções, são definidos os objetivos e a estratégia de política fiscal para os próximos anos, assim como mencionadas as medidas necessárias para seu atingimento.

Posteriormente, é apresentado o cenário fiscal para os exercícios de 2023 a 2025, contendo as projeções de resultado primário para o setor público não-financeiro consolidado, junto com a estimativa dos principais agregados de receitas e despesas primárias do Governo Central para aqueles anos. Também são explicitados os resultados nominais obtidos no período em questão, dado o cenário estabelecido, bem como a trajetória da dívida pública.

#### **B) Perspectivas Econômicas**

Em 2020, o mundo sentiu os impactos iniciais da disseminação da pandemia de coronavírus (Covid-19), a qual desde então tem ceifado milhares de vidas e impactado a saúde de muitas famílias, além de impactar a economia de grande parte dos países. Os efeitos sanitários e econômicos têm sido devastadores, gerando uma das maiores recessões nos últimos 100 anos. Conforme é notório, o Brasil não passou imune à recessão global. A divulgação do PIB de 2020 pelo IBGE indicou uma redução real de 3,9%. Apesar dessa forte retração da atividade, o resultado foi melhor do que as expectativas.

Em 2021, a economia mostrou vigorosa recuperação com o avanço da vacinação e a consequente redução da necessidade de isolamento social e de restrição de mobilidade. Com isso, os setores mais afetados, como os serviços, tiveram recuperação



firme. O setor industrial ainda se ressentir dos gargalos causados pela pandemia nas cadeias globais de insumos e da ampliação das dificuldades de comércio, assim como pelo aumento dos preços de energia.

Nesse contexto, a economia mundial mostrou boa capacidade de recuperação em função dos estímulos monetários e fiscais e tem respondido positivamente nos países desenvolvidos e nos emergentes. O Brasil tem se recuperado em linha com a média dos países da OCDE, e, ao registrar alta de 4,6% do PIB em 2021, o País mais que compensou a forte queda ocorrida no ano anterior diante da crise de Covid-19, além de abrir caminho para o retorno a uma trajetória sustentada em 2022 e nos anos seguintes.

No início de 2022, os impactos remanescentes advindos da pandemia da Covid-19 ainda tornam o cenário ainda desafiador para a realização de projeções que envolvem a perspectiva econômica para o triênio de 2023 a 2025. Permanece elevado o nível de dificuldade para a realização de previsões da duração da pandemia e, conseqüentemente, seus reflexos sobre o nível de atividade econômica global e doméstica. Somam-se a esses fatos as tensões do conflito no leste europeu, que ampliaram o cenário de incerteza da economia mundial.

Esses impactos adversos da pandemia sobre o nível de atividade econômica têm sido considerados no cenário macroeconômico projetado para o triênio 2023 a 2025, o qual prevê a crescimento econômico em 2022 e sustentação nos anos seguintes. Prevê-se ainda taxas de inflação retornando a níveis compatíveis com as metas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Os principais parâmetros que embasaram o referido cenário são apresentados na Tabela 1, a seguir:

**Tabela 1: Grade de Parâmetros**

PARÂMETROS	2023	2024	2025
PIB real (%)	2,5	2,5	2,5
PIB nominal (R\$ bilhões)	10.470,3	11.231,8	12.020,5
IPCA acumulado (%)	3,3	3,0	3,0
INPC acumulado (%)	3,3	3,0	3,0
IGP-DI acumulado (%)	4,4	4,1	3,9
Taxa Over - SELIC Acum ano (%)	10,0	7,7	7,1
Taxa de Câmbio Média (R\$/US\$)	5,3	5,3	5,3
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	90,2	82,7	78,0
Valor do Salário Mínimo (R\$ 1,00)	1.294	1.337	1.378
Massa Salarial Nominal (%)	4,3	2,8	2,9

Fonte: SPE/SETO/ME. Elaboração: SOF/SETO/ME.

A expectativa de continuidade do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), no cenário proposto, também inclui a melhora das condições do mercado de trabalho, com a continuidade da recuperação do emprego, tanto em postos formais quanto informais, o que se reflete na projeção apresentada de crescimento anual da ocupação e ampliação da massa salarial nominal.

Para o salário mínimo, considerou-se a manutenção de seu valor real a partir da correção pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendo em vista o previsto no inciso IV do art. 7º da Constituição Federal.

Quanto às projeções de inflação, estima-se que a inflação medida pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, apurado pelo IBGE) mostre trajetória de convergência aos níveis compatíveis com as metas fixadas pelo CMN, amparadas no regime de metas de inflação.

Em 2021 e início de 2022, os choques altistas do IPCA e em outros importantes índices de preços - INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor, apurado também pelo IBGE) e IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna, apurado pela Fundação Getúlio Vargas) refletem fatores externos ligados às condições financeiras internacionais mais adversas, derivadas tanto dos impactos da pandemia quanto dos conflitos recentes no continente europeu.

Os resultados deste contexto adverso podem ser observados no aumento das taxas de juros internacionais e na alta do preço de commodities, sobretudo as energéticas e as agropecuárias. Fatores adicionais que estão impactando os índices de preços estão relacionados às dificuldades de regularização das cadeias globais de insumos, além de fatores internos, como a crise hídrica que gerou escassez de energia e reduziu a safra brasileira.

Espera-se que a safra brasileira se normalize ao longo de 2022. Ademais, com a esperada dissipação dos riscos no cenário internacional também se acomodarão as condições financeiras internacionais, refletindo-se em menores custos para controle da inflação no País, o que permite projetar a convergência para o centro da meta de inflação nos próximos anos.

Nesse ambiente, também se prevê recuo gradual da taxa Selic a partir de 2023. No setor externo, conforme as projeções de mercado coletadas no Boletim Focus do Banco Central, considera-se a tendência à apreciação da taxa de câmbio na média anual, ainda que com volatilidade no curto prazo.

As hipóteses prováveis referem-se à normalização das condições financeiras internacionais, tendo em vista, inclusive, os reflexos dos ajustes das políticas de estímulo que foram adotadas em nível mundial para combater os efeitos econômicos da pandemia, taxa de juros global em patamar satisfatório e os efeitos positivos das reformas estruturais no Brasil.

No que se refere ao preço médio do barril do petróleo Brent, segundo os contratos futuros negociados em bolsa, espera-se que haja recuo na cotação em dólares em relação aos patamares do início de 2022. Cabe ressaltar que o cenário macroeconômico embute a continuidade do andamento da agenda das reformas estruturais, a busca do aumento da produtividade e a manutenção do compromisso do governo com a consolidação fiscal.

## **C) Estratégia de Política Fiscal**

### **C.1) Preâmbulo**

O objetivo central da política fiscal no médio prazo é o controle da trajetória de crescimento da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Para tanto, o governo federal busca o equilíbrio das contas públicas por intermédio do controle e do monitoramento do crescimento da despesa, bem como o acompanhamento da arrecadação dos tributos federais, tomando medidas tempestivas para a correção de desvios e prevenção quanto à materialização de riscos fiscais com impacto relevante nos curto e médio prazos.

A Emenda Constitucional nº 95 (EC nº 95), de 15 de dezembro de 2016, estabeleceu o Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. O NRF fixa limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos integrantes daqueles orçamentos e estabelece, nos termos do § 1º do Artigo 107, o método para sua determinação.

Conforme disposto no § 10 do Artigo 107, para a determinação do limite que vigorará para o ano de 2017 será tomada como base a despesa paga em 2016, individualizada por órgão, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetem o resultado primário. Do total da despesa apurada, contudo, os §§ 6º e 11 do Artigo 107 estabelecem itens que devem ser excluídos da base de cálculo dos limites.

Dessa forma, a regra do Teto de Gastos instituída pela EC nº 95 representa um elemento essencial na atual estratégia de ajuste fiscal pois disciplina a expansão das despesas primárias e induz a canalização dos recursos públicos para os programas governamentais com maior retorno para a sociedade. A manutenção do Teto de Gastos segue como uma premissa fundamental de regime fiscal crível de médio e longo prazos, pois não apenas proporciona a ancoragem para a trajetória das despesas como também força o debate acerca da alocação orçamentária dos recursos. A EC nº 95 estabeleceu limite para as despesas primárias por um período de vinte exercícios financeiros, corrigido pela taxa de inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O período de 2019 a 2021 se mostrou desafiador, com ocorrência de vários eventos econômicos adversos, o maior dos quais foi a grave crise sanitária provocada pela pandemia de Covid-19 (Coronavírus). No entanto, o governo federal tem se mantido firme na implementação, em parceria com o Congresso Nacional, de sua agenda econômica, que tem como principais pilares a consolidação fiscal e as reformas pró-mercado para o aumento da produtividade.

Essa postura é refletida nos principais indicadores fiscais. Por exemplo, o resultado primário do setor público consolidado passou de -0,84% do PIB em 2019 (déficit de R\$ 61,9 bilhões) para -9,41% (déficit de R\$ 703,0 bilhões) do PIB em 2020 e para 0,75% do PIB para 2021 (superávit de R\$ 64,7 bilhões), segundo dados das Estatísticas Fiscais do Banco Central do Brasil. Em 2021, observou-se o primeiro superávit primário dessa esfera de governo desde 2013, quando houve superávit primário de 1,71% do PIB. Além disso, dados constantes no Resultado do Tesouro Nacional informam que o resultado primário do governo central passou de -1,3% do PIB em 2019 (déficit de R\$ 95,1 bilhões)

para -10,0% do PIB em 2020 (déficit de R\$ 743,3 bilhões) e -0,4% do PIB em 2021 (déficit de R\$ 35,1 bilhões).

## **C.2) Panorama Fiscal em 2019**

O diagnóstico da equipe econômica já no início de 2019 era de que a economia brasileira apresentava pelo menos dois problemas principais que comprometiam as perspectivas de crescimento do país e o bem-estar da população. O primeiro problema era a crise fiscal, caracterizada pela deterioração do resultado primário e pelo crescimento da Dívida Bruta do Governo Geral, em proporção do PIB (doravante, relação Dívida/PIB), cujos reflexos no aumento da incerteza macroeconômica estiveram na raiz da recessão econômica do período 2014-2016. O segundo problema era a produtividade baixa e estagnada dos fatores de produção no país, fruto de um amplo conjunto de distorções alocativas, que tem representado empecilho significativo ao crescimento mais robusto do PIB *per capita* ao longo das últimas décadas. Má alocação (*misallocation*) em uma economia é a ineficácia na alocação de seus fatores de produção. A diretriz da política econômica é superar esses problemas, na compreensão de que, sem isso, não será possível a retomada sustentável do crescimento econômico com adequada distribuição de renda.

No âmbito das reformas estruturais, destacou-se a Nova Previdência instituída pela Emenda Constitucional nº 103 (EC nº 103), de 12 de novembro de 2019, que trouxe uma série de modificações no sistema previdenciário brasileiro, reduzindo as insuficiências geradas pelo modelo de repartição e tornando esse sistema mais progressivo do que no passado. As despesas com benefícios previdenciários representam, no orçamento, a maior parcela das despesas primárias, e dado o envelhecimento populacional esperado para as próximas décadas, o crescimento projetado dessas despesas sob as regras anteriores à Nova Previdência apontava para uma trajetória insustentável.

A EC nº 103/2019 foi crucial não apenas para reduzir o ritmo de crescimento dessas despesas, resultando em menor pressão sobre as contas públicas e contribuindo para o planejamento fiscal, como também redução da desigualdade entre beneficiários com maiores salários e os trabalhadores mais pobres. A Nova Previdência deixará de alimentar o déficit primário do setor público com o ímpeto do antigo regime, contribuindo para um ambiente econômico com maior previsibilidade para a realização de investimentos por parte da iniciativa privada – consequência de juros mais baixos e do menor risco de aumentos futuros na carga tributária.

A Nova Previdência trará, de forma mais acentuada, empregos e renda para as parcelas mais pobres da sociedade. O processo de crescimento econômico tende a ser acompanhado da formalização de empresas e mão-de-obra. Excesso de informalidade é traço característico de economias menos desenvolvidas e com baixo crescimento. Postos formais de trabalho se relacionam com um ambiente laboral mais tecnológico e seguro para execução das atividades, o que impulsiona a produtividade dos trabalhadores. Maior produtividade do trabalho é sinônimo de maiores salários.

A Nova Previdência e o Teto de Gastos definido pelo NRF, aliados à austeridade na condição da política fiscal, geraram em 2019 um ambiente de menor risco fiscal com queda dos juros de equilíbrio e expectativas de inflação ancoradas. As políticas voltadas

para eliminar as fontes de má alocação de recursos na economia, por sua vez, contribuíram para aumentar a produtividade e retomar o crescimento econômico.

### **C.3) Panorama Fiscal em 2020**

A emergência da pandemia relacionada à Covid-19 impactou negativamente a situação fiscal em 2020, uma vez que resultou em efeitos adversos, tanto sobre as receitas, quanto sobre as despesas públicas. Do lado da receita, o menor ritmo do nível de atividade econômica teve um efeito redutor sobre a arrecadação tributária. No lado da despesa, tanto a necessidade de reforçar a capacidade do sistema de saúde para enfrentar as causas e efeitos da pandemia, quanto os seus desdobramentos sobre o nível de atividade econômica e de emprego, resultou em uma maior demanda por gastos públicos.

Nesse sentido, foi reconhecido o estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, o que dispensou a observância da meta de resultado primário constante da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2020, exceção prevista no Artigo 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Digno de nota foi a edição de medidas provisórias que abriram volume expressivo de créditos extraordinários para despesas que visavam ao enfrentamento das causas e efeitos da pandemia, o que refletiu a pronta ação do Governo Federal ao problema. Destaca-se que, embora os créditos extraordinários não sejam computados no Teto de Gastos, seus efeitos fiscais são a ampliação do déficit primário no exercício financeiro de 2020 e, residualmente, em 2021, e o esgotamento de recursos de superávits financeiros, além da necessidade de maior endividamento.

Para mitigar o impacto da pandemia, o governo federal implementou um grupo de medidas fiscais em 2020. As medidas de emergência foram adotadas sob um regime fiscal extraordinário, denominado “Orçamento de Guerra”, instituído pela Emenda Constitucional nº 106/2020, não vinculado às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e à Regra de Ouro constitucional. As medidas fiscais incluíram: (i) a expansão dos gastos com saúde; (ii) apoio temporário à renda de famílias vulneráveis por meio, principalmente, de: auxílio emergencial visando a transferência de renda para trabalhadores informais e de baixa renda; antecipação do 13º pagamento de aposentadorias e pensões; expansão do programa Bolsa Família; e pagamentos antecipados de abono salarial; (iii) apoio ao emprego por meio do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, em que o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (“BEm”) foi pago quando houve acordos entre trabalhadores e empregadores nas situações de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário, e de suspensão temporária do contrato de trabalho; (iv) redução de impostos e taxas de importação sobre suprimentos médicos essenciais; e (v) novas transferências do governo federal para os governos estaduais para apoiar o aumento dos gastos com saúde e auxiliar na compensação da queda esperada na arrecadação tributária estadual.

Além disso, os bancos públicos expandiram as linhas de crédito para empresas e famílias, com foco no apoio ao capital de giro, e o governo apoiou linhas de crédito para pequenas e médias empresas, assim como microempresas, visando cobrir custos de folha de pagamento, capital de giro e investimento. A maioria das medidas expirou ao

final de 2020, no entanto, uma nova rodada do programa de auxílio emergencial teve início em abril de 2021, com regras mais focalizadas em relação ao programa implementado em 2020 e limite de gasto de R\$ 44 bilhões dado pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.

No que se refere às finanças públicas dos entes subnacionais, em linhas gerais, uma das razões pelas quais as receitas totais desses entes aumentaram durante a pandemia foi a queda menor do que o esperado em suas receitas próprias, devido a um programa emergencial de transferência de renda do governo federal (“auxílio emergencial”), que sustentou o consumo, juntamente com um aumento nas transferências federais aos estados e municípios destinadas ao enfrentamento da pandemia e suas consequências econômicas.

Assim, esta melhora no resultado fiscal dos Estados e do Distrito Federal tem como uma das causas o apoio financeiro da União aos entes subnacionais relacionado ao combate à pandemia da Covid-19, o qual totalizou R\$ 78.247,0 milhões (segundo critério de “valor pago”), conforme dados do Resultado do Tesouro Nacional divulgados pela STN, bem como a interrupção dos pagamentos da dívida dos entes subnacionais junto à União durante a pandemia, nos termos da Lei Complementar nº 173, 27 de maio de 2020. Assim, os estados e o Distrito Federal tiveram um aumento em suas arrecadações próprias ao passo que usufruíram de recursos de transferências extraordinárias para o combate à pandemia, visto que se antecipava uma queda na arrecadação estadual.

Deve-se destacar o fato de que a Lei Complementar nº 173/2020, que impôs restrições à trajetória de crescimento de despesa com pessoal, vigorou até o final de 2021. A referida lei previu auxílio financeiro aos entes subnacionais por meio de repasses de recursos, da suspensão do pagamento do serviço da dívida pública atrelada à Lei nº 9.496/1997 e do repasse de recursos para compensar as perdas de arrecadação, complementando a Medida Provisória nº 938/2020, posteriormente convertida na Lei nº 14.041/2020. Essa última lei assegurou a preservação do repasse dos recursos relacionados às transferências federais do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), mantendo-se o patamar de 2019.

Constatou-se que esse auxílio financeiro para mitigar os efeitos da pandemia de coronavírus sobre as finanças públicas estaduais mais do que compensou as perdas decorrentes da desaceleração da economia, contribuindo assim para o aumento do superávit primário dos entes subnacionais. As despesas de pessoal foram estabilizadas até o final de 2021, em decorrência de medidas de compensação, tais como proibição de novos reajustes salariais e de alteração de estrutura de carreiras com impacto sobre a folha de pagamentos, e de majoração de auxílios, vantagens ou benefícios de quaisquer naturezas.

#### **C.4) Panorama Fiscal em 2021**

A crise sanitária foi o principal fator não-recorrente responsável pelo expressivo aumento do déficit primário e da relação dívida bruta do governo geral em proporção do PIB (DBGG/PIB) em 2021. Essa crise tornou o desafio para se alcançar o equilíbrio e a consolidação fiscal ainda mais complexo, razão pela qual têm sido imprescindíveis reformas econômicas nessa direção, bem como aquelas reformas que aperfeiçoem o

ambiente de negócios do país e favoreçam o crescimento do PIB, variável fundamental na trajetória da dívida pública.

Os primeiros meses de 2021 foram marcados por novos surtos de Covid-19, pelo início da vacinação em massa e pela decretação de novas medidas de restrição ao trabalho e mobilidade (*lockdowns*) em algumas localidades. Portanto, fez-se necessário o retorno de medidas de suporte ao emprego, à renda e ao crédito. Foi autorizada a reinstauração do benefício emergencial, por meio da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, que, em contrapartida, estabeleceu gatilhos para a contenção de despesas obrigatórias da União, estados e municípios, e incluiu a sustentabilidade da dívida pública como critério norteador da política fiscal, a ser regulamentado por Lei Complementar. Contudo, a partir do 2º trimestre, formou-se uma perspectiva de quadro mais benigno para a pandemia no Brasil com queda no número de novos casos diários.

Em abril, foi aprovada a Lei nº 14.143/2021, que modificou a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021, excepcionalizando as regras fiscais, em 2021, para as despesas com saúde para combate à pandemia de Covid-19, bem como aquelas despesas decorrentes da continuidade do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE) e do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. O total de créditos extraordinários referentes a essas despesas excepcionalizadas foi de R\$ 84,5 bilhões, conforme Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 5º bimestre de 2021.

Em particular, dados do Ministério do Trabalho e Previdência destacaram que, em 2020, o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda ajudou na manutenção do emprego de quase 10 milhões de trabalhadores por meio de mais de 20 milhões de acordos. Em 2021, o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm) possibilitou mais de 3,2 milhões de acordos entre trabalhadores e empresas.

Em agosto, a Medida Provisória nº 1.061, posteriormente convertida na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, instituiu o Auxílio Brasil, em substituição ao Bolsa Família. O programa, que integra diversas políticas públicas de assistência social, saúde, educação, emprego e renda, é voltado para famílias em situação de pobreza (renda familiar mensal per capita entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00) e extrema pobreza (renda familiar mensal per capita de até R\$ 105,00), bem como para aquelas em regra de emancipação.

Em dezembro, as Emendas Constitucionais nº 113/2021 e 114/2021 – ambas originárias da Proposta de Emenda Constitucional nº 23/2021 (PEC dos Precatórios) – definiram a revisão da indexação do Teto de Gastos, sincronizando-o com o reajuste de despesas indexadas ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) – fundamentalmente as despesas previdenciárias, bastante sensíveis ao reajuste do salário-mínimo – e limitação das despesas com sentenças e precatórios em cada ano ao montante pago em 2016, reajustado pelo IPCA. Foram duas as medidas principais da PEC dos Precatórios: (i) mudança na metodologia de atualização anual do valor do Teto de Gastos; e (ii) estabelecimento de um limite ao pagamento anual de despesas com sentenças judiciais e precatórios.

As finanças públicas estaduais foram afetadas por fatores estruturais, decorrentes de leis complementares e emendas constitucionais, e por fatores conjunturais, e



eventualmente transitórios. Os fatores estruturais referem-se à Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, assim como à Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Por um lado, a Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021 contemplou, no capítulo IV, as medidas de reforço à responsabilidade fiscal, as quais consideraram a instituição de um regime extraordinário para o cumprimento dos limites de despesa com pessoal estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e alterações nos dispositivos da LRF, no que se refere ao cômputo da despesa total de pessoal. Por outro lado, a Emenda Constitucional nº 109 (EC nº 109/2021), de 15 de março de 2021, promoveu, dentre outras alterações, a mudança da redação do Artigo 169 da Constituição Federal, esclarecendo que o limite para a despesa com pessoal a ser estabelecido em lei complementar abrange também as despesas com pensionistas.

A EC nº 109/2021 permitiu, entre outras coisas, a utilização de superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo para amortização da dívida pública do respectivo ente, o que reduz a pressão em relação ao cumprimento da Regra de Ouro prevista no Artigo 167, inciso III, da Constituição Federal de 1988. Ademais, a EC nº 109/2021 instituiu “gatilhos” para contenção de despesas a serem adotados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes ultrapassar 95% no período de doze meses.

Outro “gatilho” instituído pela referida emenda constitucional refere-se às despesas sujeitas aos limites do Teto de Gastos, descritas no Artigo 107 da Constituição. A EC nº 109/2021 prevê a aplicação, ao respectivo Poder ou órgão, de vedações ao aumento de despesas quando a proporção entre a despesa obrigatória primária e a despesa primária total for superior a 95%. É importante citar, ainda, que a EC nº 109/2021 excepcionou da Meta de Resultado Primário, do Teto de Gastos e da Regra de Ouro, para o exercício financeiro de 2021, as despesas com a concessão de auxílio emergencial destinado ao enfrentamento das consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19 até o limite de 44 bilhões de reais.

A EC nº 109/2021 e a Lei Complementar nº 178/ 2021 criaram regras para reduzir as divergências contábeis no cálculo da despesa com pessoal para fins de apuração do limite de despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ademais, destaca-se a instituição do Programa de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) bem como uma nova regra fiscal constitucional limitando a contratação de operação de crédito e a edição de atos que aumentem a despesa com pessoal caso o Estado ou o Município possua valores altos de despesas correntes em relação às receitas correntes. Outras mudanças foram as reformulações do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF). Por sua vez, os resultados advindos da reforma previdenciária da União podem incentivar os Estados e os Municípios a implementarem as suas próprias reformas, com efeitos duradouros em suas finanças.

Quanto aos fatores conjunturais, destacam-se eventos transitórios que permitiram o crescimento da receita, seja por meio de elevação da arrecadação ou aumento das transferências federais para estados, Distrito Federal e municípios. E, paralelamente, a impossibilidade legal de se reajustar os salários dos servidores públicos em 2020 e 2021, mesmo em um cenário de inflação crescente, permitiu a contenção desse importante componente das despesas dos entes subnacionais.

Argumenta-se ainda que a redução do peso das despesas obrigatórias no orçamento teve como contrapartida um aumento do dispêndio com investimento. Portanto, a conjunção desses fatores conjunturais em 2021 resultou em um dos maiores superávits fiscais da história dos governos subnacionais.

### **C.5) Continuidade da Agenda de Reformas Econômicas**

A queda substancial da produtividade, aliada a um quadro de descontrole e deterioração das contas públicas em meados da década de 2010, levaram o Brasil nos últimos anos a um crescimento potencial baixo. Por essa razão, a retomada desse crescimento deverá passar necessariamente por um conjunto de reformas estruturais visando à consolidação do quadro de austeridade e sustentabilidade fiscal pretendidas, bem como reformas microeconômicas pró-mercado que criem um ambiente no qual o investimento possa ser guiado pelas melhores oportunidades de mercado, ampliando a produtividade e contribuindo desse modo para a estabilidade macroeconômica.

O impacto adverso da pandemia reforça o compromisso do governo federal com o processo de consolidação fiscal, tornando-se mais premente avançar nessa agenda de reformas econômicas. Após a Nova Previdência, aprovada em 2019 e cujos efeitos fiscais são sentidos mais intensamente com o passar dos anos, outras medidas com impacto fiscal já se encontram em razoável estágio de maturação e, também, são consistentes com os objetivos de austeridade e sustentabilidade fiscal de médio e longo prazos. Dentre essas medidas, destacam-se: a Reforma Tributária; a desmobilização de ativos - tendo como exemplo a redução do número de empresas estatais; o aumento da liberalização comercial; e a Reforma Administrativa. Os efeitos fiscais dessas medidas serão diretos, traduzindo-se em aumento das receitas ou redução de despesas (ou ambos), ou, indiretos, verificados pelo maior dinamismo da economia.

Dentre as reformas com efeito direto, destaca-se a Reforma Tributária, que avançará na direção de um sistema tributário mais simplificado, neutro do ponto de vista da receita total, com menores custos de fornecimento de informações às autoridades fiscais por parte das empresas e diminuição dos litígios tributários.

A elevada complexidade tributária gera distorções alocativas pelos altos custos de conformidade e de transição, assim como potencial de litígio por causa da enorme insegurança jurídica. Essa complexidade tem reflexos na produtividade, no incentivo ao investimento e, conseqüentemente, no crescimento econômico. Essa reforma visa a eliminação de redundâncias e ineficiências, no intuito de minimizar esses custos e melhorar o ambiente de negócios.

Ao simplificar e modernizar o sistema tributário brasileiro, essa reforma irá gerar efeitos positivos na produtividade e no crescimento econômico. Esse maior crescimento permitirá ao país realizar um menor esforço fiscal para estabilizar a sua dívida pública como proporção do PIB. Um sistema tributário bem desenhado está, em geral, ligado a maior criação de novas empresas e formalização da economia e, portanto, a maior crescimento econômico nos médio e longo prazos.

A primeira parte da Reforma Tributária foi apresentada ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2020, por meio do Projeto de Lei nº 3.887/2020, que prevê a criação da Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços (CBS), em substituição à atual cobrança das alíquotas de PIS/Pasep e Cofins. A CBS é uma nova forma de tributar o

consumo, alinhada a modelos internacionais modernos de imposto sobre valor agregado (IVA). Com a CBS, será possível acabar com a cumulatividade de incidência tributária e com a cobrança apenas sobre o valor adicionado pela empresa, simplificando, assim, a forma de apuração desse tributo, além de reduzir pelo menos parte do enorme contencioso tributário brasileiro.

Outra reforma com impacto direto sobre as contas públicas é a Reforma Administrativa, tendo por objetivo modernizar a administração pública, contribuir para o equilíbrio fiscal e oferecer serviços de qualidade para a população, visando promover importantes transformações na economia brasileira por meio do aumento da produtividade e a consequente promoção do crescimento econômico. A situação fiscal atual e o cenário de contração dos gastos discricionários demandam uma revisão no funcionamento da administração pública. A dinâmica das relações de trabalho no âmbito da administração pública federal e a forma como as carreiras estão organizadas atualmente contribuem, sobremaneira, para distorções e ineficiências na atuação do setor público.

Os modelos de aquisição de bens e contratação de serviços também devem ser revistos com o objetivo de reduzir o dispêndio com tempo e recursos, além de aumentar a qualidade das compras. A proposta de uma Nova Administração Pública, conforme Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020 encaminhada ao Congresso Nacional, tem como objetivo transformar a administração pública e alcançar altos índices de produtividade, oferecendo serviços de qualidade aos cidadãos a um custo mais baixo. As alterações valem para todos os entes da Federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e servidores públicos dos Três Poderes da República: Executivo, Legislativo e Judiciário.

A Reforma Administrativa pretende aprofundar a racionalização para alcançar também os equipamentos públicos presentes em todo o território nacional e eliminar sobreposições e redundâncias, notadamente aquelas existentes nas representações estaduais dos ministérios e de órgãos centrais. Pretende-se que as iniciativas reduzam o peso do Estado sobre os cidadãos e as empresas, e que tenham como foco as políticas públicas e as relações administrativas no âmbito das diversas áreas de atuação governamental. Para isso, medidas para desmobilização de ativos e redução do setor produtivo estatal encontram-se em estudo, com potencial de redução de custos no médio prazo.

Dessa forma, o avanço na direção do equilíbrio fiscal e orçamentário deverá contribuir, no médio e no longo prazo, para o crescimento econômico sustentável por meio da geração de um ambiente macroeconômico estável, da redução da carga tributária de equilíbrio e do aumento da poupança doméstica. Mesmo no curto prazo, espera-se que o processo de consolidação fiscal apresente efeitos expansionistas sobre o nível da atividade econômica. O principal canal por meio do qual esses efeitos ocorreriam está associado ao aumento da confiança na sustentabilidade das contas públicas, o que se traduz na redução da percepção de risco e das taxas de juros de longo prazo na economia brasileira.

## **C.6) Considerações Finais**

Os esforços fiscais no Brasil voltados ao enfrentamento da crise sanitária estão entre os mais altos, em termos de percentual do PIB, na comparação com países em



desenvolvimento e até mesmo em comparação com países desenvolvidos. Apesar desse expressivo esforço fiscal em 2020 e 2021, o governo federal tem mantido sua diretriz de responsabilidade fiscal e de implementação da agenda reformista, reforçando o compromisso com o processo de consolidação fiscal por meio do controle das despesas.

A consolidação fiscal e as reformas pró-mercado continuam, e o governo federal, em parceria com o Congresso Nacional, seguirá firme na implementação da agenda de liberdade econômica. É fundamental continuar avançando nessa agenda econômica, a qual traz benefícios de longo prazo para os brasileiros e estabelece condições para o crescimento econômico sustentável. Maior crescimento do PIB, melhor alocação e uso eficiente dos recursos públicos, aumento da produtividade, aumento do investimento privado, aumento do emprego e renda dos brasileiros, taxa de juros estrutural mais baixa e ancoragem das expectativas de inflação são alguns dos benefícios provenientes do binômio de reformas pró-mercado e aprofundamento do processo de consolidação fiscal.

Com a construção de um equilíbrio fiscal estrutural, a economia brasileira terá condições de manter uma inflação estruturalmente ancorada com juros baixos. Tornar-se, assim, fundamental a continuidade da agenda de reformas estruturais e microeconômicas pró-mercado, do processo de consolidação fiscal, além de medidas que visem o aumento da produtividade e a melhora da alocação de recursos. Esses avanços irão não apenas propiciar a estabilidade da economia, como também pavimentar a retomada do crescimento econômico sustentável, com a expansão de renda e a geração de empregos no país e a consequente superação de problemas sociais.

#### **D) Perspectivas fiscais**

Tomando-se como base o cenário macroeconômico projetado, procedeu-se à estimativa dos principais agregados de receitas e despesas primárias, nessas considerando os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal, para o período compreendido entre 2023 a 2025.

Nesse sentido, está sendo considerado, para fins de projeção das despesas, apenas o arcabouço legal atualmente vigente, como, por exemplo, o preceito constitucional de manutenção do poder aquisitivo do salário mínimo, não levando explicitamente em consideração os impactos decorrentes das reformas e propostas ainda em discussão.

Sob tais hipóteses, a projeção dos agregados fiscais para o Governo Central apurou, para o período considerado, déficits primários cadentes, com superávit primário em 2025, em consonância com os efeitos benéficos esperados do Teto de Gastos para o controle das contas públicas e para ancorar o processo de consolidação fiscal de longo prazo, conforme demonstrado na Tabela 2 a seguir:

**Tabela 2: Trajetória estimada do Resultado Primário**

Esfera de Governo	2023		2024		2025	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
Governo Central	-65,91	-0,63	-27,89	-0,25	33,70	0,28
Estatais Federais	-3,00	-0,03	-3,22	-0,03	-3,45	-0,03
Estados, Distrito Federal e Municípios**	-0,10	0,00	-6,00	-0,05	1,00	0,01
Setor Público Não Financeiro	-69,01	-0,66	-37,11	-0,33	31,25	0,26

\*\* Indicativo.

Fonte: SOF e STN/SETO/ME

No entanto, em que pese a eficiência do Teto de Gastos no controle da maior parte das despesas primárias, sua composição interna ainda demonstra crescimento na participação dos gastos obrigatórios em detrimento dos gastos discricionários, o que tende a precarizar gradualmente a oferta de bens e serviços públicos e a pressionar, ou, até mesmo, eliminar investimentos importantes, reforçando ainda mais a necessidade de avanço na agenda de reformas estruturais.

Exemplo desse tipo de movimento de aumento de gastos não sujeitos a contingenciamento sob o Teto de Gastos, acarretando maior compressão das despesas discricionárias, ocorreu com a promulgação da Lei Complementar nº 177, em 12 de janeiro de 2021, LC nº 177/2021. Essa medida legislativa alterou a LRF excluindo do rol de despesas sujeitas à limitação de empenho aquelas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade. De forma específica, a referida alteração legislativa exceuiu das regras de limitação de empenho previstas na LRF os créditos orçamentários programados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), bem como vedou a alocação orçamentária dos valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT em reservas de contingência de natureza primária ou financeira.

Nesse sentido, é importante que alterações com vistas a proporcionar maior flexibilidade nas regras fiscais sejam evitadas ao máximo para se impedir uma trajetória de persistente crescimento do endividamento. Os déficits primários observados nos últimos anos nas contas do Governo Federal requerem reforço ao compromisso com metas fixas de resultado primário, sendo a definição da meta um importante instrumento para contribuir com a trajetória decrescente para tais déficits e, no médio prazo, alcançar superávits primários. As projeções mostram a necessidade de resultados primários cada vez melhores com a finalidade de estabilizar a trajetória da dívida e permitir seu declínio no médio prazo. É preciso atenção para que não sejam adotadas práticas que enfraqueçam o arcabouço fiscal em um momento que o balanço das contas públicas já se mostra fragilizado.

Eventuais alterações no modelo de metas de resultado primário provocam mudanças na percepção de risco de quem financia o governo, o que pode causar aumento de custos desse financiamento. É notória a relação positiva entre regras fiscais críveis e queda nos prêmios de risco de refinanciamento, como pôde ser observado à época da criação do Teto de Gastos, pois logo após sua instituição as taxas de juros dos instrumentos de financiamento da dívida registraram queda relevante.

Desse modo, âncoras fiscais são importantes para uma perspectiva de redução da dívida pública e dos custos relacionados ao seu financiamento. A realização de reformas que reduzam a proporção de despesas obrigatórias e de receitas vinculadas no orçamento são importantes para melhorar o funcionamento das regras, mas não se deve abrir mão das regras. Adicionalmente, a redução da incerteza sobre a economia acontecerá naturalmente com uma agenda de reformas que melhore a previsibilidade do cenário fiscal e as perspectivas sobre a economia do país.

Ademais, mesmo considerando as despesas primárias limitadas pelo Teto de Gastos, a trajetória fiscal projetada ainda se mostra insuficiente para uma redução significativa do crescimento da dívida pública no médio prazo, dado o cenário macroeconômico posto. Sob as hipóteses consideradas para a evolução das despesas primárias, seria necessário substancial esforço arrecadatório para gerar superávits suficientemente elevados para reverter, no curto prazo, a trajetória de crescimento da dívida pública, conforme se constata na Tabela 3 a seguir:

**Tabela 3: Projeções de Variáveis Fiscais**

Variáveis (em % do PIB)	2023	2024	2025
Projeção de Resultado Primário do Setor Público Não-Financeiro	-0,66	-0,33	0,26
Resultado Nominal do Setor Público Não-Financeiro	-6,79	-6,13	-5,40
Dívida Líquida do Setor Público	61,82	63,98	65,41
Dívida Bruta do Governo Geral	79,64	80,29	80,29

Fonte: SOF e STN/SETO/ME

Isso indica que, muito embora a contribuição do Novo Regime Fiscal e da Reforma da Previdência já seja considerável para o horizonte de 2023 a 2025, a continuidade da implementação da agenda de reformas estruturais mostra-se fundamental para um ajuste fiscal mais vigoroso, que efetivamente venha a consolidar uma trajetória de sustentabilidade de médio e longo prazo nas contas do Governo Federal.

No que tange especificamente à meta de resultado primário definida para o Governo Central, o art. 2º, do PLDO-2023, estabelece uma meta déficit primário de R\$ 65,9 bilhões, a partir da estimativa de receita, levando em consideração o cenário e parâmetros econômicos postos, e referenciando a maior parte da despesa primária aos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu o Teto de Gastos. Assim, entende-se que tal regra fiscal se consolida, junto com a meta de resultado primário, como âncora da política fiscal, no sentido de alinhar as expectativas com respeito à realização da execução da despesa pública no médio prazo.

Ressalta-se que, em virtude da aprovação das Emendas Constitucionais nº 113 e 114, de 2021, será excluído do cômputo da meta de resultado primário o impacto decorrente do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal. Essa exclusão se faz necessária a fim de adotar, na meta fiscal, o mesmo tratamento já instituído no âmbito do “Teto de Gastos”, garantindo o cumprimento das operações de que tratam os referidos dispositivos constitucionais, sem maiores entraves orçamentários.

Mais detalhes das projeções das receitas e despesas que embasaram a estipulação das metas ora apresentadas encontram-se na Tabela 4 abaixo:

**Tabela 4: Detalhamento das Variáveis Fiscais**

LRF, art. 4º, § 1º

ESPECIFICAÇÃO	2023		2024		2025	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
<b>A. GOVERNO CENTRAL</b>	<b>-65.905,8</b>	<b>-0,63</b>	<b>-27.890,0</b>	<b>-0,25</b>	<b>33.701,0</b>	<b>0,28</b>
I - Receita Primária Total	2.230.303,4	21,30	2.369.760,7	21,10	2.524.413,0	21,00
I.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto RGPS	1.392.261,0	13,30	1.491.901,3	13,28	1.605.930,6	13,36
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	552.071,5	5,27	580.608,7	5,17	600.632,8	5,00
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	285.970,9	2,73	297.250,7	2,65	317.849,5	2,64
II - Transferências por Repartição de Receitas	429.401,5	4,10	452.285,9	4,03	482.527,7	4,01
III - Receita Primária Líquida (I - II)	1.800.902,0	17,20	1.917.474,9	17,07	2.041.885,3	16,99
IV - Despesa Primária Total	1.866.807,7	17,83	1.945.364,9	17,32	2.008.184,3	16,71
IV.1 - Benefícios Previdenciários	849.537,0	8,11	895.296,9	7,97	942.933,9	7,84
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	356.436,9	3,40	365.503,3	3,25	372.536,2	3,10
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	315.638,1	3,01	346.508,1	3,09	364.736,1	3,03
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	345.195,8	3,30	338.056,6	3,01	327.978,1	2,73
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	236.964,3	2,26	244.292,1	2,17	251.279,3	2,09
IV.4.2 - Discricionárias	108.231,5	1,03	93.764,6	0,83	76.698,8	0,64
V - Resultado Primário Gov. Central (III - IV)	-65.905,8	-0,63	-27.890,0	-0,25	33.701,0	0,28
V.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	231.559,7	2,21	286.798,2	2,55	376.002,1	3,13
V.2 Resultado da Previdência Social	-297.465,5	-2,84	-314.688,2	-2,80	-342.301,1	-2,85
<b>B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO</b>	<b>-3.002,9</b>	<b>-0,03</b>	<b>-3.221,4</b>	<b>-0,03</b>	<b>-3.447,6</b>	<b>-0,03</b>
<b>C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)</b>	<b>-68.908,7</b>	<b>-0,66</b>	<b>-31.111,4</b>	<b>-0,28</b>	<b>30.253,4</b>	<b>0,25</b>
<b>D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO**</b>	<b>-100,0</b>	<b>0,00</b>	<b>-6.000,0</b>	<b>-0,05</b>	<b>1.000,0</b>	<b>0,01</b>
<b>E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)</b>	<b>-69.008,7</b>	<b>-0,66</b>	<b>-37.111,4</b>	<b>-0,33</b>	<b>31.253,4</b>	<b>0,26</b>

Preços Constantes de 2022 (IGP-DI) (R\$ milhões)

ESPECIFICAÇÃO	2023	2024	2025
<b>A. GOVERNO CENTRAL</b>	<b>-62.517,9</b>	<b>-25.374,6</b>	<b>29.480,8</b>
I - Receita Primária Total	2.115.657,2	2.156.033,4	2.208.299,3
I.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto RGPS	1.320.693,4	1.357.347,6	1.404.831,7
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	523.692,9	528.243,9	525.420,0
I.3 - Outras Receitas	271.270,9	270.441,9	278.047,6
II - Transferências por Repartição de Receitas	407.328,6	411.494,5	422.104,3
III - Receita Primária Líquida (I - II)	1.708.328,6	1.744.538,9	1.786.195,0
IV - Despesa Primária Total	1.770.846,5	1.769.913,6	1.756.714,1
IV.1 - Benefícios Previdenciários	805.867,5	814.550,6	824.857,2
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	338.114,6	332.538,7	325.886,2
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	299.413,0	315.256,7	319.062,8
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	327.451,4	307.567,5	286.907,8
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	224.783,4	222.259,5	219.813,4
IV.4.2 - Discricionárias	102.668,0	85.308,0	67.094,4
V - Meta do Resultado Primário Gov. Central (III - IV)	-62.517,9	-25.374,6	29.480,8
V.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	219.656,7	260.932,1	328.918,1
V.2 Resultado da Previdência Social	-282.174,6	-286.306,7	-299.437,2
<b>B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO</b>	<b>-2.848,6</b>	<b>-2.930,8</b>	<b>-3.015,8</b>
<b>C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)</b>	<b>-65.366,5</b>	<b>-28.305,5</b>	<b>26.465,0</b>
<b>D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO**</b>	<b>-94,9</b>	<b>-5.458,9</b>	<b>874,8</b>
<b>E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)</b>	<b>-65.461,4</b>	<b>-33.764,3</b>	<b>27.339,8</b>

\*\* Indicativo.

Fonte: Órgãos Diversos. Elaboração: SOF/SETO/ME.

**E) Previsão de Agregado Fiscal para Investimentos em Andamento**

A EC nº 102/2019 introduziu, no art. 165, o § 12, que estabelece que integrará a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na Lei Orçamentária Anual - LOA para a continuidade daqueles em andamento.

Com vistas a cumprir tal disposição e o estabelecido no art. 19 do PLDO-2023, cabe esclarecer que a previsão para as despesas discricionárias do Poder Executivo sujeitas à programação orçamentária e financeira prevê a proporção mínima de 8,8% do valor total para os investimentos em andamento para cada ano do período de 2023 a 2025.

Dessa forma, o referido percentual incide sobre a previsão para o agregado fiscal referente a valores das despesas discricionárias projetados no item IV.4.2 – Discricionárias da Tabela 5 - Detalhamento das Variáveis Fiscais deste anexo para o período de 2023 a 2025, possibilitando a obtenção das previsões de valores agregados destinados à alocação da proporção mínima de recursos para investimentos em andamento para cada lei orçamentária do período.

A adoção de um percentual mínimo fixo visa preservar a participação dos recursos alocados para tal finalidade, tendo em vista o estoque ainda significativo de investimentos em andamento.

Nessa perspectiva, o art. 20 do PLDO-2023 estabelece regras para a inclusão de novas ações/subtítulos na Lei Orçamentária Anual – LOA, tendo em vista tornar mais criteriosa a criação de novos investimentos no orçamento, contribuindo para a alocação de recursos naqueles em andamento.

Assim, com tais medidas, busca-se mitigar tendência de redução na alocação em investimentos em andamento, mantendo níveis mínimos da alocação com base em referência do Projeto de Lei Orçamentária de 2022 - PLOA-2022, possibilitando maior previsibilidade para o planejamento e execução dos investimentos em andamento.

O percentual obtido foi calculado com base na proporção observada na alocação de dotações em investimentos em ações tipo projeto em relação ao conjunto apurado das despesas discricionárias do Poder Executivo no âmbito do PLOA-2022. Para isso, o somatório dos valores do grupo de natureza de despesa 4 - Investimentos das despesas discricionárias, marcadas com identificador de resultado primário RP 2, alocados em ações tipo projeto e de investimentos em andamento do Poder Executivo no PLOA-2022, apurado num total de R\$ 8,7 bilhões, foi dividido pelo conjunto apurado das despesas discricionárias do Poder Executivo no PLOA-2022, que totalizaram R\$ 98,6 bilhões.



## **ANEXO DE METAS FISCAIS ATUAIS COMPARADAS COM AS FIXADAS NOS TRÊS EXERCÍCIOS ANTERIORES**

### **A) Estimativa das Receitas Primárias para 2023 a 2025**

#### **Receita administrada pela RFB**

As receitas primárias administradas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), em sua maioria, são estimadas tendo como base a arrecadação histórica recente, em geral relativa aos últimos doze meses, com aplicação dos parâmetros macroeconômicos adequados a cada uma. Consideram ainda o efeito de alterações na legislação tributária, como a redução, em 25%, das alíquotas do IPI, conforme estabelecido pelo Decreto 10.979/22, além da recomposição de base da arrecadação, em razão das reduções temporárias de alíquotas aplicáveis a bens utilizados no combate aos efeitos da pandemia da Covid-19.

#### **Arrecadação para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**

As receitas previdenciárias também são projetadas em função de uma base de arrecadação, e aplicação de parâmetros macroeconômicos, notadamente referentes ao mercado de trabalho (massa salarial nominal e salário-mínimo). Também consideraram o fim da compensação da União ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social pela desoneração da folha de pagamentos, conforme art. 2º da Medida Provisória nº 1.093, de 31 de dezembro de 2021.

#### **Receitas não administradas pela RFB**

Esse item compreende as receitas com concessões e permissões, complemento para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Contribuição ao Plano de Seguridade do Servidor, Contribuição do Salário-Educação, Exploração de Recursos Naturais, Dividendos e Participações, Receitas Próprias, Convênios, Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia, Taxas por Serviços Públicos, Pensões Militares, entre outras.

As receitas de concessões e permissões consideram contratos vigentes; sendo utilizada a previsão de IPCA constante da grade de parâmetros macroeconômicos da Secretaria de Política Econômica da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia (SPE/FAZENDA/ME), de 14 de março de 2022, como referência para atualização monetária das parcelas de outorga até sua data de vencimento.

O cálculo da maioria das receitas que constituem o item Contribuição ao Plano de Seguridade do Servidor (CPSS) considera a média mensal arrecadada em 2022, multiplicada por 13, para incorporar o efeito do décimo terceiro, atualizada pelo Índice IER previsto para 2023, 2024 e 2025, conforme o exercício correspondente. O índice é a média ponderada de índices de preço (55% IPCA e 45% IGP-DI) fornecidos na Grade de Parâmetros de 14/03/2022 da Secretaria de Política Econômica.

A estimativa da Contribuição do Salário-Educação considera os últimos doze meses arrecadados até fevereiro de 2022, corrigidos pela Massa Salarial Nominal.

A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Hídricos considera em sua estimativa os últimos doze meses arrecadados até fevereiro de 2022, corrigidos pelo crescimento real do PIB e pelo IPCA. Já a Utilização de Recursos Hídricos de Itaipu e a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais consideram os últimos doze meses arrecadados até fevereiro de 2022, corrigidos pelo câmbio médio e pelo crescimento real do PIB.

No caso da Compensação Financeira – Petróleo e Gás Natural foram utilizados como parâmetros para a elaboração das projeções de royalties e participação especial as informações sobre as estimativas de taxas de câmbio, as expectativas para o Barril de Petróleo Brent e as projeções de produções de petróleo e gás natural fornecidas pelas concessionárias, através do Programa Anual de Produção (PAP), em cumprimento ao disposto na Portaria ANP nº 100/2000.

A estimativa das receitas com Comercialização de Petróleo (excedente em óleo) é elaborada pela empresa estatal Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) com base nos seguintes parâmetros: Taxa de Câmbio; Preço de Referência – curva de preço spot do petróleo Brent (EPE – Relatório PDE 2031) menos spread médio US\$ 3/bbl.

Em relação às receitas de Dividendos destaca-se que o valor dos dividendos da Petrobrás em 2022 foi elevado em decorrência do anúncio feito pela empresa em 23 de fevereiro de 2022, de pagamento de dividendos complementares na ordem de R\$ 10,7 bilhões para a União, que serão corrigidos pela SELIC até o mês de pagamento, que deverá ocorrer em maio. Além disso, parte do aumento nas projeções da Petrobrás deveu-se às premissas de seu Plano Estratégico para 2022-2026.

A estimativa das Receitas Próprias Primárias em sua maioria considera os últimos 12 meses arrecadados, corrigidos pelo IPCA e pelo crescimento real do PIB. Algumas estimativas contaram com a participação dos órgãos e unidades setoriais. Destaca-se: Leilão da Folha do INSS, no valor de R\$ 4,9 bilhões; Serviços de Navegação do Fundo Aeronáutico, no valor de R\$ 2,3 bilhões; Contribuição para Fundos de Assistência Médico-Hospitalar e Social do Fundo do Exército, no valor de R\$ 1,4 bilhão; e Receita Industrial do INB, no valor de R\$ 0,6 bilhão.

As projeções de receitas provenientes de Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia assim como no grupo das próprias, em sua maioria consideram os últimos doze meses arrecadados, corrigidos pelo IPCA e pelo crescimento real do PIB. Algumas estimativas contaram com a participação dos órgãos e unidades setoriais, e outras se basearam na média dos últimos três exercícios ou na média móvel dos últimos 12 meses, porque a pandemia reduziu consideravelmente os valores arrecadados no ano de 2020, e há sinais de recuperação em várias taxas e multas a partir de meados de 2021.

Em relação às receitas provenientes da Contribuição para o Custeio das Pensões Militares, cabe destacar que a reforma dos militares (Lei nº 13.954/2019) ainda produz efeitos financeiros devido ao aumento escalonado do Adicional de Habilitação. Portanto, a estimativa busca captar o patamar remuneratório mais recente dos militares, por meio da média mensal do ano corrente, deduzida do efeito sazonal observado historicamente em janeiro, multiplicada por 12. A estimativa foi atualizada

para os anos seguintes pelo Índice IER, calculado a partir dos parâmetros de IPCA e IGP-DI fornecidos na Grade de Parâmetros de 14/03/2022 da Secretaria de Política Econômica.

A projeção da receita referente à Cota-Parte do Adicional do Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM considera a rejeição do veto presidencial ao art. 21 do projeto de Lei nº 4.199, de 2020, que reduzia as alíquotas fixadas no artigo 6º da Lei nº 10.893/2004. Por esse motivo, a projeção foi estimada pela Secretaria de Política Econômica a partir dos parâmetros macroeconômicos da grade expedida por aquele órgão no dia 14/03/2022, empregados em uma abordagem combinada de diferentes técnicas econométricas, conforme apresentado na Nota Técnica da SPE do dia 29/3/2022, incluída no Processo SEI nº 10080.100302/2022-10, com número de documento SEI 23613207.

A estimativa da receita decorrente da Restituição de Depósitos Judiciais não sacados é elaborada pela Caixa Econômica Federal – CEF e pelo Banco do Brasil – BB e recebida por ofício encaminhado pelas instituições. A CEF informou que utilizou como metodologia o cálculo da média percentual de valores já cancelados, que corresponde a 2,4% dos valores creditados em RPVs e 6,3% dos valores creditados em precatórios. O BB se limitou a informar o valor estimado e ressaltar que a previsão informada poderá sofrer alterações caso haja resgates ou demandas que impeçam o cancelamento dos precatórios e RPVs.

A projeção das “Demais Receitas”, em sua maioria, considera os últimos doze meses arrecadados, corrigidos pelo IPCA e pelo crescimento real do PIB. Merecem destaque: a reclassificação de receitas outrora incluídas no rol de “outras receitas administradas pela RFB”, estimadas em R\$ 5,0 bilhões; Ressarcimento por Operadoras de Seguros Privados de Assistência à Saúde, no valor de R\$ 982,6 milhões; Encargos Legais pela Inscrição em Dívida Ativa, no valor de R\$ 763,1 milhões; CONDECINE, no valor de R\$ 675,5 milhões; e Transação Resolutiva de Litígios de Receitas Não Administradas pela RFB, no valor de R\$ 591,2 milhões.

## **B) Estimativa das Despesas Primárias para 2023 a 2025**

### **Benefícios Previdenciários**

A despesa com Benefícios Previdenciários engloba os benefícios que compõem o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), como aposentadorias, pensões, demais auxílios, sentenças judiciais e a despesa relativa à compensação entre os regimes de previdência. Os parâmetros que mais influenciam a estimativa desses gastos são as variações na massa salarial, o crescimento vegetativo dos benefícios e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) apurado pelo IBGE, que corrige também o salário mínimo, além do crescimento ou retração do PIB. Também são considerados o efeito de mudanças na legislação, tendo em vista a aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019, que trata do Regime Geral e Próprio dos servidores públicos; o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI) e o Programa Especial, decorrente da Lei

nº 13.846/2019; o represamento dos requerimentos de benefícios e sua reversão; e a pandemia da Covid-19, que gera efeitos sobre a base de 2023.

### Pessoal e Encargos Sociais

As projeções para as despesas com pessoal e encargos sociais consideram o crescimento vegetativo da folha de pagamentos, que decorre de estudos das séries históricas, bem como a incorporação do efeito anualizado, de 2023 a 2025, de incrementos que devem ser realizados em 2022, decorrentes, por exemplo, de contratações temporárias, remanejamento de cargos, retorno dos anistiados de que trata a Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, inclusão de militares e servidores dos ex-Territórios em quadro em extinção da União, prevista nas Emendas Constitucionais nºs 60, de 11 de novembro de 2009, 79, de 27 de maio de 2014, e 98, de 6 de dezembro de 2017, acordos coletivos e dissídios das estatais dependentes e Banco de Professor-Equivalente e o Quadro de Referência dos Cargos de Técnico-Administrativos em Educação, nos termos dos Decretos nºs 7.232, de 19 de julho de 2010; 7.311 e 7.312, ambos de 22 de setembro de 2010; 7.485, de 18 de maio de 2011 e 8.260, de 29 de maio de 2014, além das anualizações das autorizações contidas no Anexo V, da Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022, autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, e o art. 109, inciso IV, da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, LDO-2022, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais para 2022. No caso dos reajustes dos militares, além do efeito da anualização da parcela de 2022, há também as parcelas previstas para o ano de 2023.

Esse item de despesa abrange também aquelas com sentenças judiciais de Pessoal e Encargos Sociais, projetadas com base nos dados dos requerimentos apresentados pelo Poder Judiciário e conforme novas regras introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 113 e 114/2021, e aquelas com Pessoal e Encargos Sociais do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

### Outras Despesas Obrigatórias

Esse agregado compreende o conjunto de despesas obrigatórias cujo rito de execução orçamentária e financeira não se submete à programação mensal dos gastos estabelecidas pelo Poder Executivo. Estão compreendidas as despesas de custeio e investimento primárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União que, apesar de grande parte serem classificadas como despesas discricionárias, na perspectiva do demonstrativo, para o Poder Executivo, têm tratamento de despesas obrigatórias na sua totalidade, haja vista sua condição constitucional disposta no art. 168:

*“Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em*

*duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.*

Além das despesas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, os principais itens de despesa obrigatórias são:

- (i) Seguro-Desemprego e Abono Salarial: a projeção dessas despesas baseia-se em indicadores do mercado de trabalho e no reajuste do salário mínimo. As projeções para 2023 a 2025 levam em conta a alteração do cronograma de pagamentos do Abono Salarial, decorrente da Resolução nº 896, de 23 de março de 2021, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), e apontam para o equilíbrio financeiro do FAT no período de 2023 a 2025. Entretanto, mudanças na legislação vigente, especialmente quanto à política de desonerações, à reforma tributária e a alterações na legislação trabalhista, podem gerar impactos expressivos nas projeções do Fundo;
- (ii) Sentenças Judiciais: a projeção desse item é realizada a partir de estimativas que englobam as novas regras introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 113 e 114/2021, as quais alteraram significativamente o rito de apresentação e as regras para pagamento dos precatórios expedidos. Neste sentido, compõe a projeção os valores destinados às Requisições de Pequeno Valor - RPVs, das sentenças das estatais dependentes e de outras decisões judiciais, estimados com base nos valores constantes do Relatório de Avaliação Bimestral de Despesas e Receitas Primárias referente ao 1º bimestre de 2022, corrigidos pelo IPCA – E. No que tange aos precatórios, foram considerados que em 2 de abril de 2022, para integrar o PLOA 2023, seria expedido o mesmo montante que o fora em 1 de julho de 2021, na proporção de 9/12, corrigido pelo IPCA-E, e para os próximos anos, na proporção integral (prazo de um ano). Com base nesse valor e o saldo de precatórios não considerados para pagamento, foram aplicadas as novas regras introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 113 e 114/2021, inclusive a correção na forma do art. 3º da EC 113, da seguinte forma:
  - a) Recursos destinados ao pagamento dos precatórios sujeitos ao limite de que trata o art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – valor alocado na Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022, corrigido pelo IPCA, conforme disposição no mesmo art. 107-A;
  - b) Recursos destinados ao pagamento de precatórios decorrentes de demandas relativas à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) – 30% do valor dos precatórios expedidos em 1 de julho de 2021, acrescido de 40% dos valores estimados para 02 de abril de 2022, de forma proporcional a 2021;
  - c) Precatórios parcelados com amparo no §20, art. 100 da Constituição Federal - Parcelas vincendas dos precatórios de grande vulto;

- d) Acordos firmados nos termos do § 3º do art. 107-A do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias – estimativa de pagamento de 10% do saldo de precatórios não pagos, excluídos aqueles sujeitos ao teto, os do FUNDEF, e aqueles de que trata o §20, do art. 100 da Constituição Federal;
- (iii) Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): dada a promulgação da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 considerou-se, no cenário para 2023 a 2025, o aumento da Complementação em questão nos termos da referida emenda, calculada sobre as projeções das receitas que compõem esse fundo atualizadas;
- (iv) Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e Renda Mensal Vitalícia (RMV): projetados de acordo com seu crescimento vegetativo e o reajuste do salário mínimo. A projeção para 2023 leva em conta o fluxo recente de concessões e cessações de benefícios, bem como as informações sobre o estoque de requerimentos pendentes de análise e expectativas sobre a análise destes requerimentos. Além dos valores do BPC e da RMV, há que se considerar também os valores referentes ao Auxílio-Inclusão, benefício regulamentado em 2021 que também integra o rol de benefícios assistenciais previstos na LOAS;
- (v) FCDF: o montante total desse Fundo é equivalente a uma base fixada em 2003, no valor de R\$ 2,9 bilhões, corrigida anualmente desde então, de maneira cumulativa, pela variação da Receita Corrente Líquida (RCL), nos termos da Lei nº 10.633/2002, considerando-se os efeitos do Acórdão nº 1.224/2017 – TCU-Plenário e da decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Cível Originária nº 3455. As despesas de Custeio e Capital desse Fundo são obtidas pela dedução das referidas despesas de Pessoal do Fundo em questão de seu montante total e se encontram alocadas na linha IV.3 – Outras Despesas Obrigatórias das Tabelas 4 e 5 deste Anexo. A projeção da RCL utilizada na estimativa do valor total do FCDF para 2023 tomou como base a RCL realizada de 2021, publicada pela Portaria nº 1.233, de 20 de janeiro de 2022, da Secretaria do Tesouro Nacional;
- (vi) Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência do acordo firmado no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25 (ADO-25): conforme valores determinados pela Lei Complementar nº 176, de 2020;
- (vii) Reserva de Contingência contendo os valores reservados às Emendas Individuais e de Bancada projetadas com base, respectivamente, nas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2020. A base de projeção das Emendas de Bancada para o período de 2023 a 2025, que é a estimativa dessas emendas para 2022 corrigida pela variação do Teto de Gastos para cada um desses exercícios, considera a RCL de 2021 realizada conforme Portaria nº 1241, de 27 de janeiro de 2022 da Secretaria do Tesouro Nacional.

Para os exercícios de 2020 e 2021 essas emendas, tanto individuais, como de bancada, já se encontram incorporadas nas Despesas Discricionárias do Poder Executivo e para os exercícios de 2022 a 2025 se encontram no grupo IV.3 – Outras Despesas Obrigatórias das Tabelas 4 e 5;

- (viii) Indenizações relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e os Subsídios e as Subvenções Econômicas: projeções feitas de acordo com a política nacional referente a esses temas e a legislação vigente.

*Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira - Obrigatórias com Controle de Fluxo:*

Consideram-se nesse grupo as despesas obrigatórias com benefícios aos servidores, militares e seus dependentes, bem como determinadas ações e programas obrigatórios na área da saúde e educação, além dos montantes para atendimento do Auxílio Brasil. A previsão dessas despesas se dá com base em informações enviadas pelos órgãos responsáveis, que fixam e distribuem as despesas sob seu controle de acordo com a legislação vigente e necessidades apuradas. Para 2023 a 2025, essas despesas foram projetadas a partir de dados de 2022, com crescimento equivalente ao IPCA do Teto.

*Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira - Discricionárias*

As despesas discricionárias são aquelas sobre as quais se possui flexibilidade quanto ao momento de sua execução e discricionariedade de alocação das dotações orçamentárias de acordo com suas metas e prioridades. Caso seja necessária a limitação de empenho e movimentação financeira para cumprimento da meta fiscal, no transcorrer da execução orçamentária, essa limitação recairá sobre esse item de despesa, de acordo com o que estabelece o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para o cenário fiscal aqui projetado, recaiu sobre esse item de despesa o ajuste necessário para que se garanta o cumprimento do Teto de Gastos relativo ao Novo Regime Fiscal no período de 2023 a 2025.

**C) Comparação das metas e projeções com os anos anteriores**

Após alcançar 19,66% do PIB em 2020, a receita primária total em 2021 elevou-se para 22,27% do PIB, especialmente em razão da recuperação econômica ao longo do ano e dos impactos da pandemia relacionada à Covid-19 sobre a atividade econômica e, conseqüentemente, sobre a receita observada no exercício anterior. Para 2022, projeta-se uma receita primária total de 21,95%<sup>1</sup> do PIB, conforme estimativa constante no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 1º bimestre. A partir de 2023, espera-se que as receitas se estabilizem entre 21,30% e 21,00% do PIB.

Em relação ao histórico da Receita Administrada pela RFB, repete-se o padrão observado para o agregado da receita primária do Governo Central. Os efeitos da pandemia relacionados à Covid-19 deprimem a arrecadação em 2020 (12,04%), a qual

<sup>1</sup> Considera, como base, a projeção atualizada do PIB constante na tabela 1 deste anexo.

apresenta forte recuperação em 2021 (13,77%) para – nos anos seguintes – situar-se num patamar intermediário, em torno de 13,3% do PIB.

Os efeitos da pandemia também impactaram sensivelmente as receitas de dividendos arrecadadas em 2020 (0,09%), as quais apresentaram substancial recuperação em 2021 (0,50%), contribuindo para a melhora no resultado fiscal desse ano. Estima-se que nos anos seguintes essa receita convirja gradualmente para o patamar de 0,3% do PIB.

No que tange à despesa, após alcançar 26,08% do PIB em 2020, a despesa primária total recuou para 18,60% do PIB em 2021. Tal comportamento foi determinado, principalmente, pela execução de medidas de combate à crise da Covid-19 em 2020, que somaram R\$ 520,9 bilhões. Nesse agregado destaca-se a queda esperada para os próximos anos, chegando ao nível de 16,71% do PIB em 2025.

Para os períodos seguintes, todos os componentes principais da despesa apresentam redução em relação a 2021: Benefícios da Previdência (de 8,18% para 7,84%); Pessoal e Encargos Sociais (de 3,79% para 3,10%); e Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira (de 3,10% para 2,73%). Embora as Outras Despesas Obrigatórias também apresentem redução nesse intervalo de comparação (de 3,53% para 3,03%), isto decorre da base de comparação em 2021 ter sido afetada por medidas de combate aos efeitos da pandemia do Covid-19. Naquele ano, os créditos extraordinários totalizaram despesas de R\$ 117,2 bilhões. No triênio seguinte, estima-se que o agregado das Outras Despesas Obrigatórias mantenha-se oscilando em torno de 3% do PIB.

Cabe observar que, apesar de a Reforma da Previdência ter sido aprovada em 2019, seu efeito direto sobre a despesa previdenciária se dará de forma diluída ao longo do tempo, conforme demonstra a Tabela 5. Porém, conforme já destacado, a sua aprovação foi positiva para ancorar as expectativas e reforçar a credibilidade da política fiscal, tendo impacto indireto positivo para a situação fiscal.

Dada a situação excepcional verificada em 2020, espera-se que a despesa primária total em proporção do PIB retome tendência declinante a partir de 2021, quando totalizou 18,60% do PIB para tal ano. Esse cenário reflete a limitação para crescimento da despesa primária imposta pelo Teto de Gastos e a recuperação gradual da atividade econômica no período.

Ainda no período de 2023 a 2025, projeta-se a tendência de melhora no resultado primário para o Governo Central, passando de um déficit primário de R\$ 65,9 bilhões (0,63% do PIB) em 2023 para um quadro de superávit primário de R\$ 33,7 bilhões (0,28% do PIB) em 2025. Conforme depreende-se dos dados apresentados na Tabela 5, essa reversão ocorre fundamentalmente em virtude da manutenção do controle da despesa pública no período em questão.

Tabela 5: Detalhamento das Variáveis Fiscais

LRf, art.4º, §2º, inciso II

ESPECIFICAÇÃO	2020*		2021*		2022**		2023		2024		2025	
	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB
<b>A. GOVERNO CENTRAL</b>	-745.265,9	-9,98	-35.872,2	-0,41	-66.905,6	-0,69	-65.905,8	-0,63	-27.890,0	-0,25	33.701,0	0,28
I - Receita Primária Total	1.468.096,1	19,66	1.932.649,7	22,27	2.118.013,2	21,95	2.230.303,4	21,30	2.369.760,7	21,10	2.524.413,0	21,00
I.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto	899.385,0	12,04	1.195.551,8	13,77	1.285.606,8	13,33	1.392.261,0	13,30	1.491.901,3	13,28	1.605.930,6	13,36
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	404.772,5	5,42	462.244,1	5,33	527.286,2	5,47	552.071,5	5,27	580.608,7	5,17	600.632,8	5,00
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	163.938,6	2,20	274.853,7	3,17	305.120,2	3,16	285.970,9	2,73	297.250,7	2,65	317.849,5	2,64
II - Transferências por Repartição de Receitas	263.798,0	3,53	353.546,8	4,07	431.927,3	4,48	429.401,5	4,10	452.285,9	4,03	482.527,7	4,01
III - Receita Primária Líquida (I - II)	1.204.298,1	16,13	1.579.102,8	18,19	1.686.085,9	17,48	1.800.902,0	17,20	1.917.474,9	17,07	2.041.885,3	16,99
IV - Despesa Primária Total	1.947.552,9	26,08	1.614.170,8	18,60	1.752.991,5	18,17	1.866.807,7	17,83	1.945.364,9	17,32	2.008.184,3	16,71
IV.1 - Benefícios Previdenciários	663.904,4	8,89	709.582,5	8,18	778.063,5	8,07	849.537,0	8,11	895.296,9	7,97	942.933,9	7,84
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	321.349,3	4,30	329.347,1	3,79	338.550,7	3,51	356.436,9	3,40	365.503,3	3,25	372.536,2	3,10
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	720.443,4	9,65	306.127,1	3,53	281.975,5	2,92	315.638,1	3,01	346.508,1	3,09	364.736,1	3,03
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	241.855,8	3,24	269.114,1	3,10	354.401,7	3,67	345.195,8	3,30	338.056,6	3,01	327.978,1	2,73
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	133.504,9	1,79	145.196,1	1,67	223.140,6	2,31	236.964,3	2,26	244.292,1	2,17	251.279,3	2,09
IV.4.2 - Discricionárias***	108.350,9	1,45	123.918,0	1,43	131.261,1	1,36	108.231,5	1,03	93.764,6	0,83	76.698,8	0,64
V - Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico	-2.011,0	-0,03	-804,2	-0,01	-	-	-	-	-	-	-	-
VI - Meta/Resultado Primário Gov. Central (III - IV + V)	-745.265,9	-9,98	-35.872,2	-0,41	-66.905,6	-0,69	-65.905,8	-0,63	-27.890,0	-0,25	33.701,0	0,28
VI.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	-486.134,0	-6,51	211.466,2	2,44	183.871,7	1,91	231.559,7	2,21	286.798,2	2,55	376.002,1	3,13
VI.2 Resultado da Previdência Social	-259.131,9	-3,47	-247.338,4	-2,85	-250.777,3	-2,60	-297.465,5	-2,84	-314.688,2	-2,80	-342.301,1	-2,85
<b>B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO</b>	11.830,7	0,16	3.567,2	0,04	-3.184,9	-0,03	-3.002,9	-0,03	-3.221,4	-0,03	-3.447,6	-0,03
<b>C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)</b>	-733.435,1	-9,82	-32.304,9	-0,37	-70.090,5	-0,73	-68.908,7	-0,66	-31.111,4	-0,28	30.253,4	0,25
<b>D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO ****</b>	15.196,3	0,20	38.748,4	0,45	22.300,0	0,23	-100,0	0,00	-6.000,0	-0,05	1.000,0	0,01
<b>E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)</b>	-718.238,8	-9,62	6.443,5	0,07	-47.790,5	-0,50	-69.008,7	-0,66	-37.111,4	-0,33	31.253,4	0,26

Preços Constantes de 2022 (IGP-DI) (R\$ milhões)

ESPECIFICAÇÃO	2020*	2021*	2022**	2023	2024	2025
<b>A. GOVERNO CENTRAL</b>	-1.057.882,6	-40.000,8	-66.905,6	-62.517,9	-25.374,6	29.480,8
I - Receita Primária Total	2.083.918,5	2.155.086,1	2.118.013,2	2.115.657,2	2.156.033,4	2.208.299,3
I.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto	1.276.650,1	1.333.152,7	1.285.606,8	1.320.693,4	1.357.347,6	1.404.831,7
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	574.562,5	515.445,6	527.286,2	523.692,9	528.243,9	525.420,0
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	232.706,0	306.487,7	305.120,2	271.270,9	270.441,9	278.047,6
II - Transferências por Repartição de Receitas	374.453,4	394.238,0	431.927,3	407.328,6	411.494,5	422.104,3
III - Receita Primária Líquida (I - II)	1.709.465,1	1.760.848,1	1.686.085,9	1.708.328,6	1.744.538,9	1.786.195,0
IV - Despesa Primária Total	2.764.493,1	1.799.952,2	1.752.991,5	1.770.846,5	1.769.913,6	1.756.714,1
IV.1 - Benefícios Previdenciários	942.392,4	791.251,2	778.063,5	805.867,5	814.550,6	824.857,2
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	456.145,8	367.253,0	338.550,7	338.114,6	332.538,7	325.886,2
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	1.022.647,8	341.360,5	281.975,5	299.413,0	315.256,7	319.062,8
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	343.307,1	300.087,5	354.401,7	327.451,4	307.567,5	286.907,8
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	189.506,3	161.907,3	223.140,6	224.783,4	222.259,5	219.813,4
IV.4.2 - Discricionárias***	153.800,8	138.180,2	131.261,1	102.668,0	85.308,0	67.094,4
V - Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico	-2.854,6	-896,8	0,0	0,0	0,0	0,0
VI - Meta/Resultado Primário Gov. Central (III - IV + V)	-1.057.882,6	-40.000,8	-66.905,6	-62.517,9	-25.374,6	29.480,8
VI.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	-690.052,6	235.804,7	183.871,7	219.656,7	260.932,1	328.918,1
VI.2 Resultado da Previdência Social	-367.829,9	-275.805,6	-250.777,3	-282.174,6	-286.306,7	-299.437,2
<b>B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO</b>	16.793,4	3.977,8	-3.184,9	-2.848,6	-2.930,8	-3.015,8
<b>C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)</b>	-1.041.089,2	-36.023,1	-70.090,5	-65.366,5	-28.305,5	26.465,0
<b>D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO ****</b>	21.570,7	43.208,1	22.300,0	-94,9	-5.458,9	874,8
<b>E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)</b>	-1.019.518,5	7.185,1	-47.790,5	-65.461,4	-33.764,3	27.339,8

\* Dados realizados.

\*\* Com base em valores projetados no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2022.

\*\*\* Para anos realizados e ano corrente, a despesa com emendas parlamentares figura na linha "IV.4.2 - Discricionárias". Para anos a realizar, as emendas são contabilizadas na Reserva de Contingência, isto é, na linha "IV.3-Outras Despesas Obrigatórias".

\*\*\*\* Indicativo.

Fonte: Órgãos Diversos. Elaboração: SOF/SETO/ME.



## Anexo IV Metas Fiscais

### IV.2 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuada

(Art. 4º, § 2º, inciso V, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

A estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado é um requisito introduzido pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

O aumento permanente de receita é definido como aquele proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição (§ 3º do art. 17 da LRF). Considera-se ampliação da base de cálculo, por sua vez, o aumento na base econômica da receita derivado de medidas legislativas ou de mudanças macroeconômicas.

Desse modo, para estimar o aumento permanente de receita derivado do crescimento real da atividade econômica, consideraram-se os seguintes fatores: a) acréscimo resultante da variação real do Produto Interno Bruto – PIB, estimado em 2,5% para o período em pauta; b) crescimento nas vendas de veículos de 13,02%; c) crescimento do volume de importações de 12,33%; d) crescimento do volume de aplicações financeiras de 10,58%; e) crescimento nas vendas de bebidas de 3,35%; f) outras variáveis com menor impacto no conjunto das receitas. A aplicação desses fatores na arrecadação passada resultou em aumento de R\$ 46,79 bilhões na receita prevista para 2023.

Por sua vez, o efeito legislação teve impacto positivo de R\$ 9,42 bilhões na arrecadação prevista, resultante de alterações normativas na legislação do II, IR, contribuições do RGPS, e, principalmente, PIS/PASEP e COFINS. O impacto positivo foi parcialmente esterilizado pelo efeito legislativo negativo incidente na arrecadação de IPI e IOF.

Desse modo, prevê-se o aumento permanente de receita total de R\$ 49,22 bilhões, descontadas as transferências aos entes federados e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

Adicionalmente, foi calculado o aumento de outras despesas permanentes de caráter obrigatório que terão impacto em 2023. Tal aumento será provocado pelo crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários, do seguro-desemprego, do abono salarial e dos benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, responsável pela ampliação em R\$ 19,20 bilhões. Assim como em 2022, não haverá impacto, em 2023, da correção real do valor do salário mínimo.

Por outro lado, foi contabilizada também a redução permanente de despesa, o que eleva a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado para 2023. Essa redução permanente de despesa, no montante de R\$ 131,0 milhões, corresponde ao decréscimo vegetativo dos benefícios da renda mensal vitalícia, uma vez que esse tipo de benefício, não tendo mais novas concessões, vai sendo reduzido à medida que os beneficiários vão a óbito.

Importante ressaltar que o aumento nominal do salário mínimo, correspondente à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC acumulada nos últimos doze meses que antecedem o pagamento do salário-mínimo, feito de forma a manter o poder de compra do salário em questão,

conforme previsto no art. 7º, Inciso IV, da Constituição Federal, não é considerado como aumento permanente de despesa obrigatória. Isso ocorre por analogia à não consideração da inflação como aumento permanente de receita.

Dessa maneira, o saldo da margem de expansão é estimado em, aproximadamente, R\$ 30,15 bilhões, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Eventos	Valor Previsto para 2023 (RS milhões)
<b>Aumento de Receita Permanente</b>	<b>56.214</b>
I. Crescimento Real da Atividade Econômica	46.792
I.1. Receita Administrada pela RFB	37.807
I.2. Arrecadação Líquida para o RGPS	2.004
I.3. Demais Receitas	6.980
II. Situações descritas no § 3º do art. 17 da LRF*	9.422
II.1. II	4.901
II.2. IPI	(6.138)
II.3. IR	25
II.4. IOF	(468)
II.5. COFINS	8.855
II.6. PIS/PASEP	1.918
II.7. RGPS	329
<b>Deduções da Receita</b>	<b>6.996</b>
Transferências Constitucionais e Legais	6.088
Transferências ao FUNDEB	777
Complementação da União ao FUNDEB	132
<b>Saldo Final do Aumento Permanente de Receita</b>	<b>49.218</b>
<b>Redução Permanente de Despesa (II)</b>	<b>131</b>
<b>Margem Bruta (III) = (I) + (II)</b>	<b>49.349</b>
<b>Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)</b>	<b>24.999</b>
Crescimento vegetativo dos gastos sociais	19.199
RGPS	17.228
LOAS/RMV	39
Abono e Seguro-Desemprego	1.932
Projeto de Lei do Senado e da Câmara dos Deputados que “Altera a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, para adequar o Benefício da Primeira Infância à definição da primeira infância dada pela Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016”	5.800
<b>Margem Líquida de Expansão de DOCC (V) = (III - IV)</b>	<b>24.350</b>

\* Elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição.

**Limite à expansão das despesas obrigatórias calculado a partir do teto da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – EC 95/2016, alterado pela Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021 – EC 113/2021**

Na metodologia apresentada, vigente desde antes do Novo Regime Fiscal - NRF, a compensação necessária ao aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado poderia ser provida pelo aumento permanente de receita, que, efetuados os devidos ajustes e deduções, configura a margem líquida de expansão. Trata-se de limite máximo disponível para amparar, para fins de atendimento da compensação prevista no § 2º do art. 17 da LRF, novos aumentos de despesas obrigatórias de caráter continuado durante o exercício financeiro, sem necessidade de compensação adicional.

O NRF passou a fixar limites para as despesas primárias, criando uma restrição adicional à expansão de despesas primárias obrigatórias a ele sujeitas. Sob a EC 95/2016, alterada pela EC 113/2021, a identificação de incremento na receita permanente é inócua para sustentar a ampliação dessas despesas.

Portanto, deve-se agregar ao cálculo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, segundo o método já utilizado, outra condição, mais restritiva, voltada às despesas primárias obrigatórias sujeitas ao NRF. Essa segunda limitação deve levar em conta a observância e a sustentabilidade do teto das despesas primárias previsto na EC 95/2016 e na EC 113/2021.

A existência dos limites de gastos faz com que os aumentos reais de despesas sujeitas ao NRF tenham que ser sempre compensados, ou por redução real de outras despesas obrigatórias, ou por novas restrições às despesas discricionárias.

Portanto, caso fosse identificada eventual margem de expansão com base na metodologia anterior que toma por base o aumento permanente da receita, como foi verificado para o exercício de 2023, a existência de um limite para as despesas primárias (obrigatórias e discricionárias), como previsto na EC 95/2016, impede esse aproveitamento para efeito de compensação.

As despesas primárias sujeitas ao NRF, a serem autorizadas no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para 2023, encontrar-se-ão já nos limites fixados conforme a regra estabelecida na EC 95/2016 e na EC 113/2021. Dessa forma, a avaliação da possibilidade de expandir despesa primária deve ter como base apenas o ganho advindo da variação nominal do limite obtida pela aplicação da correção pelo IPCA de acordo com o referido texto constitucional.

Deve-se ainda levar em conta que parte substancial desse reajuste se destina a cobrir a variação inflacionária incidente sobre as despesas. Além disso, desse valor deve ser deduzido o aumento previsto das despesas obrigatórias para 2023, mantida a legislação vigente e o crescimento vegetativo. Esse montante já consome parte significativa da referida margem bruta, o que indica a inexistência de uma margem líquida de expansão pequena.

Os aumentos já concedidos e o crescimento vegetativo previsto para o conjunto de despesas obrigatórias sujeitas ao teto ultrapassam a variação nominal do limite, não havendo espaço para novas despesas obrigatórias. Exceção se faz, evidentemente, se o ato for acompanhado de redução permanente de outra despesa de mesma natureza. Diante disso, a aprovação de projetos de lei, medidas provisórias e atos normativos em 2023 deverá depender sempre de cancelamento compensatório de outra despesa permanente.

Conclui-se, assim, que a possibilidade de expansão das despesas obrigatórias, durante a vigência do NRF, deve observar, de forma concomitante, o atendimento de duas condições: a primeira, relacionada à observância da margem líquida de expansão, calculada a partir do aumento permanente da receita; e a segunda, aplicável às despesas obrigatórias sujeitas ao teto da EC 95/2016 e da EC 113/2021, calculada a partir do limite nominal de correção das despesas primárias, prevalecendo e aplicando-se sempre a mais restritiva.

Ressalte-se, por óbvio, que a segunda condição não se aplica às modalidades de despesas obrigatórias que foram excluídas do NRF (art. 109, incisos I, IV, V e VIII, do ADCT).