

O Orçamento de 2023 e as Recentes Medidas Fiscais

GUILHERME TINOCO (*)

Nos últimos meses do ano passado, discutimos, em artigos neste Boletim, o cenário fiscal, enfatizando as incertezas existentes. De lá pra cá, houve uma série de novos acontecimentos: a PEC da transição foi aprovada e transformada na Emenda Constitucional número 126; o orçamento de 2023 também foi aprovado, já incorporando os dispositivos criados pela Emenda e, por fim, a equipe econômica anunciou um pacote de medidas para melhorar as perspectivas fiscais e os resultados do ano. Este artigo busca apresentar os principais números envolvidos nessa discussão, com o objetivo de refletir sobre a

situação fiscal de curto e médio prazo e avaliar se as preocupações do mercado se justificam.

Para isso, voltamos ao PLOA¹ de 2023. Apresentada em agosto do ano passado, ainda pelo governo anterior, a proposta projetava um déficit primário do governo federal de R\$ 63,7 bilhões, resultado da diferença entre uma receita líquida de R\$ 1.804,5 bilhões e uma despesa total de R\$ 1.868,2 bilhões. Contudo, se destacava pela omissão de despesas praticamente certas, como os R\$ 200 adicionais de auxílio, que sozinho custaria R\$ 52 bilhões.

Para lidar com essas omissões, e também acrescentar novas despesas, a Emenda 126 (oriunda da PEC da transição), promulgada em dezembro, flexibilizou o teto de gasto, permitindo o aumento da despesa de 2023. Na LOA², que incorporou as mudanças aprovadas, a despesa fixada para o ano foi a R\$ 2.037,3 bilhões (um aumento de R\$ 169,1 bilhões em relação ao PLOA). Com isso, a LOA estimou o déficit primário em R\$ 231,6 bilhões para 2023. A Tabela 1 sintetiza os principais números do PLOA e da LOA.

Tabela 1 – Receita Líquida, Despesas Primárias e Resultado Primário 2023 (PLOA x LOA)

	PLOA 2023	LOA 2023	diferença
Receita Líquida	1.804,5	1.805,7	1,2
Despesa Total	1.868,2	2.037,3	169,1
<u>Benefícios Previdenciários</u>	<u>859,9</u>	<u>864,6</u>	<u>4,7</u>
<u>Pessoal</u>	<u>367,7</u>	<u>367,8</u>	<u>0,1</u>
<u>Outras obrigatórias</u>	<u>294,5</u>	<u>276,7</u>	<u>-17,8</u>
<u>Discricionárias</u>	<u>346,1</u>	<u>528,1</u>	<u>182,0</u>
Obrigatórias com Controle de Fluxo	247,1	329,0	81,9
Discricionárias	99,0	199,0	100,0
Resultado Primário	-63,7	-231,6	-167,9

Fonte: Ministério da Fazenda.

Como já discutimos aqui anteriormente, desde a tramitação da PEC os números aventados despertaram justa preocupação fiscal. Uma das razões é que, com esses números incorporados na despesa, simulações da evolução da dívida indicavam trajetória ascendente e, portanto, perigosa. Vale notar que o déficit primário indicado no orçamento de 2023 representa o maior déficit primário da série histórica (com exceção do ano de 2020) e um valor muito pior do que o observado em 2022 (superávit de R\$ 54 bilhões).

Diante deste cenário, em meados de janeiro, o Ministério da Fazenda (MF) anunciou um pacote de medidas e ações para tentar melhorar o resultado primário previsto na LOA. Neste pacote, foram apresentadas ações de receitas permanentes (com impacto total de R\$ 83,3 bilhões), ações de receitas extraordinárias (R\$ 73 bilhões) e ações de redução da despesa (R\$ 50 bilhões).

Na soma, o impacto seria de R\$ 206,3 bilhões, sendo R\$ 156,3 bilhões pelo lado da receita e R\$ 50 bilhões pelo lado da despesa. Além disso, o governo apresentou um ganho adicional de R\$ 36,4 bilhões devido à reestimação das receitas para o ano. Considerando este valor, portanto, as novidades trazidas pelo Ministério da Economia totalizariam R\$ 242,7 bilhões em 2023.

Com isso, o resultado primário de 2023 poderia passar, nos cenários mais otimistas, de um déficit de R\$ 231,6 bilhões para um superávit de R\$ 11,1 bilhões. A Tabela 2 a seguir, apresentada pelo MF, mostra o impacto estimado item a item. Somente o incentivo à redução de litigiosidade no CARF aumentaria a receita em R\$ 50 bilhões no ano (R\$ 15 bilhões de forma permanente e R\$ 35 bilhões de forma extraordinária). No campo da despesa, haveria o efeito permanente da revisão de contratos e programas (R\$ 25 bilhões) e uma estimativa de execução inferior ao autorizado na LOA (R\$ 25 bilhões).

Tabela 2 – Impactos de Medidas e Ações Anunciadas pelo Ministério da Fazenda em 2023 – R\$ Bilhões

Ações de equilíbrio fiscal	Impacto
Ações de Receitas Permanentes	83,3
Aproveitamento de crédito do ICMS	30,0
PIS e COFINS sobre Receita Financeira	4,4
PIS e COFINS sobre combustíveis	28,9
Efeito permanente do incentivo à redução da litigiosidade no CARF	15,0
Efeito permanente do incentivo à denúncia espontânea	5,0
Ações de Receitas Extraordinárias	73,0
Incentivo extraordinário à redução de litigiosidade no CARF	35,0
Incentivo extraordinário à denúncia espontânea	15,0
Receitas primárias com ativos do PIS/PASEP	23,0
Ações de Redução de Despesas	50,0
Efeito permanente da Revisão de Contratos e Programas	25,0
Autorização de execução inferior ao executado na LOA 2023	25,0
Total	206,3
(+) Reestimativa de receitas	36,4
Total	242,7

Fonte: Ministério da Fazenda.

Apesar dos números expressivos, contudo, o pacote não foi recebido com grande empolgação pelos analistas de mercado. Pelo lado positivo, além dos números elevados, o anúncio em geral foi importante para demonstrar uma preocupação mínima do governo em equilibrar as contas. Por outro lado, o fato é que os valores mencionados só se verificariam em um cenário extremamente otimista, uma vez que as principais medidas anunciadas têm um grau de incerteza elevada. Um exemplo é a reoneração de impostos federais sobre combustíveis, medida impopular, que teria oposição de setores da ala política do próprio governo. Outro exemplo diz respeito às ações relacionadas ao CARF, que ainda não foram muito bem entendidas pelos analistas. Além disso, a maior concentração do pacote nas receitas, com poucas ações anunciadas pelo lado da despesa, também coloca dúvidas a respeito da sustentabilidade na política de equilíbrio fiscal perseguida pelo governo.

Desta maneira, a conclusão é que o pacote, embora tenha atenuado, não foi suficiente para reverter a maior parte das preocupações fiscais. Por meio da observação das estimativas independentes, acredita-se que o déficit primário do ano possa ficar significativo abaixo do projetado na LOA, mas ainda assim deverá ser um déficit considerável. Vale notar ainda que, fora o quadro apresentado acima, a verdade é que existem pressões por elevação adicional do gasto, como exemplificado pela intenção de aumentar o salário mínimo a partir de maio – medida cujos impactos ainda não estão contabilizados no orçamento.

Para além de 2023, também é fato que as projeções independentes seguem mostrando uma trajetória de

dívida ascendente e ainda sem garantias de estabilização. Assim, não surpreende que as preocupações fiscais sigam no radar e cobrando um “preço” em forma de confiança, risco país, câmbio e, principalmente, juros mais elevados. Para amenizar essas preocupações, a receita já é conhecida: medidas que estabilizem a trajetória de dívida nos próximos anos. Regras bem desenhadas e críveis podem ajudar nessa tarefa. Resta saber, portanto, se haverá disposição para implementar o remédio.

1 Projeto de Lei orçamentária anual.

2 Lei orçamentária anual.

(*) Mestre em Economia pela FEA/USP.
(E-mail: gtinoco2002@hotmail.com).