

# análise de conjuntura



## Finanças Públicas: 2021, Ano de Recuperação e Mudanças das Regras Fiscais

VERA MARTINS DA SILVA (\*)

Os Resultados do Governo central mostram que durante 2021 houve forte recuperação da receita em relação a 2020 na medida em que a economia se recuperou do duro choque da pandemia e de medidas a seu enfrentamento. Simultaneamente, ocorreu uma contenção de despesas sob controle do Executivo federal enquanto a inflação corroía as despesas em termos reais.

Um novo choque fiscal atingiu as contas federais visto que o Judiciário determinou em caráter definitivo uma série de pendências jurídicas, tornando a União devedora de precatórios recordes. Então, entrou em campo a criatividade fiscal buscando abrir espaços fiscais já comprimidos pela regra do teto de gastos (Emenda Constitucional 95/2016).

### 1 Resultado Primário

O Déficit Primário do governo central em 2021 foi de R\$ 35 bilhões contra um déficit de R\$ 743 bilhões em 2020, resultado de um aumento de R\$ 375 bilhões na Receita Líquida de Transferências e da queda de R\$

333 bilhões da Despesa Primária. Convém registrar que a meta para o Déficit Primário tinha sido estabelecida em R\$ 332 bilhões para o ano de 2021, de modo que a política fiscal foi efetivamente muito mais restritiva do que poderia ter sido na saída do abismo econômico e grave crise social devido à pandemia.

O forte resultado negativo de R\$ 484 bilhões de 2020 do Tesouro Nacional foi transformado em superávit de R\$ 213 bilhões em 2021, basicamente pela redução do apoio financeiro em decorrência da pandemia da Covid-19. Na Previdência Social, o déficit continua expressivo, de R\$ 247 bilhões em 2021, mas apresentou queda real de 12% (IPCA) em relação ao ano anterior, em função da retomada da arrecadação pelo crescimento da ocupação assim como pelas novas regras de acesso a benefícios previdenciários.

O Gráfico 1 apresenta o desempenho do Resultado Primário (exclusive receitas e despesas financeiras) e do Resultado Nominal (inclusive receitas e despesas financeiras) do governo central desde janeiro de 2019. Segundo o gráfico, depois do tombo desses in-

dicadores entre março de 2020 e março de 2021, em função da crise da pandemia da Covid-19 – que abateu receitas públicas e com as despesas aumentando para dar suporte financeiro aos agentes econômicos –, o Resultado Primário e o Nominal voltaram ao seu novo velho normal, que são déficits, embora menores do que antes da pandemia, numa economia que deixa muito a desejar em termos de dinamismo. Efetivamente, o Déficit Primário caiu 74% e o Déficit Nominal caiu

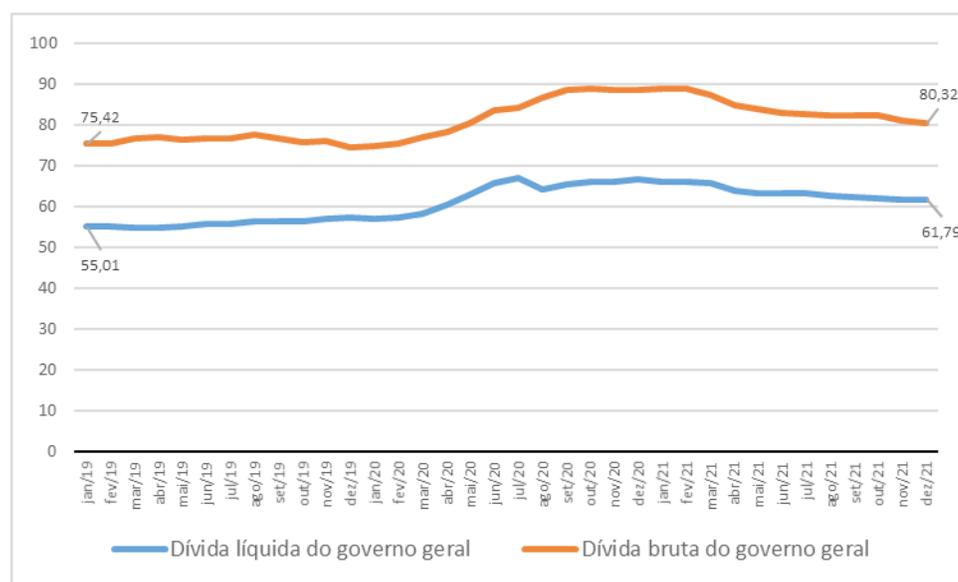
74% entre janeiro de 2019 e dezembro de 2021. O Gráfico 2 apresenta a evolução da relação dívida bruta e líquida sobre o PIB (Produto Interno Bruto) entre o início de 2019 e 2021. Destaca-se o aumento de 5 pontos percentuais do PIB da Dívida Bruta e de 7 pontos percentuais no caso da Dívida Líquida, o que reflete a piora das contas públicas nesse período tenebroso da pandemia.

Gráfico 1 - Resultado Primário e Nominal do Governo Federal, Valores Mensais Acumulados em 12 Meses, R\$ Milhões de Dez/2021 (IPCA), Jan/2019 a Dez/2021



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, séries históricas.

Gráfico 2 - Dívida Bruta e Dívida Líquida do Governo Geral, % do PIB, Estimativa Mensal, Jan/2019 a Dez/2021



Fonte: Bacen, séries históricas.

Na comparação entre 2021 contra 2020, em termos reais (IPCA), pelo lado da receita destaca-se o aumento de R\$ 108 bilhões na arrecadação do Imposto de Renda (+25%), R\$ 36 bilhões da Cofins (+14%), R\$ 30 bilhões da CSLL (+34%), R\$ 37 bilhões em Dividendos e Participações (+501%) e R\$ 34 bilhões por Exploração de Recursos Naturais (+53%). Esses aumentos ocorreram principalmente pela retomada de atividades durante 2021, o que possibilitou também o aumento das transferências aos fundos constitucionais a Estados e Municípios (FPE, FPM e IPI-EE), que apresentaram um aumento real de R\$ 56 bilhões (+24%). Após as transferências a Estados e Municípios, a Receita Líquida da União apresentou aumento de R\$ 289 bilhões (+21%). Outra fonte importante do aumento da receita foi o aumento

do preço das *commodities*, que fez crescer a receita de *royalties* e de dividendos pagos à União.

A Despesa Total teve uma forte redução de R\$ 522 bilhões (24%), destacando-se a queda de R\$ 366 bilhões (75%) de Créditos Extraordinários ligados aos programas de apoio financeiro a pessoas no primeiro ano de combate à pandemia da Covid-19. Houve também a redução de R\$ 89 bilhões de apoio a Estados e Municípios no enfrentamento da Covid-19, que ocorreu em 2020 e não ocorreu em 2021.

Os Benefícios Previdenciários apresentaram queda real de R\$ 10 bilhões (1,3%), declínio tanto nos benefícios da área urbana quanto da área rural. Sobressai o aumento das despesas com Benefícios Previdenciários por Sentenças Judiciais

e Precatórios, de 13% nos benefícios da área urbana e de 19% da área rural. Ainda no caso de Decisões Judiciais e Precatórios relativos a despesas de custeio e capital, destaca-se uma queda de despesas tanto em termos nominais (18%) como reais (24%) de seus montantes, contenção que deverá ser repetida nos próximos anos pela mudança nas regras de pagamento dos precatórios.

Outra grande fonte de contenção de despesas em 2021 em relação a 2020 foi a queda real de R\$ 20 bilhões em despesas de Pessoal e Encargos Sociais (5%), uma fonte de tensão que deve ganhar força no primeiro semestre de 2022 com o movimento de várias categorias de servidores públicos pleiteando recuperação salarial. Caso a recuperação salarial efetivamente

ocorra, isso deve acontecer no primeiro semestre, uma vez que há um conjunto de regras oriundas da Lei de Responsabilidade Fiscal que impedem ampliação de gastos no período eleitoral.

No que se refere a despesas com Subsídios, Subvenções e Proagro, o montante em 2021 foi de R\$ 7 bilhões, tendo havido uma queda real de R\$ 16 bilhões (68%) devido à existência, durante 2020, do programa de crédito a emprego de até dois salários mínimos (Programa Emergencial de Suporte a Empregos - PESE), cujo impacto fiscal foi desaparecendo ao longo de 2021. Notar também que tem ocorrido significativa redução ao longo do tempo de despesas referentes ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI), cujo custo em 2016 chegou a R\$ 13,5 bilhões e em 2021 foi de apenas R\$ 835 milhões.

As Despesas Discricionárias foram de R\$ 124 bilhões em 2021 – aumento real de +4,6% entre 2020 e 2021. Já o Investimento continua sendo a principal variável de controle das contas federais, tendo passado de R\$ 105 bilhões em 2020 para apenas R\$ 57 bilhões em 2021 – redução nominal de 46% e real de 41%. A redução contínua do Investimento Público é uma questão a ser enfrentada no futuro próximo, pois dificilmente a economia vai conseguir sair do marasmo em que se encontra se daqui em diante não for modificada a condição

institucional para a sua retomada. Cabe lembrar que apesar de ser possível investir por meio de concessões públicas, nem todos os gargalos são economicamente rentáveis para atrair o setor privado, de modo que o Investimento Público ainda é relevante para a economia.

## **2 Regras e Criatividade Fiscal**

Apesar de a retórica do governo enfatizar que o Novo Regime Fiscal – o chamado regime do teto de gastos (Emenda Constitucional 95/2016) – seja o grande instrumento de controle das contas públicas, a realidade é que, inicialmente, em 2017, houve aumento de gastos fundamentais na área de saúde e educação e se imaginava que haveria reformas ao longo do tempo que fariam os gastos convergir para uma trajetória desejada. A regra funcionou até 2021, mas à medida que o tempo passava ficava mais claro o estreito caminho disponível para seu cumprimento frente à expansão dos gastos obrigatórios.

As despesas sujeitas ao teto representaram, em 2021, 98,1% do valor permitido pela Emenda Constitucional 95/2016. Portanto, o ano posterior (2022) seria o momento decisivo para um ajuste profundo com cortes e mudanças na estrutura de gastos. Entretanto, esse regime fiscal passou a ser um grande problema político já que se trata de um ano de disputa eleitoral. A solução encontrada foi diluir o pa-

gamento pelos próximos anos dos precatórios, despesas obrigatórias oriundas de decisões judiciais definitivas. Para isso, ocorreu uma forte mobilização política em torno da chamada PEC dos precatórios (ou do calote) e a introdução de uma mudança do período de cálculo da inflação para compor o montante do teto de gastos.

Depois de muitas idas e vindas pelas casas do Congresso Nacional, no final de dezembro foram aprovadas duas emendas constitucionais para abrir espaço no orçamento de 2022 para o crescimento dos gastos obrigatórios e a ampliação do programa de distribuição de renda a pessoas em vulnerabilidade, o Auxílio Brasil, as Emendas Constitucionais 113 e 114 de 2021.

No que diz respeito ao cálculo do teto de gastos, anteriormente era usada a variação da inflação entre julho do ano anterior à elaboração do orçamento até junho desse ano, devendo o orçamento ser aprovado até o final do ano para valer para o ano seguinte. Com a mudança aprovada (Emenda Constitucional 113/2021), e maliciosamente aproveitando um período de aceleração da inflação, o cálculo da inflação medida pelo IPCA a ser usada é de janeiro a dezembro do ano de elaboração do orçamento para valer para o ano seguinte. Mais especificamente, será usado o IPCA oficial de janeiro a junho e uma estimativa desse índice entre

julho e dezembro do ano da elaboração do orçamento a vigorar no ano seguinte.

Para 2022, o acréscimo de espaço fiscal decorrente dessa mudança do período de apuração da inflação sobre o teto de gastos foi estimado em R\$ 65 bilhões pela assessoria da Câmara dos Deputados. Esse espaço aberto deve ser usado apenas para a seguridade social, ou seja, em programas de saúde, previdência e assistência social, o que inclui gastos com aposentadorias e pensões e o novo Auxílio Brasil.

O grosso das modificações referentes a precatórios foi estabelecido pela Emenda Constitucional 114/2014. Primeiramente, foi estabelecido um subteto de gastos equivalente aos gastos nesse item em 2016 atualizado pelo IPCA, deduzindo-se desse montante os precatórios de pequeno valor, que ficaram fora do teto. A estimativa é de uma abertura de espaço fiscal de R\$ 44 bilhões, dos quais R\$ 39,5 bilhões ainda ficam sujeitos ao teto de gastos e vinculados à seguridade social e R\$ 4 bilhões fora do teto e sem restrições.<sup>1</sup> Essa nova regra para o pagamento de precatórios vai valer até 2026 e não para todo o período do Novo Regime Fiscal (regra do teto de gastos) que deve acabar em 2036, caso não seja alterada antes, o que é bem provável dada a pressão sobre o orçamento.

A ordem de pagamento dos precatórios foi assim definida: 1- requi-

sições de pequeno valor (RPV), de até 60 salários mínimos (R\$ 66 mil em 2021), que não ficam sujeitas ao subteto de gastos com precatórios; 2- precatórios de natureza alimentícia (salários, indenizações ou benefícios previdenciários) de valor até três vezes a RPV para titulares ou descendentes com idade a partir de 60 anos, ou com doenças graves ou deficiências; 3- demais precatórios de natureza alimentícia até três vezes a RPV; 4- demais precatórios de natureza alimentícia além de três vezes a RPV; 5- demais precatórios.

Uma série de opções foram criadas tirando os precatórios dos regimes de teto e subteto. Caso o detentor do crédito do precatório não entre na fila de pagamento do ano seguinte à sua expedição e deseje receber o valor em dinheiro de uma vez só, pode fazer um acordo para receber com um desconto de 40% do valor, através de ações de conciliação (*sic*) em juízo. Os precatórios poderão ser usados também para pagamento de dívidas com os entes da federação, compra de bens públicos ou pagamento de outorgas. Essas possibilidades criam incentivos para a expansão de um mercado de precatórios e aliviam a restrição de teto e subteto para a União pois os gastos para pagamento dos precatórios entre os entes federados, os precatórios usados para abater gastos com a União e por desconto por pagamentos à vista não estão sujeitos ao subteto de gastos com precatórios

nem sujeitos à regra do teto geral. Também não estão sujeitas ao teto as despesas com atualização monetária dos precatórios.

Uma das origens do expressivo crescimento dos precatórios a serem pagos pelo governo federal em 2022 foram ações judiciais relativas à discordância de vários governos estaduais referentes aos valores repassados pela União a Estados e Municípios pelo antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef). Este tipo de despesa também vai ficar fora das despesas sujeitas ao teto e à ordem de pagamentos de precatórios, devendo ter um tratamento à parte.

Isto já era de se esperar uma vez que as transferências constitucionais, incluindo o Fundef e seu sucessor, o Fundeb, não estão sujeitas ao teto. Logo, despesas de precatórios decorrentes desses fundos teoricamente também não seriam e efetivamente não farão parte dos gastos sujeitos ao teto. Entretanto, serão parcelados em três anos a partir de sua expedição, 40% no primeiro ano, 30% no segundo ano e os demais 30% no terceiro. E os Estados e Municípios que receberem esses valores devem aplicar os valores recebidos seguindo a mesma regra determinada pelo Fundef, ou seja, pelo menos 60% desse montante a pagamento de profissionais ativos e inativos, em forma de abonos, sem a incorporação desses valores a rendimentos.<sup>2</sup>

Para garantir o apoio das diversas bancadas, especialmente das bases dos prefeitos às mudanças das regras fiscais, a Emenda Constitucional 113/2021 permitiu a renegociação de dívidas previdenciárias dos Municípios com o Regime Geral do INSS com vencimento em 31 de outubro de 2021 por até 240 meses, com redução de multas e encargos. Não é de se admirar que o déficit da previdência seja de difícil resolução, pois tanto as renegociações de dívida dos entes federados quanto a expansão das despesas com pessoal são uma constante.

Uma alteração de última hora na tramitação da PEC dos Precatórios, pela Emenda Constitucional 114/2021, tornou obrigatória a existência de programa de transferência de renda permanente para brasileiros em situação de vulnerabilidade social. Isso representa um avanço em relação ao programa Bolsa Família, que, apesar do sucesso, sempre foi tido como um instrumento de pressão por sua suposta eliminação em caso de derrota nas eleições pelos grupos que o criaram.

O espaço aberto pela mudança nas regras de pagamento dos precatórios foi direcionado para ações na seguridade, com destaque para o financiamento do programa permanente de transferência de renda em 2022. Contudo, até o final de 2022 deverá ser construída uma legislação específica para o programa permanente de transferência de renda. Durante 2022 o programa pode ser executado sem a definição legal de sua fonte de financiamento, driblando, deste modo, um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), que exige que um novo programa permanente de gastos só pode ser iniciado com a definição da origem de recursos. Assim, pelo menos em 2022 o novo programa de transferência de renda será executado sobre fundamentos frágeis e deverá ser aprimorado tendo como perspectiva um período longo de existência.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabeleceu para 2022 uma meta de Déficit Primário de R\$ 175 bilhões para o governo federal (2% do PIB), déficit indicativo de R\$ 2,6

bilhões para Estados e Municípios, crescimento da Dívida Bruta sobre o PIB de 86,7% e da Dívida Líquida sobre o PIB de 67,1%. Tal cenário sugere um maior impulso na economia por parte do setor público.<sup>3</sup> A partir de 2023, um novo capítulo de política e regras fiscais se abre com um novo ciclo político.

1 Cf. Agência Brasil, 26/12/2021.

2 Emenda Constitucional 114/2021.

3 Cf. Lei 14.194/2021, Anexo 4, Metas Fiscais.

(\*) Economista e doutora pela FEA-USP.  
(E-mail: veramartins2702@gmail.com).