

análise de conjuntura



Finanças Públicas: Receita Fiscal em Alta em Ano Eleitoral

VERA MARTINS DA SILVA (*)

O início do ano é normalmente marcado por bons indicadores nas contas públicas. O ano de 2022 tende a apresentar bons resultados fiscais devido à retomada da economia com o fim das medidas restritivas à aglomeração. Esse cenário é possível embora haja a perspectiva de ampliação de gastos com o ano eleitoral e a execução do “orçamento secreto”, pelo qual os políticos tentam mostrar a seu eleitorado como foram efetivos em levar novos serviços à população local. Na verdade, boa parte dos recursos desse orçamento já estava autorizada há décadas, porém sem ter sido efetivamente realizada. Ainda assim, é uma criatividade fiscal contraproducente da gestão pública pela perda de transparência e da impessoalidade do sistema orçamentário.

A seguir, apresentam-se os principais resultados do governo federal no primeiro trimestre de 2022, segundo o Boletim Resultado do Tesouro Nacional, Vol.28, n.3, 28/04/2022. Considerando-se o indicador fiscal mais usado no país, o Resultado Primário do Governo federal passou de um superávit de R\$ 24,2 bilhões no primeiro trimestre de 2021 para R\$ 49,6 bilhões no primeiro trimestre de 2022, o que significa um aumento real (IPCA) de 86% entre esses dois primeiros trimestres desses anos. Essa ampliação do Superávit Primário deve-se ao aumento real de 14% da Receita Total e de 12,7% de aumento real da Receita Líquida de Repartição de Receitas, em função da retomada da atividade econômica e também do retorno da inflação que, conjuntamente, aumentam a base de arrecadação.

A Despesa Primária também apresentou crescimento real (+7,6%), mas inferior ao aumento da Receita Líquida federal. Ao final do primeiro trimestre de 2022, o Superávit Primário do governo federal foi de R\$ 49,6 bilhões. Contribuiu para isso o Resultado do Tesouro, positivo em R\$ 105 bilhões, enquanto a Previdência apresentou Déficit Primário de R\$ 55,5 bilhões nesse primeiro trimestre de 2022.

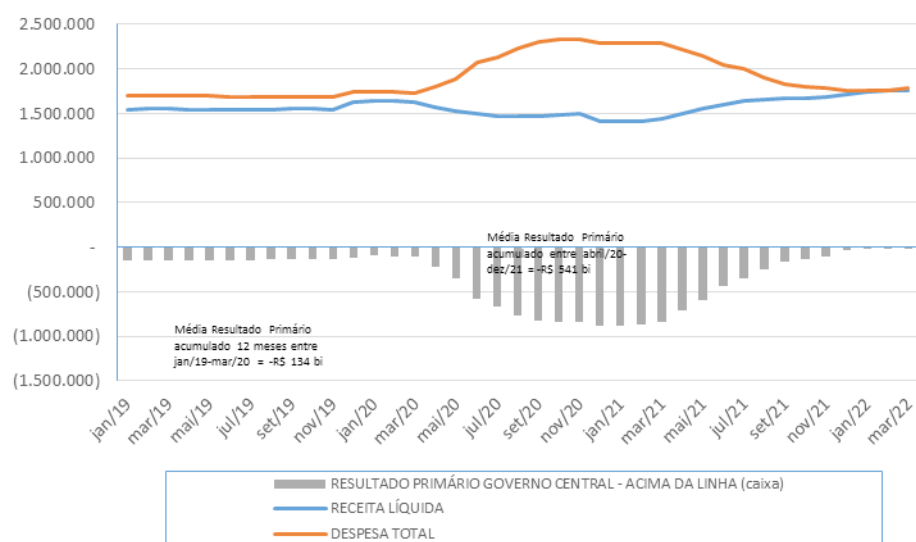
No Gráfico 1, apresenta-se o desempenho da Receita Federal Líquida de Transferências obrigatórias a Estados e Municípios, a Despesa Federal Total Não Financeira e o Resultado Primário desde janeiro de 2019, em valores acumulados em 12 meses, a preços de março de 2022 (IPCA). Destaca-se que o Déficit Primário, embora relativamente pequeno em uma situação de baixo

crescimento econômico, foi fortemente elevado durante o período da pandemia, entre abril de 2020 até o final de 2021, e foi eliminado no início de 2022. Há que se ter em consideração, contudo, que os meses iniciais do ano têm apresentado um desempenho positivo, pois o grosso das despesas passa a ocorrer a partir de maio.

Entre abril de 2020 e abril de 2021, concentrou-se a principal parte das despesas de apoio a pessoas e Es-

tados e Municípios, sendo que boa parte das medidas de apoio aos entes subnacionais tinha como contrapartida a proibição de reajustes dos servidores, de modo que o ano de 2022 deve apresentar a disputa por reajustes salariais previamente impossíveis por lei. Provavelmente, os eventuais reajustes ocorrerão ainda no primeiro semestre deste ano, visto que 2022 é um ano eleitoral e a legislação impede reajustes nos meses imediatamente anteriores à votação.

Gráfico 1 - Receita Líquida e Despesa Não Financeira da União, Valores Mensais Acumulados em 12 Meses, Jan/2019-Mar/2022. R\$ Milhões, Valores de mar/2022 (IPCA)



Fonte: STN, séries históricas.

Pelo lado das Receitas, destaca-se o aumento real (IPCA) de R\$ 26 bilhões do Imposto de Renda (+17%), devido principalmente ao ajuste anual das pessoas jurídicas, entre elas um acréscimo de R\$ 5 bilhões daquelas ligadas a atividades com *commodities*, assim como o aumento do recolhimento na fonte de aplicações financeiras, cujos rendimentos têm aumentado com a elevação dos juros na economia. Isso também impactou positivamente a arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) em R\$ 3,6 bilhões (+36%).

Outro fator que contribuiu para o crescimento da arrecadação federal no comparativo dos primeiros trimestres de 2022 contra 2021 foi o aumento real de R\$ 16 bilhões (43%) na Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL). Entre as Receitas não Administradas pela Receita Federal ocorreu um aumento de R\$ 11 bilhões em função da entrada de recursos pela cessão onerosa dos Campos de Sépia e Atapu (Campos de Santos) e de outros R\$ 11 bilhões por partilha de Exploração de Recursos Naturais, em função de aumento de produção de petróleo, do câmbio e do preço dessa

commodity.¹ Outra fonte importante de aumento de receita federal foi em Dividendos e Participações (R\$ 3,1 bilhões, ou seja, 156%), em função do pagamento de dividendos de R\$ 3,6 bilhões pela Caixa Federal sem contrapartida no primeiro trimestre de 2021.

Entre o primeiro trimestre de 2021 e o de 2022, pelo lado da Despesa Primária, destaca-se a redução real de R\$ 7 bilhões (8%) nas Despesas com Pessoal e Encargos, em função da não reposição da inflação, assim como o aumento de R\$ 11 bilhões (+48%) nas despesas com Abono e Seguro Desemprego e de aumento de R\$ 2 bilhões (+23%) relativos ao Auxílio Emergencial ainda no contexto das ações de combate à Covid-19.

Ressalte-se também o aumento de R\$ 2,4 bilhões (+39%) das despesas da União na complementação do financiamento do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). A Emenda Constitucional 108/2020, que criou o Novo Fundeb, agora permanente, ampliou a participação financeira do governo federal no financiamento da educação básica, passando de 12% para 15% do total do fundo entre 2021 e 2022. Cresceu também o volume de recursos de Subsídios, Subvenções e Proagro (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária), com aumento em R\$ 2,6 bilhões (+103%) em decorrência do aumento de R\$ 1,2 bilhão nos recursos do Proagro.

Entre as Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo destaca-se o aumento de R\$ 14 bilhões (+37%), com destaque ao aumento de R\$ 13 bilhões com despesas de Bolsa Família e Auxílio Brasil. Este último, apesar de urgente e fundamental dada a situação de grande pobreza no país, ainda carece da definição da origem dos recursos para seu financiamento por ser um programa de transferência de renda de caráter permanente e não mais temporário e renovado periodicamente, como era o caso do Programa Bolsa Família. Uma ideia que tem sido recorrentemente colocada é a modificação das regras fiscais em vigor, deixando esse programa fora da regra do teto de gastos (Emenda Constitucional 95/2016) como também sem a necessidade de indicação da fonte de recursos – nesse caso, deixando de lado a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

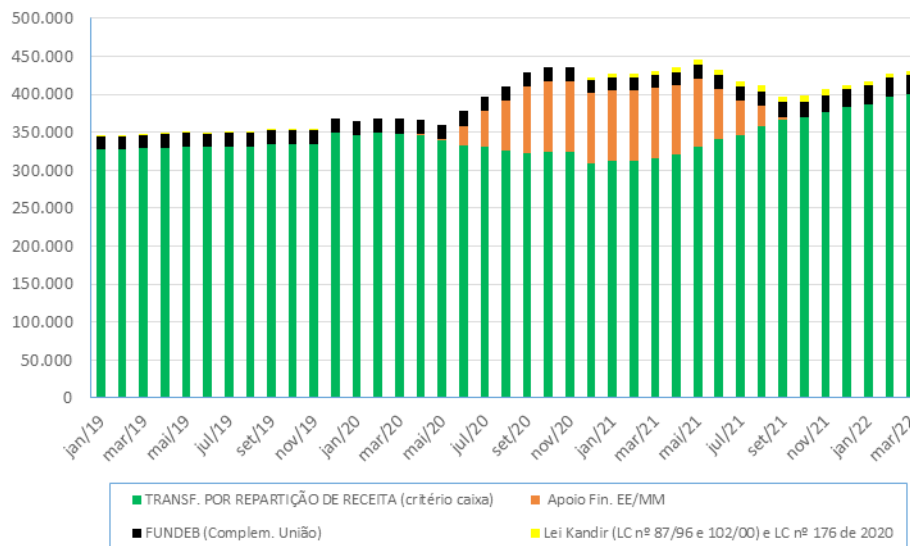
As Despesas Discricionárias, que normalmente são as variáveis de ajuste nas contas públicas federais, tiveram expansão neste primeiro trimestre de 2022 contra o primeiro trimestre de 2021, com aumento de R\$ 5 bilhões, dos quais os destaques são de R\$ 1,2 bilhão na Saúde e de R\$ 1 bilhão na Assistência Social.

Convém destacar que o sistema federativo brasileiro estabelece a participação dos entes subnacionais na arrecadação dos principais impostos federais, o Imposto de

Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). E, justamente para evitar a repartição de receitas com outros entes federativos, o governo federal, dotado de uma grande capacidade criativa e legal para estabelecer novos tributos, foi criando um conjunto de contribuições sobre bases variadas, que ampliavam sua capacidade de se financiar sem ter de repartir sua arrecadação adicional com Estados e Municípios, tornando o sistema tributário nacional um problema complexo e contraproducente.

Com a pandemia e a crise econômica que se seguiu, foi repassado auxílio financeiro aos entes subnacionais no montante de R\$ 78 bilhões em 2020, para recompor sua receita perdida com a crise, até porque a maioria das ações de combate à pandemia da Covid-19 foi realizada em níveis local e regional. No Gráfico 2, pode-se verificar a importância desse apoio financeiro a Estados e Municípios entre meados de 2020 e meados de 2021. Essa participação da Complementação do Fundeb pela União tem sido pouco representativa, mas tende a aumentar a partir de 2022. Já a Compensação Financeira a Estados e Municípios pela Desoneração do ICMS nas Exportações, conhecida como Lei Kandir, tem sido insignificante, o que afeta principalmente os maiores Estados exportadores. Esta é mais uma questão no imbróglia tributário e federativo da economia brasileira.

Gráfico 2 - Transferências a Estados e Municípios, Valores Acumulados em 12 Meses. R\$ Milhões, Valores de Mar/2022 (IPCA)



Fonte: STN, Séries Históricas.

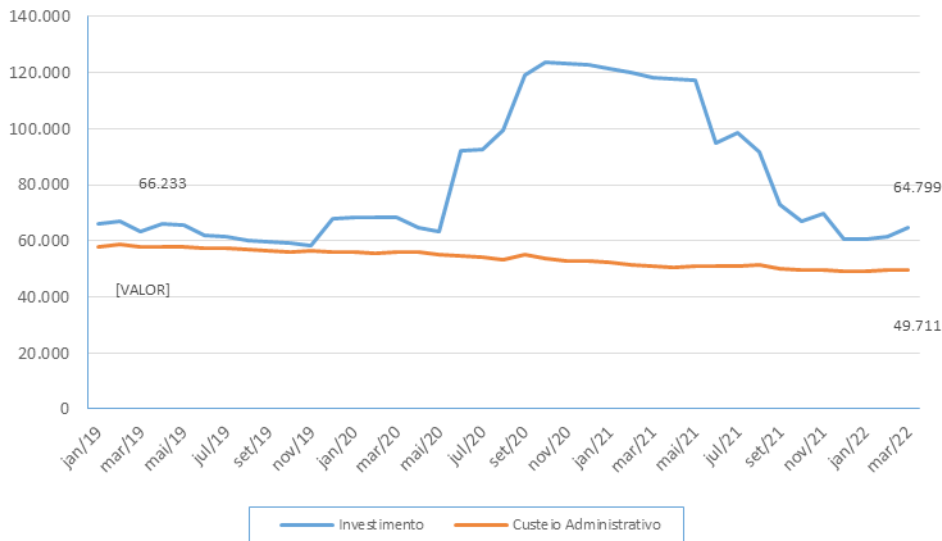
Em tempos de aplicação das regras fiscais existentes, as variáveis mais impactadas são o Custeio e o Investimento Públicos. No Gráfico 3, apresentam-se essas duas contas públicas do governo federal, em valores acumulados em 12 meses, reais de março de 2022 (IPCA) desde janeiro de 2019. Vê-se claramente que o que mais tem sofrido é o Custeio, declinante nesse período, de modo que apesar de não haver um fechamento ostensivo

de órgãos públicos ou programas federais, a maioria deles está perdendo sua capacidade operacional, fazendo declinar seu desempenho, ampliando-se a visão negativa sobre a eficácia dos serviços públicos.

Já o Investimento Público do governo federal apresentou aumento durante o período mais crítico da pandemia, entre meados de 2020 e meados de 2021, retornando ao seu antigo normal ao final de 2021.

Entre os Ministérios, e refletindo o apoio a grupos de interesse específicos, 25% do Investimento acumulado entre janeiro de 2019 e março de 2022 foi destinado ao Ministério da Defesa Nacional, seguido de 18% ao Ministério do Transporte, 11% ao Ministério da Educação e outros 11% para a Saúde – estes dois últimos os maiores em termos de participação no orçamento federal.

Gráfico 3 Investimento e Custeio da União, Valores Mensais Acumulados em 12 Meses, Valores de Março/2022 (IPCA). Jan/2019-Mar/2022



Fonte: STN, Séries Históricas.

1 Estados e Municípios também apresentaram um aumento de R\$ 6,8 bilhões (+61%) com arrecadação sobre rendimentos de exploração natural.

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