

# análise de conjuntura



## Finanças Públicas: Recuperação de Receitas e Disputa Permanentemente por Recursos

VERA MARTINS DA SILVA (\*)

Apesar dos efeitos nefastos de mais uma guerra numa importante região produtora de grãos e combustíveis e a conseqüente elevação de seus preços, levando inflação pelo mundo, as receitas públicas do governo federal têm apresentado um forte crescimento, o que lhe permite a ampliação de programas de transferência de renda compensatória. E isso é especialmente relevante com a aproximação do período eleitoral, em que os incumbentes têm usado uma criatividade fiscal singular dada a possibilidade de perda nas eleições.

No primeiro semestre de 2022, a Receita Líquida da União fechou em R\$ 939 bilhões, um crescimento real (IPCA) de 15% em relação ao mesmo semestre do ano anterior. A Despesa Primária Total no acumu-

lado do semestre foi de R\$ 885 bilhões, aumento real de 1,2%. Como consequência, foi obtido um Resultado Primário no governo central de R\$ 53,6 bilhões no primeiro semestre de 2022, contra um Déficit Primário de montante semelhante no primeiro semestre de 2021. O resultado primário positivo foi causado, como de costume, por um resultado positivo do Tesouro, que no primeiro semestre de 2022 atingiu R\$ 228 bilhões e um resultado negativo da Previdência de R\$ 171 bilhões.<sup>1</sup>

O desempenho recente de receitas e despesas primárias pode ser visualizado no Gráfico 1, onde se pode ver a situação de déficit primário desde o início de 2018, a expansão drástica das despesas referentes ao combate à pandemia

da Covid-19, especialmente o auxílio a pessoas em vulnerabilidade econômica enquanto ocorria uma redução nas receitas reais. A partir do final de 2021, a tendência é de retorno ao equilíbrio primário. No Gráfico 2 apresenta-se o Resultado Primário, acumulado em 12 meses a valores de junho de 2022 (IPCA), que reflete o resultado de receitas e despesas não financeiras da União. Mais uma vez, fica clara a existência de um déficit primário agravado pelas crises múltiplas associadas à pandemia da Covid-19 e a tendência de recuperação desse indicador a partir do início de 2022.

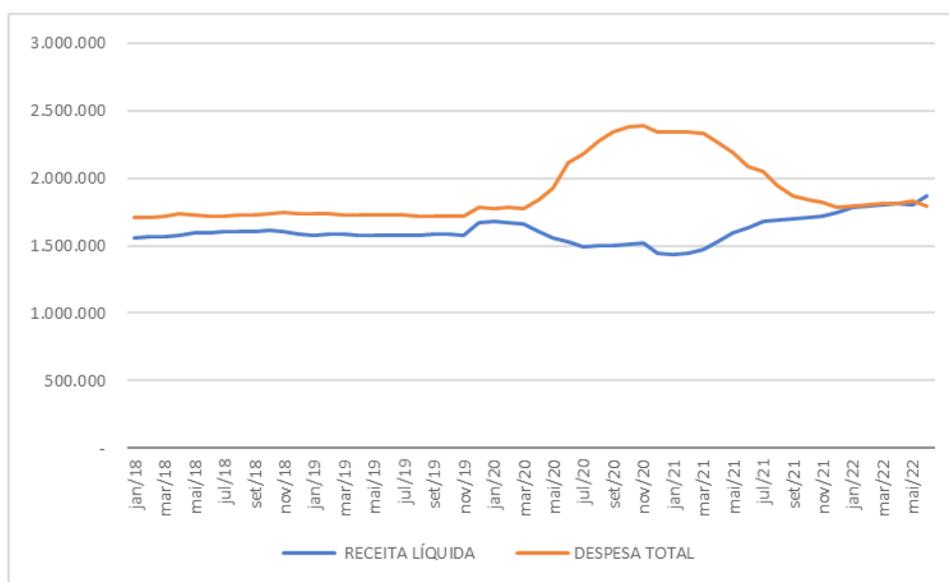
O efeito positivo da recente recuperação das receitas sobre as finanças públicas foi também compartilhado por Estados e Municípios. Em

termos reais (IPCA), o acréscimo de receitas transferidas aos entes subnacionais foi de R\$ 41 bilhões (+21%), dos quais R\$ 21 bilhões pelos fundos constitucionais de repartição de receitas e R\$ 12 bilhões por receitas decorrentes de exploração de recursos naturais.

Em relação às receitas, o grande destaque foi a expansão real (IPCA) do Imposto de Renda (IR) em R\$ 60 bilhões (+20%), dos quais R\$ 34,5 bilhões na arrecadação do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ) e R\$ 25,6 bilhões do Imposto de Renda Retido na Fonte

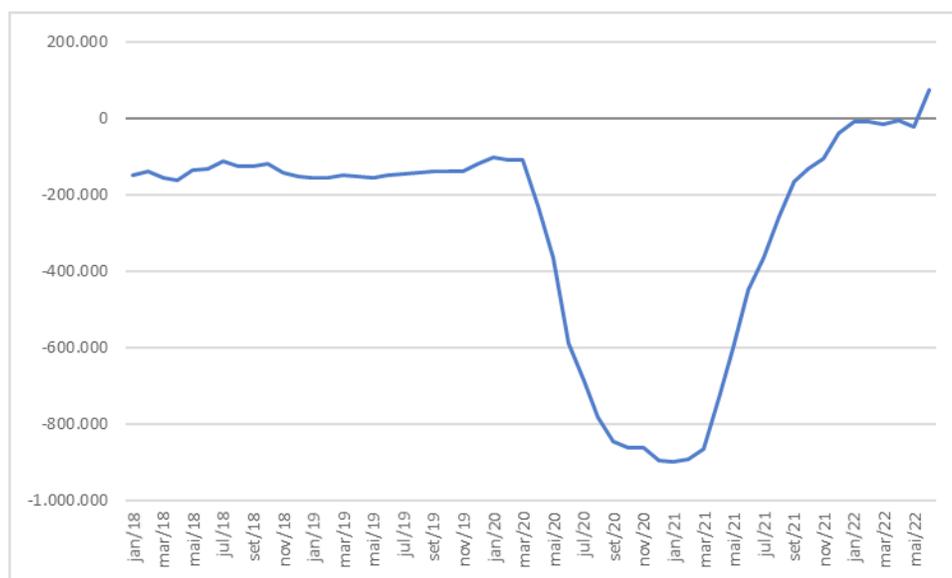
(IRRF). No caso das pessoas jurídicas, houve um acréscimo atípico de R\$ 6 bilhões relacionado a empresas que trabalham com *commodities*, cujos preços sofreram forte elevação. No caso do Imposto de Renda Retido na Fonte, o destaque é o acréscimo de R\$ 16 bilhões decorrentes de aplicações de capital em renda fixa, pelo aumento dos montantes aplicados com juros crescentes, como também de R\$ 8 bilhões referente a rendimentos do trabalho, uma vez que o emprego tem se expandido.

Gráfico 1 - Receitas e Despesas Primárias Mensais do Governo Central  
Jan/2018-Jun/2022, R\$ Milhões, Valores de Jun/2022 (IPCA)



Fonte: Séries Históricas, STN.

Gráfico 2 - Resultado Primário do Governo Central, Acima da Linha. Jan/2018-Jun/2022, R\$ Milhões Acumulado em 12 Meses, Valores de Junho/2022 (IPCA)



Fonte: Séries Históricas/STN.

Além do aumento do recolhimento do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas por parte das empresas foi substancial também a expansão real da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) de R\$ 25 bilhões (+39%) e de R\$ 5,9 bilhões do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) (+25%) devido ao aumento das operações de crédito e de operações com títulos mobiliários, também aqui resultante da maior aplicação em ativos financeiros tributados.

Entre os tributos gerenciados pela Receita do Brasil, ocorreram paralelamente algumas reduções significativas da arrecadação em termos reais. É o caso da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), que teve queda real de R\$ 7,8 bilhões (-5,5%), especialmente pela zeragem de alíquotas sobre querosene da aviação, diesel e biodiesel e GLP.

O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) também apresentou uma queda real de R\$ 7,2 bilhões (-18%), especialmente em função da redução de 35% nas alíquotas de amplo conjunto de produtos, exceto fumo (Decreto 11.055/2022). Em decorrência das reduções de alíquotas, também o Imposto sobre Importação sofreu redução de R\$ 6 bilhões (-17%) no comparativo desses dois primeiros semestres de 2021 e 2022.<sup>2</sup>

A Arrecadação Líquida para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) teve expansão real de R\$ 18,6 bilhões (+8%) em decorrência do crescimento de 38% na arrecadação sob o regime fiscal *Simple Nacional* e da expansão de empregos formais.<sup>3</sup> Nesse mesmo período de comparação, as Despesas Previdenciárias apresentaram aumento de R\$ 11 bilhões (+2,7%). A

menor expansão das Despesas Previdenciárias decorre principalmente devido às novas regras de acesso aos benefícios previdenciários (reforma da Previdência) e aos pagamentos de precatórios ligados ao sistema previdenciário, cujos pagamentos das maiores dívidas foram diluídos para os próximos anos. Para se ter uma ideia do impacto das novas regras de pagamento de precatórios, no primeiro semestre de 2022 os precatórios pagos foram de R\$ 8,2 bilhões, enquanto no primeiro semestre de 2021 haviam sido pagos R\$ 18,1 bilhões.

Quanto às Receitas Não Administradas pela Receita Federal do Brasil, destacam-se montantes expressivos de Concessões e Participações, que tiveram um aumento real de R\$ 39 bilhões, dos quais R\$ 11,6 bilhões provenientes da venda de volumes excedentes de cessão onerosa de campos da Bacia de Santos e R\$ 26,6 bilhões pela outorga de novos contratos de geração de energia elétrica.

As receitas da União decorrentes de pagamentos de Dividendos e Participações também tiveram forte impacto positivo nas contas fiscais, com uma expansão de R\$ 29 bilhões (+180%) no primeiro semestre de 2022. A expansão de dividendos da Petrobras atingiu R\$ 15 bilhões e no caso do BNDES o acréscimo foi de R\$ 13,3 bilhões. Destaque também para o crescimento das Receitas por Exploração

de Recursos Naturais, principalmente do petróleo, que apresentaram aumento de R\$ 21 bilhões (+46%).

Pelo lado das despesas federais, houve uma queda expressiva de R\$ 40 bilhões (-73%) referentes a créditos extraordinários devido à redução de despesas com combate à pandemia da Covid-19. Além da redução de compras de vacinas e despesas ligadas ao Ministério da Saúde, ocorreu, principalmente, a redução dos montantes do Auxílio Emergencial a Pessoas em Condições de Vulnerabilidade. Entre janeiro e junho de 2022 foram gastos R\$ 3,4 bilhões contra R\$ 31 bilhões no primeiro semestre de 2021. Efetivamente, os programas de redistribuição direta de renda têm sido modificados ao longo de 2022 e ressurgem com novas denominações, formatos e classificações dentro do orçamento, conforme será visto posteriormente.

O segundo maior grupo de despesas depois da Previdência são as despesas de Pessoal e Encargos da União, que sofreram uma redução importante tanto em termos nominais como reais, com queda real de R\$ 22 bilhões (-12%), expressando o aperto feito sobre o funcionalismo federal para obtenção de superávit em suas contas. Também nessa linha de contenção de gastos, outro item de redução expressiva foram as despesas com Precatórios de Custeio e Capital, que tiveram redução real de R\$ 11 bilhões

(-57%), resultado de mudanças nos critérios de pagamento dos precatórios (Emendas Constitucionais 113 e 114 de 2021).

Entre as despesas federais que aumentaram, destaque para a expansão de Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo em R\$ 31,5 bilhões (+40%) explicada pelo aumento de despesas com o Bolsa Família e Auxílio Brasil. Outro grupo com forte expansão foram as Despesas Discricionárias: houve aumento de R\$ 20 bilhões (+45%), com expansão em R\$ 14 bilhões na Saúde e R\$ 2,4 bilhões na Assistência Social. Este conjunto de despesas efetivamente deixou de ser extraordinário para ações de combate à Covid-19, passando a fazer parte dos programas regulares do governo, mesmo que com outros critérios.

As despesas com Abono Salarial e Seguro Desemprego tiveram crescimento de R\$ 11,4 bilhões (+34%), neste caso explicado por mudanças no calendário de pagamentos do Abono Salarial. Destaque também para o aumento de R\$ 6 bilhões em Subsídios, Subvenções e no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), e de R\$ 5,7 bilhões em Complementação da União ao Fundef/Fundeb – resultado da ampliação da base de arrecadação dos fundos e do aumento da participação da União no Fundeb, ocasionado pela Emenda Constitucional 108 de 2020 e Lei 14.113 de 2020, que tornaram o

Fundeb permanente e ampliaram os aportes da União ao longo dos próximos anos.

Um instrumento para o controle da expansão dos gastos públicos é a regra do *teto de gastos* que limita o crescimento de um conjunto abrangente de despesas primárias federais ao crescimento da inflação medida pelo IPCA do ano anterior. O *teto de gastos* (Emenda Constitucional 95/2016), apesar de já ter sofrido modificações que simplesmente lançam várias despesas de interesse do Poder Executivo para fora do teto, reduzindo sua eficácia como regra fiscal crível, ainda sobrevive, pelo menos para o controle de algumas despesas públicas de interesse. Segundo apresentação do relatório do Tesouro Nacional, as despesas acumuladas até junho de 2022 sujeitas ao teto corresponderam a 50,1% do limite permitido, o que parece bem razoável em termos da execução orçamentária do exercício. Contudo, segundo a mesma fonte, dada a expansão natural dos gastos obrigatórios, seria necessário um bloqueio de cerca de R\$ 13 bilhões para se chegar ao final do ano dentro dos limites estabelecidos, sem configurar gestão fiscal irresponsável. Com o passar do tempo, a regra do teto vai ficando cada vez mais sujeita a manipulações criativas, e o que era para durar por até 20 anos só foi uma regra efetiva em seus três primeiros anos de vigência.

Além da regra do teto que constrange o crescimento real global de uma série de gastos primários, ainda existe a regra de meta fiscal, estabelecida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). No caso da LDO aprovada para 2022, a meta fiscal prevê déficit primário de R\$ 170 bilhões, mas com a recuperação das receitas e o controle das despesas, o Déficit Primário foi revisado para R\$ 47 bilhões em 2022.

Outra regra fiscal em vigor é a Regra de Ouro, que permite operações de crédito apenas para financiamento de despesas de capital e não para financiar despesas correntes. Apesar de seu cumprimento ser verificado apenas no final do ano fiscal, seus componentes devem ser gerenciados ao longo do ano, e em caso de inadequação é possível pedir autorização do Congresso para o uso de créditos extraordinários para fechar as contas.<sup>4</sup> Em 2022, seu cumprimento não parece que será problemático, dado que as Despesas de Capital estão estimadas em R\$ 1.721 bilhões enquanto as Receitas de Operações de Crédito que dão suporte a essas despesas estão estimadas em R\$ 1.701 bilhões, com uma provável sobra de R\$ 20 bilhões. Contudo, isso não significa a implementação de um vigoroso volume de Investimentos Públicos, que estão estimados para o ano atual de 2022 em apenas R\$ 42,3 bilhões e R\$ 65 bilhões em Inversões Financeiras. Na verdade, o grosso das despesas de capital refere-se a

um volume expressivo de amortizações de dívida pública federal, de R\$ 1.614 bilhões em 2022.

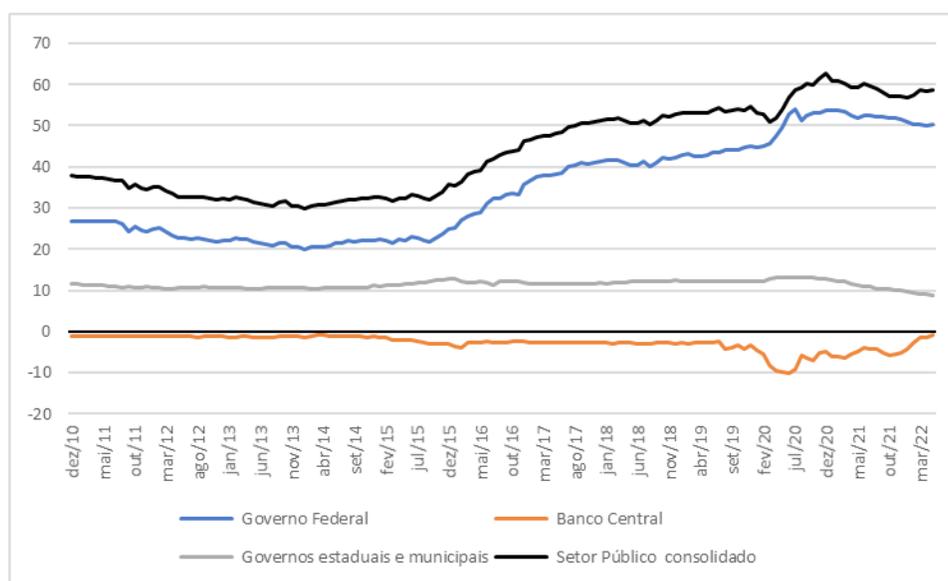
A LDO 2023, ainda sem vetos ou sanção presidencial no momento da elaboração deste artigo, originalmente chamada de PLN5/2022, acabou aprovada no Congresso Nacional sem a impositividade das emendas do relator, que poderiam chegar a R\$ 19 bilhões em 2023. Este mecanismo, chamado de orçamento secreto (ou RP9), representa um suborçamento paralelo com fortes indícios de irregularidades, afrontando os princípios de planejamento e impessoalidade no uso dos recursos públicos.

Quanto aos parâmetros macroeconômicos previstos pela LDO para 2023, a previsão para o Produto Interno Bruto (PIB) é de crescimento de 2,5%, e o mesmo percentual em 2024 e 2025. No caso da inflação, a perspectiva é de um Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 3,3% em 2023 e 3% em 2024 e 2025, e a taxa Selic em 10% no acumulado em 2023. Há uma meta indicativa de Déficit Primário de R\$ 65,9 bilhões (0,63% do PIB) para o orçamento fiscal e da seguridade social em 2023, excluindo os sistemas Petrobras e Eletrobras, como usual. Apenas para 2025 está previsto um retorno à obtenção de superávit primário, de modo que o uso de superávit primário para controle da dívida pública ainda não é opção no curto prazo.

No caso da dívida pública do governo consolidado, na previsão da LDO deverá haver uma estabilidade da dívida bruta em relação ao PIB em torno de 80% nos anos de 2023, 2024 e 2025. Já a dívida líquida em relação ao PIB deve apresentar uma trajetória crescente, passando de 61,82% em 2023 para 63,98% em 2024 e 65,41% em 2025. O Gráfico 3 apresenta o desempenho

da Dívida Líquida do Setor Público desde dezembro de 2010, destacando-se que o grosso da expansão da dívida líquida ocorre no âmbito da União, que não segue regras de limites, ao contrário de Estados e Municípios, que devem seguir regras de ajuste da relação Dívida sobre a Receita Corrente Líquida desde a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000.

Gráfico 3 - Dívida Líquida do Setor Público Sobre o PIB (%). Dez/2010 - Mai/2022



Fonte: Séries Históricas/Bacen.

Apesar de as regras fiscais supostamente restringirem a expansão do gasto público, o fato é que, mesmo no caso de regras constitucionais, teoricamente mais estáveis e duradouras, no caso brasileiro a criatividade e flexibilidade imperam, notadamente em períodos eleitorais. No atual momento, com o agravamento da inflação pelas altas dos preços dos combustíveis e uma grande parcela da população com insuficiência de renda, o Executivo Federal enviou ao Congresso e já foi aprovada a Emenda

Constitucional 123, de 14 de julho de 2022, com o reconhecimento de “estado de emergência” em 2022, o que permite ampliação e criação de gastos assistenciais no período eleitoral. Além disso, não será necessário informar as fontes fiscais de financiamento dos programas, que poderão ser financiados por operações de crédito, driblando a *regra de ouro*. E na linha de jogar as regras fiscais para o espaço, essa expansão de gastos também não deverá entrar nos cálculos de resultado primário e no limite do

teto de gastos do Executivo Federal.

Esta mesma emenda constitucional estabelece um regime de incentivo aos biocombustíveis, com a manutenção de alíquotas mais favoráveis em relação aos combustíveis fósseis por 20 anos e com compensação financeira a Estados e Municípios em decorrência dessa vantagem. Esta medida acabou sendo necessária para a manutenção da política de incentivo aos biocombustíveis, pois as alíquotas

do ICMS sobre combustíveis fósseis já haviam sido reduzidas anteriormente pela Lei Complementar 194, de 23 de junho de 2022.

A partir da promulgação dessa lei, os combustíveis, gás natural, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo passaram a ser considerados como essenciais e não supérfluos, e, portanto, não podendo ser submetidos a alíquotas acima das alíquotas das operações em geral. E como esses bens e serviços são oferecidos por Estados e Municípios, que têm usado essas atividades como grande fonte de receitas fiscais, as eventuais perdas de receitas dos Estados e Municípios devem ser compensadas quando as perdas superarem 5% da arrecadação de 2021. Isso deve ser feito com descontos nas parcelas que Estados e Municípios devem pagar à União por endividamento entre eles. Com a queda

da arrecadação estadual, vários Estados já judicializaram a questão do encontro de contas dos valores devidos à União, para evitar a repetição da prolongada novela referente às compensações das perdas sofridas por eles pela Lei Kandir. Isto é uma amostra dos problemas que uma reforma tributária abrangente deve enfrentar.

redução das alíquotas médias efetivas de importação foi de 24,6% no período.

- 3 Entre o início de janeiro e final de junho de 2022, o saldo de novos vínculos empregatícios foi de 1.334.791, segundo o Novo Caged. Durante o ano de 2021, o crescimento do saldo de contratações foi de 2,8 milhões, aos quais se uniram metade desse saldo no primeiro trimestre de 2022, propiciando aumento da base de arrecadação previdenciária.
- 4 Notar como as regras fiscais são geralmente dotadas de uma flexibilidade elegante.

---

1 Valores a preços de junho de 2022 (IPCA). O total acumulado em 12 meses do déficit previdenciário foi estimado pelo Tesouro Nacional em R\$ 374 bilhões (4,6% do PIB), sendo R\$ 105 bilhões referentes ao Regime Próprio de Civis e Militares e R\$ 269 bilhões referentes ao Regime Geral da Previdência (RGPS).

2 Segundo o Resultado do Tesouro Nacional, Vol.28, n.6, 28/07/2022, p.8, Nota 1, a

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