

análise de conjuntura



Finanças Públicas: 2022, Um Ano Fiscal Inusitado

VERA MARTINS DA SILVA (*)

Contrariando as expectativas de um rombo fiscal elevado na passagem para um novo governo, no ano de 2022 o governo federal apresentou um Resultado Primário positivo, depois de anos de resultados deficitários. Contudo, esse resultado foi obtido por um conjunto de fatores entre os quais se destaca um excepcional aumento de receitas ligadas à exploração de petróleo e derivados associado ao uso abusivo de recebimento de dividendos da Petrobras e de recursos provenientes de desestatização.

Pelo lado da despesa, concomitantemente ao forte controle de despesas em vários programas governamentais, ocorreram gastos com

a execução de emendas parlamentares impositivas que viabilizaram a flexibilização de regras fiscais e eleitorais, permitindo a expansão de alguns gastos a grupos de interesse específicos. O desequilíbrio fiscal permanece com a previsão de retorno a situações deficitárias no futuro próximo. A seguir são apresentadas informações sobre as finanças federais consolidadas do ano fiscal de 2022.¹

Ocorreu um crescimento expressivo da receita pública entre 2021 e 2022, resultado que beneficiou os diversos níveis de governo. A Receita Total do governo central aumentou em R\$ 381 bilhões entre 2021 e 2022, o que representa um aumento nominal de 20% e um au-

mento real de 10%.² Parte disso foi transferida a Estados, Municípios e Distrito Federal por repartição de receitas. Essas transferências tiveram um aumento de R\$ 106 bilhões, um aumento nominal de 29% e real de 18,5%. No caso do Governo Federal, a ampliação da sua Receita Líquida foi de R\$ 277 bilhões, aumento nominal de 17,5% e real de 7,7%.

Pelo lado da despesa, apesar de ter ocorrido expansão em 2022, em R\$ 188 bilhões, +2,1% real, foi inferior ao crescimento da receita federal líquida de transferências. Com isso, o Resultado Primário passou de deficitário em R\$ 35 bilhões em 2021 para superavitário em R\$ 54 bilhões em 2022. O

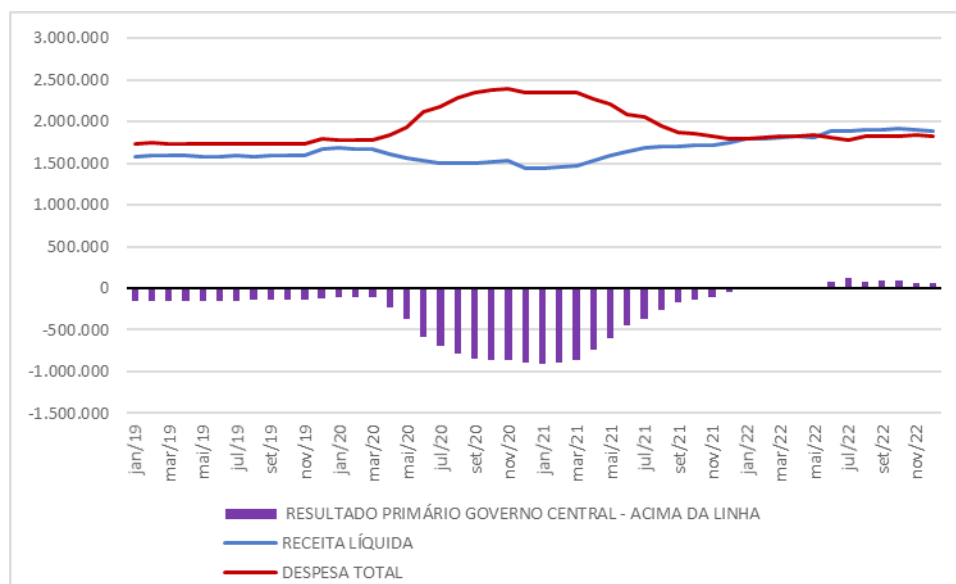
Superávit Primário ocorreu preponderantemente pelo resultado positivo do Tesouro Nacional, com aumento de R\$ 103 bilhões, +36% real, enquanto a Previdência continuou apresentando déficit. No comparativo entre 2021 e 2022, houve uma expansão do déficit previdenciário em R\$ 14 bilhões, o que significou aumento nominal do déficit previdenciário em 5,6%, mas apresentou uma queda real de 4,3% (IPCA). É bom lembrar que a última reforma da previdência (2019) conseguiu reduzir o crescimento do déficit da Previdência ao ampliar os requisitos mínimos para obtenção de benefícios assim como também reduziu seus valores de entrada.

No Gráfico 1 são apresentadas as contas de Receita Líquida da União, sua Despesa Primária e Resultado Primário, valores acumulados em 12 meses, atualizados pelo IPCA/IBGE. Depois de uma sequência de déficits primários, fortemente exacerbados a partir de abril de 2020 pelas despesas extraordinárias decorrentes de ações de enfrentamento à pandemia da Covid-19,³ já em abril de 2021 a receita segue uma trajetória de crescimento e as despesas extraordinárias passam a ser reduzidas.

Em janeiro de 2022, o Resultado Primário tende ao equilíbrio e passa a ocorrer a obtenção de Superávit Primário a partir de junho

de 2022. Nos últimos seis meses de 2022, o Superávit Primário médio obtido no acumulado de 12 meses foi de R\$ 82 bilhões. Entretanto, esses resultados fiscais positivos nos últimos meses de mandato do governo Bolsonaro foram obtidos com a contenção de despesas, especialmente pelo não reajuste de vencimentos dos servidores federais, assim como pela não reposição daqueles que se aposentaram, com reflexo na capacidade operacional de inúmeros órgãos públicos. Enquanto isso, já no período eleitoral foram destinados recursos fiscais a vários grupos de interesse como compensação por perda de renda e para combate à pobreza.

Gráfico 1 - Receita Líquida, Despesa Primária e Resultado Primário da União, Valores Mensais Acumulados em 12 Meses (IPCA), R\$ Milhões. Jan/2019 a Dez/2022



Fonte: Séries Históricas, STN/MF.

Entre os tributos administrados pela Receita Federal, entre 2021 e 2022, o grande destaque foi o crescimento da arrecadação do Imposto de Renda (IR), que aumentou em R\$ 149 bilhões, aumento nominal de 28% e real de 18%. Entre as várias modalidades de arrecadação pelo IR destaca-se o aumento de R\$ 37 bilhões referentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte de Aplicações Financeiras, em função do aumento de juros da dívida pública que atraíram expressivos volumes de capitais em 2022. Já o Imposto de Renda Retido na Fonte do Trabalho aumentou em R\$ 11 bilhões. O desempenho da arrecadação do IR das pessoas jurídicas foi o mais extraordinário, com aumento de R\$ 53 bilhões (+22% real). Esse desempenho excepcional foi acompanhado pela arrecadação da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL), com aumento de R\$ 44 bilhões, aumento real de 27%. Também a arrecadação do Imposto

sobre Operações Financeiras (IOF) apresentou aumento de R\$ 10 bilhões (+11% real) na arrecadação entre 2021 e 2022, também em função do aumento da movimentação de aplicações em renda fixa.

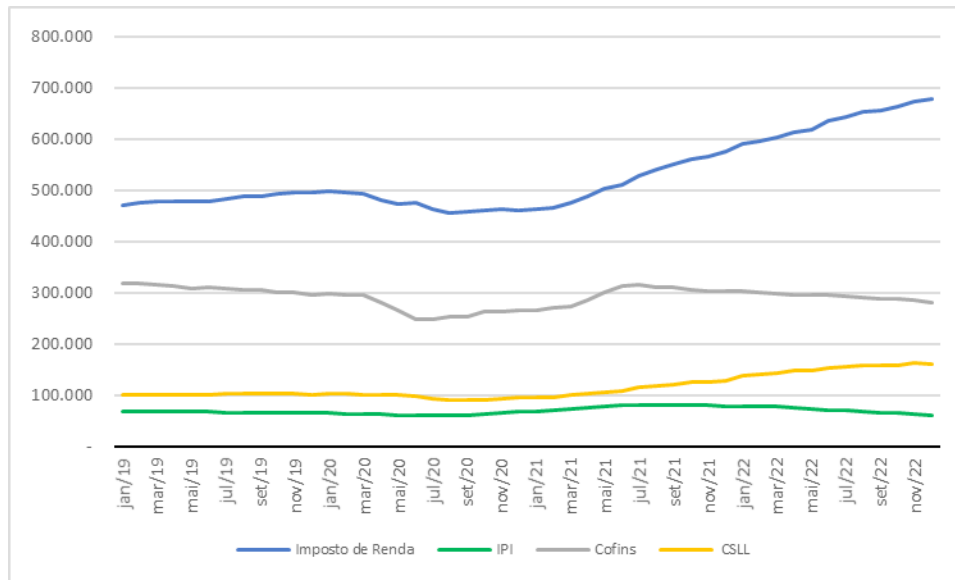
No sentido contrário, a Arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) apresentou queda de R\$ 11,4 bilhões; uma queda nominal de 16% e queda real de 23%, devido à redução das alíquotas do IPI em 35%, que não foi compensada pelo aumento da venda de produtos industrializados nacionais ou pela desvalorização da moeda, no caso do IPI sobre os produtos industrializados importados.

Apesar de ter apresentado uma expansão nominal de R\$ 2,2 bilhões, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) apresentou em termos reais (IPCA), uma redução de arrecadação de R\$ 23 bilhões (8%), básica-

mente em função da zeragem das alíquotas sobre combustíveis, resultado da aplicação da política de combate à inflação dos preços dos combustíveis. Também nessa linha de combate à pressão inflacionária dos derivados de petróleo, a contribuição CIDE Combustíveis teve redução de R\$ 24 bilhões (-19% real).

O Gráfico 2 apresenta o desempenho das principais fontes de receita recorrentes da União, destacando-se a expansão da arrecadação do IR a partir de março de 2021, trajetória também seguida pela Contribuição sobre o Lucro Líquido, lembrando que esta contribuição não passa de um imposto de renda disfarçado, para não ser compartilhado com Estados e Municípios. Destaca-se também uma trajetória declinante na arrecadação do IPI, pois este tem tido suas alíquotas reduzidas ao longo dos últimos anos.

Gráfico 2 - Principais Fontes de Receita Recorrente da União, Valores Acumulados em 12 Meses. R\$ Milhões (IPCA). Jan/2019 a Dez/2022



Fonte: Série Históricas STN/MF.

A Arrecadação Líquida do Regime Geral da Previdência Social teve expansão de R\$ 73,5 bilhões, aumento nominal de +16% e real de 6,3%. Contribuíram para esse desempenho a melhora no mercado de trabalho com expansão de 2 milhões de empregos formais durante 2022, segundo o Novo Caged, e a expansão real da massa salarial em 12% entre o terceiro trimestre de 2021 e terceiro trimestre de 2022 (PNADC/IBGE). Também nesse sentido da retomada das atividades pós-pandemia, ocorreu uma ampliação real de 13% na arrecadação do Simples Nacional, seguindo a tendência de retomada do mercado de trabalho.

Entre as Receitas Não Administradas pela Receita Federal, receitas não recorrentes, os grandes destaques foram o aumento de receita de R\$ 43 bilhões de Dividendos e Participações (+85% real), aumento de R\$ 38 bilhões em Exploração de Recursos Naturais (+28% real)⁴ e R\$ 37 bilhões em Concessões e Permissões (+343%). O grosso desse aumento da receita federal está relacionado ao aumento dos preços do petróleo, o que permitiu uma base de cálculo ampliada para o

recebimento de dividendos da Petrobras, que sozinha representou um aumento real de R\$ 34 bilhões, sendo a maior taxa de distribuição de dividendos entre as petroleiras no mundo. No âmbito das concessões onerosas, em junho de 2022 ocorreu o pagamento total de R\$ 22,6 bilhões pela outorga da concessão de geração de energia elétrica pela Eletrobras ao governo federal.

No ano de 2022, as Despesas Primárias tiveram uma expansão relativamente menor em relação à receita, com um aumento de R\$ 188 bilhões, o que representa um aumento nominal de 12% e um aumento real de 2,1%. A maior expansão ocorreu nas Despesas Previdenciárias, com aumento de R\$ 87 bilhões, aumento de 12,3% nominal e de 2,6% reais. Destaca-se também o aumento de R\$ 18 bilhões no Seguro Desemprego e Abono Salarial, crescimento de 40% nominal e de 28% em termos reais. Mas o caso da expansão das despesas do Abono Salarial refletiu basicamente mudanças no calendário de pagamento, com impacto na base de comparação dessa despesa.

A União tem aumentado sua participação para o Novo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) desde a regra que tornou esse fundo permanente, Emenda Constitucional 108/2020. Em 2022, houve um acréscimo de R\$ 10,8 bilhões para essa complementação, aumento nominal de 49% e real de 37%. Outro item de despesa que apresentou um aumento relevante foi Subsídios, Subvenções e Proagro (de R\$ 8 bilhões), aumento nominal de 105% e real de 88%.

Também em 2022 ocorreu um novo Apoio Financeiro a Estados e Municípios de R\$ 6,4 bilhões, que não teve contrapartida em 2021 e foi originado de uma intensa e ainda não resolvida questão sobre compensações a serem efetuadas pela União pela redução da arrecadação estadual do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre combustíveis e energia elétrica, que em 2022 passaram a ter suas alíquotas máximas reduzidas visto que foram definidos como bens e serviços essenciais (Lei Complementar 194/2022).⁵ Outra despesa de impacto para o governo federal, sem contrapartida em 2021, foi a Despesa com Financiamento de Campanha Eleitoral, no montante extraordinário de R\$ 5 bilhões em 2022.

As Despesas com Pessoal e Encargos tiveram uma expansão de R\$ 8,6 bilhões – aumento nominal de 2,6% e queda real de 6,1%, como já dito pela política de contenção de

gastos com pessoal, especialmente do pessoal civil.

As Despesas com Créditos Extraordinários (exceto PAC) tiveram uma redução significativa, queda de R\$ 70 bilhões, o que representou uma queda real de 63%, especialmente pela redução de R\$ 114 bilhões em despesas associadas ao combate à Covid-19. Parte dessa queda foi compensada pelo aumento das despesas através do chamado pacote de bondades, em pleno período eleitoral, a Emenda Constitucional 123/2022, com a expansão do Programa Auxílio Brasil, Auxílio Gás, Auxílio a Transportadores Autônomos de Carga e Motoristas de Táxi e suplementação do auxílio do Programa Alimenta Brasil. Esses benefícios adicionais com pagamentos entre agosto e dezembro de 2022 alcançaram R\$ 36,6 bilhões, dos quais R\$ 25 bilhões referem-se ao Auxílio Brasil.

As Despesas Discricionárias, entre as quais as emendas parlamentares, aumentaram em R\$ 28 bilhões, tendo atingido R\$ 152 bilhões em 2022. Esse aumento nas discricionárias representou um aumento de 23% em termos nominais e 13,4% em termos reais.

Como já foi dito anteriormente, em 2022 foi obtido um Superávit Primário em função principalmente de aumento de receitas devido ao aumento dos preços do petróleo e derivados e da voracidade fiscal sobre os dividendos da Petrobras.

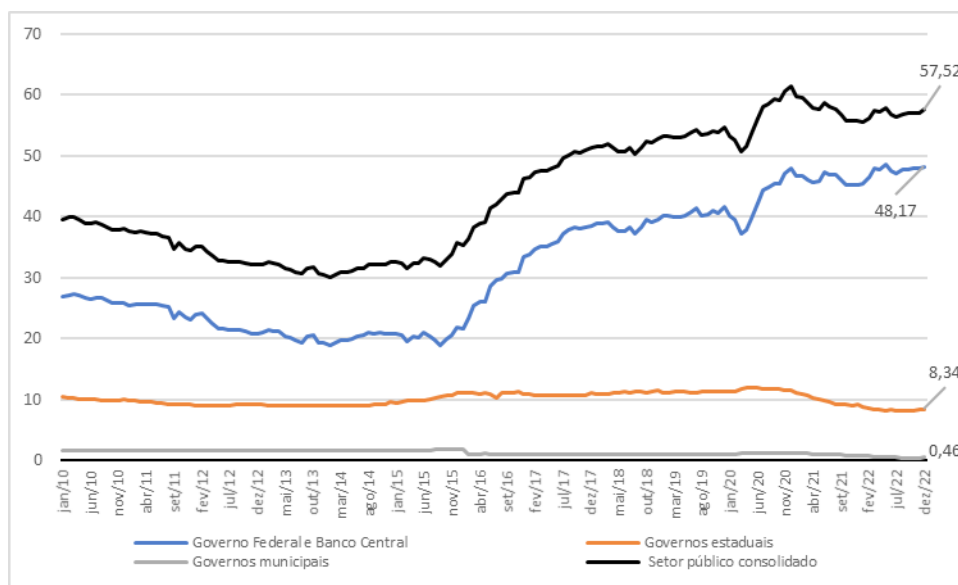
Contudo, há alta probabilidade de o mesmo evento não voltar a ocorrer no futuro próximo, de modo que a tendência é o retorno a um desequilíbrio fiscal primário crônico. Para 2023, a Lei de Diretrizes Fiscais, Lei 14.436 de 2022, prevê um Déficit Primário de R\$ 69 bilhões, sendo quase a totalidade no âmbito do governo central. Está previsto também um déficit de R\$ 37 bilhões para 2024 e um Superávit Primário de R\$ 31 bilhões apenas em 2024. E para a Dívida Bruta relativamente ao PIB está prevista uma relativa estabilidade, 79,6% em 2023, 80,3% em 2024 e 2024. No entanto, tudo muda segundo o ritmo da atividade econômica e da nova política fiscal que deve ser apresentada até agosto próximo pelo novo governo.

O Gráfico 3 apresenta a evolução da Dívida Pública Líquida entre janeiro de 2010 e dezembro de 2022 em relação ao PIB, indicando a forte expansão no período recente, em função na necessidade de financiamento de ações contra a pandemia da Covid-19, concentrada no governo federal, enquanto a Dívida dos Estados e Municípios tem ficado estável. A rigor, Estados e Municípios têm tido que se adequar às regras de limite de endividamento determinado já a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, que havia previsto também uma regra de controle da dívida da União, regulamentação que nunca ocorreu.

Convém destacar que já têm ocorrido mudanças nas regras fiscais por sucessivas alterações na regra do teto de gastos, com a excepcionalização de uma série de gastos como pagamento de precatórios, auxílios diversos e a promulgação da Emenda Constitucional 126/2022, a chamada Emenda da Transição. Esta ampliou o limite de gasto federal em 2023 em até R\$ 145

bilhões para atendimento do aumento dos benefícios de transferência de renda a pessoas em situação de vulnerabilidade social e permitiu uma série de movimentações entre receitas e despesas para ampliação de gasto em Investimentos e Transferências aos Estados e Municípios para financiar o novo piso dos profissionais de enfermagem.

Gráfico 3 - Evolução da Dívida Líquida em Relação ao PIB (%). Jan/2010 a Dez 2022



Fonte: Séries Temporais/Bacen.

O cipoal tributário tem sido acompanhado do labirinto orçamentário. E muito tem se falado sobre a necessidade de reforma tributária, porém bem menos notada é a complexidade orçamentária neste país, que também merece simplificação e adequação aos princípios de eficiência e transparência. Exemplo disso é que a Emenda Constitucional 123/22 renovou até 31 de dezembro de 2024 a existência do Fundo de Emergência, criado na entrada do Plano Real e que atualmente corresponde a 30% das receitas de contribuições e taxas da União, exceto as contribuições previdenciárias.

Já passou da hora de se fazer uma reforma fiscal mais abrangente, que incorpore não só a questão das re-

ceitas públicas como também das regras de alocação desses recursos. E nesse ponto seria importante a redefinição das atribuições dos poderes Executivo e Legislativo no que se refere ao orçamento público. Apesar da opacidade e indícios de fraude nas emendas parlamentares, a Emenda Constitucional 123/22, Emenda da Transição, ainda deixou o relator do orçamento com um volume significativo de recursos a seu alcance – R\$ 9,85 bilhões para o orçamento de 2023 –, o que pode gerar situações pouco republicanas na atuação parlamentar.

1 Cf. Resultado do Tesouro Nacional, Vol. 28, n. 12, 27/01/2023.

- 2 Os montantes referem-se a valores correntes, sem atualização pela inflação. Já as informações referentes a taxas reais de variação são resultado de atualização pelo IPCA/IBGE.
- 3 Auxílios a pessoas e empresas, despesas na área da saúde e apoio financeiro aos demais níveis de governo.
- 4 Desse total, R\$ 22 bilhões foram repassados aos outros entes subnacionais, um aumento real de 28% nesse tipo de transferência.
- 5 Essa questão de mudanças nas regras de tributação que atingem as receitas de Estados e Municípios promete ser uma fonte inesgotável de debate no âmbito da reforma tributária prometida para 2023. Apenas para exemplificar, a arrecadação do ICMS sobre energia elétrica caiu 13% entre 2021 e 2022 em termos nominais, enquanto a arrecadação sobre petróleo, combustíveis e lubrificantes, embora tenha encerrado o ano de 2022 com aumento nominal de 7%, não acompanhou a alta média de preços.

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