

# análise de conjuntura



## Finanças Públicas: Aumento de Gastos Públicos É a Nova Tendência

VERA MARTINS DA SILVA (\*)

Como esperado, com a mudança do grupo político no Executivo Federal e a aprovação da PEC da Transição o governo federal pode ampliar suas despesas neste ano inicial da nova administração, e os resultados do primeiro trimestre já indicam a nova condução da política fiscal. Há também uma forte possibilidade de crescimento real dos gastos públicos com a proposta do novo arcabouço fiscal, em discussão no Congresso Nacional.

### 1 As Contas Primárias do Governo Federal no Primeiro Trimestre de 2023

Entre janeiro e março de 2023, a Receita Total do governo federal

atingiu R\$ 587 bilhões. Isto representou aumento nominal de R\$ 16 bilhões, com aumento de +2,7% em relação ao primeiro trimestre de 2022, mas perdeu para a inflação medida pelo IPCA/IBGE, com redução real de 2,5%. Nesse primeiro trimestre, ocorreu a expansão de Transferência por Repartição de Receita em R\$ 8 bilhões, o que representou aumento nominal de 7,2% e aumento real de +1,7% em relação ao mesmo trimestre de 2022. Como resultado, a Receita Líquida da União apresentou aumento nominal de R\$ 7,8 bilhões entre os dois primeiros trimestres de 2022 e 2023, o que representou queda real de 3,5%. Por outro lado, no comparativo dos primeiros tri-

mestres de 2022 e 2023, a Despesa Primária Total aumentou em R\$ 26 bilhões (aumento real de +1,1%).

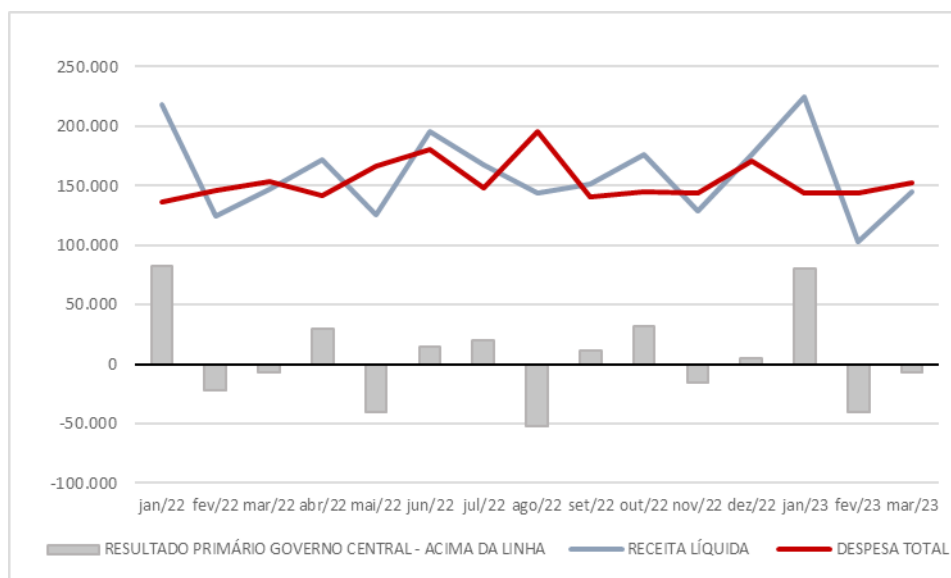
Como resultado da expansão real de despesas e da queda real das receitas, o Resultado Primário do Governo Central (diferença entre receitas e despesas não financeiras, calculado pelo Tesouro Nacional) apresentou queda de R\$ 50 bilhões no primeiro trimestre de 2022 para R\$ 31 bilhões no primeiro trimestre de 2023 – queda real de 40%, com o predomínio da redução do superávit primário do Tesouro Nacional, de R\$ 105 para R\$ 89 bilhões, redução real de 19% (IPCA). No caso da Previdência Social, apesar do aumento nominal

de R\$ 3,3 bilhões do déficit primário, em termos reais, ocorreu praticamente uma estabilidade desse indicador (+0,7%).

O Gráfico 1 apresenta a Receita Líquida e a Despesa Primárias do Governo Federal, assim como o Resultado Primário, em valores mensais desde o início de janeiro de 2022 até março de 2023, destacando-se como o Primário tende a ser positivo no início do ano, pois a execução orçamentária está no início. O Resultado Primário tende a ser negativo em alguns meses-chave, em função de pagamentos excepcionais – por

exemplo, o adiantamento de parte do décimo terceiro salário aos aposentados e pensionistas ou a entrada de recursos não recorrentes provenientes de privatizações. O gerenciamento do fluxo dos pagamentos tem sido preponderante durante a execução do orçamento através do contingenciamento das despesas e acompanhamento bimestral das despesas conforme as regras vigentes da Lei de Responsabilidade Fiscal desde 2000. Isto poderá ser alterado a partir de 2024 caso seja aprovado o novo arcabouço fiscal, apresentado posteriormente.

Gráfico 1 - Receita e Despesa Primária do Governo Federal, Jan/2022 a Mar/2023, R\$ Milhões, Valores Mensais (Valores Constantes de Mar/23 -IPCA)



Fonte: Séries Históricas, Tesouro Nacional.

No primeiro trimestre de 2023, entre as receitas federais, destaca-se o aumento de R\$ 11,6 bilhões (+6,2%) do Imposto de Renda (IR), especialmente devido ao aumento da arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte sobre Capital (R\$ 7,5 bilhões), em função de juros em níveis superiores ao passado recente e sobre o Rendimento do Trabalho (R\$ 4,2 bilhões), com a recuperação recente do mercado de trabalho.<sup>1</sup> O de-

sempenho das receitas previdenciárias foi também positivo, com aumento real de R\$ 7,6 bilhões (+5,9%).

Contudo, a maior parte das fontes de receita federais apresentou redução em termos reais neste primeiro trimestre de 2023. No caso dos tributos, o IPI caiu em termos reais R\$ 5,4 bilhões (-28%) devido à redução de alíquotas e à queda do dólar médio no caso dos produtos importados. A Contribuição sobre o Lucro

Líquido (CSLL) teve queda real de R\$ 6,2 bilhões (-11%) devido a uma base de comparação que teve aumentos atípicos no primeiro trimestre de 2022. No caso da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a queda foi de R\$ 4,1 bilhões (-5,7%) devido às reduções e desonerações referentes aos combustíveis em função da política de contenção de preços dos combustíveis. Entre as receitas não recorrentes, destaca-se a redução real drástica de R\$ 11 bilhões de Concessões e Permissões (-85%), que atingiu R\$ 2 bilhões no primeiro trimestre de 2023 contra R\$ 12,2 no primeiro trimestre de 2022.

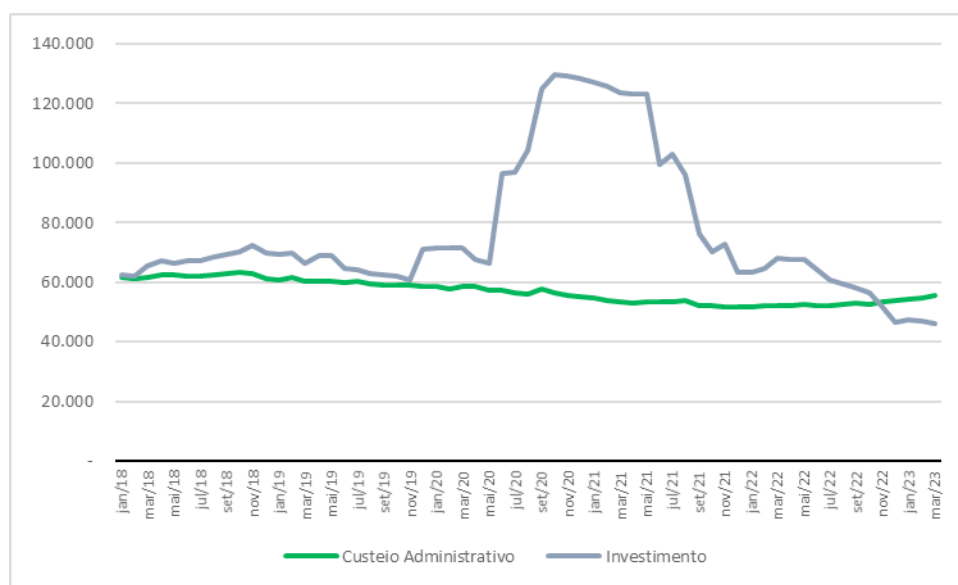
Entre as Despesas Primárias, o destaque foi a expansão real de R\$ 8 bilhões de Benefícios Previden-

ciários (+4,3%), o aumento real de R\$ 1,8 bilhões (+9,2%) das despesas de Benefícios de Prestação Continuada (BPC), o aumento de R\$ 2,3 bilhões da Complementação da União aos Fundos de Ensino Básico (Fundeb) (+25%), o que representa o aumento da contribuição da União estabelecido pela regra que tornou o Fundeb permanente.<sup>2</sup> Entre as reduções de despesas primárias houve a queda real de R\$ 15,4 bilhões (-44%) em Abono e Seguro Desemprego, em função de mudança do cronograma dos pagamentos do Abono Salarial, com a postergação de parte de seus pagamentos para julho de 2023. Ocorreu ainda no comparativo do primeiro trimestre de 2023 contra o primeiro trimestre de 2022 a redução real de R\$ 11,2 bilhões (-96%) nas despesas de Créditos

Extraordinários (exceto PAC), o que reflete a redução das despesas ainda decorrentes do combate à pandemia da Covid-19.

O Gráfico 2 apresenta a evolução acumulada em 12 meses de Investimento e Custeio do Governo Federal a preços de março de 2023 (IPCA). Destaca-se o declínio do custeio ao longo do tempo, refletindo a forte contenção de despesas não obrigatórias submetidas à regra do Teto de Gastos, que tem progressivamente reduzido o funcionamento eficaz de muitos órgãos estatais. Apesar de também ter sido objeto de controle das despesas, o investimento apresentou aumento entre março de 2020 e maio de 2021 em função de investimentos em saúde para enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Gráfico 2 - Investimento e Custeio Administrativo do Governo Federal, R\$ Milhões, Valores Mensais Acumulados em 12 Meses, Valores de Mar/2023 (IPCA)



Fonte: Séries Históricas, Secretaria do Tesouro Nacional.

## 2 A Dívida Pública

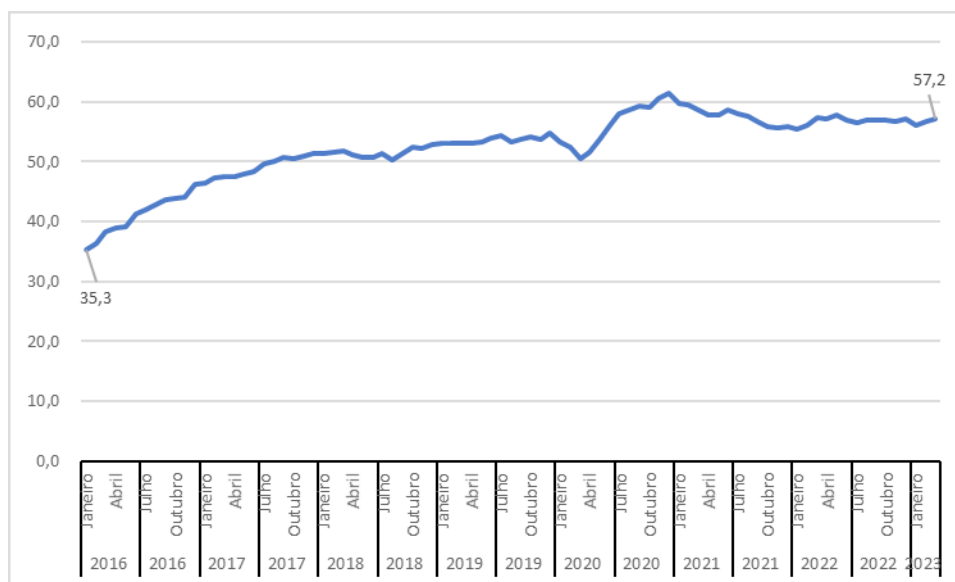
Segundo o Relatório Mensal da Dívida Pública Federal (DPF) de março de 2023, a DPF apresentou aumento nominal de 0,63% entre fevereiro e março de 2023, atingindo R\$ 5,9 trilhões em março. Esta variação deveu-se à apropriação positiva de juros, no valor de R\$ 56,98 bilhões, que contrabalançou o resgate líquido no valor de R\$ 20,31 bilhões. O custo médio acumulado da DPF passou de 10,21% a.a. em dezembro de 2022 para 11,10% a.a. Isto ocorreu principalmente devido ao aumento do custo da dívida em moeda estrangeira que, apesar de representar apenas cerca de 4% do total da dívida, foi afetada pela depreciação cambial.

A Reserva de Liquidez ou Colchão de Liquidez, que inclui as disponibilidades para pagamentos da dívida, amortizações e juros, foi de R\$ 973,56 bilhões em março de 2023, o que garante os próximos pouco mais de nove meses de pagamentos referentes à dívida pública federal. Em relação a março de 2022, houve uma queda nominal de 9,3%. Naquele mês, a Reserva de Liquidez era de R\$ 1,1 trilhão, o que é também um indicativo da mudança de prioridade na gestão pública.

O Gráfico 3 mostra a evolução da Dívida Líquida dos três níveis de governo em relação ao PIB estimado mensalmente desde janeiro de 2016, sugerindo uma tendência de crescimento desde então e refletindo efetivamente preocupação com o seu desempenho futuro. O pro-

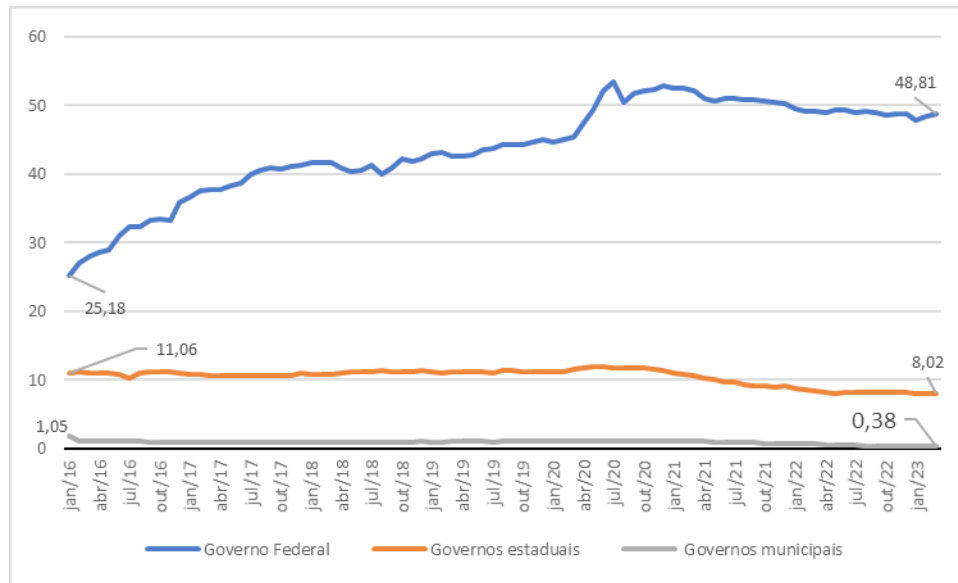
blema da expansão da dívida pública é focado no governo federal, que não tem sido objeto de regra de contenção, apesar de isso ter sido previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, mas que não foi regulamentado desde então. Já os limites de endividamento de Estados e Municípios foram estabelecidos e de fato geraram não só contenção, mas também redução da Dívida Líquida sobre o PIB, como pode ser visto no Gráfico 4. Apenas o Governo Federal, com capacidade e sem restrição forte em seu processo de endividamento, teve um aumento de 24 pontos percentuais entre o início de 2016 e março de 2023, dos quais 10 pontos percentuais de aumento foram resultado das medidas de combate à pandemia da Covid-19 e de apoio a pessoas e empresas.

Gráfico 3 - Dívida Líquida do Setor Público Sobre o PIB (%), Valores Estimados a Partir de Fluxos Acumulados em 12 Meses. Inclui Governos Federal, Estaduais e Municipais e Exclui Banco Central e Empresas Estatais. Janeiro/2016 a março/2023



Fonte: Séries Históricas/Bacen.

Gráfico 4 - Dívida Líquida Mensal do Setor Público por Nível de Governo (% PIB). Jan/2016 a Mar/2023



Fonte: Séries Históricas/Bacen.

### 3 O Novo Arcabouço Fiscal da União

O Poder Executivo apresentou ao Congresso um projeto de lei complementar (PLP 93/2023) para uma nova regra fiscal, que retira da Constituição Federal a regra vigente do Teto de Gastos. Atualmente, a regra vigente está desgastada por sucessivos arranjos para a excepcionalização de despesas, como as despesas para o combate à pandemia e precatórios. A proposta é mais flexível do que a Regra do Teto que ainda vigora. Isto porque serve de orientação ao crescimento real das despesas, enquanto a Regra do Teto estabelecia um tamanho de gasto global real fixo, independente da expansão da economia e das despesas obrigatórias.

Além de ser infraconstitucional, a proposta estabelece que o limite real de despesas de cada ano, além do IPCA do ano no qual esteja sendo formulado o orçamento para o ano seguinte, precisa estar limitado a determinado percentual do aumento real das receitas recorrentes, com a exclusão de receitas oriundas de privatizações, dividendos e participação em receitas de exploração de recursos naturais. A proposta estabelece limites de tolerância para o resultado primário, que devem orientar o crescimento real das despesas primárias. As despesas poderão sofrer alteração conforme o resultado primário. Se o resultado primário ficar abaixo do limite de tolerância da meta estabelecido, o limite do percentual da receita poderá ser reduzido; em

caso contrário, poderá ser aumentado.

Apesar de maior flexibilidade em relação à regra do Teto de Gastos, a proposta é conservadora ao impor crescimento de gastos num percentual de crescimento das *despesas recorrentes*, pois as fontes de receitas não recorrentes têm sido importantes para a obtenção de receitas ao longo dos últimos anos. Ainda na linha de conceitos relevantes, a proposta exclui do cálculo das despesas os pagamentos de restos a pagar, que são pagos no período seguinte ao ano fiscal do qual são originados, montantes que têm se mostrado cada vez mais elevados nos últimos anos, em torno de R\$ 120 bilhões por ano. Também exclui vários itens de despesa como as transferências para Estados e

Municípios (para financiamento dos novos pisos salariais da enfermagem), para entidades ligadas à pesquisa e despesas ligadas a projetos socioambientais, além das diversas exceções já incluídas na regra do Teto de Gastos.

Independentemente do crescimento da receita, a despesa passa a ter limites inferior e superior, com o propósito de estabelecer um espaço de política fiscal anticíclica, impedindo que a despesa caia abaixo de determinado nível em caso de recessão e consequente queda de receitas. No caso contrário, se atividade econômica permitir um crescimento da receita acima de determinado patamar, os valores excessivos podem ser usados para abatimento da dívida pública.

O projeto estabelece um piso real para despesas em investimentos em programas habitacionais, que não poderão ser inferiores aos valores definidos para o ano fiscal de 2023, corrigidos anualmente pela inflação. Se o governo conseguir superar o resultado primário maior do que o limite superior da meta, esse excesso poderá ser usado para financiar novos investimentos sem entrar no cálculo do resultado primário ou limite de despesas.

No entanto, também há mais uma regra no âmbito desse gasto com investimento habitacional, havendo um piso de R\$ 25 bilhões atualizado pelo IPCA entre 2025 e 2028,

o que vai além do período deste governo.

Efetivamente, o novo arcabouço proposto define que os percentuais de expansão de despesas devem ser estipulados no primeiro ano de cada novo mandato. Para 2023, valem as regras ainda em vigor, e, para o período entre 2024 e 2027, os percentuais propostos são: 1- intervalo mínimo de crescimento real da despesa de 0,6% a.a. e máximo de 2,5% a.a.; 2- crescimento real da despesa limitado a 70% do crescimento real da receita; 3- intervalo de tolerância para o resultado primário de +/- 0,25 pontos percentuais do PIB projetado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, convertido para valores correntes; 4- caso o resultado primário seja inferior ao limite mínimo de tolerância, as despesas podem crescer apenas até 50% do crescimento real da receita.

A forma de avaliação das metas do resultado primário foi alargada para avaliações trimestrais, para março, junho e setembro de cada ano, abandonando as avaliações bimensais e o contingenciamento dos recursos, que passa a ser facultativo para a União. Até o mês de fevereiro, o Executivo deve enviar relatórios e promover esclarecimentos em audiências públicas na Comissão Mista do Orçamento. Em caso de descumprimento da meta, o Presidente deve enviar mensagem de esclarecimento sobre as razões do descumprimento e me-

das tomadas; porém, o descumprimento de metas não significa infração, tornando todo o processo orçamentário muito mais amigável, e não criminalizável, para os gestores da política fiscal. E, como a expansão real dos gastos está ligada também à melhoria do resultado primário ao longo do tempo, há que se esperar que a receita pública recorrente aumente, especialmente pela redução de regimes especiais de tributação. Este, no entanto, é um reflexo da ação dos grupos de interesse bem articulados e que devem se mover no sentido de manutenção de seus benefícios.

1 Segundo os dados administrativos do CAGED/MTP, entre janeiro e março de 2023 foram criados 526 mil novos vínculos empregatícios formais. Embora este número seja inferior em 15% aos novos vínculos gerados no primeiro trimestre de 2022, ainda assim, contribuiu para a dinamização do mercado de trabalho. Outro indicador da melhora do mercado de trabalho pode ser vista pelo aumento real de 11% da massa de rendimentos reais habituais da força de trabalho no comparativo entre o primeiro trimestre de 2023 contra o mesmo período de 2022, conforme as estimativas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNADC) do IBGE.

2 Emenda Constitucional 120/2020.

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