

análise de conjuntura



Finanças Públicas: Déficit Primário e Novo Teto de Gastos da União

VERA MARTINS DA SILVA (*)

Os resultados do governo federal neste segundo semestre de 2023 mostram o já esperado. Gastos em expansão e, o que não era esperado, receitas em queda. Este é um ano de transição entre o velho teto de Gastos e o Novo Teto de Gastos, conforme foi aprovado recentemente pelo Congresso, para valer a partir de 2024. Contudo, mudam-se as regras e os grupos no poder, mas o velho dilema continua: a demanda por gastos acima da arrecadação e o uso de expedientes variados para driblar o problema.

Em setembro de 2023, o Resultado Primário do Governo central foi de R\$ 11,5 bilhões – aumento de R\$ 612 milhões em relação ao mesmo mês de 2022, aumento real de 0,4%.¹ Mas o andamento das contas públicas indica que as

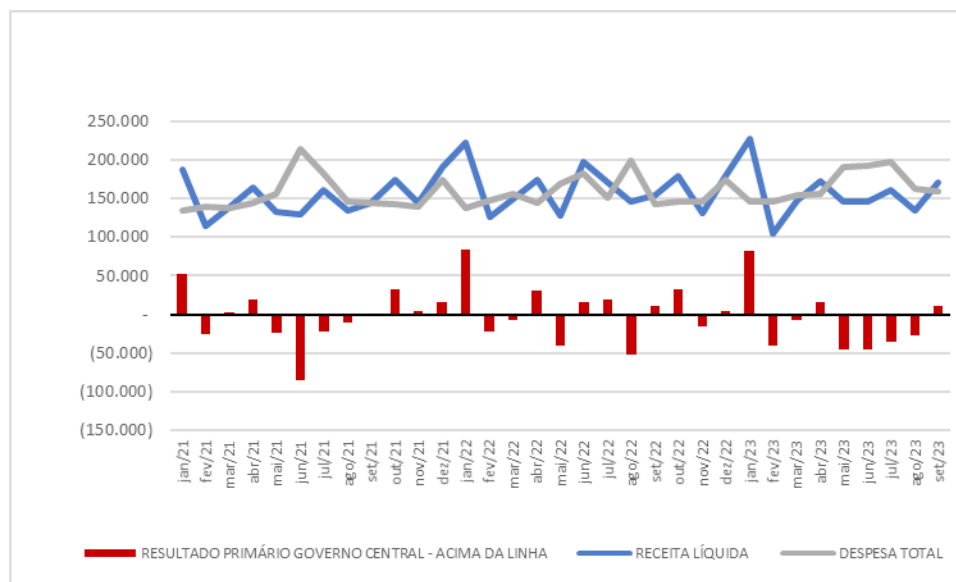
despesas estão crescendo à frente das receitas. A Receita Primária Líquida da União cresceu 10,7% em termos reais e a Despesa Primária aumentou 11,5% nesse mês.

O Gráfico 1 apresenta a evolução da Receita e Despesa Primária do governo federal assim como o Resultado Primário acima da linha, conforme apurado pelo Tesouro Nacional, valores mensais reais (IPCA) entre janeiro de 2021 e setembro 2023. Conforme se vê, há uma tendência a ocorrer um superávit primário no primeiro mês do ano, uma vez que há aumento das receitas no início do ano em função da arrecadação do fechamento do ano anterior das pessoas jurídicas e apenas o início da execução orçamentária. A partir de maio de 2023, o Resultado Primário se torna for-

temente negativo, e setembro apresenta um resultado positivo.

A tendência de descompasso de aumento de gastos relativamente à receita se torna mais evidente através dos dados acumulados. No acumulado entre janeiro e setembro de 2023, a Receita Total do governo federal atingiu R\$ 1.723 bilhões, uma queda de R\$ 809 milhões, 4,4% real relativamente ao ano anterior. As Transferências por Repartição de Receita apresentaram uma redução de R\$ 8,5 bilhões (6,7%). A Receita Líquida da União atingiu R\$ 1.395 bilhões, crescimento de R\$ 7,7 bilhões, mas, mesmo assim, apresentou uma queda real de 3,8%. A Despesa Total Primária atingiu R\$ 1.489 bilhões, crescimento de R\$ 135 bilhões, aumento de +5,2%.

Gráfico 1 - Receita Primária Líquida, Despesa Primária e Resultado Primário, Governo federal, Jan/2021 a Set/2023, Valores Reais (IPCA) R\$ Milhões

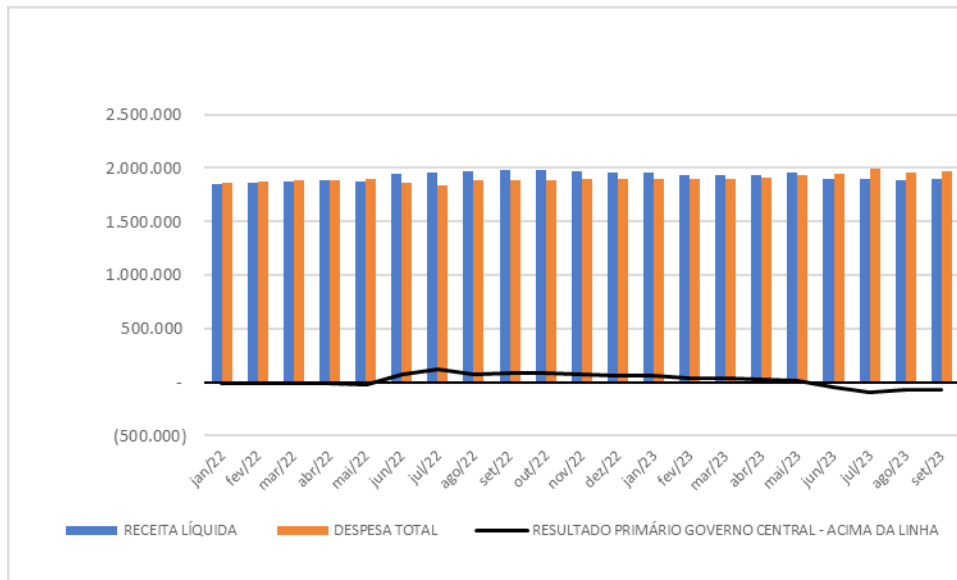


Fonte: Séries Históricas/Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Com a retração das receitas e a expansão das despesas, o Resultado Primário do Governo Central acumulado entre janeiro e setembro de 2023 atingiu um déficit de R\$ 93,4 bilhões contra o superávit de R\$ 34 bilhões no mesmo período do ano anterior. O déficit da Previdência apresentou um crescimento de R\$ 16 bilhões (+2,5%) e o resultado Primário do Tesouro, embora positivo em R\$ 156 bilhões, apresentou uma queda de R\$ 111 bilhões em relação ao mesmo período do ano anterior, o que representou uma queda real de 44%. Ressalte-se que esta tem sido a característica das contas federais, com o resultado do Tesouro exclusive Previdência positivo, e as contas previdenciárias negativas.

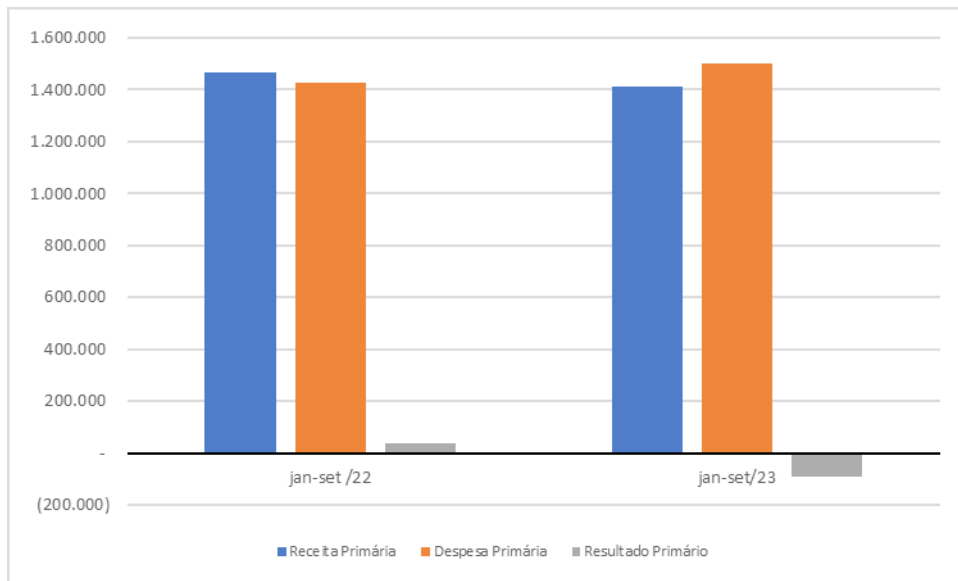
O Gráfico 2 apresenta a Receita, a Despesa e o Resultado Primários desde janeiro de 2022, valores reais (IPCA) mensais, acumulados em 12 meses, onde se vê a mudança de visão sobre as contas públicas com redução da ênfase no controle das despesas e aumento das receitas. A mudança na política fiscal pode ser vista também no Gráfico 3, onde são apresentados os valores acumulados reais entre janeiro e setembro de 2022 e 2023. Este ano de 2023, marcado pela transição entre o antigo regime de Teto de Gastos para o Novo Arcabouço Fiscal, tem como pano de fundo institucional a ampliação de gastos em função da Emenda Constitucional de Transição (Emenda Constitucional 126, 21 de dezembro de 2022), que possibilitou a ampliação de gastos além do permitido pelo antigo regime do teto.

Gráfico 2 - Receita, Despesa e Resultado Primário do Governo Federal, Acumulado em 12 Meses, Jan/2022 a Set/2023. R\$ Milhões (IPCA)



Fonte: Séries Históricas/STN.

Gráfico 3 - Receita, Despesa e Resultado Primário, Valores Acumulados Entre Janeiro e Setembro, 2022/2023. R\$ Milhões (IPCA), Valores de Setembro 2023



Fonte: Séries Históricas/STN.

No acumulado do ano de 2023, entre os tributos, destaca-se uma queda em termos nominais de R\$ 3,3 bilhões no Imposto de Importação (12% real), de R\$ 3,2 bilhões no Imposto sobre Produtos Industrializados (11,3% real) e ainda que o Imposto de Renda tenha apresentado um crescimento nominal de R\$ 18 bilhões, ocorreu uma queda de 0,7% em termos reais. A Contribuição sobre o Lucro Líquido apresentou queda de arrecadação de R\$ 7,3 bilhões; em termos reais, uma queda de 10,2%.

A Arrecadação Líquida para o Regime Geral da Previdência teve uma expansão nominal de R\$ 41 bilhões (+5,9% real). Mesmo com o aumento das receitas, impulsionado pelo aumento do emprego formal, as Despesas de Benefícios Previdenciários aumentaram em R\$ 57 bilhões, (+4,6%). A expansão deste gasto deveu-se ao aumento de 2,6% do número de beneficiários e do aumento real do salário mínimo.

Com a mudança da gestão pública no governo central, os itens de receita que ajudaram muito na produção do superávit em 2022 desabaram em 2023: queda real de 86% em Concessões e Permissões, que atingiram R\$ 6,2 bilhões no final de setembro de 2023; queda de 49% em Dividendos e Participações, que atingiram R\$ 42 bilhões; queda de 21,2% em Receitas por Exploração de Recursos Natu-

rais, que atingiram R\$ 81,6 bilhões entre janeiro e setembro de 2023.

Apesar do aumento nominal de R\$ 7,1 bilhões nas despesas de Pessoal e Encargos, com alguma recuperação do poder de compra dos rendimentos dos funcionários públicos federais, em termos reais ocorreu uma queda de 1,6%, no comparativo do acumulado até setembro.

O item Outras Despesas Obrigatórias ficou estável em R\$ 221 bilhões, o que implicou queda real de 4,6% em relação ao mesmo período do ano precedente. Entre estas despesas, destaca-se: a) o aumento de R\$ 8,8 bilhões nas despesas com Benefícios de Prestação Continuada LOAS/RMV (+10%), benefícios assistenciais atrelados ao salário mínimo; b) aumento de R\$ 5,4 bilhões nos gastos para Estados e Municípios (+333%), como antecipação de compensações por perdas de receita; c) aumento de R\$ 6,9 bilhões em Abono Salarial e Seguro Desemprego (+7,3%); d) aumento do repasse de R\$ 3,8 bilhões ao Fundeb (+10,6%), conforme a regra do Novo Fundeb; e) aumento de R\$ 3,1 bilhões em Pagamentos de Sentenças Judiciais e Precatórios (+15%). Entre as reduções de despesas, destaque para a queda de R\$ 26,3 bilhões em Créditos Extraordinários exceto PAC (-95%), em função da redução de despesas em 2023 associadas ao combate à covid-19 e ao pagamento em agosto e setembro de 2022 do adicional de R\$ 200,00 ao Auxílio Brasil, às

vésperas das eleições de 2022, que tiveram esse grupo de despesas realocado em outras contas em 2023. Note que apesar da redução do valor desta despesa, efetivamente as despesas com programas de transferências de renda apenas mudaram de lugar nas contas federais.

Entre as Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo ocorreu uma expansão de R\$ 77,6 bilhões (+42%) e entre as Discricionárias ocorreu uma redução de R\$ 6,4 bilhões (-9,3%). No caso das primeiras, a forte expansão foi decorrente da expansão dos valores do Bolsa Família e do Auxílio Brasil em 2023 no montante de R\$ 55,8 bilhões e de R\$ 12 bilhões de aumento de gastos na Saúde. No caso das Despesas Discricionárias, destaca-se uma redução de R\$ 15 bilhões em Demais Despesas, queda de R\$ 5,2 em Saúde e o pagamento de R\$ 25 bilhões em agosto de 2022 sobre o encontro de contas do Campo de Marte, sem contrapartida em 2023.

A preocupação sobre o tamanho e a trajetória do déficit primário diz respeito a seu impacto sobre a trajetória da dívida pública, especialmente sobre a possibilidade de ela sair de controle e os agentes econômicos perderem a confiança sobre a capacidade de o governo honrar seus compromissos financeiros. Nesse sentido, o antigo regime do Teto de Gastos, que limitava o aumento de parte abrangente das despesas da União apenas à corre-

ção pela inflação, deixando os gastos públicos reais constantes por 20 anos e sujeito a algumas revisões durante esse tempo, mostrou-se inviável. Isto ocorreu pela expressiva expansão de gastos extraordinários em função de ações de combate à pandemia, gastos com crescimento vegetativo relevante e pagamentos colossais de precatórios. A velha regra do Teto de Gastos, ao permitir o crescimento de várias categorias de despesas obrigatórias, passou a comprimir muitas outras despesas relevantes, inclusive deteriorando a execução de vários serviços.

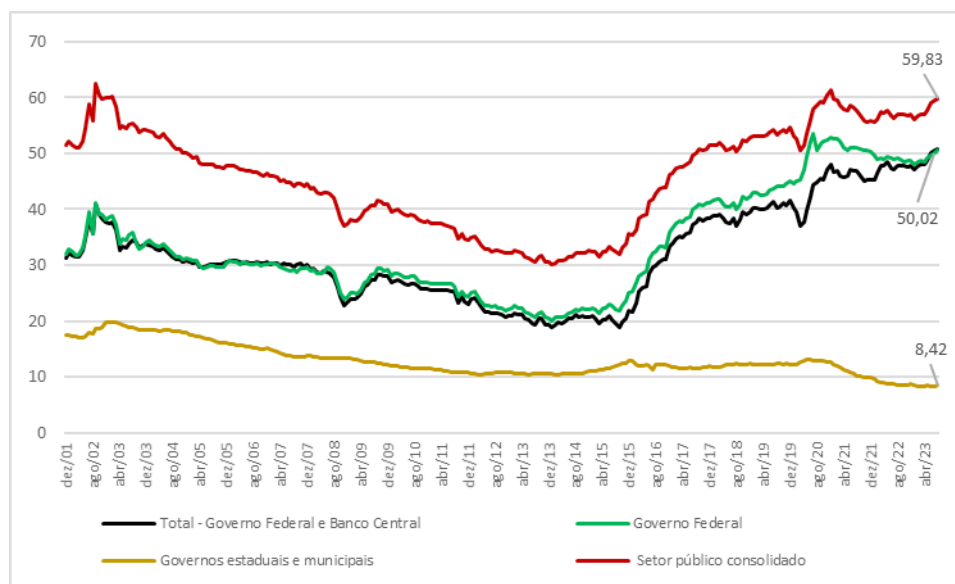
O novo governo eleito no final de 2022 conseguiu, nesse mesmo ano, uma suspensão da vigência desse regime fiscal para 2023, recompondo a capacidade financeira de vários órgãos federais (PEC da Transição, EC 126/2022). Além disso, ficou definido que um novo arcabouço fiscal seria discutido e aprovado em 2023 para valer a partir de 2024, desta vez não por uma regra inserida na Constituição Federal, mas através de uma Lei Complementar, cuja modificação é relativamente mais simples e, portanto, com maior flexibilidade.

Assim, a nova regra fiscal, agora renomeada para Regime Fiscal Sustentável, Lei Complementar 200, de 30 de agosto de 2023, estipula novas regras para o crescimento das despesas do governo federal, com

requisitos de obtenção de resultados primários que promovam a estabilização da relação Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB). A nova regra fiscal é obrigatória apenas para a União, embora seja possível que Estados e Municípios usem esse novo arcabouço, conforme seus interesses e deliberação autônoma. Interessante notar que, apesar da obrigatoriedade da regra apenas para a União, o indicador que deve ser estabilizado, a dívida do governo geral, inclui as dívidas de todos os entes federativos.

O Gráfico 4 apresenta a evolução da Dívida Líquida dos diversos níveis de governo desde o final de 2001 e fica claro que o problema do crescimento da dívida concentra-se no nível federal, enquanto Estados e Municípios têm trajetória da dívida em queda, pois tiveram que realizar ajustes desde a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) e pelos acordos de refinanciamento das dívidas, no final dos anos 90 do século passado. Apenas o governo federal ficou sem restrição de endividamento desde então, exceto o cumprimento da Regra de Ouro – regra constitucional que limita as operações de crédito às despesas de capital, o que impede o endividamento para gastos de custeio.² Note também que a relação Dívida Líquida sobre o PIB do governo federal apresentou queda desde o seu pico, que ocorreu em maio de 2020, com a necessária expansão de gastos para o combate à covid-19.

Gráfico 4 - Participação da Dívida Líquida Sobre o PIB por Nível de Governo, Dez/2001-Ago/2023 (%)



Fonte: Séries Temporais/Bacen.

Em relação à nova regra fiscal, há uma série de grupos de despesas que não se encontram por ela limitadas, do mesmo modo que na regra anterior. Porém, foram excluídas de sua abrangência as despesas com inversões financeiras de empresas estatais, que sob o antigo regime da Regra do Teto de Gastos poderiam ser usadas para financiar investimentos. Agora, não mais; esse tipo de despesa também está sob o novo teto, o Regime Fiscal Sustentável.

Por outro lado, foram excluídos do novo teto itens que não constavam das exceções da regra anterior, por exemplo, as despesas financiadas por recursos próprios ou de convênios para despesas de instituições de ensino e pesquisa do governo federal, gastos com despesas do Distrito Federal que são bancadas

pela União, despesas de engenharia com recursos de outros entes da federação, um conjunto abrangente de despesas relativas a pagamento de precatórios e transferências a Municípios por participação em concessões de áreas de floresta e venda de imóveis da União.

Em relação à regra de expansão das despesas, acabou ficando definido que as despesas devem ser atualizadas pelo IPCA de 12 meses finalizados em junho de cada ano, na época da entrega do orçamento pelo Executivo ao Legislativo. Contudo, se houver uma aceleração da inflação nos últimos seis meses do ano, no ano seguinte é possível estabelecer um recálculo das dotações orçamentárias. Além da atualização pelo IPCA dos grupos de despesas sujeitos ao novo teto, a nova regra traz um aumento

mínimo real do crescimento das despesas entre 0,6% a.a. e 2,5% a.a., havendo a possibilidade de ampliação dos gastos desde que cumpridas as regras relativas ao resultado primário.

As despesas reais, sob o novo teto, podem ser acrescidas de 70% do aumento real de receitas, desde que a meta do resultado primário do ano anterior tenha sido atingida, incluindo-se os intervalos que foram criados pela nova regra fiscal.³ Caso o resultado primário seja inferior ao limite inferior previsto, a correção adicional das despesas relativamente ao aumento real de receitas cai a 50%. Ressalte-se que o aumento real adicional de despesas neste novo teto de gastos, será dificilmente alcançado, pois para o cálculo do aumento da receita foram excluídas, pela nova

regra fiscal, receitas decorrentes de concessões, dividendos e participação em exploração de recursos naturais, fontes de receitas extremamente relevantes no passado recente. Portanto, além do crescimento real já previsto, entre 0,6% e 2,5% a.a., aumentos adicionais de despesas estão relacionados à obtenção do resultado primário previsto.

Em caso de superação da meta do Resultado Primário, o que dificilmente deve ocorrer, o excesso pode ser gasto em ações direcionadas. Caso o resultado seja inferior ao previsto incluindo-se a banda inferior, devem ser tomadas providências para que a trajetória de gastos retome a trajetória para sua obtenção. E há mecanismos de ajuste previstos, já estabelecidos anteriormente pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como limitações de iniciar novos projetos e aumentos de gastos relativos a pessoal. No caso de ser necessária a adoção de medidas de ajuste, a nova regra trouxe a novidade de que qualquer mecanismo de ajuste fiscal não trará danos à nova política de valorização do salário mínimo. Isto certamente vai manter a expansão dos gastos previdenciários e com-

primir outras despesas do mesmo modo que o velho regime fiscal. Teoricamente, espera-se que a gestão de recursos públicos seja eficiente, eliminadas as ações ineficientes e ampliadas as ações eficientes. O Novo Regime Fiscal Sustentável prevê a análise do uso eficiente dos recursos, como de fato tem sido sempre colocado como princípio de orientação das contas públicas. Porém, existem cláusulas de fuga da nova regra, como na regra anterior, que continuam valendo, ou seja, em caso de catástrofes, sempre é possível modificar a execução da política fiscal. E a criatividade fiscal está sempre pronta a agir, desde que combinado com o Poder Legislativo, claro.

3 Os intervalos para o resultado primário são de +/- 0,25% do PIB, estimado em torno de R\$ 25 bilhões para 2024.

1 Receitas, Despesas e Resultado Primário excluem operações financeiras. As referências a variações reais neste artigo são definidas a partir da atualização de valores nominais pelo IPCA/IBGE a valores de setembro de 2023. As informações aqui destacadas são encontradas no *Boletim Resultado do Tesouro Nacional*, v. 29, n. 9, site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), publicado em 27/10/2023.

2 Mesmo assim, essa regra foi suspensa em alguns anos, quando efetivamente foi necessário o uso de dívida para pagar despesas correntes, apesar de isso ter sido a exceção e não a regra.

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