

análise de conjuntura



Finanças Públicas: 2023, o Ano da Transição

VERA MARTINS DA SILVA (*)

Como esperado, 2023 foi um ano de 1) aumento dos gastos fiscais, conforme aprovado na PEC da Transição (depois promulgada como Emenda Constitucional 126/2022), que ampliou a possibilidade de gastos de até R\$ 145 bilhões no ano de 2023 e 2) de um resultado fraco na obtenção de receitas para equilibrar o aumento de gastos previstos. Essa mesma Emenda Constitucional tornou as emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, o que obviamente traria conflito no uso dos recursos orçamentários, o que está ocorrendo de forma evidente em 2024.

O superávit fiscal obtido no ano de 2022 foi resultado da severa compressão de gastos não obrigatórios e da venda de ativos, o que não

ocorreu em 2023 devido à política fiscal do novo governo federal. Por outro lado, a recuperação da receita através da eliminação de brechas de arrecadação por regimes tributários especiais e pela volta do voto de qualidade do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (Carf) ocorre muito mais lentamente do que a expansão de gastos. Desse modo, a meta do equilíbrio do Resultado Primário, ou seja, um resultado zero para 2024, parece mais uma miragem do que algo substancial.

No acumulado de 2023, a Receita Primária Total arrecadada pela União alcançou R\$ 2.351,4 bilhões, uma redução real (IPCA) de 2,8% em relação ao ano de 2022.¹ As Transferências por Repartição de

Receita atingiram R\$ 452 bilhões, o que representa 19,2% do total arrecadado pela União. O volume de Transferências para Estados, Distrito Federal e Municípios teve uma queda real ainda mais expressiva entre 2022 e 2023, de 5,5%. Esta redução foi fortemente influenciada pela redução das Transferências pela Exploração de Recursos Naturais, que tiveram declínio de R\$ 16 bilhões em 2023 (19%) principalmente em função da queda dos preços do petróleo.

Descontando as Transferências para outros entes subnacionais, a Receita Líquida da União atingiu R\$ 1.899,4 bilhões, uma queda real de 2,2% entre 2022 e 2023. Já a Despesa Primária Total da União alcançou R\$ 2.129,9 bilhões no acumulado de 2023, um crescimento

real de +12,5%. Com receitas em queda e aumento importante do gasto, o Resultado Primário da União alcançou um déficit de R\$ 230 bilhões, contra o resultado produzido de Superávit Primário de R\$ 46,4 bilhões em 2022.

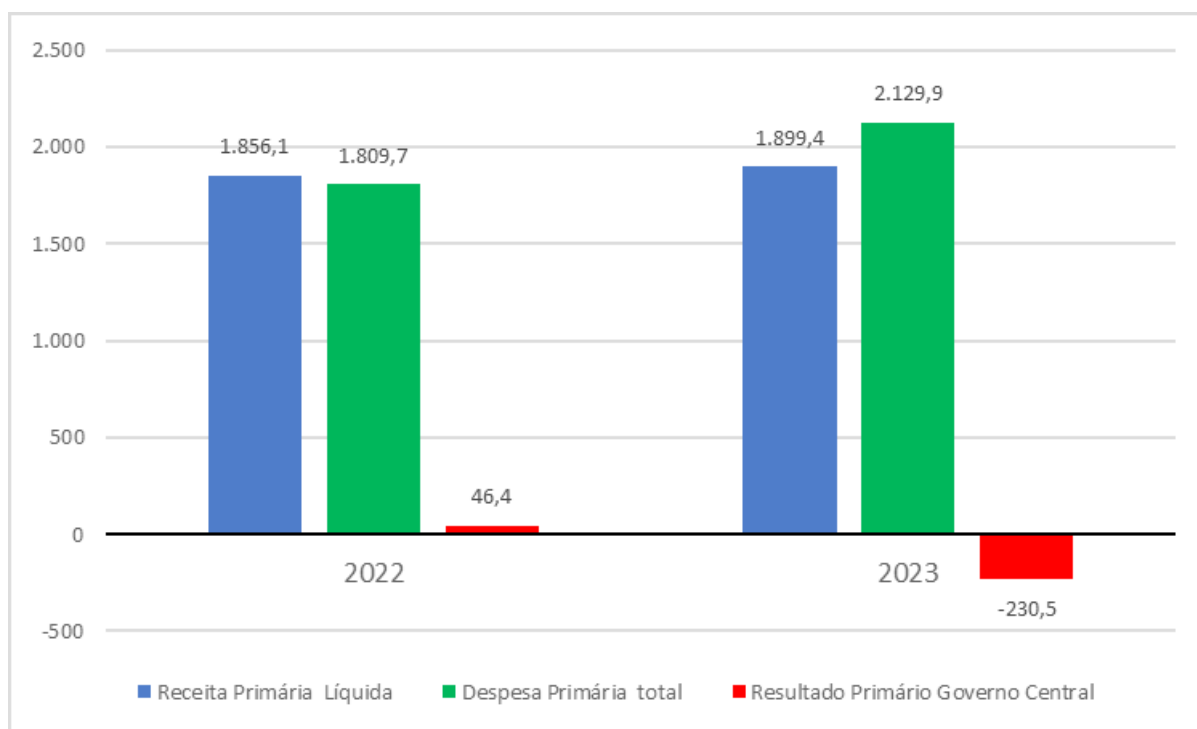
A Tabela 1 e o Gráfico 1 apresentam os Resultados Primários em 2022 e 2023, destacando-se a expansão das despesas sem a correspondente expansão de receitas federais. Esta combinação não geraria outro resultado além de um expressivo Resultado Primário deficitário.

Tabela 1 - Resultado Primário do Governo Central, 2022/2023. Valores Correntes, R\$ Milhões

Discriminação	2022	2023	diferença R\$	% nominal	% real (IPCA)
Receita Primária Líquida	1.856,1	1.899,4	43,3	2,3	-2,2
Despesa Primária Total	1.809,7	2.129,9	320,2	17,7	12,5
Resultado Primário Governo Central	46,4	-230,5	-276,9	-	-
Resultado do Tesouro Nacional	308,1	76,1	-232,0	-75,3	-75,5
Resultado do Banco Central	-0,5	-0,5	0,0	0,0	-5,8
Resultado da Previdência Social	-261,3	-306,2	-44,9	17,2	12,1

Fonte: Boletim Resultado do Tesouro Nacional, vol.29, n.12, site Tesouro Nacional, 29/01/2024.

Gráfico 1 - Resultado Primário do Governo Central, 2022/2023, R\$ Milhões Correntes



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Efetivamente, a redução das receitas foi resultado principalmente da queda real de R\$ 40,7 bilhões em Concessões e Permissões (82%) e da redução real de R\$ 41,1 bilhões em Dividendos e Participações (44,7%) entre 2022 e 2023. Entre as concessões, destacam-se as receitas relativas a campos de petróleo e à geração de energia elétrica que ocorreram em 2022 sem contrapartida em 2023. No caso de receitas de Dividendos e Participações, foi importante a redução de R\$ 30 bilhões dos pagamentos de dividendos e juros sobre o capital próprio da Petrobras e a queda de R\$ 9 bilhões de dividendos do BNDES no ano de 2023 relativamente a 2022. Outro item expressivo foi a redução da Receita de Exploração de Recursos Naturais em R\$ 26,2 bilhões (18,5%), explicada basicamente pela queda dos preços do petróleo como também pela redução da produção de alguns campos de petróleo e valorização da moeda. Contribuiu também para o fraco desempenho das receitas a queda de R\$ 17,7 bilhões da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL), entre 2022 e 2023 (10%). O resultado negativo do Imposto de Renda de R\$ 2,1 bilhões (0,3%) deriva do mau desempenho na arrecadação de Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas (IRPJ).

Entre as Despesas Primárias, destaca-se o aumento real de R\$ 66,5 bilhões (+8%) dos Benefícios Previdenciários, em função do aumento de 2,6% do número de beneficiá-

rios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), aumento real de 1,4% do salário mínimo e de sentenças judiciais e precatórios, em função das decisões das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) 7.064 e 7.047 pelo Supremo Tribunal Federal (STF).²

Apesar das inúmeras reduções da base de tributação, a Arrecadação Líquida do RGPS cresceu em termos reais R\$ 32,9 bilhões (+5,8%). O Déficit da Previdência atingiu R\$ 306 bilhões (12%) ao final de 2023. Cabe notar que, em 2023, a Receita Previdenciária não recebeu nenhum valor por compensação pela renúncia de receitas em virtude da desoneração de vários setores da economia. Em 2022, a compensação pelo Tesouro à Previdência pela renúncia de receitas chegou a R\$ 3,3 bilhões. Apesar de representar um percentual baixo do déficit previdenciário, cerca de apenas 1% do déficit de 2023, é mais uma mostra da complexidade e disfuncionalidade do sistema fiscal brasileiro, que deveria ser tratada em âmbito mais abrangente da reforma tributária, além da reforma já acordada sobre os impostos indiretos.

Outro fator que continua impactando negativamente a arrecadação previdenciária é a renovação, sem que se tenha dado muito destaque à questão, da velha Desvinculação das Receitas da União (DRU), posta em prática desde a implementação do Plano Real em meados dos anos noventa. A DRU inicialmente des-

vinculava 20% de todos os tipos de arrecadação federal e ao longo dos tempos sofreu várias alterações.

A PEC 126/2022 estabeleceu a desvinculação de 30% da arrecadação das contribuições sociais, das contribuições sobre domínio econômico (CIDE) e das taxas até o final de 2024. Não é de se admirar o déficit nas contas previdenciárias verificado nos últimos anos, pois a DRU havia sido criada num momento em que as contas da Previdência eram superavitárias e a desvinculação fazia sentido para dar flexibilidade à gestão orçamentária, o que não é mais o caso desde a recessão dos anos 2025/16 em que o emprego formal e a arrecadação previdenciária caíram fortemente.

Conforme a Emenda da Transição (EC 126/2022), a expansão excepcional dos gastos foi exclusiva para 2023, que também previu para 2023 a criação de um novo arcabouço fiscal, o que efetivamente foi aprovado como Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023), que substituiu o antigo Teto de Gastos. O RFS dá maior flexibilidade ao crescimento real de gastos a partir de 2024, dentro de uma banda entre 0,6% a.a. e 2,5% a.a. A expansão de gastos está atrelada também à obtenção de resultado primário e poderá alcançar 70% do crescimento da receita real em caso de cumprimento da meta ou apenas 50% do crescimento da receita real, em caso de descumprimento da meta primária.³ Por-

tanto, a partir de 2024, a expansão de gastos está fortemente atrelada ao crescimento da receita pública federal. O que faltou foi incorporar na nova regra (RFS) as diversas expansões de gastos já estabelecidas por leis distintas e por condições demográficas, o que promete ser nova fonte de manobras criativas.

A maior expansão das despesas federais ocorreu nas Obrigatórias com Controle de Fluxo, um aumento real de R\$ 98,8 bilhões (+42,4%) entre 2022 e 2023, em decorrência de aumentos reais nos Programas Bolsa Brasil e o retorno ao Programa Bolsa Família, programas de transferência de renda que tiveram um aumento real de R\$ 75,4 bilhões.⁴ Cabe lembrar que a expansão de valores pagos aos beneficiários dos programas de transferência de renda foi um importante objetivo defendido pelos principais candidatos presidenciais em 2022 e que se tornou efetivo em 2023. A Saúde também teve um aumento expressivo de gastos no comparativo entre 2022 e 2023, com expansão de R\$ 20,6 bilhões.

O grupo de despesas relativas a Pessoal e Encargos apresentou aumento real de R\$ 10,2 bilhões (+2,8%) em função do aumento concedido em 2023 e de pagamentos de precatórios em função das decisões das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) 7.064 e 7.047 pelo Supremo Tribunal Federal, que determinaram que, a partir de 2023, os precatórios

deveriam seguir com pagamentos normais e conforme os novos subtetos estabelecidos pelo Novo Arcabouço Fiscal ou Regime Fiscal Sustentável.

As Despesas com Sentenças Judiciais e Precatórios relativos a Custeio e Capital foram um grupo de contas com impacto expressivo nos gastos do governo federal em 2023. O aumento real nesse ano foi de R\$ 53,4 bilhões (+292%), também em função das decisões de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) 7.064 e 7.047 pelo Supremo Tribunal Federal. No sentido oposto, ocorreu uma redução real de R\$ 47 bilhões (94%) em Créditos Extraordinários (exceto PAC). Este movimento ocorreu por causa da redução de despesas relativas ao combate à Covid-19, da redução de R\$ 200,00 em adicional de benefícios do Programa Auxílio Brasil e da redução de vários auxílios e compensações estabelecidos pela Emenda Constitucional 123/2022. Cabe lembrar que durante o período eleitoral de 2022, houve redução de impostos estaduais sobre combustíveis e implantação de apoio financeiro a transportadores. Especialmente essa redução de impostos foi finalizada em 2023.

Contudo, se algumas despesas foram reduzidas em uma conta específica, por outro lado, o Apoio Financeiro a Estados e Municípios foi ampliado em R\$ 12,5 bilhões (+84,5%), com a antecipação de apoio aos entes subnacionais em

virtude da queda de arrecadação do ICMS, conforme a Lei Complementar 201/2023. Essa Lei Complementar reflete o acordo que trata da complementação de recursos da União aos Estados, Municípios e Distrito Federal relativa à queda de receita desses entes subnacionais em função da redução de alíquotas do principal imposto estadual, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre combustíveis e sobre o possível encontro de contas relativas a pagamentos de dívidas contratuais desses entes com a União.

O valor total do acordo entre União e Estados foi estabelecido em R\$ 27 bilhões, entre compensações de dívidas e transferências diretas de recursos. Desse total, R\$ 8,7 bilhões referem-se ao período antes do acordo e foram distribuídos entre julho de 2022 e junho de 2023. Após o acordo (junho de 2023), foram feitos os ajustes de R\$ 13,9 bilhões, dos quais R\$ 8,7 bilhões referem-se a antecipações de transferências diretas a Estados relativas a 2024. Falta ainda o acerto de contas de R\$ 4,5 bilhões a ser feito em 2025.

As Despesas Discricionárias atingiram R\$ 183,4 bilhões no acumulado de 2023, o que representou 9,7% da Receita Líquida nesse ano e um aumento real de R\$ 24,6 bilhões (+15,3%) em relação a 2022. Entre as Despesas Discricionárias destaca-se o aumento de R\$ 14 bilhões destinados à Educação

(+65%) e de R\$ 6,5 bilhões destinados ao Transporte (+75%). O destaque de redução de despesas entre 2022 e 2023 coube à queda real de R\$ 263 milhões (7%) relativos à Segurança Pública.

Se 2023 foi um ano excepcional do ponto de vista das finanças públicas, dada a necessidade de pagamento de precatórios devidos e da operacionalização da ampliação de valores do programa de transferência de renda, a partir de 2024 espera-se que a gestão fiscal seja efetivamente mais comprometida com a obtenção de equilíbrio fiscal e até a geração de superávit primário para controlar a expansão da dívida. A grande dificuldade está na pressão e expansão do uso de receita pública, a velha questão.

- 2 As Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) 7.064 e 7.047, julgadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2023, redefiniram as regras sobre pagamentos de precatórios e limites originalmente estabelecidos pelas Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021, regras que estabeleciam tetos e postergavam pagamentos referentes a precatórios, o que foi chamado de “PEC do calote”, mas que era apenas mais uma criatividade para escapar da Regra do Teto em vigência. O STF entendeu que o pagamento de precatórios conforme essas duas Emendas Constitucionais só poderia valer para 2022, ainda no âmbito de medidas emergenciais para financiamento de ações contra a pandemia do Coronavírus.
- 3 Há também um intervalo de variação para a meta do primário em 0,25%.
- 4 A reformulação do Programa Bolsa Família está definida na Lei 14.601, de 19 de junho de 2023. A Constitucionalização de um programa de renda familiar básica foi iniciada em 2021 pela Emenda Constitucional 114, de 16 de dezembro de 2021, a mesma que permitiu o parcelamento dos precatórios e o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios.

1 As informações relativas a variações reais de valores dizem respeito ao uso do Índice de Preços ao Consumidor Amplo do IBGE, IPCA.

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