

análise de conjuntura



Finanças Públicas: Tendência de Expansão das Despesas Certas Além das Receitas Prováveis

VERA MARTINS DA SILVA (*)

Os resultados fiscais do Governo Federal foram positivos no primeiro bimestre de 2024, com a ampliação da arrecadação conforme o princípio do novo governo de recuperar as bases de arrecadação erodidas no passado e a reconstrução da política fiscal sustentável no longo prazo. Isso permitiu um controle mais suave no início do ano, o não uso de contingenciamento orçamentário. No entanto, o acompanhamento crítico deve continuar, uma vez que não está assegurada a entrada de receitas de modo contínuo ao longo do ano, enquanto o crescimento das despesas está certamente assegurado.

Segundo o *Resultado do Tesouro Nacional* de fev/2024,¹ no acumulado de janeiro e fevereiro de 2024, a ar-

recadação total do Governo Central atingiu R\$ 468,4 bilhões (aumento de R\$ 57,5 bilhões em relação ao mesmo período do ano anterior), o que significou um aumento de 14% em termos nominais e de 9% em termos reais (atualização pelo IPCA/IBGE).² Esse expressivo aumento de arrecadação beneficiou também os níveis subnacionais de governo, para os quais as Transferências por Repartição de Receita atingiram R\$ 98,2 bilhões nesse bimestre – aumento de R\$ 10,8 bilhões, +7,5% em termos reais. Após as Transferências por Repartição de Receita, a Receita Líquida do Governo Central atingiu R\$ 370,2 bilhões no primeiro bimestre de 2023, ou seja, aumento de R\$ 46,7 bilhões, +9,5% real, contra o mesmo bimestre de 2023.

Apesar do aumento real expressivo das receitas, a Despesa Primária Total do Governo Central cresceu muito mais no mesmo período de análise, tendo atingido R\$ 349,3 bilhões no acumulado do primeiro bimestre – aumento de R\$ 64 bilhões, +17,1% real.

O Resultado Primário do Governo Central atingiu R\$ 21 bilhões no acumulado do primeiro bimestre de 2024, uma redução do superávit de R\$ 17,3 bilhões, -47% em relação ao mesmo período do ano anterior, lembrando que usualmente nos primeiros meses do ano é comum a obtenção de resultados primários positivos, pois a execução orçamentária está apenas começando e o grosso das despesas é efetivado ao longo dos meses seguintes.

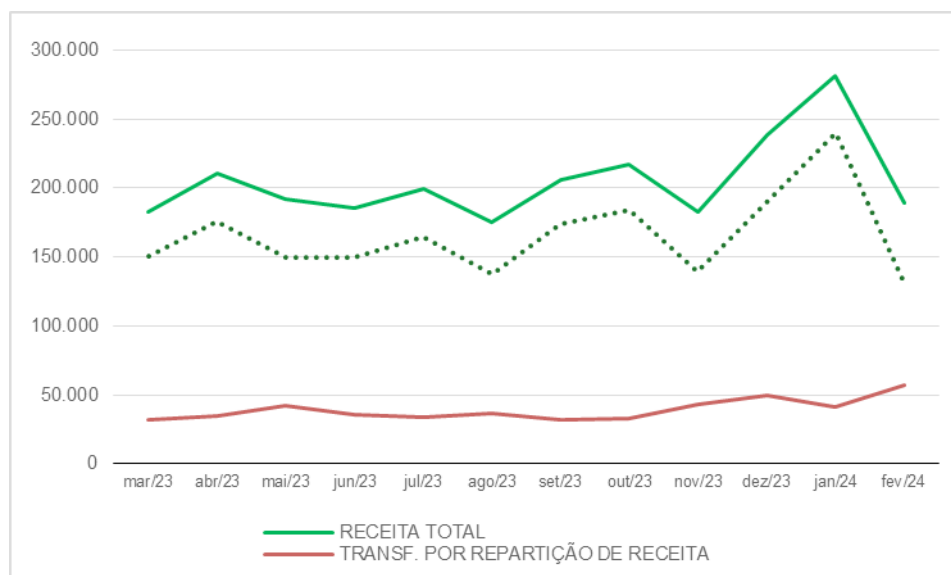
O Resultado Primário do Tesouro Nacional foi positivo nesse primeiro bimestre em R\$ 61,5 bilhões, uma redução de R\$ 14 bilhões, -22% real em relação ao mesmo bimestre de 2023. O Resultado Primário da Previdência Social foi deficitário em R\$ 40,5 bilhões, com um aumento de +3,3% em relação ao mesmo período do ano anterior. Ressalte-se que a apuração de déficit previdenciário está afetada pela continuidade da Desvinculação de Receitas da União, que desvincula 30% das receitas de seus fins originários, e pela existência de inúmeras isenções e imunidades a atividades específicas.

O Gráfico 1 apresenta o desempenho da Receita Total da União entre março de 2023 e fevereiro de 2024. Destaca-se o crescimento expressivo entre novembro de 2023 e janeiro de 2024, resultado de mudanças nas regras de aplicações financeiras de fundos diferenciados, chamados de exclusivos, dentro do conjunto de

ações para recuperação da receita pública. As Transferências por Repartição de Receitas também seguiram a trajetória da receita da União, especialmente devido ao aumento da arrecadação tributária do Imposto de Renda das aplicações, o que tem ajudado as finanças dos níveis subnacionais de governo.³

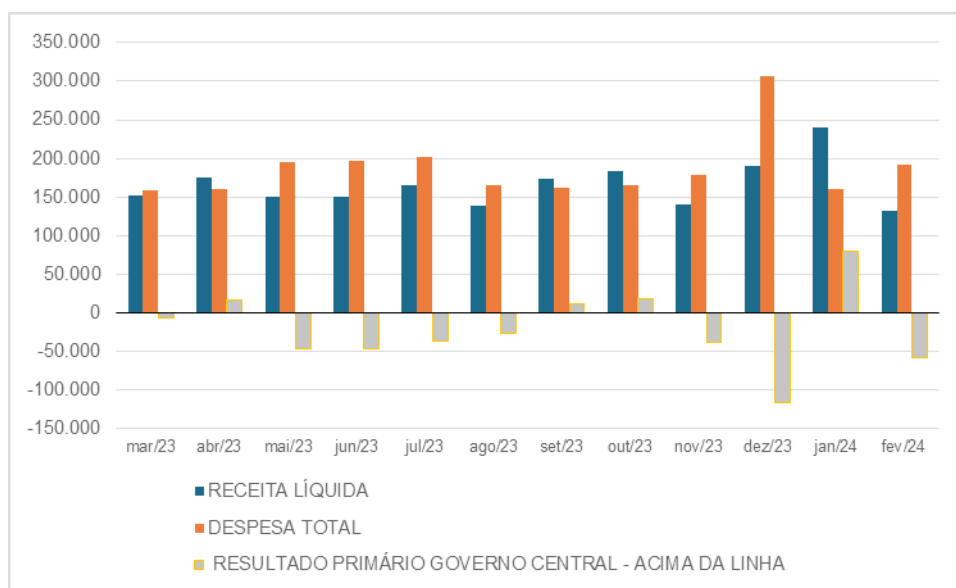
O Gráfico 2 apresenta a evolução mensal da Receita Primária Líquida da União, a Despesa Primária e o Resultado Primário, destacando-se os resultados negativos dos meses de maio e dezembro, que apresentam o impacto negativo dos pagamentos do décimo terceiro salário de aposentadorias e pensões, assim como do pagamento do décimo terceiro salário do funcionalismo federal. Em fevereiro de 2024, houve o pagamento de precatórios, que anteriormente eram pagos em outros meses do ano. Isto contribuiu para a ampliação da despesa federal nesse mês.

Gráfico 1 - Receita Total da União, Transferências por Repartição de Receita, Receita Líquida da União, Valores Mensais Reais (Valores de fev/2024, IPCA), Mar/2023 a Fev/2024. R\$ Milhões



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

Gráfico 2 - Receita Líquida da União, Despesa Primária Total e Resultado Primário do Governo Central, R\$ Milhões (Valores Reais de Fev/2024, IPCA), Mar/2023 a Fev/2024



Fonte: Séries Históricas/STN.

Destacando-se o desempenho das principais fontes de receita da União, pode-se ver que o Imposto de Renda – seu principal tributo – atingiu R\$ 163 bilhões nesse bimestre. Houve um aumento de R\$ 17,9 bilhões, +7,5% no comparativo contra o primeiro bimestre de 2023, especialmente devido ao aumento da arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte como resultado das modificações da tributação sobre fundos de investimentos exclusivos (que corresponde a cerca de 80% do total do aumento da arrecadação desse imposto nesse bimestre).

A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) teve aumento de R\$ 14,3 bilhões, +27,1% real, devido principalmente à recomposição parcial

das alíquotas sobre combustíveis. A Arrecadação Líquida para a Previdência Social atingiu R\$ 99,7 bilhões nesse primeiro bimestre (aumento de R\$ 9,4 bilhões e crescimento real de 5,6%). Esse crescimento deve-se à melhoria no mercado de trabalho, dado o aumento da massa salarial de cerca de 4,5% no período e aumento da arrecadação de 7,1% do Simples Nacional Previdenciário.

Uma fonte de receita também relevante foi apurada em Demais Receitas, que atingiu R\$ 10 bilhões, aumento de +113%, decorrente da entrada de Depósitos Judiciais. Parte desses valores pode ser usada para pagamento de precatórios.

No sentido contrário ao aumento da arrecadação federal, houve queda expressiva no recebimento de Dividendos e Participações, que atingiram R\$ 3,8 bilhões nesse primeiro bimestre do ano de 2024 – uma redução real de 44% em relação ao mesmo bimestre de 2023. Concessões e Permissões também tiveram queda de 16,4%. Outro item que apresentou queda foram as receitas por Exploração de Recursos Naturais, que atingiram R\$ 22,8 bilhões, mas com queda real de 5,4%.

Pelo lado das despesas primárias, os Benefícios Previdenciários são o principal grupo de gastos e atingiram R\$ 140,2 bilhões no acumulado do primeiro bimestre de 2024 – um aumento nominal de R\$ 12,4 bilhões, +4,9% no comparativo real

com o primeiro bimestre de 2023. Isso se deveu ao aumento real do salário mínimo e ao aumento de cerca de 3% do número de beneficiários.

A política de valorização do salário mínimo nacional foi restabelecida pela Lei 14.663/2023, e a partir de 2024 seu valor deve ser corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IBGE) do ano anterior e pelo crescimento real do PIB nos dois anos anteriores. No caso de crescimento real negativo do PIB, o valor do salário mínimo deve ser corrigido apenas pelo INPC/IBGE. A importância desta política nas contas do Regime Geral da Previdência pode ser vista pelo percentual de benefícios pagos até um salário, que representa 69% de total de benefícios e 51% do montante pago pelo INSS.⁴ A continuidade desta regra de aumento real do mínimo mais a expansão do número de beneficiários deve colocar maior pressão sobre a nova regra fiscal, cujo maior limite de expansão possível é de 2,5% real sobre as despesas do ano anterior. Essa nova regra fiscal tende a reproduzir o problema da velha regra do teto, com a expansão das despesas obrigatórias comprimindo e eventualmente eliminando as despesas discricionárias.

O segundo maior grupo de despesa do Governo Federal é o de Pessoal

e Encargos, que atingiu R\$ 59,3 bilhões no primeiro bimestre de 2024 – aumento nominal de R\$ 4,5 bilhões, +3,6% real, em função do reajuste de várias categorias do funcionalismo federal.

Despesas Obrigatórias com aumentos relevantes incluem os Benefícios de Prestação Continuada (Renda Mensal Vitalícia/RMV/LOAS/), que atingiram R\$ 17,1 bilhões, aumento nominal de R\$ 3,1 bilhões, +16,5% real, também explicado pelo aumento real do salário mínimo e da forte expansão (+11%) do número de benefícios.

As Despesas com Sentenças Judiciais e Precatórios (relativos a Custeio e Capital) também foram expressivas no primeiro bimestre de 2024, quando chegaram a R\$ 29,5 bilhões contra R\$ 169 milhões no mesmo período do ano anterior. Além da mudança no cronograma de pagamentos, que em 2023 teve concentração em maio e em 2024 teve concentração em fevereiro, há também a mudança no marco legal do pagamento de precatórios, uma vez que a regra anterior, também chamada de PEC do Calote (PEC 23/2021, promulgada como Emenda Constitucional 113/2021), que limitava no ano e alongava esses pagamentos por vários outros, foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no final de 2023 e tem havido uma

retomada de pagamentos desde então.⁵

Entre as Despesas Obrigatórias com Controle do Fluxo, que atingiram R\$ 53 bilhões no acumulado do primeiro bimestre de 2024 (apresentando aumento nominal de R\$ 5 bilhões, +5,6% real), destacam-se o aumento de gastos com Saúde e com o programa Bolsa Família.

E, finalmente, as Despesas Discricionárias, que alcançaram R\$ 18,2 bilhões no primeiro bimestre. O aumento nominal foi de R\$ 5,4 bilhões, +36% real, ocorrido principalmente devido à ampliação de gastos com Saúde.

Mas, se em janeiro o Governo Federal pode exibir resultados positivos no primário, à medida que a execução avança no tempo, as despesas vão engolindo as receitas. Segundo o Banco Central do Brasil (Bacen), o Resultado Primário do Setor Público Consolidado, que inclui os diversos níveis de governo e as empresas estatais (exceto Petrobras e Eletrobras), atingiu um Déficit Primário de R\$ 48,7 bilhões em fevereiro de 2024, com R\$ 57,8 bilhões de Déficit Primário relativo ao Governo Central e R\$ 9,1 bilhões de Superávit Primário dos governos regionais e estatais.

Pelo lado das contas nominais, que além do Resultado Primário incluem os juros nominais, apropriados pelo critério de competência, as despesas com juros do setor público consolidado foram calculadas pelo Bacen em R\$ 65,2 bilhões em fevereiro de 2024 e alcançaram R\$ 747 bilhões no acumulado em 12 meses. Isso corresponde ao valor estimado de 6,8% no acumulado em 12 meses do PIB encerrado em fevereiro de 2024 contra 6,43% no acumulado de 12 meses encerrado em fevereiro de 2023.

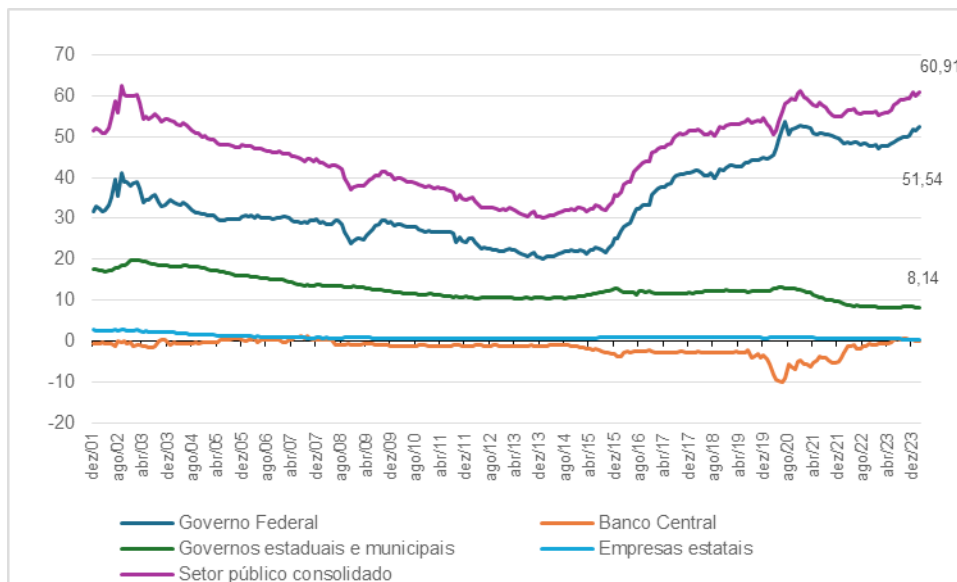
Adicionando-se a camada financeira nas contas públicas, o Resultado Nominal do Governo Consolidado (que inclui o Resultado Primário e os Juros Nominais) atingiu um Déficit Nominal de R\$ 1.015,1 bilhões para o fluxo de 12 meses encerrado em fevereiro de 2024, estimado em 9,24% do PIB contra 9,07% estimado para esse fluxo acumulado em janeiro de 2024.

A Dívida Bruta do Governo Geral, que inclui os vários níveis de governo não financeiro e estatais (exceto Pe-

trobras e Eletrobras), atingiu R\$ 8,3 trilhões, ou 75,5% do PIB em fevereiro de 2024. Já a Dívida Líquida do Governo Geral (que subtrai da Dívida Bruta os créditos dos governos junto às instituições financeiras e títulos em Tesouraria) atingiu R\$ 6,7 trilhões em fevereiro de 2024, estimada em 60,1% do PIB em fevereiro de 2024.

O Gráfico 3 apresenta o desempenho da Dívida Líquida do Setor Público sobre o PIB estimado em 12 meses. Observa-se que a tendência de aumento ocorreu a partir do período de recessão de 2016, em 2020, com a expansão da dívida para financiamento das ações de combate à pandemia da Covid-19 e a partir de 2023, com a política fiscal do novo governo federal. Enquanto a trajetória da dívida federal tem sido ascendente desde 2014, os níveis subnacionais de governo continuam muito mais restritos ao uso do endividamento pelas regras ainda restritivas da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000.⁶

Gráfico 3 - Dívida Líquida do Setor Público (% PIB), Dez/2001 - Fev/2024



Fonte: Séries Temporais/Bacen.

- 1 Boletim *Resultado do Tesouro Nacional*, v. 30, n. 2, fev/2024. Acesso em: 2 abr. 2024.
- 2 A referência a variações reais aqui é baseada na atualização dos valores nominais pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA/IBGE), conforme o Boletim citado anteriormente.
- 3 Efetivamente, no acumulado do primeiro bimestre do ano de 2024, o superávit primário de Estados era R\$ 3,7 bilhões superior ao do Governo Central, conforme apurado pelo Bacen (cf. *Estatísticas Fiscais do Bacen*. Acesso em: 5 abr. 2024). No fluxo acumulado em 12 meses, o Governo Central passa a apresentar um Déficit Primário de R\$281 bilhões (-2,6% do PIB), enquanto os Estados continuam apresentando Superávit Primário de R\$ 30 bilhões (+0,27% do PIB). No acumulado de 12 meses, os Municípios também apresentam Déficit Primário de R\$ 14,7 bilhões (-0,13% do PIB).
- 4 Informações do Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS, v. 29, n.1, jan. 2024. Acesso: site 04 abr. 2024.
- 5 As Despesas Previdenciárias também tiveram aumento devido à regularização dos pagamentos de Precatórios e Sentenças Judiciais, que aumentaram em termos reais 46% no âmbito dos Benefícios Previdenciários urbanos e 50% nos rurais.
- 6 Ressalte-se que a Dívida Líquida Federal inclui os títulos do Tesouro Federal junto ao Bacen para a realização de operações comprometidas, para a execução de operações que levem a taxa Selic ao valor estabelecido pelo Bacen na política monetária. A participação dos títulos do Tesouro na carteira do Bacen sobre o total de títulos emitidos pelo Tesouro foi de cerca de 28% na média de janeiro de 2023 a fevereiro de 2024 (informações a partir dos dados fiscais das *Séries Temporais* do Bacen, site Bacen. Acesso em: 8 abr. 2024).

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