

Números recentes sugerem piora acentuada no resultado primário da União⁴

Alexandre Andrade e Vilma Pinto

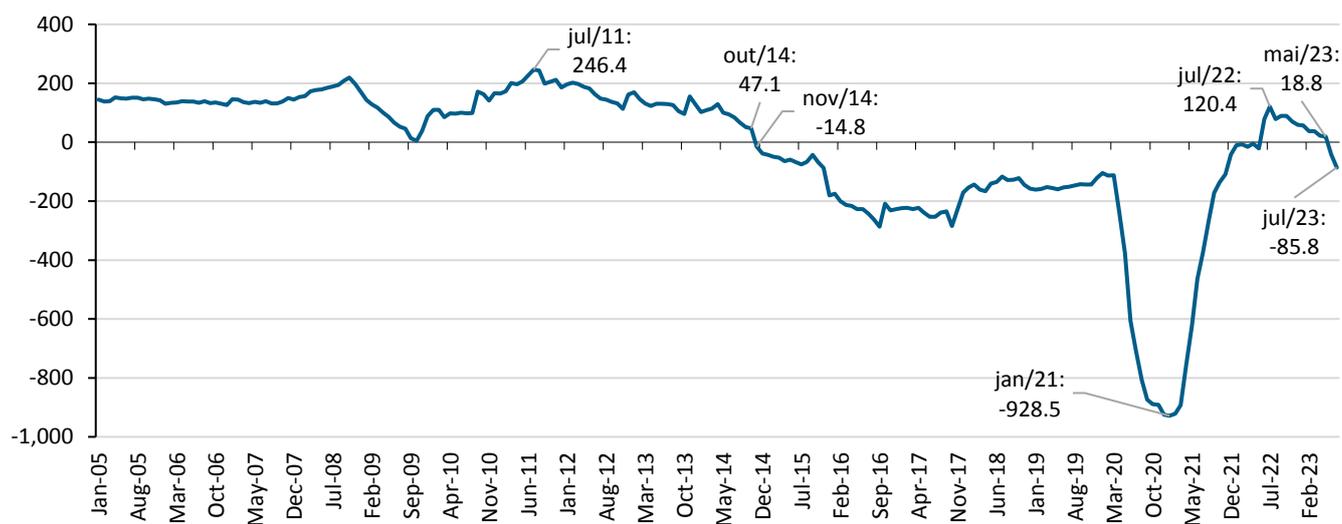
Os números já indicavam piora no resultado primário do governo central nos primeiros meses do ano. A partir de maio, no entanto, as evidências são de que essa piora ficou mais acentuada, com um aumento no ritmo de expansão da despesa, ao mesmo tempo em que as receitas dão sinais de desaceleração.

Por meio dos sistemas Siga Brasil, do Senado Federal, e do Tesouro Gerencial, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a IFI antecipa mensalmente as informações do resultado primário do governo central um mês à frente do realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN), segundo o critério acima da linha⁵. Considerar os números antecipados para julho às informações oficiais da STN permite uma análise mais clara a respeito da trajetória das contas públicas da União em 2023.

No acumulado de 2023 até julho, o governo central, que inclui o Tesouro Nacional, o Banco Central e o INSS, deve ter registrado deficit primário de R\$ 67,0 bilhões, ante superavit de R\$ 73,2 bilhões realizado nos sete primeiros meses de 2022. Em 12 meses até julho, o resultado primário do governo central deve ter sido negativo em R\$ 86,1 bilhões, em valores correntes.

O resultado observado em julho demonstra uma acentuação da piora que vinha sendo observada no resultado primário do governo central nos meses anteriores. O Gráfico 1 apresenta a evolução em 12 meses do resultado primário a preços de julho de 2023. A partir de maio, fica nítida a piora na trajetória do primário, que ocorreu em razão da perda de fôlego das receitas e do aumento no ritmo de execução da despesa primária, como será melhor detalhado adiante neste texto. Ainda na comparação em 12 meses, o deficit primário deve chegar a 0,8% do PIB em julho, ante deficit de 0,4% do PIB em junho e superavit de 1,2% do PIB em julho de 2022.

GRÁFICO 1. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DO RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (R\$ BILHÕES A PREÇOS DE JULHO DE 2023)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Siga Brasil e Tesouro Gerencial. Elaboração: IFI.

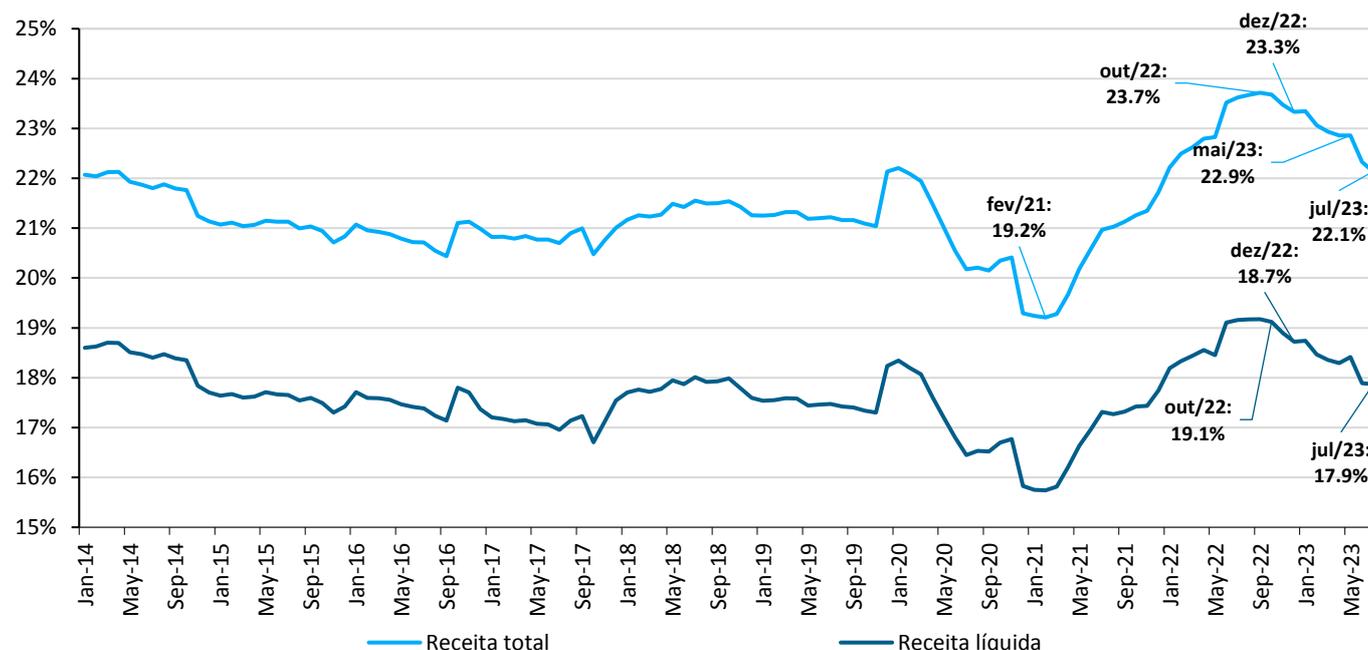
⁴ Acesse o relatório completo por aqui: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/641018/RAF79_AGO2023.pdf.

⁵ O resultado primário apurado pelo critério "acima-da-linha" considera o diferencial de receitas e despesas não financeiras do governo. Outra forma de se apurar o resultado primário é pelo critério "abaixo-da-linha", que consiste em obter o resultado primário pelo diferencial de dívida, descontando o pagamento líquido de juros nominais. Os dois critérios são equivalentes após os ajustes metodológicos e de discrepância estatística.

A desaceleração dos resultados fiscais dialoga com as projeções revisadas do poder Executivo para o resultado deste ano. Nos Relatórios de Avaliação Bimestral de Receitas e Despesas Primárias, o Executivo tem revisado para pior a projeção para o déficit primário do governo central em 2023. Na 3ª avaliação bimestral⁶, publicada em julho, a projeção foi revisada de déficit de R\$ 136,2 bilhões para outro de R\$ 145,4 bilhões. Pelo lado da despesa, houve uma revisão para cima em R\$ 7,2 bilhões em relação ao relatório do 2º bimestre⁷ em função: (i) do apoio financeiro a estados e municípios (+ R\$ 4,6 bilhões) pela compensação à redução de arrecadação do ICMS oriunda da Lei Complementar (LC) nº 194; (ii) revisão para cima nas despesas do RGPS em R\$ 2,4 bilhões; e (iii) alteração da projeção de despesas com subsídios, subvenções e Proagro em R\$ 1,2 bilhão. A projeção do Executivo para a receita líquida do governo central, por sua vez, foi revisada para baixo em R\$ 2,0 bilhões.

As receitas primárias do governo central estão perdendo vigor de crescimento ao longo de 2023. Considerando a série acumulada em 12 meses e deflacionada a preços de julho de 2023, a expansão de 16,2% registrada em dezembro de 2022 reduziu-se para 7,1% em julho de 2023. O Gráfico 2 mostra a evolução das receitas primárias total e líquida de transferências por repartição de receitas, em proporção do PIB. No acumulado de 2023 até julho, a redução na receita total foi de 1,2 p.p. do PIB, de 23,3%, em dezembro de 2022, para 22,1% em julho de 2023. A queda na receita total foi mais acentuada a partir de junho. Na receita líquida, a queda apurada foi de 0,9 p.p. (de 18,7% do PIB para 17,9% do PIB).

GRÁFICO 2. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DAS RECEITAS PRIMÁRIAS TOTAL E LÍQUIDA DO GOVERNO CENTRAL - % DO PIB



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

A Tabela 3 apresenta uma síntese do comportamento das receitas primárias do governo central entre janeiro e julho dos últimos três anos. A receita total sofreu redução real de 5,4% no acumulado do ano em 2023. A maior perda de arrecadação concentrou-se nas receitas não administradas, que registraram queda real de 30,9% no período. Essa redução, por sua vez, é explicada pelos recolhimentos de dividendos e participações (menos R\$ 18,9 bilhões em 2023 ante 2022) e exploração de recursos naturais (menos R\$ 16,1 bilhões em 2023 em relação a 2022). Nesta rubrica, o comportamento do preço médio do petróleo no mercado internacional explica a redução. Em 2022, segundo a *Energy Information Administration* (EIA), a cotação média do barril do tipo Brent caiu de US\$ 100,8, em 2022, para US\$ 79,8 nos sete primeiros meses deste ano. O preço do petróleo afeta a arrecadação de royalties e participações do governo.

⁶ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:47533.

⁷ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:47037.

TABELA 3. RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL (2021 A 2023) – JANEIRO A JULHO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	jan-jul/21			jan-jul/22			jan-jul/23		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Receita total	1.067,7	-31,3%	21,0%	1.367,1	15,3%	24,2%	1.350,3	-5,4%	22,1%
Receitas administradas, exceto RGPS	677,7	-28,8%	13,3%	827,6	10,1%	14,7%	848,8	-1,9%	13,9%
Incentivos fiscais	-0,1	-	0,0%	-0,1	-	0,0%	0,0	-	0,0%
Receitas do RGPS	242,9	-43,3%	4,8%	290,4	7,7%	5,1%	322,4	6,3%	5,3%
Receitas não administradas	147,2	-15,4%	2,9%	249,1	52,1%	4,4%	179,1	-30,9%	2,9%
Transferências	196,4	-29,7%	3,9%	264,5	21,3%	4,7%	250,3	-9,4%	4,1%
Receita líquida	871,4	-31,6%	17,1%	1.102,6	14,0%	19,5%	1.100,1	-4,5%	18,0%
PIB (R\$ bi correntes)			5.089,1			5.640,4			6.099,1

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central, Siga Brasil e Tesouro Gerencial. Elaboração: IFI.

As receitas administradas do governo central caíram 1,9%, em termos reais, no acumulado de sete meses em 2023. À exceção do Imposto sobre a Renda, cujos recolhimentos subiram 0,7% nessa base de comparação, os demais tributos apresentaram queda, especialmente a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Ainda em relação ao IR, o acréscimo verificado no acumulado de 2023 se explica pelos recolhimentos do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF). O IRPJ registrou contração real de 7,0% no acumulado do primeiro semestre do ano. Em linhas gerais, o comportamento das receitas administradas reflete a desaceleração da atividade econômica doméstica, como atestam as informações do Índice de Atividade Econômica (IBC-Br) do Banco Central, por exemplo.

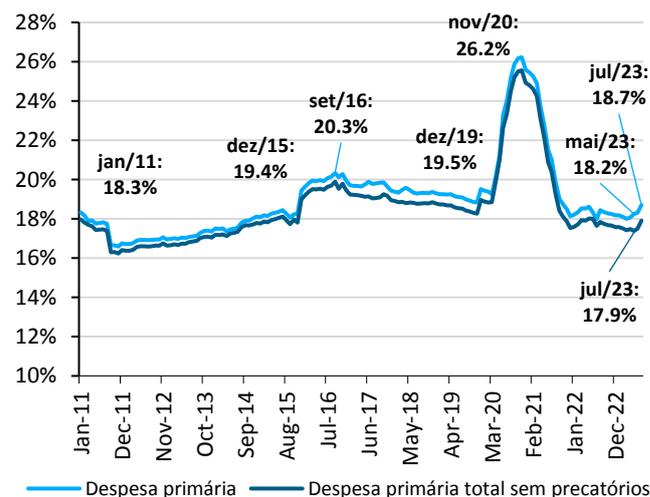
Ainda de acordo com a Tabela 3, a receita líquida teve contração real de 4,5% nos sete primeiros meses de 2023. Em parte, a deterioração do resultado primário verificada ao longo do ano decorre do comportamento da receita líquida.

Passando para a análise do comportamento da despesa primária, o Gráfico 3 contém a evolução em 12 meses da despesa primária do governo central e da despesa primária isolando os pagamentos de precatórios, em proporção do PIB. Calculou-se uma série de despesa que isolasse os pagamentos de precatórios com o objetivo de avaliar se esses gastos estariam ou não distorcendo a evolução da despesa.

As duas curvas representadas no Gráfico 3 evidenciam uma intensificação no ritmo de aumento da despesa primária a partir de maio de 2023. Na comparação em 12 meses, a despesa primária alcançou 18,1% do PIB em abril, tendo aumentado para 18,2% do PIB em maio, depois para 18,3% do PIB em junho até subir a 18,7% do PIB em julho. Como será melhor explorado adiante, o incremento verificado na despesa nos últimos três meses guarda relação com os reajustes concedidos ao salário mínimo e ao funcionalismo, assim como a intensificação nas emissões de benefícios do RGPS.

Nos últimos anos, entre 2016 e 2019, a despesa primária ficou relativamente controlada, em proporção do PIB, em razão da promulgação da EC nº 95, de 2016, que instituiu um teto de gastos para a União. Entre 2019 e 2022, à exceção das despesas surgidas com o advento da pandemia, as ausências de reajuste real do salário mínimo e de reajuste nos vencimentos do funcionalismo ajudaram a manter a despesa primária controlada.

GRÁFICO 3. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DA DESPESA PRIMÁRIA TOTAL E DA DESPESA PRIMÁRIA SEM PRECATÓRIOS - % DO PIB



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Ao final de 2021 foram aprovadas duas emendas constitucionais (ECs nº 113 e nº 114) que contribuíram para ampliar o espaço fiscal no teto de gastos da União em 2022. Como mostrado no RAF nº 60, de janeiro de 2022, o espaço aberto no teto de gastos totalizou R\$ 113,1 bilhões, dos quais R\$ 69,6 bilhões correspondentes ao recálculo do teto de gastos e R\$ 43,5 bilhões à redução dos gastos com sentenças judiciais e precatórios sujeitos ao teto de gastos. Esse espaço contribuiu para acomodar uma série de despesas, com destaque para a expansão do programa de transferência condicionada de renda às famílias, denominado à época de Auxílio Brasil, emendas de Relator-Geral e benefícios previdenciários.

Em 2022, foi promulgada a EC nº 126, igualmente com o objetivo de ampliar o espaço fiscal, agora para 2023. O instrumento utilizou dois mecanismos: (i) ampliação do teto de gastos em R\$ 145 bilhões; e (ii) retirada de rubricas do câmputo das despesas sujeitas ao teto, tais como investimentos realizados com excesso de arrecadação, piso salarial aos profissionais da enfermagem, etc. Esses dois mecanismos abriram um espaço de R\$ 168,3 bilhões na comparação entre a proposta de lei orçamentária anual (PLOA) e a LOA, esta sancionada com os efeitos da EC nº 126. Ao considerar a última avaliação bimestral de receitas e despesas primárias do Poder Executivo, relativa ao 3º bimestre, as ressalvas constitucionais passaram a somar R\$ 172,3 bilhões.

O espaço fiscal aberto pela EC nº 126 no teto de gastos da União de 2023 viabilizou uma série de despesas, como a ampliação do orçamento para o programa de transferência condicionada de renda às famílias, que voltou a ser denominado Programa Bolsa Família, reajustes do salário mínimo acima da inflação (que afeta despesas primárias indexadas a esta variável), reajuste nos vencimentos dos servidores públicos, ampliação do orçamento para investimentos públicos e recomposição orçamentária de outros programas.

A Tabela 4 sintetiza algumas despesas primárias da União nos últimos três anos no período de janeiro a julho. No acumulado de 2023, a despesa cresceu 8,6%, em termos reais. A forte contração observada em 2021 guarda relação com a redução dos gastos voltados ao combate dos efeitos da pandemia. Entre as despesas com crescimento em 2023, destacam-se: (i) benefícios previdenciários no âmbito do RGPS (+ 6,6%); (ii) pessoal (+1,3%); (iii) abono e seguro-desemprego (+8,3%); (iv) BPC (+9,9%); (v) Fundeb (+11,2%); (vi) sentenças judiciais e precatórios de custeio e capital (+91,8%); e (vii) despesas obrigatórias com controle de fluxo (+38,5%).

TABELA 4. DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL (2021 A 2023) – JANEIRO A JULHO (R\$ CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

Discriminação	jan-jul/21			jan-jul/22			jan-jul/23		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Despesa total	944,5	-54,4%	18,6%	1.029,4	-1,7%	18,3%	1.167,0	8,6%	19,1%
<i>Benefícios previdenciários (RGPS)</i>	437,5	-38,1%	8,6%	477,2	-1,7%	8,5%	530,7	6,6%	8,7%
<i>Pessoal (ativos e inativos)</i>	190,4	-44,1%	3,7%	187,4	-11,3%	3,3%	198,4	1,3%	3,3%
<i>Abono e seguro-desemprego</i>	31,5	-49,9%	0,6%	46,9	34,0%	0,8%	53,5	8,3%	0,9%
<i>Benefício de Prestação Continuada (BPC)</i>	39,5	-40,6%	0,8%	45,2	3,0%	0,8%	51,9	9,9%	0,9%
<i>Créditos extraordinários (exceto PAC)</i>	68,0	-85,2%	1,3%	14,7	-80,2%	0,3%	1,1	-93,1%	0,0%
<i>Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha</i>	4,7	-52,7%	0,1%	3,1	-40,6%	0,1%	0,0	-100,0%	0,0%
<i>Fundeb</i>	11,4	-28,1%	0,2%	19,1	50,1%	0,3%	22,1	11,2%	0,4%
<i>Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)</i>	17,5	-29,4%	0,3%	9,2	-52,5%	0,2%	18,4	91,8%	0,3%
<i>Subsídios, subvenções e Proagro</i>	5,2	-76,8%	0,1%	12,5	115,4%	0,2%	12,3	-6,3%	0,2%
Obrigatórias	895,7	-54,2%	17,6%	955,1	-3,8%	16,9%	1.088,8	9,1%	17,9%
Obrigatórias com controle de fluxo	79,4	-43,8%	1,6%	125,4	42,3%	2,2%	181,4	38,5%	3,0%
Discricionárias	48,8	-57,6%	1,0%	74,3	36,9%	1,3%	78,2	1,2%	1,3%
PIB (R\$ bi correntes)	5.089,1			5.640,4			6.099,1		

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central, Siga Brasil e Tesouro Gerencial. Elaboração: IFI.

Três comentários importantes. Em relação ao Fundeb, a complementação da União ao fundo está em período de transição. A EC nº 108 determina o aumento de 10% para 23% dessa complementação, a ser concluída em 2026. O elevado incremento nas despesas judiciais e precatórios no acumulado de 2023 explica-se por diferenças no calendário de pagamentos em 2022 e 2023.

O incremento real de 38,5% nas despesas obrigatórias com controle de fluxo ocorre em razão de essa rubrica concentrar os pagamentos realizados no âmbito do Auxílio Brasil e do Bolsa Família. Como mencionado acima, a EC nº 126 viabilizou a expansão do Bolsa Família, além de prever o pagamento de R\$ 600 por família a partir de 2023.

Por último, o incremento nos pagamentos de benefícios previdenciários no âmbito do RGPS no acumulado de 2023 (+6,6%, em termos reais) teria sido de 4,8% caso fossem descontados os pagamentos de precatórios. Ou seja, o crescimento teria sido igualmente robusto. Entre janeiro e julho, foram pagos, a título de precatórios do RGPS, a soma de R\$ 19,5 bilhões, alta de 94,0% ante o mesmo período de 2022.

Ainda em relação à despesa com benefícios previdenciários em 2023, as informações contidas no Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) indicam que os pagamentos crescem, principalmente, em razão do aumento do número de benefícios emitidos, ainda que o valor médio do benefício tenha registrado crescimento real de 0,2% no primeiro semestre de 2023 (Tabela 5).

TABELA 5. BENEFÍCIOS EMITIDOS E VALOR MÉDIO DOS BENEFÍCIOS NO ÂMBITO DO RGPS (2021 A 2023) – ACUMULADO DE JANEIRO A JUNHO (BENEFICIÁRIOS – MIL, R\$ A PREÇOS DE JULHO DE 2023 E TAXAS DE VARIAÇÃO)

	Jan-jun/2021		Jan-jun/2022		Jan-jun/2023	
	Unidade	Var. %	Unidade	Var. %	Unidade	Var. %
Número de benefícios previdenciários emitidos RGPS (mil) – média	35.941,3	0,7%	36.586,8	1,8%	37.892,6	3,6%
<i>Clientela urbana</i>	26.308,2	0,8%	26.868,1	2,1%	27.998,4	4,2%
<i>Clientela rural</i>	9.633,2	0,2%	9.718,7	0,9%	9.894,2	1,8%
Valor médio do benefício RGPS (R\$ a preços de julho de 2023)	1.936,8	-1,2%	1.887,3	-2,6%	1.891,5	0,2%
<i>Clientela urbana</i>	2.141,5	-1,3%	2.084,0	-2,7%	2.070,6	-0,6%
<i>Clientela rural</i>	1.377,4	-1,1%	1.343,6	-2,5%	1.384,5	3,0%

Fonte: Ministério da Previdência Social. Elaboração: IFI.

Em suma, a piora recente verificada no resultado primário do governo central decorre da combinação de enfraquecimento das receitas e de expansão das despesas em ritmo superior ao de anos anteriores. O aumento nas despesas obrigatórias decorre, fundamentalmente, dos reajustes concedidos ao salário mínimo e aos vencimentos do funcionalismo. Os reajustes no mínimo pressionam algumas rubricas das despesas, como os benefícios previdenciários, o abono salarial e o seguro-desemprego, além do BPC. A tendência é de continuidade dessa trajetória de aumento da despesa. Na ausência de uma recuperação das receitas primárias, a perspectiva é de piora na trajetória do resultado primário do governo central no segundo semestre.

Considerando que o arcabouço fiscal em vias de ser aprovado pelo Congresso preserva as despesas primárias e torna o cumprimento das metas fiscais dependentes do desempenho das receitas, eventuais frustrações de crescimento e/ou dificuldades de materialização de receitas pretendidas pelo Executivo podem comprometer a credibilidade da política fiscal no futuro.