

Possíveis explicações para a desaceleração nas receitas primárias em 2023⁵

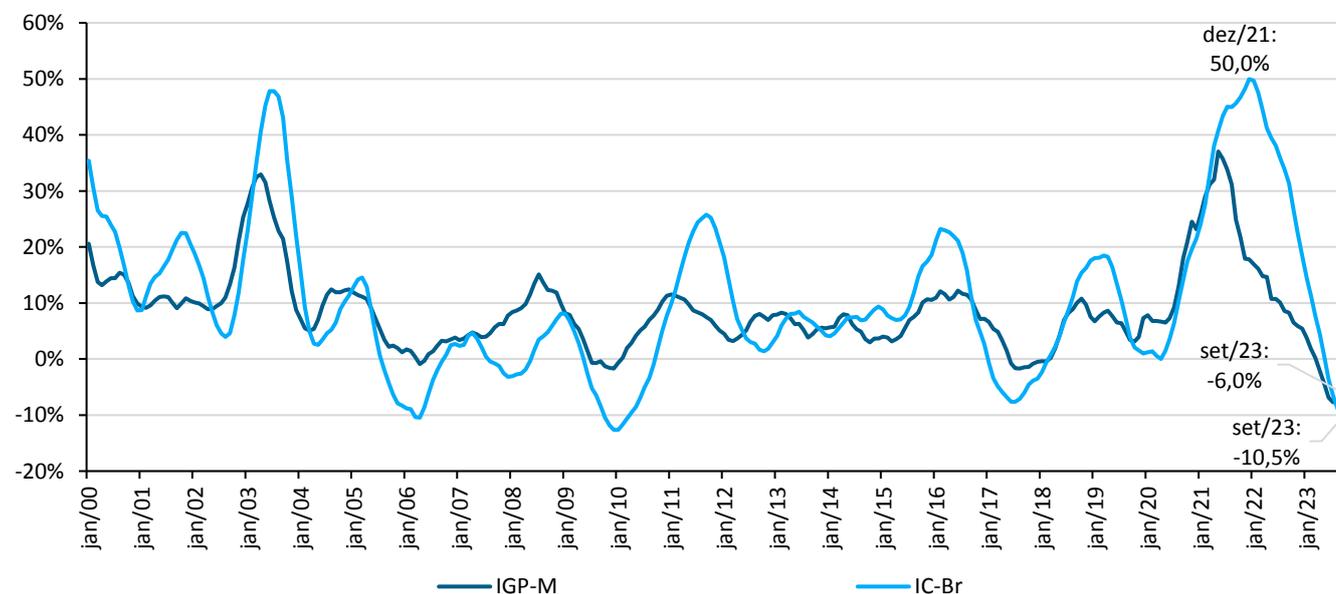
Alexandre Andrade

Os dados do Tesouro e do Siga Brasil mostram crescimento mais moderado da arrecadação de tributos neste ano comparativamente a 2022. O recuo nos preços de commodities e nos indicadores de inflação explicam parte desse movimento, tendo em vista que ajudaram a aumentar as bases de incidência dos tributos nos dois últimos anos. Além disso, montantes menores de pagamentos de dividendos pelas empresas estatais e a eventual mudança na dedutibilidade de juros sobre o capital próprio podem estar influenciando as receitas governamentais.

No Brasil, o arrefecimento nos preços produziu efeitos sobre a arrecadação do governo central, que inclui o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com perda de ímpeto nas receitas administradas e não administradas. Em algumas receitas, no entanto, tem havido queda nos recolhimentos em 2023, como em dividendos, exploração de recursos naturais, IRPJ, e CSLL. O movimento observado nesses dois tributos não está alinhado ao desempenho recente da atividade econômica. O objetivo do presente artigo é discutir algumas dessas evidências sobre o comportamento das receitas do governo central em 2023.

O arrefecimento nos preços pode ser visualizado no Gráfico 4, que apresenta a evolução em 12 meses do IGP-M, da FGV, e do Índice de Commodities Brasil (IC-Br), calculado pelo Banco Central. Em 12 meses até setembro, o IC-Br registrou queda de 10,5%, enquanto o IGP-M acumulou retração de 6,0%. A análise do comportamento das variações históricas dos índices permite concluir que o choque nos preços de commodities ocorrido em 2021 e 2022 foi expressivo, o que gerou impactos sobre a atividade econômica (crescimento do PIB) e a arrecadação de tributos por meios diretos e indiretos.

GRÁFICO 4. VARIAÇÃO EM 12 MESES DO IGP-M E DO IC-BR



Fonte: FGV e Banco Central. Elaboração: IFI.

Uma outra maneira de visualizar a dimensão do choque de commodities sobre os preços e, portanto, sobre as bases de incidência dos tributos, é analisar a evolução da razão entre o IGP-M e o IPCA, que pode representar uma *proxy* para os preços relativos da economia. O Gráfico 5 apresenta essa razão. Em abril de 2020, a razão entre o IGP-M e o IPCA foi de

⁵ Acesse o relatório completo por aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2023/outubro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-out-2023>.

0,81, tendo aumentado a partir de então e alcançado 1,04 em junho de 2021, permanecendo em nível relativamente elevado até meados de 2022, quando passou a decrescer.

GRÁFICO 5. EVOLUÇÃO DA RAZÃO ENTRE O IGP-M E O IPCA



Fonte: FGV e IBGE. Elaboração: IFI.

Considerando a *proxy* para os preços relativos da economia, houve um aumento muito maior do IGP-M em relação ao IPCA nos últimos três anos. A partir de 2020, a relação entre os dois índices de preços passou a subir e alcançou níveis inéditos para os padrões históricos. Apesar de essa razão ter começado a cair no segundo semestre de 2022, os preços relativos continuam em patamares relativamente elevados, o que favorece a arrecadação de tributos. De todo modo, o recuo já ocorrido pode ajudar a explicar a desaceleração verificada nas receitas do governo central em 2023.

A Tabela 3 apresenta as taxas de variação nominal das receitas primárias recorrentes, das transferências recorrentes e do PIB em relação ao mesmo período do ano anterior. Além das informações disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), foram considerados também dados extraídos pela IFI do Portal Siga Brasil para setembro de 2023. A opção por se considerar as receitas recorrentes, de acordo com a metodologia utilizada pela IFI⁶, se deu para isolar alguns efeitos que podem distorcer a análise, como a transferência dos recursos das contas não reclamadas do PIS/PASEP ao Tesouro em setembro de 2023, no montante de R\$ 26,0 bilhões. A título de ilustração, em 2021, 2022 e 2023, no acumulado até setembro, o governo central obteve R\$ 50,9 bilhões, R\$ 97,1 bilhões e R\$ 25,7 bilhões em receitas não recorrentes, respectivamente⁷.

TABELA 3. TAXAS DE VARIAÇÃO NOMINAL DAS RECEITAS RECORRENTES E DO PIB EM RELAÇÃO AO MESMO PERÍODO DO ANO ANTERIOR

	2022	1º trim 2023	2º trim 2023	3º trim 2023	jan-set 2023
Receita primária total	20,0%	9,0%	3,6%	0,1%	4,3%
Receitas administradas	19,5%	8,9%	8,4%	2,5%	6,7%
Arrecadação líquida para o RGPS	16,0%	11,7%	10,6%	9,6%	10,6%
Receitas não administradas	30,1%	4,5%	-20,7%	-25,1%	-15,3%
Transferências por repartição de receitas	27,9%	10,2%	4,4%	-5,2%	3,1%
Receita líquida	18,3%	8,7%	3,4%	1,5%	4,5%
PIB - cresc. nominal	11,4%	10,4%	7,3%	6,6%	8,2%

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

⁶ Para maiores informações a respeito da metodologia, ver o Estudo Especial da IFI nº 17, de dezembro de 2021, que pode ser acessado no seguinte endereço: <https://t.ly/VUbbP>.

⁷ Para uma explicação mais detalhada, ver o RAF nº 73, de fevereiro de 2023, disponível na página: <https://t.ly/GINmO>.

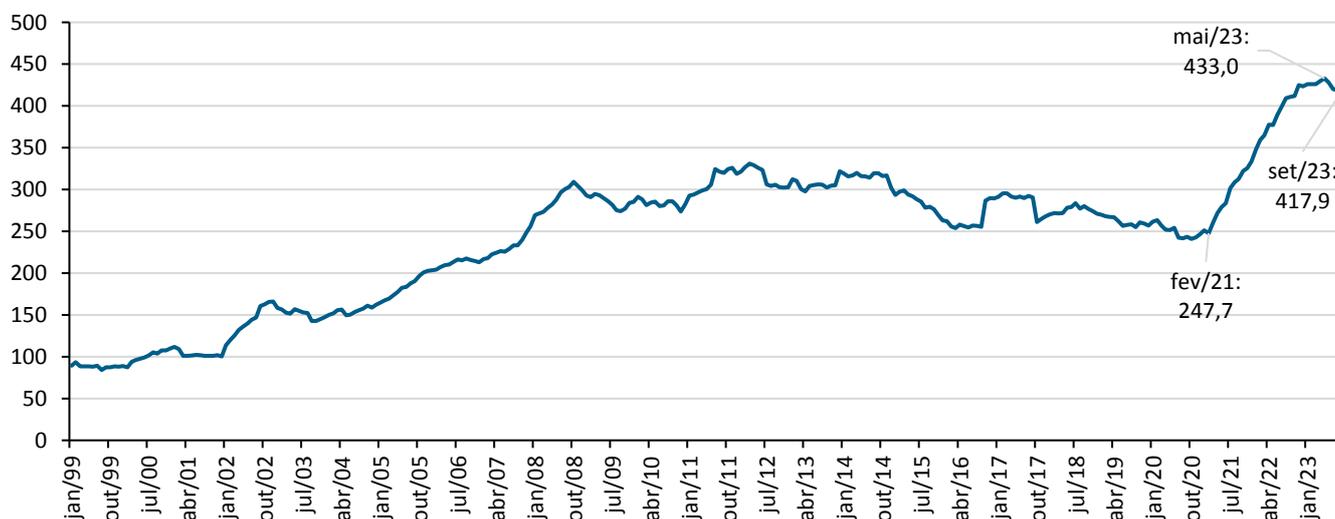
Enquanto, em 2022, as receitas do governo central cresciam bem acima da atividade econômica (20,9%, em termos nominais, contra 11,4%, também em termos nominais), houve uma desaceleração acentuada na variação da arrecadação em 2023. No acumulado do ano até setembro, a receita primária total do governo central cresceu 4,3%, contra variação estimada pela IFI de 8,2% do PIB nominal no período. Parte desse menor crescimento da arrecadação do governo central explica-se pelo comportamento das receitas administradas, que cresceram 6,7% em 2023 até setembro, com desaceleração mais forte no terceiro trimestre (alta de 2,5% ante o mesmo período de 2022, abaixo das variações apuradas nos dois trimestres anteriores).

A maior contribuição para as receitas primárias em 2023 vem da arrecadação líquida para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com aumento nominal de 10,6% no acumulado de janeiro a setembro. Esse desempenho é sustentado pelas boas condições de emprego e renda no mercado de trabalho, sobretudo o emprego formal, que tem impulsionado o crescimento dos níveis de ocupação da economia.

Em relação às receitas administradas, as informações do Tesouro e do Siga Brasil indicam quedas nos recolhimentos de IRPJ e CSLL de, respectivamente, 7,9% e 5,9%, em termos nominais, no acumulado de 2023. Considerando, no entanto, os valores recorrentes dos dois tributos somados, houve acréscimo de 2,9% nessa base de comparação. O crescimento das receitas recorrentes de IRPJ/CSLL em 2023 tem sido bem menor ao do aumento de 38,7% registrado em 2022, quando esses dois tributos impulsionavam o desempenho das receitas administradas do governo central.

O Gráfico 6 apresenta a evolução em 12 meses da arrecadação recorrente de IRPJ/CSLL a preços de setembro de 2023. A série mostra perda de vigor em 2023, mas chama a atenção a queda observada nos recolhimentos a partir de maio, quando somaram R\$ 433,0 bilhões. Em setembro, a arrecadação recuou para R\$ 417,9 bilhões, de acordo com as informações do Tesouro e do Siga Brasil, redução de R\$ 15,1 bilhões ante maio. Esse movimento pode ser considerado atípico, tendo em vista a ausência de mudança substancial das condições macroeconômicas e financeiras da economia no segundo trimestre do ano que justificasse uma queda da lucratividade das empresas.

GRÁFICO 6. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DAS RECEITAS RECORRENTES DE IRPJ E CSLL (R\$ BILHÕES A PREÇOS DE SET/2023)



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

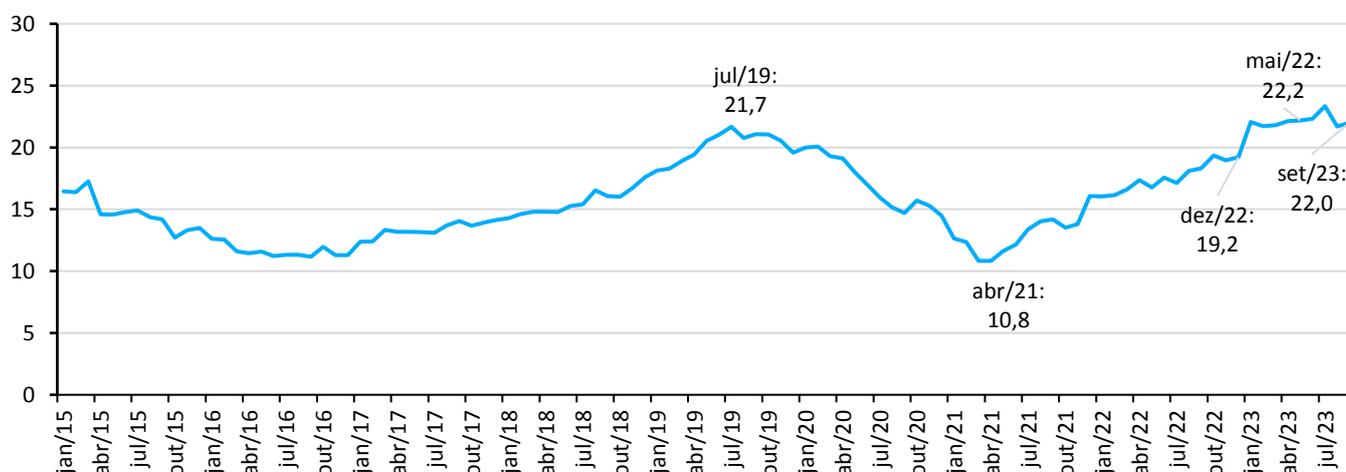
Assim, o movimento observado nos recolhimentos de IRPJ e CSLL pode ter relação com outros fatores. Uma explicação sugestiva, que precisaria ser melhor investigada, seria a intenção do governo em extinguir a dedutibilidade dos juros sobre capital próprio (JCP), conforme o Projeto de Lei (PL) nº 4.258, de 2023, enviado ao Congresso em 29 de agosto passado. A proposta retoma conteúdo do PL nº 2.337, de 2021⁸.

⁸ Para uma análise do PL nº 2.337, de 2021, assim como dos impactos da proposta, ver a Nota Técnica da IFI (NT) nº 49, de 29 de setembro de 2021, disponível no endereço: <https://t.ly/ZzFT8>.

A princípio, o crescimento nos pagamentos de JCP pelas empresas pode ajudar a explicar o movimento de redução nas receitas de IRPJ e CSLL a partir de junho de 2023. O pagamento de JCP é tributável para o beneficiário. Assim, o efeito na redução do IRPJ/CSLL seria o valor resultante (i) da tributação do JCP para o beneficiário (que gera arrecadação) e (ii) da dedução do JCP para a pagadora (que diminui arrecadação). Intuitivamente, o efeito líquido esperado sobre a arrecadação seria negativo, pois a dedução tende a ser maior do que a arrecadação de JCP.

O Gráfico 7 apresenta a evolução em 12 meses dos recolhimentos de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) – juros sobre o capital próprio por meio de Darf (Documento de Arrecadação de Receitas Federais) a preços de setembro de 2023. Os dados foram obtidos pela IFI no portal Tesouro Gerencial. Em setembro, essa arrecadação somou R\$ 22,0 bilhões e tem se situado praticamente nesse patamar em todos os meses de 2023.

GRÁFICO 7. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DAS RECEITAS DE JCP (R\$ BILHÕES A PREÇOS DE SET/2023)



Fonte: Tesouro Gerencial e IBGE. Elaboração: IFI.

Importante mencionar também a aparente relação entre a arrecadação de JCP com a apresentação do PL nº 2.337, enviado pelo Executivo ao Congresso em 25 de junho de 2021. O Gráfico 7 evidencia um forte aumento das receitas do tributo a partir do segundo semestre daquele ano, o que pode indicar uma alteração no comportamento dos contribuintes face à perspectiva de alteração na legislação concernente à tributação do JCP. Ou seja, os números sugerem que as empresas tiveram o incentivo de antecipar os pagamentos de JCP antes da mudança da legislação que disciplina o instrumento.

Voltando à Tabela 3, é possível identificar também uma forte redução nas receitas não administradas recorrentes em 2023, de 15,3% no acumulado de janeiro a setembro, explicada pelas reduções nos recolhimentos de dividendos, sobretudo da Petrobras, e de exploração de recursos naturais em função do preço médio do petróleo mais baixo em 2023 na comparação com 2022.

A título de ilustração, a Petrobras pagou R\$ 50,1 bilhões em dividendos nos primeiros nove meses de 2022 e R\$ 22,3 bilhões no mesmo período de 2023. A metodologia empregada pela IFI considera a antecipação de dividendos do exercício uma receita não recorrente. Assim, considerando que houve a antecipação de R\$ 26,4 bilhões de dividendos nos primeiros nove meses de 2022 e R\$ 7,1 bilhões no mesmo período de 2023, para efeito de cálculo da receita recorrente dessa rubrica, a IFI considerou o recolhimento de dividendos de R\$ 23,8 bilhões pela Petrobras nos primeiros nove meses de 2022 e de R\$ 15,2 bilhões neste ano⁹.

⁹ De acordo com o Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN), da Secretaria do Tesouro Nacional, a União recebeu da Petrobras, a título de dividendos e participações, R\$ 50,1 bilhões entre janeiro e setembro de 2022 e R\$ 22,3 bilhões em igual período de 2023. No entanto, parte desses montantes consistiram em antecipação do pagamento de dividendos do respectivo exercício financeiro, conforme comunicados emitidos pela empresa. Em 2022, essa antecipação de dividendos ocorreu entre junho e setembro e correspondeu a R\$ 26,4 bilhões. Neste ano, os dividendos antecipados serão pagos em agosto, setembro, novembro e dezembro, perfazendo um montante de R\$ 11,4 bilhões. Destes, R\$ 7,1 bilhões representam dividendos antecipados e pagos em agosto e setembro. Para maiores informações, ver os seguintes documentos: <https://t.ly/MOAX6>; <https://t.ly/4ckR>; <https://t.ly/BtAnR>; e <https://t.ly/xQexr>.

Ou seja, os montantes de dividendos recolhidos estão menores neste ano na comparação com 2022. Para que se tenha uma ideia do peso relativo dos dividendos sobre as receitas não administradas do governo central, em 2022, os dividendos da Petrobras representaram 17,8% das receitas não administradas, participação que recuou a 9,5% em igual período deste ano.

A receita de exploração de recursos naturais, por sua vez, registrou contração de 17,7% no acumulado de 2023 até setembro, em termos nominais (Tabela 3). Essa redução se deve às menores cotações do petróleo no mercado internacional neste ano na comparação com o ano passado. De acordo com dados da *Energy Information Administration* (EIA), o preço médio do barril do petróleo do tipo Brent foi de US\$ 100,8 no ano passado, tendo recuado para US\$ 82,1 na média dos nove primeiros meses de 2023.

Em suma, a desaceleração nas receitas primárias do governo central em 2023 parece ter relação com alguns fatores, como a redução dos índices de inflação, menores recolhimentos de algumas receitas não administradas, como exploração de recursos naturais e dividendos e participações, além da possível aprovação de mudanças legais no instrumento da dedutibilidade de juros sobre o capital próprio. Este fator, conforme mencionado anteriormente, demandaria uma análise mais aprofundada.