

3. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DAS METAS DE RESULTADO PRIMÁRIO PARA 2017 A 2020

Em agosto, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional proposta de alteração das metas de resultado primário fixadas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) para este e para o próximo ano¹. As justificativas apontam cenário econômico ainda em deterioração no segundo trimestre de 2017, o que teria provocado elevado grau de frustração de receitas e a necessidade de revisão de projeções para 2017. Do mesmo modo, para 2018, as projeções de receita também foram revisadas para baixo em resposta tanto ao efeito da revisão para o ano base (2017) quanto da própria dinâmica da recuperação econômica, lenta e gradual².

Aprovada a mudança, a meta de resultado primário para o setor público em 2017 passa a ser de déficit de R\$ 163,1 bilhões, ante R\$ 143,1 bilhões definidos anteriormente (tabela 3). Este resultado decompõe-se em déficit de R\$ 159,0 bilhões para o governo central (ante R\$ 139 bilhões) e déficits de R\$ 3,0 bilhões e R\$ 1,1 bilhão para as estatais federais e para os estados e municípios, respectivamente, estimativas que não sofreram revisão.

Destaca-se que, as atuais reestimativas promovidas pelo governo se aproximam dos resultados já estimados anteriormente pela IFI, divulgados no princípio do mês anterior³. Para o setor público consolidado, a IFI prevê déficit de R\$ 155 bilhões. Assim, a nova meta apresenta posição mais próxima (R\$ 8,1 bilhões a maior), o que significa maior probabilidade de atingimento, ante uma diferença de R\$ 11,9 bilhões, a menor, na perspectiva anterior.

A análise da tabela 3 revela também que a nova meta para o governo central - principal diferença em relação às projeções da IFI antes da proposta de ajuste (R\$ 156,2 bilhões de déficit na visão da IFI, contra R\$ 139 bilhões na meta antes fixada) - coloca ambas as projeções em patamar compatível, com diferença marginal de R\$ 2,8 bilhões a maior na nova meta, o que, mais uma vez, torna mais factível a tarefa de seu cumprimento. Convém destacar ainda que a IFI prevê situação bem mais favorável do que o previsto pelo governo para estados e municípios⁴ (superávit de R\$ 4,5 bilhões, frente déficit de R\$ 1,1 bilhão), o que agora explica a maior parte da divergência nas projeções para o setor público consolidado.

TABELA 3 – RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO

DISCRIMINAÇÃO	2017			2018			2019			2020		
	Atual	Proposta	IFI	Atual	Proposta	IFI	Atual	Proposta	IFI	Atual	Proposta	IFI
Setor Público Consolidado	-143,1	-163,1	-155,0	-131,3	-161,3	-149,3	-63,8	-137,8	-154,1	23,2	-51,8	-127,2
Governo Central	-139,0	-159,0	-156,2	-129,0	-159,0	-153,3	-65,0	-139,0	-160,9	10,0	-65,0	-136,8
Estatais Federais	-3,0	-3,0	-3,3	-3,5	-3,5	-3,0	-3,5	-3,5	-2,7	-3,4	-3,4	-2,4
Estados/Municípios	-1,1	-1,1	4,5	1,2	1,2	7,0	4,7	4,7	9,5	16,6	16,6	12,0

Fonte: MPDG e IFI. Elaboração IFI.

¹ Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 e Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.

² EM nº 00184/2017 MP. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/MP/2017/00184.htm. Acesso em 28/08/2017.

³ Para maiores detalhes, acesse o RAF de agosto. Disponível na aba de publicações em: <http://www12.senado.leg.br/ifi>.

⁴ Conforme destacado na edição de março do RAF (disponível em http://www2.senado.leg.br/hdsf/bitstream/handle/id/529485/RAF_mar17_completo.pdf?sequence=1), há descolamento entre os resultados acima para o abaixo da linha. Além disso, o ingresso do Rio de Janeiro (em situação mais avançada), Rio Grande do Sul e potencialmente Minas Gerais no regime de recuperação fiscal – RRF (Lei complementar n 1º 159/17), deverá produzir efeitos sobre o saldo fiscal subnacional.

Para o ano de 2018, a meta de resultado primário do setor público passa a ser de déficit de R\$ 161,3 bilhões, contra R\$ 131,3 bilhões anteriormente. Deste montante, resultado negativo de R\$ 159,0 bilhões vem do Governo Central (ante R\$ 129 bilhões na meta anterior), mantidas as projeções para as estatais federais (R\$ -3,5 bilhões) e estados e municípios (superávit de R\$ 1,2 bilhão).

Mais uma vez, a mudança para 2018 aproxima a meta dos números previstos pela IFI. No caso do governo central, a IFI prevê déficit de R\$ 153,3 bilhões, ante R\$ 159 bilhões da nova meta, o que demonstra divergência de R\$ 5,7 bilhões a maior na estimativa de déficit do governo (ante R\$ 24,3 bilhões antes da proposta de mudança). Para estados e municípios a IFI espera superávit de R\$ 7 bilhões, estimativa mais favorável que a do governo (R\$ 1,2 bilhão, diferença de R\$ 5,8 bilhões). Para as estatais federais, a IFI espera déficit de R\$ 3,0 bilhões em 2018, contra R\$ 3,5 bilhões traçados na meta. De forma consolidada, os valores revelam que o déficit projetado pelo governo supera a meta da IFI em R\$ 12 bilhões.

Para 2019 e 2020, no entanto, apesar das mudanças ainda apontarem convergência na direção dos números da IFI, as discrepâncias ainda são relevantes em relação ao que se observa nos dois anos anteriores⁵. Em 2019, o déficit estimado pela IFI para o setor público é de R\$ 154,1 bilhões, ante R\$ 137,8 bilhões do governo, o que gera diferença de R\$ 16,3 bilhões (o déficit previsto anteriormente era de R\$ 63,8 bilhões e a diferença em relação aos números da IFI era de R\$ 90,3 bilhões). Para 2020, a estimativa da IFI para o setor público consolidado é de déficit de R\$ 127,2 bilhões, ante R\$ 51,8 bilhões do governo, diferença de R\$ 75,4 bilhões (previa-se antes da mudança superávit de R\$ 23,2 bilhões, com diferença R\$ 150,4 bilhões para o número da IFI).

Decompondo-se o setor público consolidado, observa-se que as maiores diferenças para esses dois últimos anos concentram-se nas estimativas para o governo central. Em 2019, a IFI prevê déficit maior do que o governo em R\$ 21,9 bilhões (R\$ 160,9 bilhões ante R\$ 139 bilhões). Já em 2020, a diferença avança para R\$ 71,8 bilhões (R\$ 136,8 bilhões ante R\$ 65 bilhões).

Mas há diferenças importantes também para estados e municípios, para os quais a IFI prevê superávit de R\$ 9,5 bilhões e R\$ 12 bilhões, respectivamente, para 2019 e 2020. O governo, por sua vez, tem projeções de R\$ 4,7 e R\$ 16,6 bilhões para esses agregados. Para as estatais federais os números também divergem, mas com influência menor sobre o total do setor público: IFI prevê déficits de R\$ 2,7 e R\$ 2,4 bilhões para 2019 e 2020, enquanto governo espera déficits de R\$ 3,5 e R\$ 3,4 bilhões, respectivamente.

Focalizando mais especificamente o governo central, fruto das maiores divergências, a tabela Y detalha o resultado primário abrindo as estimativas de receitas e despesas, comparando as projeções da IFI com as do governo. Como se pode observar, a diferença de R\$ 2,8 bilhões a menos em 2017 nas projeções de déficit primário da IFI em relação ao governo resulta de estimativas tanto de receitas (-R\$ 8,6 bilhões) como de despesas primárias (-R\$ 11,4 bilhões) menores.

⁵ Como será analisado adiante, as taxas de crescimento real do PIB e da inflação projetadas pelo governo estão maiores do que as da IFI, o que explica parcela relevante dessas diferenças.

TABELA 4 – RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL DO GOVERNO FEDERAL

DISCRIMINAÇÃO	2017		2018		2019		2020	
	Proposta	IFI	Proposta	IFI	Proposta	IFI	Proposta	IFI
	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões
I. Receita Primária	1.380,2	1.371,7	1.437,5	1.444,5	1.551,4	1.539,4	1.672,2	1.644,4
II. Despesa Primária	1.539,2	1.527,9	1.596,5	1.597,9	1.690,4	1.700,3	1.737,2	1.781,2
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	-159,0	-156,2	-159,0	-153,3	-139,0	-160,9	-65,0	-136,8
a) Diferença de receitas		-8,6		7,0		-12,0		-27,8
b) Diferença de despesas		-11,4		1,4		9,9		44,0
c) Diferença de resultado primário		2,8		5,7		-21,9		-71,8

Fonte: Anexo IV.1.a - Anexo de Metas Fiscais LDO 2017 e LDO 2018 e IFI. Elaboração IFI.

Em 2018, a menor estimativa da IFI em relação a do governo para o déficit primário do governo central (R\$ 5,7 bilhões), por sua vez, resulta de receitas e despesas primárias maiores (respectivamente R\$ 7 bilhões e R\$ 1,4 bilhões). Esses números, entretanto, precisam de alguns esclarecimentos.

TABELA 5 – RESULTADOS PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL 2018 - REPROGRAMAÇÃO (R\$ MILHÕES)

	LDO 2018	Reprogramação	Diferença
I. Receita Líquida	1.240,9	1.198,6	-42,3
II. Despesa Primária	1.369,9	1.372,1	2,2
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	-129,0	-173,5	-44,5

Fonte: MPDG. Elaboração IFI.

Para 2018, a revisão do governo em relação às estimativas constantes da LDO 2018 indica necessidade de ajuste da ordem de R\$ 44,5 bilhões, conforme se observa na tabela 5. O ajuste decorre de reprogramação a menor nas receitas (R\$ 42,3 bilhões) e a maior nas despesas (R\$ 2,2 bilhões). Assim, o governo pretende implementar uma série de medidas, tanto de receitas como de despesas, para que possa atingir o novo resultado estimado, além da ampliação do déficit primário em R\$ 30 bilhões, com a mudança de meta de R\$ 129 bilhões para R\$ 159 bilhões. As medidas estão listadas na tabela 6.

No campo das receitas, são quatro medidas totalizando R\$ 14,5 bilhões, entre as quais estão a tributação sobre fundos de investimentos (R\$ 6 bilhões) e a elevação da contribuição dos servidores ao regime próprio de servidores (R\$ 1,9 bilhão) - que também repercute nas despesas, porém com natureza financeira. Somando as medidas de receita à ampliação do déficit em R\$ 30 bilhões, o governo supriria a necessidade apontada de ajuste (de R\$ 44,5 bilhões), uma vez que as medidas em relação às despesas já estão contempladas na estimativa de gastos de R\$ 1.372,1 bilhões exibida na tabela 5.

TABELA 6 - MEDIDAS DE AJUSTES EM 2018

AJUSTES NA RECEITA	14,50
Tributação sobre Fundos de Investimentos	6,00
Reintegra	2,60
Reoneração da folha	4,00
Elevação na Contribuição ao Regime Próprio dos Servidores	1,90
AJUSTES NA DESPESA	6,08
Postergação de reajustes 2018 – Poder Executivo	5,10
Implantação efetiva do teto remuneratório – todos os Poderes e Entes	0,73
Cancelamento de reajustes de cargos comissionados e gratificações – Poder Executivo	0,18
Redução de gastos com ajuda de custo – Poder Executivo	0,05
Redução de gastos com auxílio-moradia – Poder Executivo	0,04
TOTAL DE AJUSTES	20,58

Fonte: MPDG. Elaboração IFI.

Para as despesas, as medidas incluem a postergação de reajustes já legislados (R\$ 5,1 bilhões), a implantação efetiva do teto remuneratório dos servidores de todos os Poderes e Entes (R\$ 0,7 bilhão), entre outros, totalizando cerca de R\$ 6,1 bilhões⁶. Ao todo, as medidas de receitas e despesas somam R\$ 20,6 bilhões. Como se pode depreender na natureza dos ajustes propostos, são medidas que não poderão ser implantadas imediatamente, muitas delas carentes de aprovação pelo Congresso Nacional.

No caso das estimativas da IFI, essas medidas recém anunciadas e que demandam aprovação legislativa não estão consideradas nas projeções de receitas e despesas primárias. Por essa razão, nosso cenário fiscal tem como premissa que haverá limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) de R\$ 30,5 bilhões para se atingir o resultado primário projetado. Não se trata, contudo, de afirmar que as propostas não serão implementadas. Naturalmente, na medida em que as propostas forem sendo aprovadas, o contingenciamento necessário para atingir-se a meta fiscal deverá ser proporcionalmente reduzido.

Voltando à tabela 4 para os anos restantes, observa-se que tanto em 2019 como em 2020 as diferenças nas estimativas de resultado primário (R\$ 21,9 bilhões e R\$ 71,8 bilhões, respectivamente) resultam de receitas primárias menores e de despesas primárias maiores, na avaliação da IFI. No caso de 2019, receitas da IFI estão menores em R\$ 12 bilhões e despesas maiores em R\$ 9,9 bilhões. Já em 2020, receitas da IFI estão menores em R\$ 27,8 bilhões e despesas maiores em R\$ 44 bilhões⁷.

Finalmente, vale comparar os parâmetros macroeconômicos que foram utilizados nas projeções, tanto da IFI como nas do governo, já que eles devem ser os principais responsáveis pela maior parte das diferenças encontradas. Como se pode observar na tabela 7, as estimativas para o crescimento real do PIB em 2017 e 2018, assim como para o IPCA – principais

⁶ É importante ficar atento à aprovação também destas medidas, cuja frustração pode gerar necessidade de contingenciamento de outras despesas.

⁷ A projeção de despesas da IFI segue a regra do teto, o que justifica parte dessa diferença. Além disso, as despesas incluem as transferências a estados e municípios, que sofrem impacto das maiores estimativas de receitas feitas pelo governo.

variáveis que impactam receitas e despesas estimadas - estão convergindo para os números apontados pela IFI, influenciando a convergência nos números de receitas, despesas e resultados fiscais. Nos anos seguintes, observa-se maior descolamento, o que leva ao distanciamento das projeções.

No caso da taxa de crescimento real do PIB, o valor passou de 1,2% em 2017 para 0,5%, número bastante próximo ao utilizado pela IFI: 0,46%. Em 2018 observa-se movimento semelhante, com a estimativa do governo passando de 2,5% para 2%, número convergente com o utilizado pela IFI, de 1,93%. Para os anos posteriores, no entanto, o governo reiterou seus números, o que contribui para as divergências de projeções apontadas nesses anos: em 2019, governo prevê crescimento de 2,5% do PIB, ante 2,16% apontado pela IFI. Já em 2020 a diferença é maior: 2,6% na perspectiva do governo, contra 1,95% na avaliação da IFI. Considerando-se as demais variáveis, é possível observar trajetória semelhante.

TABELA 7 – CENÁRIO MACROECONÔMICO DE REFERÊNCIA

DISCRIMINAÇÃO	2017			2018			2019			2020		
	Atual	Proposta	IFI	Atual	Proposta	IFI	Atual	Proposta	IFI	Atual	Proposta	IFI
Crescimento real do PIB (%)	1,20	0,50	0,46	2,50	2,00	1,93	2,50	2,50	2,16	2,60	2,60	1,95
Inflação – IPCA (%)	4,80	3,70	3,65	4,50	4,20	4,35	4,50	4,20	4,26	4,50	4,00	4,11
Selic (fim de período)	11,25	8,30	7,50	9,00	8,00	8,00	9,00	8,00	8,50	9,00	8,30	8,50
Câmbio (fim de período – R\$/US\$)	3,81	3,30	3,25	3,40	3,40	3,29	3,50	3,50	3,32	3,60	3,50	3,36

Fonte: MPDG e IFI. Elaboração IFI.

3.1 Proposta de lei orçamentária anual 2018 – PLOA 2018

A Constituição Federal de 1988 determina que o projeto de lei orçamentária anual (PLOA) seja enviado ao Congresso até o dia 31 de agosto de cada ano. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, este projeto deve estar compatível com as metas de resultado primário estabelecidas na LDO para o respectivo exercício.

A LDO 2018, sancionada em 08 de agosto de 2017, prevê resultado fiscal deficitário de R\$ 129 bilhões para o governo central em 2018. Em 17 de agosto, menos de 10 dias após a entrada em vigor da Lei, o governo enviou ao Congresso a proposta de alteração analisada na seção anterior, ampliando o déficit de 2018 para R\$ 159 bilhões. Apesar do Congresso ter deliberado sobre o texto principal em 30 de agosto, faltam ser votados dois destaques ao texto que altera a meta fiscal.

Diante das determinações legais explicitadas no primeiro parágrafo e do fato da proposta não ter tido seu processo de tramitação concluído, o executivo enviou em 31 de agosto o PLOA 2018 prevendo déficit de R\$ 129 bilhões, número reconhecidamente carente de consistência macroeconômica e fiscal. Diante dessa situação singular, a IFI optou pela espera de nova proposta, com números atualizados e revisados, para que se possa realizar avaliação mais aprofundada.