

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

2. CONJUNTURA FISCAL

2.1 Introdução

Quadro fiscal desafiador impõe necessidade de ajustes em despesas e receitas. A presente seção do Relatório de Acompanhamento Fiscal traz uma análise a respeito da evolução recente dos principais indicadores fiscais da economia. Em linhas gerais, a persistência de um quadro fiscal bastante desafiador impõe a necessidade de medidas que melhorem a dinâmica das despesas públicas, assim como de ações que promovam a retomada das receitas governamentais. Dificilmente será possível à União voltar a gerar superávits primários que estabilizem a dívida pública, como proporção do PIB, sem medidas que influenciem o aumento das receitas, especialmente no horizonte de curto prazo.

Efeito da Reforma da Previdência sobre atividade econômica pode ser limitado. Nas edições mais recentes do RAF, foram explorados o conteúdo e as implicações da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6, de 2019, que trata da reforma da previdência. A evolução das discussões em torno da proposta cria uma perspectiva favorável para a aprovação da matéria. No ambiente econômico, a dinâmica dos preços dos ativos financeiros nos últimos meses reflete, em boa medida, as expectativas em torno da aprovação da proposta ora em tramitação na Câmara dos Deputados. É preciso ter cautela, no entanto, em relação ao alcance da emenda constitucional eventualmente resultante da PEC nº 6, de 2019.

Elevada rigidez da despesa pública dificulta a consolidação fiscal. Considerando-se que o pagamento de pensões e aposentadorias corresponde à principal rubrica da despesa pública, é intuitiva a conclusão de que a aprovação da PEC nº 6, de 2019, ajudará no equilíbrio de longo prazo das contas públicas. A medida, no entanto, é condição necessária, mas não suficiente para a resolução da complexa situação fiscal do país. Dados a rigidez da despesa governamental no Brasil e o peso dos gastos obrigatórios na composição geral do dispêndio, a IFI considera que outras ações voltadas a alterar a dinâmica desses gastos obrigatórios são necessárias. Alternativa ou complementarmente, o desafio de estabilizar a dívida como proporção do PIB exigiria mudanças também do lado da arrecadação.

Em razão das dificuldades para modificar despesas rígidas dentro do orçamento público, a IFI considera que a melhora do cenário fiscal no curto prazo, que pressupõe a recuperação da capacidade da União em gerar superávits primários que contribuam para a estabilização da dívida pública, passa por uma combinação de medidas de ajuste tanto nas despesas, quanto nas receitas. Estas, por sua vez, dependem fundamentalmente da retomada cíclica da atividade econômica.

Persistência de efeitos de choques também dificulta recuperação. Conforme explorado na seção sobre o contexto macroeconômico do país, a demora na dissipação dos choques que atingiram a economia brasileira em 2018 pode retardar o processo de recuperação do crescimento. As informações referentes ao PIB do primeiro trimestre de 2019 confirmam essa percepção. A evolução recente dos indicadores de atividade sugere que a recuperação da economia no curto prazo será mais difícil.

Fraqueza da economia contamina as expectativas. Não à toa, os resultados das últimas edições do Boletim Focus, divulgado pelo Banco Central, têm mostrado significativa piora nas projeções de crescimento do PIB. A edição mais recente da pesquisa mostra um consenso inferior a 1,2% para a expansão da economia neste ano, próximo do previsto no cenário pessimista da IFI. Na última revisão de cenários promovida pela IFI, em maio, a projeção do PIB de 2019 foi revista de uma alta de 2,3% para outra de 1,8% no cenário base, considerado ainda o mais provável. Trata-se de uma projeção conservadora, mas que reflete a tendência descrita anteriormente.

Aumento das receitas depende de recuperação econômica. A fraqueza da atividade econômica afeta sobremaneira as receitas governamentais, tornando o cumprimento da meta de superávit primário do ano, prevista na Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO), cada vez mais dependente da geração de receitas extraordinárias, isto é, não correlacionadas com o ciclo econômico, e de redução de despesas discricionárias, especialmente os já deprimidos investimentos públicos.

Estratégia de ajuste em despesas discricionárias tem alcance limitado. A título de ilustração, desde 2016, com exceção de 2017, as receitas não administradas pela Receita Federal mostram taxa de variação real maior comparativamente à das receitas administradas, confirmando preocupante dificuldade na geração de resultados primários melhores. O espaço para redução de despesas discricionárias é limitado e encontra-se em nível considerado crítico, conforme atestam os valores da margem fiscal, conceito definido pela IFI para avaliar os limites de cortes dessas despesas do orçamento. Na edição de maio deste RAF, a IFI atualizou os cálculos da margem fiscal. A execução mínima de despesas discricionárias sem implicar paralisação da máquina pública é próxima a R\$ 75 bilhões em 2019. Por sua vez, as despesas discricionárias deverão atingir patamar de R\$ 110 bilhões no ano.

2.2 Evolução recente dos indicadores fiscais

Em abril, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), medida como proporção do PIB, registrou nova elevação frente ao mês anterior, mantendo a trajetória ascendente iniciada em 2014. Por sua vez, a receita líquida e a despesa total do governo central, descontado o efeito da inflação, exibem relativa estabilidade nos quatro primeiros meses deste ano. O resultado primário do setor público consolidado, medido como a diferença entre a receita líquida e a despesa total, ficou praticamente estável em -1,37% do PIB no acumulado de 12 meses até abril. O resultado nominal, considerando essa mesma base de comparação, tem se mantido estável em torno de -7,0% do PIB desde dezembro de 2018.

2.2.1 Receitas do Governo Central

Receita total cresce 0,7% no primeiro quadrimestre de 2019. No acumulado do ano até abril, as receitas totais do Governo Central, incluindo União, Banco Central e Regime Geral da Previdência Social (RGPS), somaram R\$ 534,2 bilhões, configurando aumento real de 0,7% ante 2018. As receitas administradas tiveram contração de 1,0% em termos reais, nessa mesma base de comparação, totalizando R\$ 340,7 bilhões. As receitas não administradas, por sua vez, cresceram 6,6% no período, perfazendo o montante de R\$ 64,2 bilhões. Por fim, as receitas do RGPS, de R\$ 129,2 bilhões, aumentaram 2,5% em 2019, em termos reais, também no acumulado de quatro meses (Tabela 1).

TABELA 1. RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL – 2016 A 2019 – ACUMULADO DE JANEIRO A ABRIL (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	Jan-Abr/2016			Jan-Abr/2017			Jan-Abr/2018			Jan-Abr/2019		
	R\$ bi	Var.% real	% PIB	R\$ bi	Var.% real	% PIB	R\$ bi	Var.% real	% PIB	R\$ bi	Var.% real	% PIB
Receita total	448,4	-5,5%	22,3%	460,2	-2,0%	21,8%	508,8	7,6%	23,1%	534,2	0,7%	22,8%
<i>Receitas administradas</i>	281,9	-7,4%	14,0%	293,6	-0,5%	13,9%	330,2	9,4%	15,0%	340,7	-1,0%	14,5%
<i>Incentivos fiscais</i>	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%
<i>Receitas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)</i>	114,1	-6,0%	5,7%	115,4	-3,3%	5,5%	120,8	1,8%	5,5%	129,2	2,5%	5,5%
<i>Receitas não administradas</i>	52,5	7,9%	2,6%	51,2	-7,0%	2,4%	57,7	9,7%	2,6%	64,2	6,6%	2,7%
Transferências	68,4	-13,1%	3,4%	76,9	7,3%	3,6%	84,0	6,3%	3,8%	92,9	6,1%	4,0%
Receita líquida	380,0	-4,0%	18,9%	383,3	-3,7%	18,2%	424,8	7,8%	19,3%	441,3	-0,4%	18,8%
PIB (R\$ bi correntes)	2.009,0			2.106,9			2.204,0			2.344,4		

Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração IFI.

Considerando-se o conjunto de receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB), as principais variações negativas no acumulado de janeiro a abril de 2019 ocorreram nos seguintes tributos:

- queda de 11,5% no IPI (-R\$ 2,22 bilhões), em razão do comportamento do índice de produção física da indústria, que registrou contração de 2,7% no período, segundo o IBGE;
- redução de 9,1% em COFINS (-R\$ 7,69 bilhões), em virtude (i) da arrecadação no âmbito do Programa Especial de Regularização Tributária (PERT) em janeiro de 2018, sem contrapartida em janeiro de 2019; (ii) de reclassificação de receitas em janeiro de 2019; e (iii) da redução da alíquota do PIS/COFINS sobre o óleo diesel; e
- retração de 6,7% na arrecadação de PIS/PASEP (-R\$ 1,53 bilhão) em função dos efeitos da arrecadação extraordinária do PERT em janeiro de 2018.

Por outro lado, o Imposto sobre a Renda (IR) registrou aumento de 6,4%, em termos reais (+R\$ 9,46 bilhões), nos primeiros quatro meses do ano, em virtude de ganhos de arrecadação na massa de rendimentos do trabalho assalariado e de recolhimento extraordinário de diversas empresas, da ordem de R\$ 4,6 bilhões realizado em fevereiro de 2019.

No que tange às receitas não administradas, dois eventos merecem destaque no desempenho dos quatro primeiros meses de 2019:

- aumento de 328% na arrecadação de Dividendos e Participações (+R\$ 2,43 bilhões), como resultado de pagamento de R\$ 1,1 bilhão pelo Banco do Brasil e de R\$ 1,8 bilhão pela Caixa Econômica Federal ao Tesouro Nacional em março de 2019; e
- acréscimo de 23,8% em receitas de Exploração de Recursos Naturais (+R\$ 5,11 bilhões) em razão da depreciação da taxa de câmbio verificada entre o primeiro quadrimestre de 2018 e igual período de 2019, assim como da atipicidade no recolhimento de R\$ 1,5 bilhão a título da unificação do Parque das Baleias, na Bacia de Campos/RJ.

Sensibilidade das receitas à atividade econômica pode diminuir durante crises. A análise desagregada das receitas revela a influência da atividade econômica sobre a arrecadação federal, assim como os efeitos de eventos não recorrentes sobre o comportamento das receitas. Em períodos como o atual, as elasticidades entre as receitas e a atividade econômica ficam menores, ou seja, a arrecadação pode ficar menos sensível às oscilações da economia.

Receitas extraordinárias contaminam as séries e prejudicam análises. Conforme destacado na última edição deste RAF, os parcelamentos de dívidas tributárias e outros eventos atípicos dificultam a análise. A título de ilustração, em 2018, foram registradas receitas da ordem de R\$ 19 bilhões referentes a concessões na área de petróleo. Em 2016, por sua vez, a repatriação de recursos do exterior (RERCT) gerou receitas de R\$ 46,8 bilhões, sendo R\$ 11 bilhões transferidos aos entes subnacionais. Os programas de refinanciamento de dívidas tributárias, também chamados Refis e, mais recentemente, de PRT/PERT, também dificultaram a análise das relações existentes entre indicadores econômicos e fiscais.

Por essa razão, a IFI pretende, em trabalhos futuros, estabelecer critérios de “limpeza” das séries de arrecadação, de modo a aperfeiçoar as análises dos indicadores fiscais e das relações destes com a atividade econômica. O ponto de partida será a metodologia desenvolvida pela Secretaria de Política Econômica (SPE) para o cálculo do resultado fiscal estrutural⁷. Os trabalhos anteriores já divulgados pela IFI também servirão como referência inicial.

⁷ Para maiores informações, consultar <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal/atuacao-spe/resultado-fiscal-estrutural>.

2.2.2 Despesas do Governo Central

Despesas discricionárias sofrem corte maior, evidenciando baixa qualidade do ajuste. No acumulado no primeiro quadrimestre de 2019, as despesas totais do Governo Central totalizaram R\$ 444,1 bilhões, uma retração de 0,8%, em termos reais, ante o ano anterior. Enquanto as despesas obrigatórias cresceram 0,6%, as despesas discricionárias registraram queda de 18,7%, nessa base de comparação, evidenciando a baixa qualidade do ajuste promovido sobre o gasto, sobretudo porque penaliza os investimentos públicos (Tabela 2).

Benefícios do RGPS mostram desaceleração nos primeiros quatro meses de 2019. Destaca-se, ainda, a desaceleração observada nas despesas com benefícios previdenciários no âmbito do RGPS (trabalhadores do setor privado). Em 2019, essa despesa teve alta de 2,2%, em termos reais, ante o ano passado. Nos últimos anos, o ritmo de crescimento dessa rubrica estava sempre acima de 4,5%.

TABELA 2. DESPESAS SELECIONADAS DO GOVERNO CENTRAL – 2016 A 2019 – ACUMULADO DE JANEIRO A ABRIL (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	Jan-Abr/2016			Jan-Abr/2017			Jan-Abr/2018			Jan-Abr/2019		
	R\$ bi	Var.% real	% PIB	R\$ bi	Var.% real	% PIB	R\$ bi	Var.% real	% PIB	R\$ bi	Var.% real	% PIB
Despesa total	389,7	2,3%	19,4%	390,6	-4,3%	18,5%	429,0	6,9%	19,5%	444,1	-0,8%	18,9%
<i>Benefícios previdenciários (RGPS)</i>	151,6	4,8%	7,5%	167,4	5,5%	7,9%	182,3	5,9%	8,3%	194,3	2,2%	8,3%
<i>Pessoal (ativos e inativos)</i>	79,1	-2,4%	3,9%	88,9	7,3%	4,2%	96,6	5,7%	4,4%	101,2	0,5%	4,3%
<i>Abono e seguro desemprego</i>	22,3	38,8%	1,1%	21,3	-9,0%	1,0%	20,1	-8,1%	0,9%	21,1	0,9%	0,9%
<i>Benefícios de Prestação Continuada (BPC)</i>	16,0	3,8%	0,8%	17,6	4,8%	0,8%	18,6	2,8%	0,8%	19,8	2,2%	0,8%
Obrigatórias	348,6	2,5%	17,4%	364,3	-0,2%	17,3%	398,1	6,3%	18,1%	417,9	0,6%	17,8%
Discricionárias	41,1	0,6%	2,0%	26,3	-39,0%	1,2%	30,9	14,3%	1,4%	26,2	-18,7%	1,1%
PIB (R\$ bi correntes)			2.009,0			2.106,9			2.204,0			2.344,4

Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração IFI.

Efeito na emissão de benefícios influencia despesas do RGPS. Uma análise mais detida sobre o gasto com aposentadorias do RGPS revela que, em 2019, tem ocorrido menor expansão no número de benefícios emitidos no âmbito desse regime previdenciário. A partir de informações do Boletim Estatístico de Previdência Social (BEPS), atualizadas até março, foi possível estabelecer uma comparação do padrão de emissão de benefícios e do seu valor médio, segmentados por tipo de clientela (urbana e rural).

MP 871/2019 pode ter afetado a emissão de benefícios do RGPS. A Tabela 3 apresenta os números levantados pela IFI. Enquanto, no primeiro trimestre de 2019, a média de benefícios emitidos (estoque de beneficiários) teve acréscimo de 1,4% sobre o mesmo período de 2018, nos anos anteriores, o padrão de crescimento registrado era maior, acima de 2%. Uma possível explicação para o fenômeno são as inovações trazidas pela Medida Provisória (MP) nº 871, de 2019⁸.

⁸ De acordo com a Exposição de Motivos que acompanhou a MP nº 871, de 2019, o objetivo da proposta é o de promover alterações na legislação que disciplina a organização da Seguridade Social, em especial a Previdência Social, para melhorar a gestão do INSS, combatendo fraudes e irregularidades, revisão de benefícios por incapacidade, redução da judicialização e das despesas com benefícios indevidos ou pagos a maior. O Projeto de Lei de Conversão oriundo da MP 871 foi aprovado no plenário do Senado Federal em 3 de junho de 2019, tendo sido remetido à sanção presidencial. Para maiores informações, acessar: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135079>.

TABELA 3. BENEFÍCIOS EMITIDOS (MIL) E VALOR MÉDIO (R\$) DOS BENEFÍCIOS NO ÂMBITO DO RGPS PARA O PERÍODO DE JANEIRO A MARÇO DE ANOS SELECIONADOS

	Jan-Mar/2016		Jan-Mar/2017		Jan-Mar/2018		Jan-Mar/2019	
	Unidade	Var.% real	Unidade	Var.% real	Unidade	Var.% real	Unidade	Var.% real
Número de benefícios previdenciários emitidos RGPS (mil) - média	32.898,9	2,2%	33.821,4	2,8%	34.539,4	2,1%	35.040,0	1,4%
<i>Clientela urbana</i>	23.522,9	2,5%	24.331,6	3,4%	24.969,7	2,6%	25.463,7	2,0%
<i>Clientela rural</i>	9.376,0	1,2%	9.489,7	1,2%	9.569,7	0,8%	9.576,3	0,1%
Valor médio do benefício RGPS (R\$)	1.121,7	1,6%	1.199,7	2,0%	1.225,7	-0,6%	1.280,4	0,4%
<i>Clientela urbana</i>	1.252,2	1,5%	1.338,2	1,9%	1.367,2	-0,6%	1.424,3	0,1%
<i>Clientela rural</i>	794,4	1,8%	844,7	1,4%	856,7	-1,3%	897,8	0,7%

Fonte: Secretaria da Previdência do Ministério da Economia. Elaboração: IFI.

Despesas com pessoal também crescem menos em 2019. Voltando às despesas contidas na Tabela 2, outra importante constatação diz respeito ao gasto com pessoal, incluindo ativos e inativos. No primeiro quadrimestre de 2019, essa despesa cresceu 0,5% em termos reais. As taxas de variação observadas em 2017 e 2018, nessa mesma base de comparação, foram de, respectivamente, 7,3% e 5,7%, como resultado de reajustes acordados entre a União e o funcionalismo público.

Perspectiva de que a despesa com pessoal tenha dinâmica mais contida. Para 2019, não existe acordo prevendo reajustes às categorias de servidores públicos. As declarações de integrantes da equipe econômica sugerem não haver intenção do governo em discutir novos reajustes salariais aos servidores no curto prazo. Dessa forma, a perspectiva é de que essa rubrica da despesa pública deixe de apresentar elevado crescimento nos próximos meses, produzindo efeitos importantes sobre a dinâmica do resultado primário. Isso mostra que a rigidez do gasto é, de certo modo, relativa. Mesmo os gastos obrigatórios podem ser contidos com a adoção de determinadas práticas, como essa de interromper reajustes e contratações no funcionalismo público.

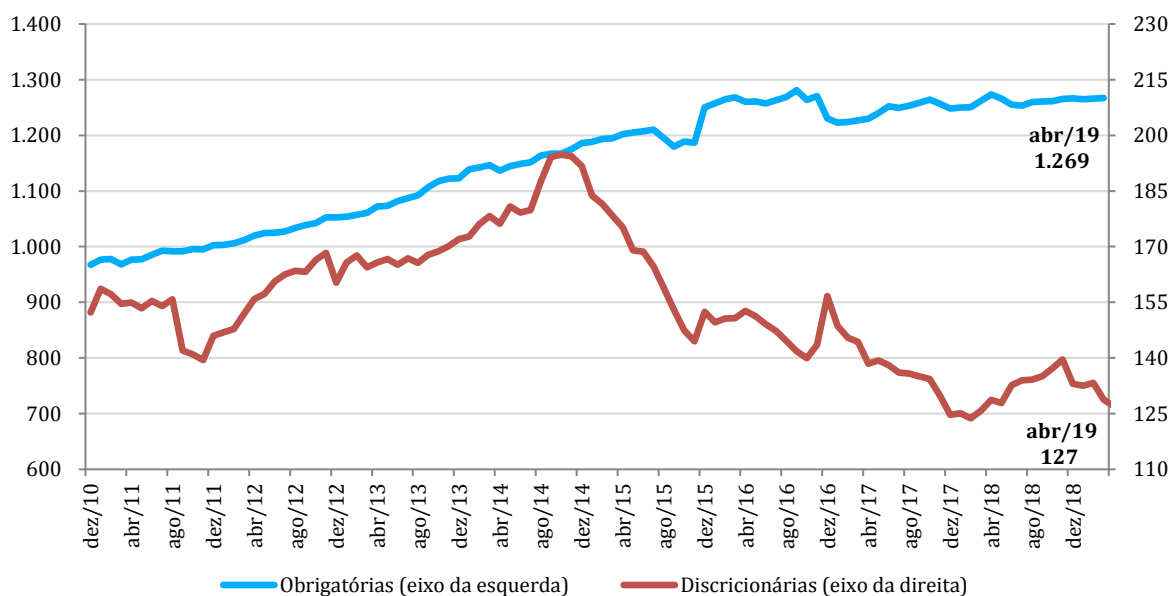
Despesas discricionárias caem 18,7% no acumulado até abril de 2019. Ainda em relação às informações apresentadas na Tabela 2, o montante de despesas discricionárias de R\$ 26,2 bilhões no acumulado de janeiro a abril, configura retração de 18,7%, em termos reais, frente a 2018. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, as maiores reduções foram promovidas em despesas discricionárias de saúde, da ordem de R\$ 2,5 bilhões (-30,5%) e de educação, de R\$ 1,0 bilhão (-15,1%).

Aperto em despesas discricionárias teve início em 2014. O Gráfico 12 mostra a evolução no acumulado de 12 meses, desde 2011, das despesas obrigatórias e discricionárias, a preços de abril de 2019. A partir de 2014, fica clara a estratégia em restringir as despesas discricionárias para impedir uma piora mais acentuada do resultado primário do Governo Central.

Elevada rigidez orçamentária faz ajuste recair sobre o gasto discricionário. A compressão realizada sobre as despesas discricionárias decorre, em essência, do arcabouço que disciplina a dinâmica do gasto público no Brasil. As despesas públicas são orientadas por alguns vetores, como a política de contratações e reajustes salariais no serviço público; a evolução do salário mínimo, instrumento indexador de alguns programas federais; as regras de vinculação, que determinam percentuais mínimos do orçamento a serem aplicados em determinadas áreas; indexadores definidos em lei, os quais determinam a correção de algumas rubricas da despesa; entre outros.

Estratégia de aperto em despesas discricionárias aproxima-se do limite. A IFI reforça a percepção de que essa estratégia do Poder Executivo de promover o ajuste sobre os gastos discricionários está próxima do limite, em razão da impossibilidade de corte dessas despesas aquém de um montante mínimo correspondente ao funcionamento da máquina pública. O conceito de margem fiscal desenvolvido pela IFI em publicações passadas trata desse assunto. Na edição de maio de 2019 do RAF, as informações referentes à Margem Fiscal foram atualizadas. Para 2019, a Margem calculada é de R\$ 110 bilhões, enquanto o nível mínimo para o funcionamento da máquina pública seria de R\$ 75 bilhões.

GRÁFICO 12. DESPESAS DISCRICIONÁRIAS E OBRIGATÓRIAS FEDERAIS ACUMULADAS EM 12 MESES (R\$ BILHÕES – A PREÇOS DE ABR/19)



*Ajuste em Set/2010 para neutralizar o efeito das despesas de capitalização da Petrobras ocorridas naquele período.
Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

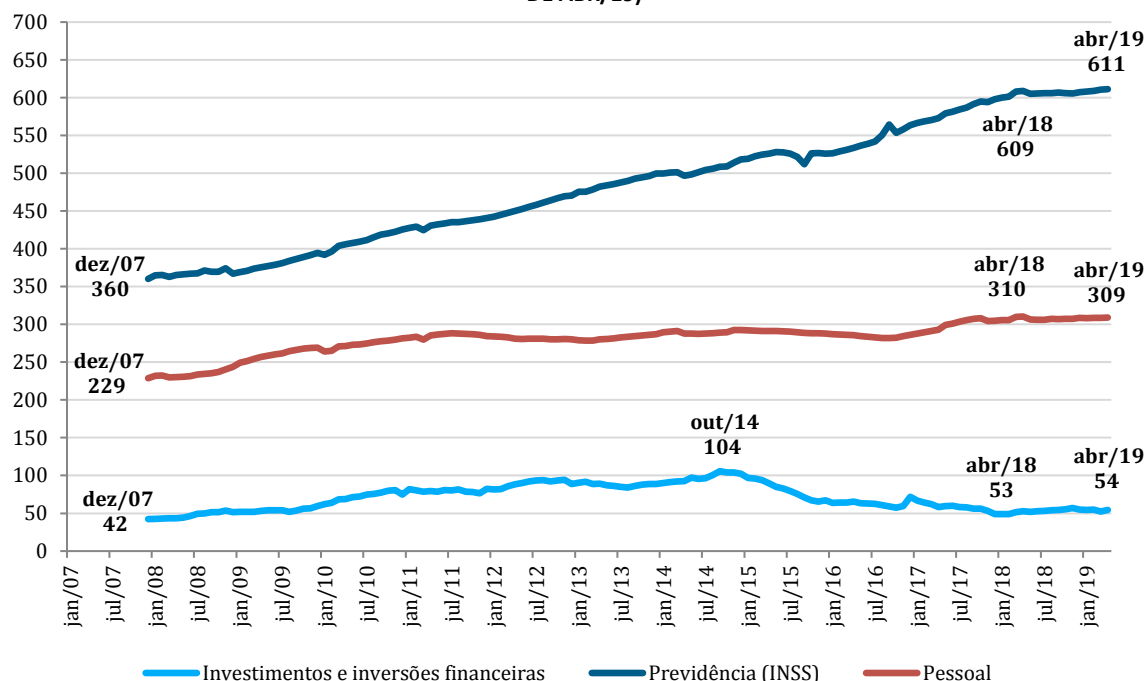
Investimentos são sacrificados dentro do grupo de despesas discricionárias. O Gráfico 13 evidencia, de outra forma, a forte contração promovida pelo governo sobre as despesas discricionárias e, em particular, os investimentos públicos, com o objetivo de cumprir as regras fiscais vigentes e evitar uma deterioração mais acentuada do resultado primário da União. Considerando-se as séries a preços de abril de 2019, os dados mostram que os investimentos públicos foram reduzidos à metade entre outubro de 2014 e abril passado, após um ensaio de recuperação em 2018.

Por outro lado, pagamento de aposentadorias e pensões cresce acima da média. O Gráfico mostra também como as despesas previdenciárias cresceram bem acima dos investimentos e inversões financeiras em um horizonte de 12 anos. Isso indica que os pagamentos de aposentadorias e pensões tenderão a pressionar cada vez mais o orçamento público em caso de não aprovação de uma reforma previdenciária, pois a tendência observada está relacionada à dinâmica populacional pautada pelo aumento da parcela idosa.

No intervalo de uma década, ocorreu mudança significativa na evolução de receita e despesa. A Tabela 4 contém informações comparativas das taxas de variação da receita líquida e da despesa total do Governo Central entre os meses de janeiro e abril, de 2010 em diante. Entre janeiro e abril de 2019, enquanto a receita líquida mostra estabilidade frente ao ano passado (+0,1%), a despesa total recua 1,2%, em termos reais. O que mais chama a atenção na Tabela é a rápida mudança no padrão de evolução dessas variáveis em um horizonte inferior a uma década. Há nove anos, tanto receitas

quanto despesas mostravam ritmo de expansão acima de dois dígitos. A rápida deterioração na geração de receitas, a partir de 2013, obrigou o governo a conter a trajetória das despesas para continuar a cumprir as regras fiscais vigentes.

GRÁFICO 13. DESPESAS PRIMÁRIAS SELECIONADAS ACUMULADAS EM 12 MESES (A PREÇOS DE ABR/19)



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

TABELA 4. DESPESAS TOTAIS PRIMÁRIAS (VAR.% REAL JAN-ABR X JAN-ABR) – 2010 A 2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receita líquida	14,7%	9,2%	6,7%	-1,1%	4,2%	-4,4%	-4,0%	-3,7%	7,8%	-0,4%
Despesa total	14,1%	3,5%	7,4%	6,5%	4,4%	0,0%	2,3%	-4,3%	6,9%	-0,8%

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

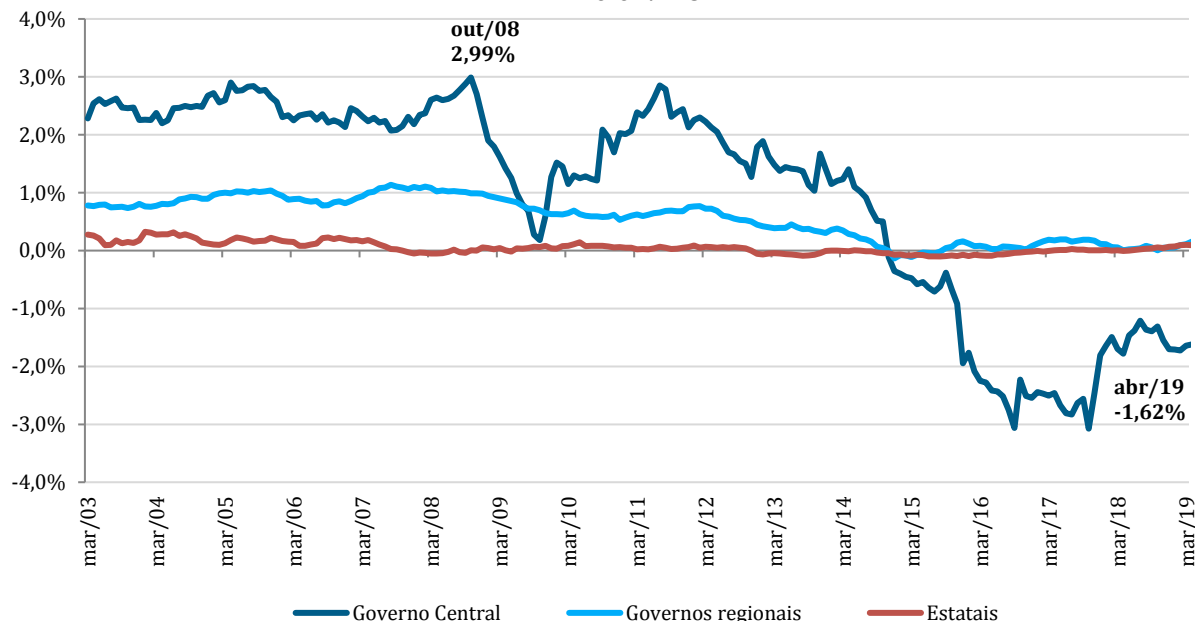
Peso do gasto obrigatório no orçamento indica necessidade de revisão nas despesas. É importante repetir exaustivamente que a consolidação fiscal no país passa, necessariamente, pela discussão do peso dos gastos obrigatórios no orçamento público. A ausência de reformas que amenizem a trajetória de alta das despesas previdenciárias e com a folha dos servidores faz com que estas rubricas ganhem importância relativa cada vez maior na despesa pública total.

Revisão do gasto pode ser necessária para manter capacidade do Estado de implementar políticas. A IFI vem chamando a atenção para a impossibilidade de se realizar o ajuste na despesa somente nos itens discricionários, sob risco de, a partir de certo momento, ocorrer uma paralisação da máquina pública. A manutenção da capacidade do Estado de conduzir políticas públicas nas áreas de saúde, educação e segurança pública, temas muito caros à população, passa por adequar os gastos obrigatórios, que são disciplinados, via de regra, por algum tipo de vinculação constitucional.

2.2.3 Resultado primário do Governo Central e do Setor Público Consolidado

Em abril, setor público registra superávit primário de 1,11% do PIB. De acordo com informações do Banco Central, o resultado primário do setor público consolidado, que inclui o Governo Central, os governos regionais e as empresas estatais, foi positivo em R\$ 6,63 bilhões (equivalentes a 1,11% do PIB) em abril. A análise da composição desse resultado revela que o Governo Central foi responsável por um superávit primário de R\$ 6,13 bilhões (1,03% do PIB), enquanto os

GRÁFICO 14. RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO ACUMULADO EM 12 MESES - % DO PIB



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

governos regionais e as empresas estatais, por superávit de R\$ 731 milhões (0,12% do PIB) e déficit de R\$ 227 milhões (-0,04% do PIB), respectivamente.

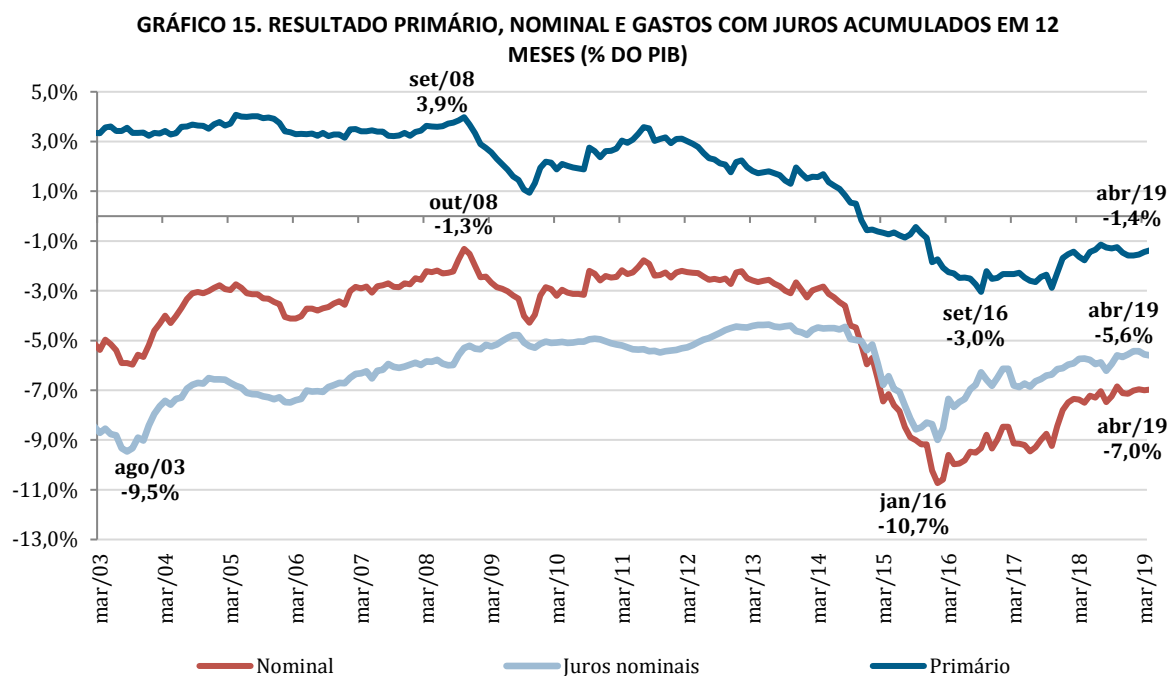
Trajectoria em 12 meses revela dificuldade em transformar resultados em positivos. Nos 12 meses encerrados em abril, o resultado primário do setor público consolidado foi negativo em R\$ 95,5 bilhões, equivalente a 1,37% do PIB (Gráfico 14). O Governo Central respondeu por um déficit de R\$ 112,8 bilhões no período (-1,62% do PIB), os governos regionais, por superávit de R\$ 10,7 bilhões (0,15% do PIB), e as empresas estatais, por superávit de R\$ 6,4 bilhões (0,09% do PIB).

Déficits primários acumulados em 12 meses são elevados e de difícil eliminação. A trajetória em 12 meses do resultado primário do Governo Central, maior responsável pelo déficit público primário, evidencia a dificuldade em reverter os déficits apurados desde o fim de 2014 para superávits, necessários para estabilizar a dívida pública em relação ao PIB (indicador a ser explorado adiante neste texto). A diferença de 4,61 pontos percentuais, correspondentes à diferença do superávit de 2,99% do PIB, registrado em outubro de 2008, e o déficit de 1,62% do PIB apurado em abril de 2019, levará tempo para ser revertida.

Reversão dos déficits seria alcançada mediante aumento de receitas, não apenas com corte de gasto. Por essa razão, e dada a rigidez da despesa pública no Brasil, dificilmente o déficit primário do setor público será revertido somente com medidas que corrijam a dinâmica do gasto. A melhora do resultado primário passa também pela retomada da economia e, conseqüentemente, pela recuperação da capacidade do Poder Executivo em gerar receitas.

Tendência do resultado nominal é igualmente ruim. O Gráfico 15 apresenta a trajetória em 12 meses dos resultados primário, nominal e do pagamento de juros pelo setor público consolidado. Em abril, o déficit nominal, que considera o déficit primário mais o pagamento de juros da dívida pública, somou R\$ 485,1 bilhões (-6,98% do PIB) nessa comparação. O pagamento de juros correspondeu a R\$ 389,49 bilhões (-5,6% do PIB), enquanto o primário, como já mencionado, configurou déficit de R\$ 95,57 bilhões (-1,37% do PIB).

Melhora ocorrida no déficit nominal a partir de 2016 ocorreu, principalmente, por reduções na Selic. A melhora no resultado nominal do setor público a partir de 2016 ocorreu em função do ciclo de afrouxamento monetário promovido pelo Banco Central. Entre janeiro de 2016 e abril de 2019, houve redução de quase quatro pontos percentuais no déficit nominal. Avanços incrementais no indicador demandam uma continuidade de medidas de consolidação fiscal, as quais permitirão a manutenção da Selic em patamar relativamente reduzido.



Fonte: Banco Central. Elaboração IFI.

2.2.4 Evolução da dívida bruta do governo geral e da dívida líquida do setor público consolidado

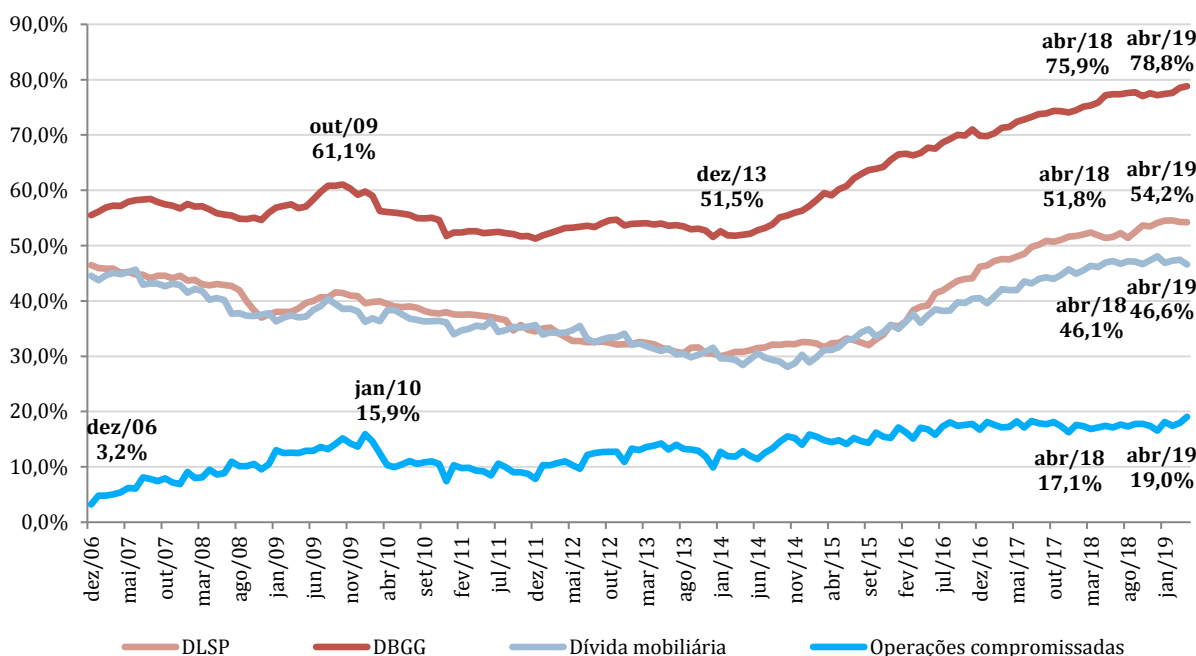
Evolução dos indicadores de endividamento reflete situação delicada das contas públicas. De acordo com o Banco Central, os indicadores de endividamento do país continuaram a aumentar em abril, mantendo tendência iniciada no fim de 2013. A evolução do endividamento público, desde então, é preocupante e reflete a gravidade do quadro fiscal dos entes federados. De dezembro de 2013 a abril de 2019, a dívida bruta do governo geral saltou de 51,5% do PIB para 78,8% do PIB, um acréscimo de 27,3 pontos percentuais (Gráfico 16).

Elevado endividamento prejudica a coordenação das políticas monetária e fiscal. A escalada do endividamento indica piora nos fundamentos macroeconômicos, dificultando a coordenação das políticas monetária e fiscal. Em outras palavras, caso o governo consiga, ao menos, estabilizar a relação dívida/PIB, seria possível ao Banco Central reduzir mais os juros no atual contexto econômico brasileiro. O endividamento do governo pressiona os prêmios de risco-país, além de trazer incertezas e, portanto, encurtar o horizonte de planejamento de empresários e consumidores.

Operações compromissadas também contribuem para aumento do endividamento. Um segundo ponto a destacar nos indicadores de endividamento diz respeito às operações compromissadas. De dezembro de 2006 a abril de 2019, o aumento registrado nessas operações, como proporção do PIB, foi de 14,7 pontos percentuais (de 3,2% do PIB, em dez/06, para 19,0% do PIB em abr/19).

As operações compromissadas, de responsabilidade do Banco Central, são realizadas por meio de títulos públicos entregues à autoridade monetária para a realização de ações de controle de liquidez. O forte crescimento nas operações compromissadas observado nos últimos anos reflete a necessidade de a autoridade monetária enxugar liquidez adicional na economia, explicada tanto por movimentos na dívida mobiliária do Tesouro Nacional, como por outros fatores condicionantes⁹.

GRÁFICO 16. INDICADORES DE DÍVIDA PÚBLICA E PRINCIPAIS COMPONENTES (% DO PIB)

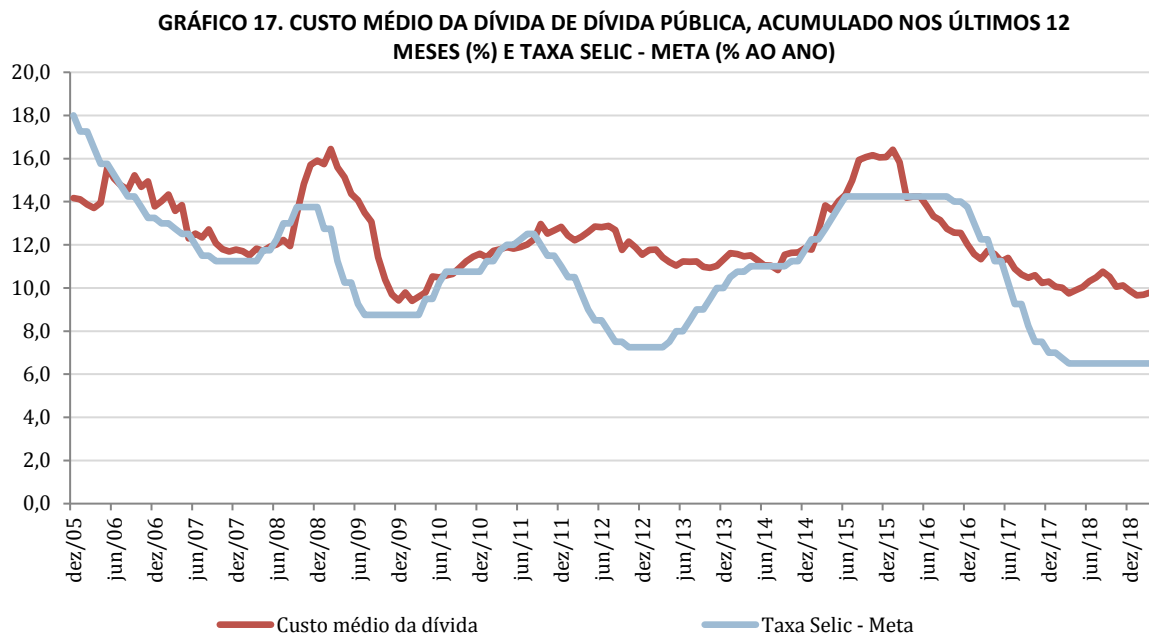


Fonte: Banco Central. Elaboração IFI.

Dívida mobiliária federal cresceu 0,5 p.p. entre abr/18 e abr/19. De acordo com o Banco Central, a dívida mobiliária – títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional – passou de R\$ 3.069 bilhões (46,1% do PIB) em abril de 2018 para R\$ 3.239 bilhões (46,6% do PIB) em abril de 2019. Adicionalmente, dados do Relatório Mensal da Dívida Pública Federal

⁹ O Congresso aprovou projeto que regulamenta o relacionamento Tesouro-Banco Central. A IFI produziu diversos trabalhos sobre o tema. Recomendamos o Estudo Especial nº 3 – <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/estudos-especiais/2017/outubro/estudo-especial-no-03-as-operacoes-compromissadas-do-banco-central-out-2017> e a Nota Técnica nº 25 – <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/pasta-notas-tecnicas/2018/dezembro/nota-tecnica-no-25-relacao-entre-tesouro-e-banco-central-dez-2018>, ambos de autoria de Josué Pellegrini. Recentemente, o Tesouro Nacional também avaliou o assunto em artigo publicado na sua página eletrônica, que pode ser acessado aqui – <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/lei-sancionada-em-2-de-maio-aperfeicoa-normativos-sobre-relacionamento-entre-tesouro-nacional-e-banco-central>.

(RMD), divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional, mostram que o custo médio da dívida oscilou de 9,89% a 9,77% ao ano entre abril de 2018 e abril deste ano (Gráfico 17).



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração IFI.

Reduções na Selic influenciaram a queda no custo médio da dívida. Ainda de acordo com o Gráfico 17, o custo médio da dívida pública federal apresenta elevada correlação com a taxa básica de juros da economia. Não por acaso, no último ano, quando a Selic ficou estável em 6,5% ao ano, o custo médio da dívida manteve-se no patamar ao redor de 10%.

Aumento de títulos atrelados à taxa Selic na composição da dívida reflete incertezas. Quanto à composição, houve aumento expressivo na participação de títulos atrelados à Selic, o que resulta da piora no contexto econômico do país e a persistência de muitas incertezas a respeito do encaminhamento de medidas propostas pelo governo para a consolidação do quadro fiscal, sobretudo a Reforma da Previdência. Assim, e levando em conta a estabilidade da Selic em 6,5% ao ano, o comportamento dos agentes econômicos tende a ser o de preferência pela liquidez. Por isso, a fatia das Letras Financeiras do Tesouro (LFT), corrigida pela Selic, está aumentando desde 2014, quando estava em 18,7% da Dívida Pública Federal. Entre abril de 2018 e abril de 2019, essa participação passou de 33,0% para 38,3%.

2.2.5 Plano de Equilíbrio Fiscal

Plano de Equilíbrio Fiscal: nova tentativa de solucionar antigos problemas. Em 4 de junho passado, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 149, de 2019¹⁰, que estabelece o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF), com o objetivo de promover o equilíbrio fiscal e a melhora das respectivas capacidades de pagamento dos entes estaduais e municipais (Art. 2º).

¹⁰ Para maiores informações, acessar a página de tramitação da matéria: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206395>.

Em linhas gerais, o Plano concederá ajuda financeira aos entes estaduais e municipais, que assim o desejarem, por meio de empréstimos com aval da União, estipulando, em contrapartida, o cumprimento de três, entre um conjunto de oito exigências definidas no PLP nº 149, quais sejam (§ 3º, Art. 2º):

- (i) autorização para privatização de empresas com a finalidade de utilização dos recursos arrecadados para o abatimento de passivos;
- (ii) redução de, no mínimo, 10% de incentivos ou benefícios de natureza tributária que impliquem em renúncias de receitas;
- (iii) revisão do regime jurídico único dos servidores, de modo a suprimir benefícios e vantagens não previstas no regime jurídico dos servidores da União;
- (iv) instituição de regras para limitar o crescimento das despesas correntes à variação do IPCA (teto de gastos);
- (v) eliminação de vinculações de receitas de impostos não previstas na Constituição e de vinculações que excedam aos limites previstos na Constituição;
- (vi) criação de uma unidade de tesouraria, de modo a implementar uma gestão financeira centralizada junto ao fisco estadual ou municipal, que estabelecerá as condições de movimentação dos recursos recebidos;
- (vii) adoção de reformas e medidas estruturantes na prestação do serviço de gás canalizado, com vistas a desempenhar boas práticas regulatórias; e
- (viii) contratação de serviço de saneamento básico pelo modelo de concessão, conforme definido na Lei nº 8.987, de 1995 e, quando houver companhia de saneamento, definir processo de desestatização.

O PLP nº 149 define um Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, com a finalidade de reforçar a transparência fiscal no âmbito dos entes subnacionais, além de coordenar as respectivas políticas fiscal com a política fiscal da União. Caberá à Controladoria Geral da União (CGU) acessar as informações contábeis dos estados e municípios, assim como de outros sistemas que tenham impacto na informação contábil, orçamentária e na geração de demonstrativos fiscais. O recebimento de recursos pelos entes no âmbito do PEF exigirá a adesão ao Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (Art. 1º).

Ainda, o referido projeto de lei complementar institui medidas para reforçar a responsabilidade fiscal dos entes estaduais e municipais, alterando os art. 19 e art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000). Os referidos artigos tratam da definição de limites de despesa com pessoal nos entes da federação. De acordo com o proposto no PLP nº 149, os entes terão prazo até 2024 para se enquadrarem nos limites estipulados na LRF, eliminando o excesso, gradualmente, em no mínimo 20% ao ano segundo o que determina os art. 22 e art. 23 da mesma lei, os quais definem os procedimentos para a eliminação do excesso de despesas que superarem os limites (Art. 9º e Art. 10).

O § 3º do art. 10 do PLP nº 149 altera o art. 18 da LRF, que define as despesas com pessoal dos entes, estabelecendo a necessidade de apuração das despesas com pessoal na sua integralidade, isto é, incluindo o pagamento a servidores inativos e pensionistas, e considerando os vencimentos brutos dos servidores.

Outra inovação importante do PLP nº 149, de 2019, contida no Art. 10, diz respeito à vedação ao titular do respectivo Poder ou órgão contrair despesa que não possa ser integralmente cumprida dentro do respectivo exercício financeiro, ou que tenha parcelas a serem pagas em exercícios seguintes sem a previsão de recursos suficientes em caixa na data de encerramento de cada exercício financeiro. Trata-se de modificação introduzida ao Art. 42 da LRF.

A Exposição de Motivos (EM) nº 00119/2019, que acompanha o PLP nº 149, de 2019, destaca que o principal objetivo da matéria é conferir sustentabilidade fiscal aos entes federados, de modo a garantir a execução das devidas políticas públicas voltadas aos cidadãos, além de promover o crescimento da economia.

A EM menciona, ainda, as situações passadas em que houve renegociação de dívidas dos entes subnacionais com a União, sem que uma solução definitiva para o problema do endividamento tenha sido encontrada. Essa possibilidade de não se caminhar para uma solução estrutural ainda persiste, mas é preciso destacar que o novo plano tem peculiaridades que não se observavam em iniciativas anteriores. A IFI acompanhará de perto essa questão, pelo risco embutido no quadro das finanças regionais.

Feitas essas considerações, destaca-se que o objetivo nesta subseção não é o de dissecar os dispositivos do PLP nº 149, de 2019, mas sim, realizar uma primeira análise, mais superficial, a respeito da proposta.

A IFI considera que as inovações trazidas pelo PLP nº 149 são pertinentes, pois promovem um desenho de incentivos para que os entes estaduais e municipais adotem medidas para o equilíbrio de suas finanças. É fato que as medidas legislativas adotadas no passado não foram suficientes para conter o crescimento acelerado das despesas correntes nessas localidades. Atualmente, a despesa com pessoal, incluindo folha e pagamento de aposentadorias e pensões, representa o principal problema da maioria dos estados e de muitos municípios¹¹.

Muitos desses gastos, de caráter permanente, foram contratados em períodos de bonança da economia, em que as receitas cresciam em velocidade superior à das despesas. No momento em que a atividade econômica enfraqueceu e as receitas sofreram forte redução, o quadro fiscal dos entes subnacionais se deteriorou rapidamente. A título de ilustração, em várias localidades, os salários dos servidores encontram-se em atraso, situação até então inédita no país.

Faz-se necessárias, portanto, medidas que adequem a dinâmica das despesas ao atual comportamento das receitas, para que estados e municípios afastem-se de situações de insolvência, cujo efeito potencial poderá adquirir proporções severas para toda a população brasileira.

Para encerrar esta breve análise acerca do PLP nº 149, de 2019, a IFI entende que os dispositivos contidos na proposta criam incentivos corretos para que os gestores públicos incorporem boas práticas de finanças públicas, elevando o interesse público na execução de políticas que atendam às necessidades da população e promovam a redução das desigualdades regionais brasileiras.

¹¹ Para maiores informações, consultar o Estudo Especial nº 9, de 2019, publicado pela IFI em junho de 2019, de autoria do consultor legislativo e analista da IFI Josue Pellegrini: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557965/EE_09_Previdencia_Estadual.pdf.