

Destaques

- **Resultado do PIB, em 2017, indica tendência de recuperação gradual da economia.**
- **Receitas pouco correlacionadas com a atividade econômica melhoram as contas fiscais em janeiro.**
- **Arrecadação setorial, com maior peso relativo da indústria, pode explicar desempenho das receitas.**
- **As garantias concedidas pela União chegaram a R\$ 301 bilhões, ao fim de 2017.**
- **Em 2018, os restos a pagar (RAP) cresceram frente a 2017, mas tendência recente é de queda.**
- **Os RAPs, em áreas como Habitação e Esporte, representaram a maior parte do gasto, em 2017.**

Resumo

- **A recuperação do investimento é a melhor notícia trazida pelos novos dados trimestrais do PIB**, que indicam crescimento após 14 trimestres de queda. O consumo também segue no campo positivo. Já a contribuição das exportações líquidas de importações reduziu-se a zero, refletindo o aumento das importações em contexto de recuperação econômica. ([Página 5](#))
- O volume de **receitas com baixa correlação com a atividade econômica atingiu R\$ 12,4 bilhões em janeiro** (ante R\$ 2,8 bilhões em jan/17) e exerceu **destacada contribuição para o avanço mensal dos resultados fiscais**. Quando descontadas essas receitas, houve expansão de 3,9% em termos reais das receitas mais correlacionadas com a atividade, recuperação em linha com a retomada gradual da economia. ([Página 12](#))
- A indústria tem observado sistemática redução na composição do crescimento econômico nos últimos anos. No mesmo sentido, a **arrecadação proveniente do segmento industrial tem perdido participação**, de maneira que a combinação de uma tributação relativamente mais elevada na indústria que nos demais setores, associada à retração de sua participação na economia, deve ter influenciado a trajetória das receitas. ([Página 16](#))
- Dos R\$ 301 bilhões concedidos em garantia pela União, ao fim de 2017, **R\$ 233,3 bilhões referem-se a operações de crédito**, sendo que **R\$ 176 bilhões dizem respeito aos estados**. Por conta dessas garantias, a **União honrou R\$ 6,4 bilhões, no biênio 2016-2017**, grande parte de responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro. ([Página 18](#))
- **Em 2018, os restos a pagar (RAP) alcançaram R\$ 155 bilhões**, leve alta de 5% frente a 2017. Apesar disso, a tendência é de queda. Em 2014, a preços de hoje, esse montante chegou a R\$ 282 bilhões (15,9% do orçamento daquele ano). O patamar de 2018 é 45% inferior ao de 2014 e, quando considerado em proporção do orçamento, fica próximo ao nível de 2008. ([Página 26](#))
- **Os dados desagregados dos RAPs mostram que o problema do tamanho e da permanência dos restos a pagar é adstrito ao gasto discricionário**, cujo estoque, em 2018, equivale a 65% do orçamento do ano. Em algumas áreas, a noção dos RAPs como verdadeiros “orçamentos paralelos” parece se confirmar. Na habitação, 87% do que foi pago em 2017 foi proveniente da execução de restos a pagar. ([Página 26](#))

COMISSÃO DIRETORA DO SENADO FEDERAL

PRESIDENTE

Senador Eunício Oliveira (PMDB-CE)

1º VICE-PRESIDENTE

Senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PB)

2º VICE-PRESIDENTE

Senador João Alberto Souza (PMDB-MA)

1º SECRETÁRIO

Senador José Pimentel (PT-CE)

2º SECRETÁRIO

Senador Gladson Cameli (PP-AC)

3º SECRETÁRIO

Senador Antonio Carlos Valadares (PSB-SE)

4º SECRETÁRIO

Senador Zeze Perrella (PMDB-MG)

SUPLENTE DE SECRETÁRIO

1º SUPLENTE

Senador Eduardo Amorim (PSDB-SE)

2º SUPLENTE

Senador Sérgio Petecão (PSD-AC)

3º SUPLENTE

Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)

4º SUPLENTE

Senador Cidinho Santos (PR-MT)

Secretário-Geral da Mesa

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Diretora-Geral

Ilana Trombka

Secretaria de Comunicação Social

Angela Silva Brandão

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Felipe Scudeler Salto

Diretores-Adjuntos

Gabriel Leal de Barros | Rodrigo Octávio Orair

Analistas

Daniel Veloso Couri | Josué Alfredo Pellegrini | Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Layout do relatório: SECOM/COMAP

Apresentação

A Instituição Fiscal Independente (IFI), do Senado Federal, publica, mensalmente, o Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF), para atender ao disposto na Resolução nº 42/2016. É função da IFI acompanhar os relatórios orçamentários e os indicadores fiscais e econômicos, além de elaborar cenários prospectivos e avaliar os impactos fiscais de medidas tomadas pelos Poderes da República. Em última análise, trata-se de contribuir para maior transparência e, em última instância, melhor qualidade nas políticas públicas.

A presente edição do RAF avalia, no Contexto Macroeconômico, a evolução do PIB do último trimestre e do ano fechado de 2017 – dados divulgados há alguns dias pelo IBGE. A recuperação do investimento é a melhor notícia trazida pelos novos dados trimestrais, que indicam crescimento após 14 trimestres de queda. O consumo também segue no campo positivo. Já a contribuição das exportações líquidas de importações reduziu-se a zero, refletindo o aumento das importações em contexto de recuperação econômica.

Mesmo incipiente, a recuperação deverá continuar a produzir efeitos positivos sobre a arrecadação do governo. Depois de dois anos de recessão profunda, entre 2015 e 2016, o país registrou um crescimento econômico de 1% em 2017. Para 2018, a IFI projeta 2,7% de crescimento. Nesse contexto, as receitas líquidas do governo central devem aumentar 1%, fator importante a sustentar o cumprimento da sua meta fiscal, fixada em R\$ 159 bilhões.

Na seção de Conjuntura Fiscal, analisamos os últimos resultados fiscais mensais divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo Banco Central, nas metodologias acima e abaixo da linha. O resultado primário superavitário observado em janeiro é notícia positiva, mas que deve ser contextualizada: o peso de receitas arrecadadas não correlacionadas com a atividade econômica mostrou-se alto no mês.

O RAF deste mês apresenta, ainda, uma avaliação do desempenho da arrecadação vis-à-vis o desempenho da atividade econômica por setores de atividade. A carga tributária incidente sobre a indústria é mais elevada que a dos demais setores, de modo que a queda intensa e prolongada deste setor, nos últimos anos, explica parcela considerável do desempenho ruim das receitas do governo. Para os próximos períodos, a partir dos melhores resultados observados na indústria – apesar do dado negativo da Produção Industrial Mensal (PIM), em janeiro – é possível que a arrecadação seja beneficiada.

Outro tópico especial desta edição do RAF são os chamados restos a pagar. O objetivo é propor uma análise, que deverá ser aprofundada em estudos posteriores, a respeito da evolução dos restos a pagar, incluindo avaliações sobre sua composição.

Finalmente, propomos uma análise das concessões de garantias, pela União, em operações de crédito dos Estados. O objetivo é mapear riscos fiscais associados a essa política. Este é um dos temas presentes no Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), dentre um conjunto que também merecerá, em relatórios futuros, atenção da IFI.

Felipe Scudeler Salto

Diretor-Executivo

Sumário

Destaques	1
Resumo	1
Apresentação	3
1. CONTEXTO MACROECONÔMICO	5
2. CONJUNTURA FISCAL	12
3. TÓPICO ESPECIAL: GARANTIAS CONCEDIDAS PELA UNIÃO	18
4. TÓPICO ESPECIAL: RESTOS A PAGAR	26
Box. Restos a pagar e Despesas de Exercícios Anteriores	32
Tabelas fiscais	33
Projeções da IFI	34

1. CONTEXTO MACROECONÔMICO

1.1 Análise do resultado do PIB de 2017

Nos relatórios passados, apontamos a tendência de recuperação gradual da economia brasileira. Os indicadores de frequência mensal, como o IBC-Br (o chamado “PIB mensal”, calculado pelo Banco Central), indicam recuperação incipiente, concentrada nos setores industrial e de comércio varejista. O dado da Produção Industrial Mensal (PIM), em janeiro, foi bastante negativo: queda de 2,4% em relação a dezembro, no dado dessazonalizado. Contudo, trata-se de fator insuficiente para alterar as perspectivas a respeito do processo de retomada da economia. Trata-se, como temos dito, de um processo lento e paulatino. Idas e vindas, nas taxas mensais, não alteram a perspectiva de médio prazo.

O PIB de 2017, divulgado nos últimos dias pelo IBGE, segue a mesma direção. Neste contexto, deverá ser relevante a alta da arrecadação tributária, como mostraremos na seção 2.2. Como se sabe, o PIB pode ser analisado por três óticas: renda, demanda e oferta. Vamos nos ater, a seguir, à avaliação ótica da demanda e da oferta. O objetivo é analisar o desempenho setorial e mais desagregado da economia, em linha com o que foi apresentado quando da divulgação do resultado do PIB do terceiro trimestre de 2017.

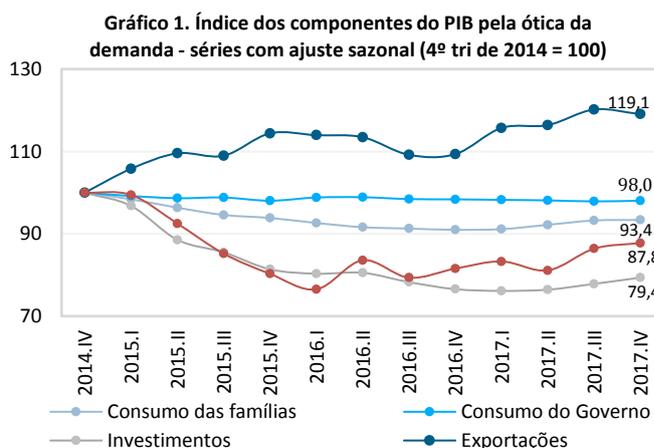
1.1.1 Análise do PIB pela ótica da demanda

Na ótica da demanda, o PIB é composto pelos seguintes componentes: consumo das famílias, consumo do governo, investimentos (ou formação bruta de capital fixo) e exportações líquidas de importações. A ideia é captar toda a produção interna, que pode transformar-se em consumo ou investimentos, mas também pode ser enviada para fora do país. Ao subtrair as importações, garante-se a contabilização de tudo que foi consumido ou investido, no país, sem contar as compras, pelos brasileiros, de produtos feitos por outros países (equação 1).

$$\text{PIB} = \text{Consumo das Famílias} + \text{Consumo do Governo} + \text{Investimentos} + \text{Exportações} - \text{Importações}$$

Sob esta ótica, os resultados do PIB mostraram-se positivos em 2017. Em primeiro lugar, a análise do PIB do quarto trimestre de 2017 em relação ao trimestre imediatamente anterior, sustentou as seguintes taxas de variação: consumo das famílias, +0,1%; consumo do governo, +0,2%; investimentos, +2,0%; exportações, -0,9%; e importações, +1,6%. A taxa positiva do consumo das famílias já é a quarta consecutiva. No caso dos investimentos, são três períodos de taxas positivas.

Em horizonte mais longo de tempo, tomando-se o final de 2014 como referência analítica, por se tratar do ponto inicial do processo de recessão observado em 2015 e 2016, é possível contextualizar melhor esses números. O Gráfico 1 apresenta os dados trimestrais com ajuste sazonal, em forma de número-índice, fixando-se o último trimestre de 2014 como sendo igual a 100.



Fonte: IBGE. Elaboração - IFI.

O Gráfico 1 apresenta os dados trimestrais com ajuste sazonal, em forma de número-índice, fixando-se o último trimestre de 2014 como sendo igual a 100.

Como se vê, os investimentos ou formação bruta de capital fixo, de fato, já apresentam certa elevação. Ao longo de 2017, observa-se uma retomada acumulada de 4,2% (considerando-se as taxas trimestrais da série com ajuste sazonal). Contudo, o ritmo é bastante lento, fazendo com que o nível de investimentos se situe ainda distante do nível do final de 2014 em 20,6% (curva cinza no Gráfico 1). Trata-se de um movimento esperado, diante das incertezas que ainda circundam o quadro interno. A redução da Selic e, com ela, dos juros reais, combinada com o aumento da massa salarial e do emprego, pode impulsionar os investimentos entre 2018 e 2019. A agenda do ajuste fiscal terá importância relativa elevada na dimensão desse movimento.

As exportações – cujo desempenho evitou que o país passasse por recessão ainda mais séria, entre 2015 e 2016 – situam-se 19,1% acima do observado ao final de 2014, ao passo que as importações são 12,2% menores. Contudo, há uma diferença importante entre 2015, 2016 e 2017. No primeiro ano, exportações cresciam enquanto importações diminuam, gerando efeito líquido duplamente positivo sobre o PIB. Já em 2016, houve certa estagnação de ambas as séries. Finalmente, em 2017, a recuperação de algum dinamismo interno colocou as importações em trajetória de crescimento e as exportações voltaram a aumentar. Liquidamente, como mostraremos a seguir, caiu a zero a contribuição das exportações líquidas para o crescimento real do PIB.

O peso do resultado das exportações líquidas dependerá das condições de taxa de câmbio e juros. O ajuste fiscal tem papel relevante nesse processo. Os juros tenderão a permanecer em níveis mais baixos tanto quanto o reequilíbrio das contas públicas permitir. O efeito sobre o câmbio pode ser dúbio, uma vez que o risco país diminuiria, com o lado fiscal da economia mais ajustado, o que faria o real valorizar em relação ao dólar. Já o diferencial de juros interno e externo menor tenderia a atrair menos capital de curto prazo, depreciando o câmbio.

A junção desses dois efeitos tenderia a ser favorável à desvalorização do real e, portanto, às exportações líquidas, dado que o nível do risco país já é bastante baixo. Isto é, uma melhora do risco país, a partir de um nível já confortável, produziria menos efeitos do que a redução no diferencial de juros interno e externo, ainda muito alto. Mas essa é uma questão que merece melhor investigação.

Já o consumo das famílias figura em nível ainda inferior em 6,5% ao observado no último trimestre de 2014. Por outro lado, desde o início de 2017, avançou 2,6% (considerando-se as taxas trimestrais acumuladas da série com ajuste sazonal). O consumo depende do emprego e da renda, que vêm apresentando recuperação. A queda da inflação implicou ganho importante de renda real, da ordem de 2,5%. O emprego também avança, sobretudo no campo informal, como mostramos no Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de fevereiro. As taxas de queda observadas na ocupação formal são cada vez menores e, no caso do mercado informal, a alta é expressiva. Esses vetores tendem a continuar melhorando, o que – ao lado do barateamento do crédito, com a redução dos juros – deve melhorar as condições de consumo.

Finalmente, o consumo do governo está em nível 2% mais baixo do que o observado no final de 2014. O ajuste fiscal em curso explica boa parte dessa dinâmica. A redução dessa componente produz efeitos importantes sobre os juros e tende a estimular o investimento. Mais uma vez, evidencia-se a importância de sustentar um programa de ajuste fiscal perene, com foco no controle do gasto público e/ou na elevação de receitas.

Uma forma de avaliar o peso de cada um desses componentes da demanda – consumo das famílias, consumo do governo, formação bruta de capital fixo e exportações líquidas – na dinâmica de crescimento econômico é ponderar as taxas de variação real pela participação de cada item no PIB. A Tabela 1 ilustra o resultado desse exercício, com destaques em cinza. Para ter claro, a contribuição é calculada multiplicando-se a taxa de variação real do componente pela sua participação no PIB. Por exemplo, o consumo correspondeu, no último trimestre de 2017, a R\$ 1,1 trilhão, e este componente da demanda corresponde a 64% do PIB. A variação real do consumo das famílias foi de 2,6% na comparação

o quarto trimestre de 2016. Assim, tem-se uma contribuição de 64% vezes 2,6%, isto é, 1,7 p.p., o que agregado à mesma conta, para os outros itens da demanda, compõe a taxa de variação real do PIB de 2,1% observada no trimestre em relação ao mesmo período de 2016.

O destaque dos resultados do último trimestre de 2017, sem dúvida, é a formação bruta de capital fixo. Após 14 trimestres de quedas consecutivas, o investimento apresentou contribuição de 0,6 ponto de porcentagem na taxa de crescimento do PIB. Uma forma de qualificar a melhora da rubrica de investimentos pode ser feita pela abertura de seus componentes. Dados desagregados calculados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)², nesse sentido, mostram que o avanço dos investimentos no quarto trimestre ainda não está totalmente disseminado, uma vez que foi determinado pela expansão do componente de máquinas e equipamentos, enquanto os investimentos relacionados à construção civil mantiveram-se estagnados frente ao mesmo período de 2016.

Outro destaque positivo é o consumo das famílias. A contribuição para a taxa de crescimento total do PIB, no trimestre em relação ao mesmo período de 2016, foi de 1,7 p.p. – consolidando três trimestres seguidos de taxas positivas nesta base de comparação. Já as exportações líquidas contribuíram com 0,1 p.p., bem abaixo das contribuições observadas em trimestres passados, o que se deve majoritariamente à aceleração das importações, um movimento natural e esperado, dado o aquecimento da atividade econômica, que afeta positivamente o consumo e turbina as importações.

² Para maiores detalhes ver: <http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2018/03/01/indicador-ipea-de-fbcf-ajustado-pelos-dados-das-contas-nacionais-3/>

TABELA 1. CONTRIBUIÇÃO DE CADA COMPONENTE DO PIB (ÓTICA DA DEMANDA) PARA A TAXA DE CRESCIMENTO REAL TOTAL EM P.P. (TRIMESTRE CONTRA O MESMO TRIMESTRE DO ANO ANTERIOR)

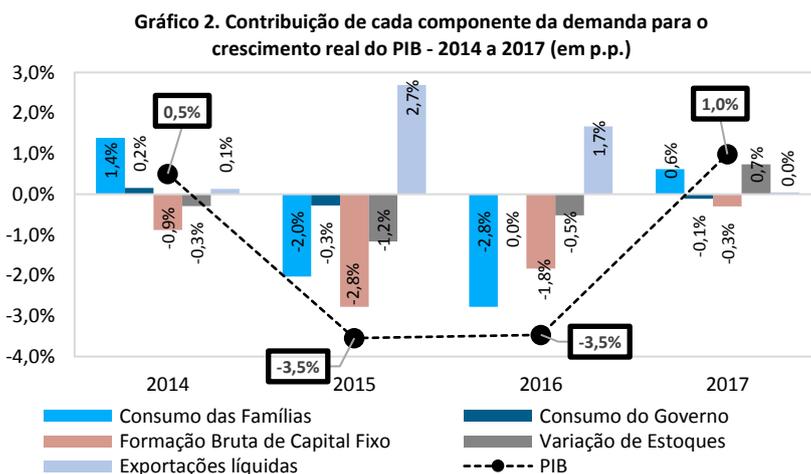
	Consumo da Famílias	Consumo do Governo	Formação Bruta de Capital Fixo	Variação de Estoques	Exportações líquidas	PIB
2014.I	2,2	0,3	0,9	-0,2	0,2	3,5
2014.II	0,9	0,2	-1,3	-0,7	0,5	-0,4
2014.III	0,7	0,2	-1,6	-0,3	0,4	-0,6
2014.IV	1,8	-0,2	-1,4	0,1	-0,6	-0,2
2015.I	-0,3	-0,1	-2,0	-0,3	1,2	-1,6
2015.II	-1,3	-0,3	-2,5	-1,1	2,5	-2,7
2015.III	-2,4	-0,3	-2,9	-1,6	3,0	-4,3
2015.IV	-3,9	-0,4	-3,6	-1,7	4,0	-5,6
2016.I	-3,8	-0,1	-3,3	-2,4	4,3	-5,2
2016.II	-3,1	0,0	-1,6	-0,6	1,9	-3,4
2016.III	-2,2	-0,1	-1,5	0,1	1,0	-2,7
2016.IV	-2,0	0,0	-1,0	1,3	-0,9	-2,5
2017.I	-1,1	-0,1	-0,6	2,9	-1,1	0,0
2017.II	0,4	-0,2	-1,1	0,6	0,7	0,4
2017.III	1,4	-0,1	-0,1	-0,1	0,3	1,4
2017.IV	1,7	-0,1	0,6	-0,2	0,1	2,1

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Os dados acima ajudam a qualificar as conclusões obtidas no gráfico 1. Em resumo, pode-se afirmar que o quadro geral atual, quando comparado ao pré-crise (2014), ainda é bastante negativo. Contudo, há uma melhora gradual em curso, com peso importante do consumo e, de maneira ainda moderada, do investimento.

Finalmente, apresentamos o Gráfico 2, que apresenta as contribuições para a taxa de crescimento real do PIB, mas agora tomando por base o ano completo. Depois de dois anos de influência negativa sobre o PIB (quase -5 p.p., em 2015 e 2016), o consumo das famílias voltou claramente ao campo positivo, contribuindo com 0,6 p.p. na taxa de variação real total do PIB. O investimento (formação bruta de capital fixo) passou de influência negativa de quase 5 p.p., também, para uma contribuição próxima de zero, em 2017.

Já as exportações líquidas, que chegaram a auxiliar o crescimento do PIB com cerca de 4,5 p.p., no biênio 2015-2016, contribuíram em 2017 com algo próximo de zero. Isso se deve, como já mencionado, à recuperação das importações, que está relacionada diretamente ao aumento do consumo interno – um fator preocupante para a economia, já que não se observa, até o momento, uma retomada baseada em crescimento substantivo da produção doméstica, a ponto de compensar o aumento das importações. Evidentemente, é preciso esperar mais alguns resultados de variáveis mensais, além do próprio PIB do



Fonte: IBGE. Elaboração - IFI.

primeiro trimestre de 2018, que será conhecido em junho, para ter uma avaliação mais clara do desempenho da economia doméstica.

Por ora, é importante ressaltar que, em termos relativos, a economia passou a um desempenho mais positivo. Em termos absolutos, contudo, o quadro ainda é muito ruim. A recuperação do investimento, com mais força, será essencial para que se tenha um processo perene de desenvolvimento econômico, neste e nos próximos anos. Isso depende fortemente da qualidade do ajuste fiscal.

1.1.2 Análise do PIB pela ótica da oferta

A análise do lado da oferta ajuda a traduzir o desempenho do setor produtivo da economia. O setor de maior destaque, em 2017, foi o agropecuário, mas a indústria ensaia alguma recuperação. Esse movimento está alinhado aos dados de emprego, do Caged (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Ministério do Trabalho), que evidenciam geração de vagas no setor industrial. Os dados de maior frequência para este setor, conhecidos na divulgação da Produção Industrial Mensal (PIM), também indicam recuperação, a despeito da queda observada no mês de janeiro de 2018. A análise combinada de todos esses fatores indica que a dinâmica de crescimento ainda é bastante gradual.

O Gráfico 3 ajuda a entender o nível em que cada setor principal de atividade – agropecuário, industrial e de serviços – está em relação ao pré-crise (final de 2014). O melhor setor é o Agropecuário, que se situa a um nível de 106,6 (em número-índice), quando fixamos o final de 2014 como sendo igual a 100. A Indústria está em 91,4 e os Serviços situam-se em 95,3.

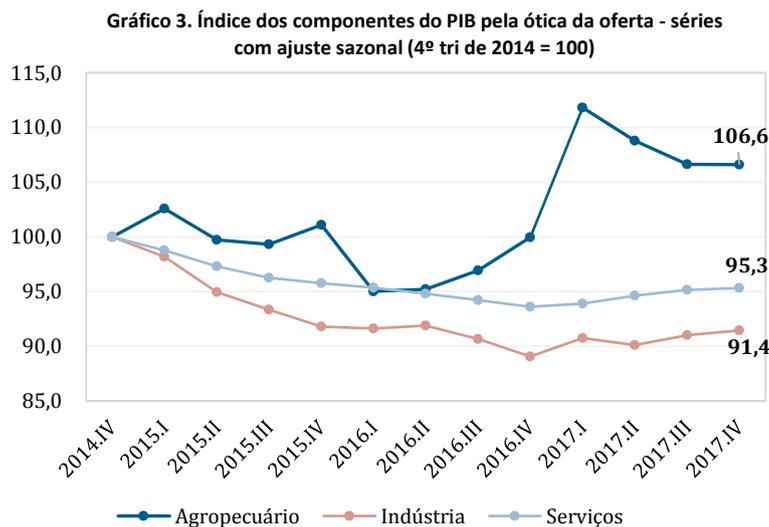
No caso da indústria, o piso, no pós-2014, ocorreu ao final de 2016, com o nível de 89,1. Isso significa que a Indústria chegou a ficar quase 11 pontos abaixo do nível do último trimestre de 2014 (=100). Este é o contexto em que as taxas de variação positivas observadas nos dados do último trimestre – tanto em relação ao mesmo período de 2016 quanto em relação ao trimestre imediatamente anterior – devem ser analisadas. Dito de outra forma, a indústria ainda figura em patamar muito baixo. Basta observar os dados em participação do PIB para entender esse cenário geral ainda muito negativo.

No quatro trimestre de 2017, o crescimento setorial em relação ao mesmo período do ano anterior foi o seguinte: +6,1%, Agropecuária; +2,7%, Indústria; e +1,7% para os Serviços.

Feitas essas ponderações, podemos passar à análise das contribuições de cada setor para o desempenho do PIB, no quatro trimestre de 2017 em relação ao mesmo período de 2016, e também na apuração anual, da mesma forma que fizemos na análise do PIB pela ótica da demanda.

Os dados da Tabela 2 ajudam a compreender os pesos de cada componente da oferta para a variação do PIB.

No caso da Agropecuária, a variação de 6,1%, no quatro trimestre ante o mesmo período do ano anterior, representou uma contribuição de 0,2 p.p na variação real total do PIB. Isso porque o agronegócio representava algo como 3,5% do PIB



Fonte: IBGE. Elaboração - IFI.

total. No caso da Indústria, a variação de 2,7%, no quatro trimestre ante o mesmo período do ano anterior, produziu uma contribuição de 0,5 p.p. no crescimento real do PIB. Isso porque a indústria representava pouco mais de 18% da economia total do país. Finalmente, o setor de Serviços, cuja variação real foi de 1,7%, no quatro trimestre em relação ao mesmo período do ano anterior, contribuiu com 1,1 p.p., dada a participação de 65% deste setor na economia.

TABELA 2. CONTRIBUIÇÃO DE CADA COMPONENTE DO PIB (ÓTICA DA OFERTA) PARA A TAXA DE CRESCIMENTO REAL TOTAL EM P.P. (TRIMESTRE CONTRA O MESMO TRIMESTRE DO ANO ANTERIOR)

	Agropecuária	Indústria	Serviços
2014.I	0,4	0,8	1,6
2014.II	0,0	-0,7	0,4
2014.III	0,0	-0,8	0,2
2014.IV	0,1	-0,5	0,1
2015.I	0,4	-0,9	-0,7
2015.II	0,2	-1,0	-1,3
2015.III	0,0	-1,2	-2,1
2015.IV	0,0	-1,6	-2,6
2016.I	-0,4	-1,3	-2,2
2016.II	-0,2	-0,6	-1,6
2016.III	-0,1	-0,6	-1,3
2016.IV	-0,1	-0,6	-1,5
2017.I	1,1	-0,2	-1,0
2017.II	0,8	-0,4	-0,1
2017.III	0,4	0,1	0,6
2017.IV	0,2	0,5	1,1

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Os destaques em cinza, na tabela, mostram há quantos períodos cada um dos setores já vem apresentando contribuições positivas para o PIB. Como se vê, o agronegócio segue à frente, com quatro trimestres consecutivos, e em seguida vêm os demais setores, com dois trimestres consecutivos.

A indústria merece uma análise mais desagregada. O desempenho positivo, no último trimestre de 2017, ensejou considerações a respeito do processo mais estrutural de recuperação. Por outro lado, o dado da Produção Industrial Mensal (PIM) indicou queda substancial em janeiro na comparação mensal (-2,4% após elevação de 3,1% em dezembro), como se observa no Gráfico 4.

O dado negativo, isoladamente, não altera essa visão. Vale ressaltar que frente a janeiro de 2018 a produção registrou crescimento de 5,7%. Adicionalmente, no trimestre encerrado em janeiro o índice sustentou expansão de 2,1% em relação ao trimestre anterior (ante 2,0% no trimestre encerrado em setembro), com



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

crescimento equilibrado entre as categorias pesquisadas: bens de capital (1,2% ante 1,7%), bens intermediários (2,1% ante 1,6%) e bens de consumo (1,3% ante 1,3%). De modo geral, o desempenho negativo da produção em janeiro não parece interromper a tendência de recuperação em curso no setor.

Além dos dados abertos da PIM, também podemos avaliar a indústria pela abertura do PIB industrial, por trimestre, já ponderando as taxas de variação real pela participação do componente no PIB total. O Gráfico 5 evidencia os resultados do exercício.

Essa desagregação mostra que a indústria de transformação tem se recuperado mais intensamente, enquanto que as contribuições das demais para o resultado do PIB – Construção, Serviços Industriais de Utilidade Pública e Extrativa – situam-se próximas do zero. As aberturas da PIM evidenciam que a retomada do setor, de fato, é liderada pela indústria de transformação, particularmente, pelo segmento automotivo.

Os dados de emprego, por setor, também ajudam a qualificar o desempenho da indústria. Pelas informações do Caged, houve criação líquida de vagas, no dado sem ajustes, da ordem de 77 mil vagas para o total da economia em janeiro (o primeiro resultado positivo para o mês de janeiro desde 2014), das quais 49 mil foram geradas pela indústria de transformação. O saldo acumulado em doze meses, apesar de ainda permanecer no campo negativo no agregado da economia (-4,7 mil vagas), é positivo em 2,2 mil na indústria - o que não acontecia desde abril de 2014.

Finalmente, a análise da série anual, como fizemos na subseção anterior, permite avaliar as contribuições setoriais para o PIB. Os resultados seguem no gráfico 6.

Como se vê, a indústria total saltou de uma contribuição negativa acumulada no biênio de 2015-2016 da ordem de -2 p.p., para zero, enquanto serviços saltaram de -3,3 p.p. para 0,2 p.p. e, finalmente, agropecuária saiu da casa de zero para +0,6 p.p., o que indica o tamanho da complexidade do desafio a ser superado pelo país. Todos os setores apresentam recuperação, mas muito lenta.

Gráfico 5. Contribuição da indústria de transformação, extrativa, construção e serviços públicos para o PIB (em p.p.)

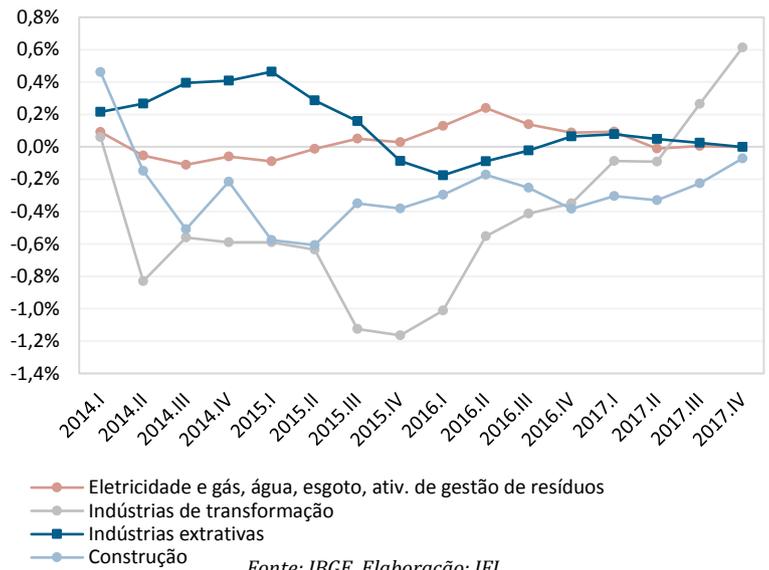
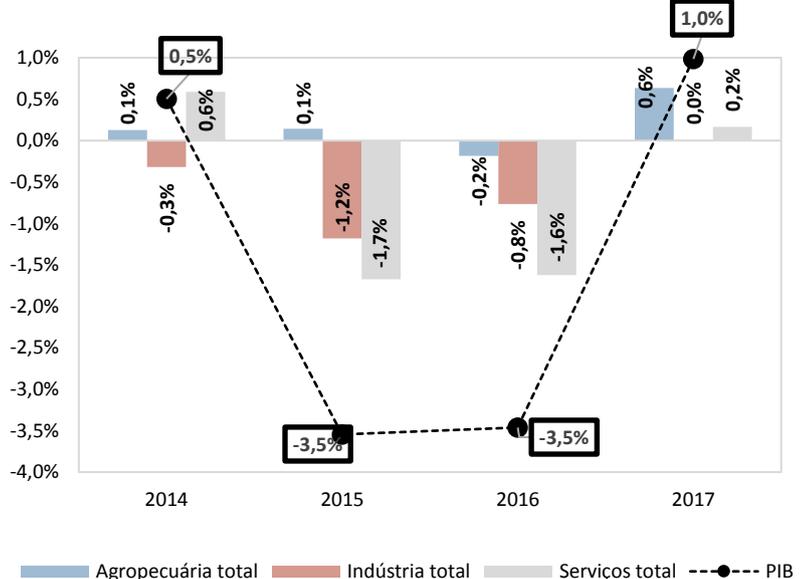


Gráfico 6. Contribuição de cada componente da oferta para o crescimento real do PIB - 2014 a 2017 (em p.p.)



Como temos apontado, o Brasil ainda possui uma renda per capita relativamente baixa, que corresponde a um quarto da renda do grupo dos países desenvolvidos. Ampliá-la é condição necessária para que se consiga ampliar o nível de bem-estar social e melhorar as condições fiscais.

Evidentemente, o reequilíbrio das contas públicas e a busca pela sustentabilidade da dívida, por meio de programas de ajuste fiscal que contenham o avanço estrutural das despesas obrigatórias, também têm papel fundamental para o processo de recuperação da economia nacional.

Por ora, entendemos que o cenário mais provável, a longo prazo, é uma recuperação a taxas de crescimento do PIB médias em torno de 2,2% ao ano, para o período até 2030. Estes são os resultados apresentados na edição do Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de fevereiro, na seção de contexto macroeconômico³.

2. CONJUNTURA FISCAL

2.1 Resultado fiscal

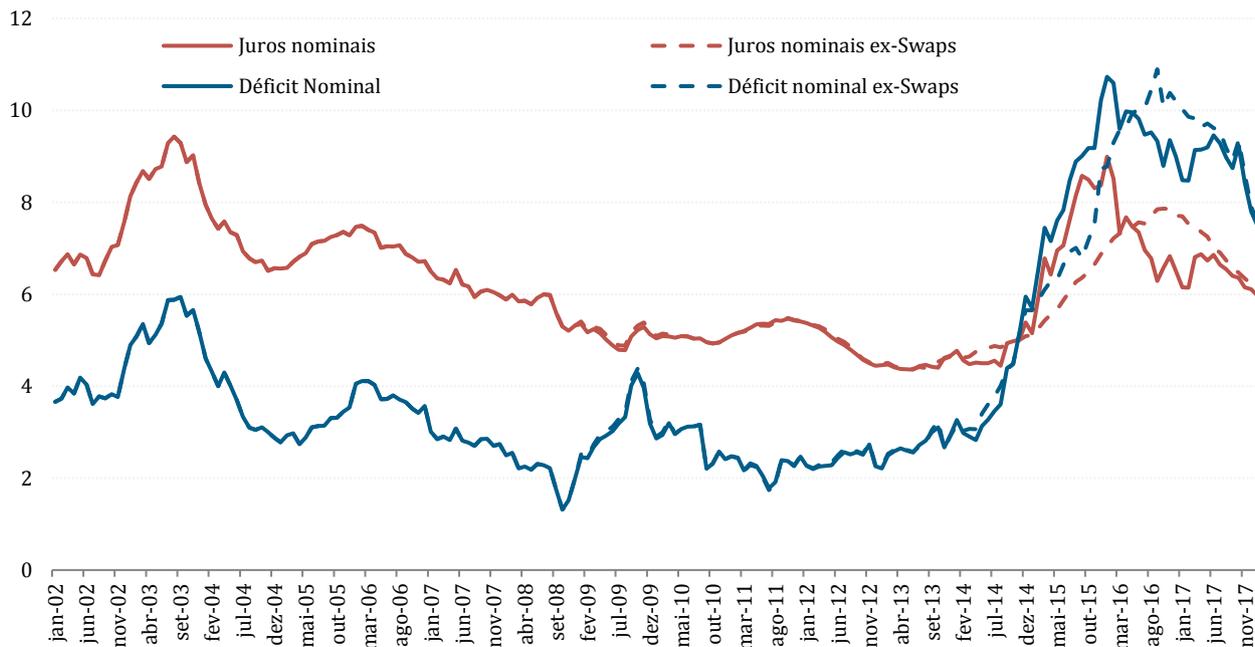
Os resultados fiscais de janeiro apresentaram o melhor desempenho mensal desde 1997. O resultado nominal registrou superávit de R\$ 18,6 bilhões (ante déficit de R\$ 0,3 bilhão em jan/17), na esteira do bom desempenho tanto do resultado primário que apontou elevado superávit de R\$ 46,9 bilhões (ante R\$ 36,7 bilhões), quanto do menor ônus com a conta de juro nominal líquido, de R\$ 28,3 bilhões (ante R\$ 36,4 bilhões). A melhoria de R\$ 18,3 bilhões no resultado nominal, portanto, foi influenciada pelo aumento de R\$ 10,2 bilhões no resultado primário e redução de R\$ 8,1 bilhões nos juros.

Para o acumulado em doze meses, o déficit nominal recuou para 7,5% do PIB (ante 8,5% em jan/17) e foi particularmente influenciado pela redução do déficit primário que atingiu 1,5% do PIB (ante 2,3%), seguido pelo recuo mais brando do juro nominal para 6% do PIB (ante 6,15%). Quando descontado o ganho com as operações de swap cambial, de R\$ 5,2 bilhões nos últimos doze meses, o déficit nominal registra 7,6% do PIB (ante 10%). A despeito do progresso em torno das necessidades de financiamento (Gráfico 7), os indicadores para dívida bruta (de 74,5% ante 74% do PIB em dez/17), líquida (de 51,8% ante 51,6% do PIB) e bruta excetuado o volume de reservas internacionais (de 56% ante 55,4% do PIB) registraram novo avanço (Gráfico 8). Na metodologia internacional de dívida bruta⁴, que inclui os títulos livres na carteira do Banco Central como passivo do governo geral, a dívida recuou para 82,3% do PIB (ante 83,1%).

³ Lei aqui a seção contendo as tabelas completas com as projeções para o PIB e demais parâmetros orçamentários - http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/538087/RAF13_FEV2018_pt01.pdf.

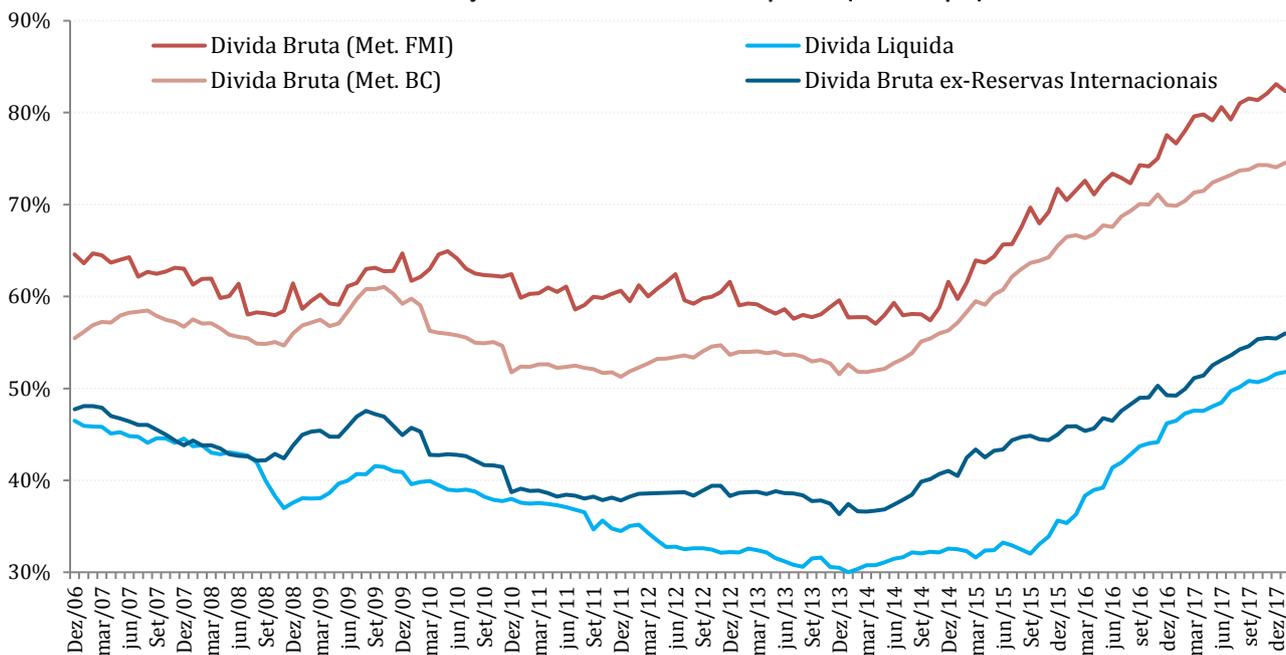
⁴ A metodologia internacional de dívida bruta inclui, além das operações compromissadas utilizadas pelo Banco Central para atuação no mercado aberto, os títulos livres na carteira da autoridade monetária.

Gráfico 7. Evolução do déficit e juro nominal com e sem swaps cambiais (em % do pib)



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI

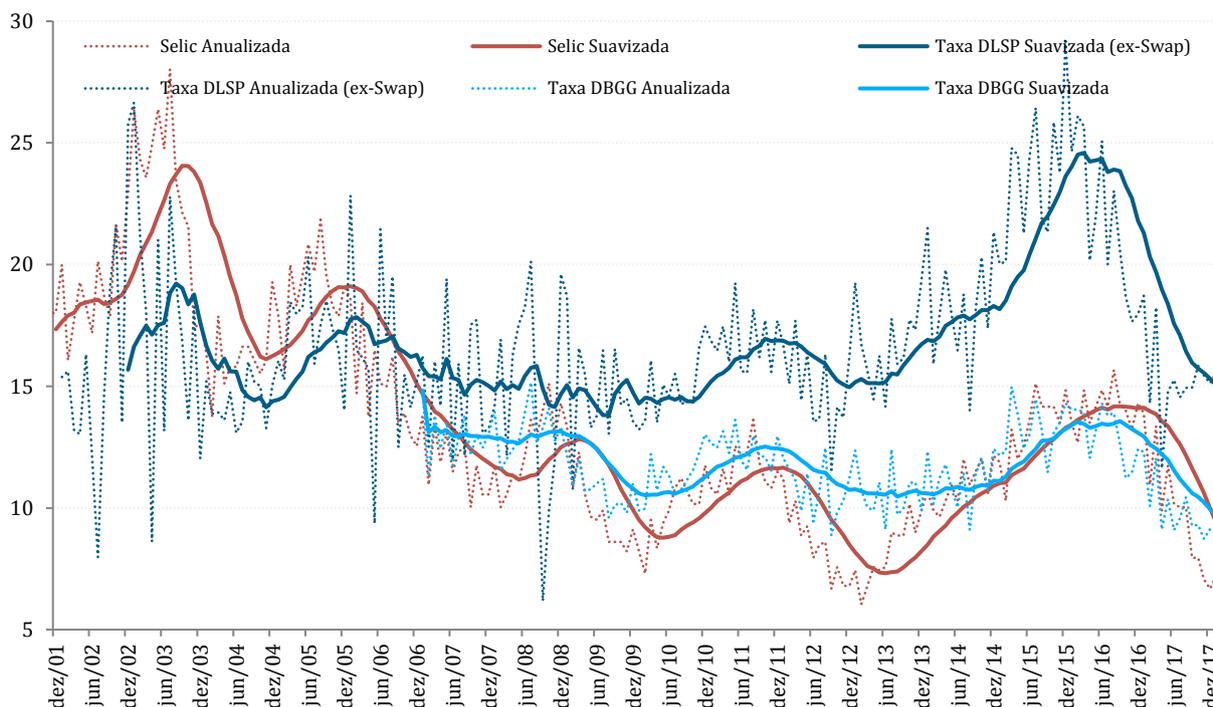
Gráfico 8. Evolução dos indicadores da dívida pública (em % do pib)



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI

Com relação ao custo de rolagem e carregamento da dívida pública (gráfico 9), é importante chamar atenção para o importante recuo observado desde o primeiro trimestre de 2016. Enquanto a taxa nominal de juros para a dívida bruta (DBGG) recuou de 13,5% para 9,7% em janeiro deste ano, bastante próxima da taxa Selic de 9,4% (ambas suavizadas nos últimos doze meses⁵), a taxa implícita da dívida líquida do setor público consolidado (DLSP)⁶ saiu de 24,6% para 15% em igual período. Na medida em que a taxa de remuneração dos ativos do setor público não sofreu grandes alterações, a redução do custo de carregamento deve-se, particularmente, à redução dos indexadores da dívida pública como a inflação e a taxa básica de juros. Do ponto de vista prospectivo, a manutenção de taxas reduzidas para rolagem da dívida pública deverá seguir dependente da velocidade e expectativas em torno do processo de consolidação fiscal do país, assim como das condições de liquidez no mercado internacional.

Gráfico 9. Evolução do custo de carregamento da dívida pública (taxa suavizada nos últimos 12 meses)



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI

Do ponto de vista do resultado primário, a melhora de R\$ 10,2 bilhões (para superávit de R\$ 46,9 bilhões) em relação a janeiro do ano anterior foi integralmente influenciada pelo melhor resultado do governo central, uma vez que o avanço no resultado dos governos regionais (para R\$ 10,8 bilhões de superávit) foi equivalente a piora verificada no resultado das empresas estatais federais, de R\$ 0,4 bilhão. Dentre os componentes do resultado do governo central, houve ampliação do déficit previdenciário em R\$ 1,1 bilhão (para R\$ 14,5 bilhões), enquanto o superávit do Tesouro Nacional mais o Banco Central registrou avanço de R\$ 11,3 bilhões (para R\$ 51 bilhões). O progresso observado no resultado

⁵ O cálculo da taxa de juros suavizada é feito através da média da taxa de juros anualizada da dívida. O custo de rolagem anualizado da dívida é estimado através da taxa mensal ponderada doze meses à frente.

⁶ A taxa implícita mensal da DLSP é calculada através da divisão do juro nominal líquido, pago menos recebido, pelo estoque total da DLSP no mês imediatamente anterior. A sistemática de suavização é igual àquela utilizada no cálculo da dívida bruta: a taxa mensal é anualizada e posteriormente é feita uma média.

primário do governo central é explicado pelo substancial crescimento das receitas, bruta (de 10,7% em termos reais frente jan/17) e líquida (de 11,7%), em detrimento de expansão mais moderada das despesas primárias (1,6%).

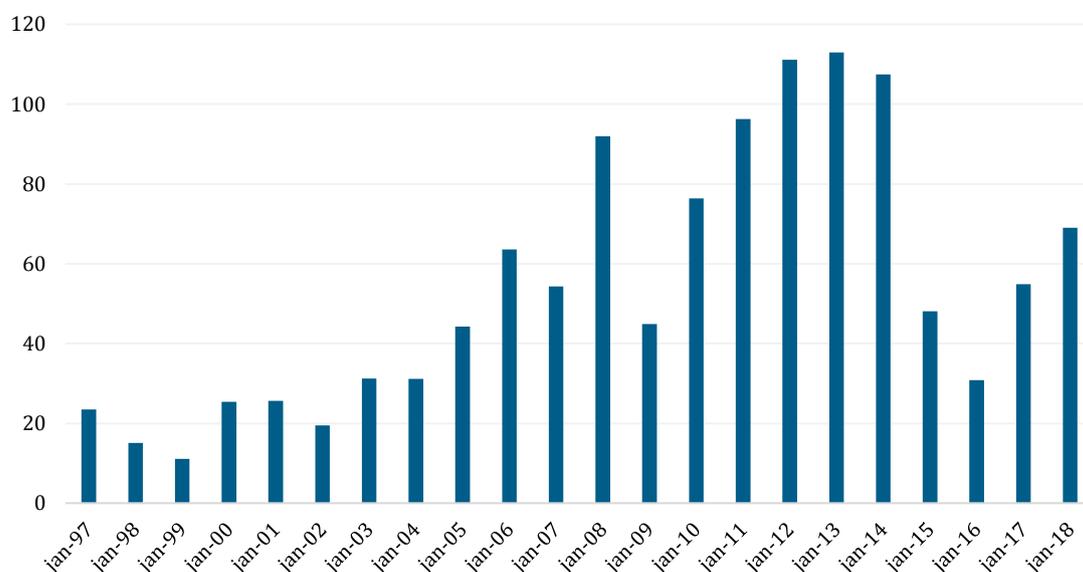
Com o intuito de calcular o desempenho da arrecadação mais correlacionada com a atividade econômica, são realizados ajustes não recorrentes como forma de expurgar do resultado o impacto de eventos legais ou temporários que não refletem de maneira apropriada essa relação. Para tanto, levando em conta as receitas com concessões e outorgas, elevação do Pis/Cofins sobre combustíveis, devolução de precatórios não sacados (Lei 13.463/17), bem como o impacto das diferentes edições dos programas de refinanciamento de dívida (“Refis”), é estimada a receita recorrente e livre desses efeitos extraordinários.

De acordo com os nossos apontamentos, as receitas não recorrentes alcançaram R\$ 12,4 bilhões em janeiro deste ano, ante R\$ 2,8 bilhões (em termos reais), em igual período do ano anterior. A maior contribuição foi dada pelo “Refis”, que registrou receitas de R\$ 8,9 bilhões, com destaque para os programas especiais de parcelamento editados no ano passado (PRT/PERT e os parcelamentos da dívida ativa) que alcançaram R\$ 7,9 bilhões.

Quando descontado o impacto desses eventos com menor correlação com a atividade econômica, o avanço da receita líquida de R\$ 14,2 bilhões (ou 11,7% em termos reais frente à jan/17) recua para R\$ 5,5 bilhões (ou 3,9%). Ou seja, a recuperação gradativa dos indicadores de atividade econômica tem impactado positivamente o desempenho da arrecadação, porém de forma menos pronunciada que o sugerido pelos dados oficiais.

Vale notar ainda que, na medida em que a cotação do petróleo bruto (tipo Brent) avançou de aproximadamente 55 US\$/ barril em janeiro do ano passado para 69 US\$/ barril este ano (Gráfico 10), expansão de 26%, é interessante conhecer a evolução da receita quando deduzido também esse efeito, mais de preço do que propriamente de quantidade. Nesse sentido, expurgando o avanço de R\$ 2 bilhões ou 35,5% da arrecadação com compensações financeiras, a receita líquida teria avançado R\$ 3,5 bilhões (ou 2,6%) em termos reais, ante os R\$ 5,5 bilhões ou 3,9%. Esse indicador, vis-à-vis os anteriores, parece ser o mais adequado para avaliações em torno do efeito colateral da recuperação econômica sobre a receita primária líquida.

Gráfico 10. Evolução da cotação de petróleo bruto tipo Brent (us\$/ barril)



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI

2.2 TÓPICO ESPECIAL: RECEITA ADMINISTRADA POR SETOR

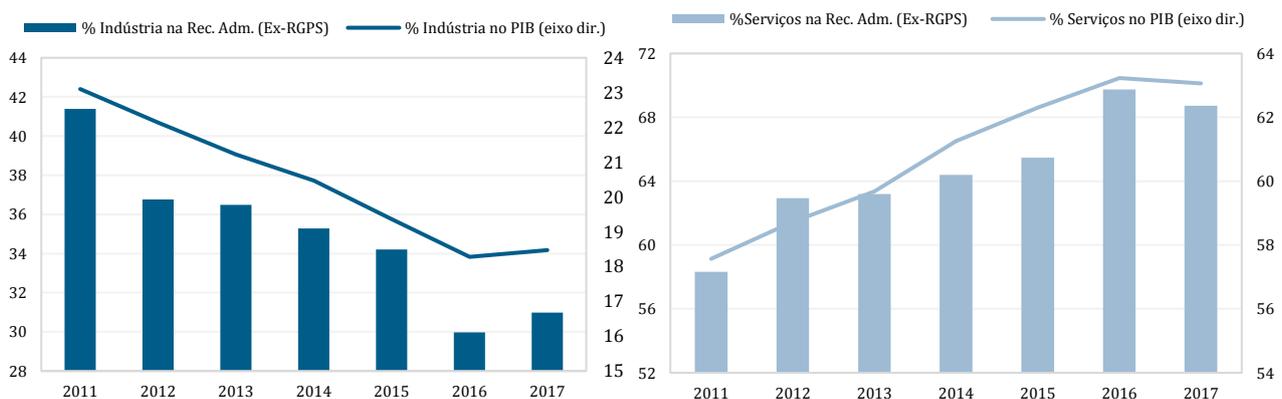
No RAF de abril do ano passado⁷, analisamos a sensibilidade das receitas em relação à atividade econômica, partindo dos PIB trimestral divulgado pelo IBGE. Naquela ocasião, ficou bastante evidente a influência da absorção doméstica na dinâmica da arrecadação de impostos líquidos das três esferas de governo: União, Estados e Municípios. Nesta análise, vimos que aproximadamente 60% das receitas tem como principal *driver* a massa salarial e o consumo das famílias. Cabe, nesse momento, avaliar a composição pelo lado da oferta.

Tomando dados publicados pela Receita Federal de janeiro de 2011 a agosto de 2017⁸ para a receita administrada, excetuadas as receitas previdenciárias (RGPS), avaliamos a evolução da composição setorial da arrecadação. Importa notar que os dados utilizados representam cerca de 85% da receita bruta (ex-RGPS) reportada pelo Tesouro Nacional para efeito de apuração do resultado primário acima-da-linha.

Os dados mostram que, nos últimos quase sete anos, a indústria tem perdido sistematicamente participação na receita administrada ao sair de 41,4% em 2011 para 30% em 2016. Para 2017, os dados até agosto revelam marginal recuperação para 31%. No médio prazo, portanto, a indústria perdeu 10,4 pontos percentuais (p.p) de participação na arrecadação (de 41,4% em 2011 para 31% em agosto de 2017), deterioração proporcional ao verificado nos componentes do PIB. De acordo com as contas nacionais trimestrais divulgadas pelo IBGE, a participação da indústria no PIB tem recuado continuamente e, desde 2011, retrocedeu 4,6 p.p (de 23,1% para 18,5% em 2017).

Na medida em que a participação da agropecuária está praticamente estável, tanto na arrecadação quanto no PIB, a retração da indústria foi compensada pelo avanço do setor de serviços (Gráfico 11). Contudo, apesar da ascensão do setor de serviços, é importante notar que como o segmento é relativamente menos tributado que o setor industrial, essa dinâmica pode exercer destacada influência no comportamento da arrecadação.

Gráfico 11. Evolução da participação setorial na receita administrada (ex-rgps)



Fonte: IBGE e Receita Federal. Elaboração: IFI

Fonte: IBGE e Receita Federal. Elaboração: IFI

No médio prazo, portanto, a deterioração da arrecadação pode ter sido influenciada por esse efeito composição, com importante perda de participação da indústria. Na direção oposta, eventual recuperação da indústria no curto prazo pode ter efeito positivo sobre a arrecadação, como parece ter ocorrido em 2017, quando a indústria reverteu as taxas de

⁷ Para maiores detalhes, acesse: <http://www2.senado.leg.br/ifi>.

⁸ Último dado disponível. Não há informação atualizada para o fechamento de 2017.

crescimento negativas verificadas desde 2012. Como o desempenho industrial foi particularmente influenciado pela indústria de transformação, responsável por 55% da indústria total e cuja expansão foi de 1,7% frente 2016, é possível que tal recuperação tenha impactado positivamente a arrecadação, ainda que parcialmente.

A simbiose entre a dinâmica da indústria e as receitas primárias pode ser compreendida com base na Tabela 3 que apresenta conjuntamente a composição setorial da arrecadação e sua evolução como proporção do PIB. Os dados revelam que a queda gradativa da arrecadação industrial (de 5,8% em 2011 para 4,3% em agosto de 2017) caminha *pari passu* à retração da própria participação da indústria no PIB (de 41,4% em 2011 para 31% em agosto de 2017). A correlação positiva entre a taxa de crescimento da indústria, em particular da indústria de transformação, e as receitas administradas (ex-RGPS) pela RFB pode, portanto, influenciar a velocidade de recuperação da arrecadação, pelo menos no curto prazo.

TABELA 3. COMPILADO DE INDICADORES SETORIAIS NA RECEITA ADMINISTRADA (EX-RGPS)

Rubricas	Participação na Receita Administrada (ex-RGPS) Em %							Receita Administrada (ex-RGPS) Em % do PIB						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Agropecuária	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indústria	41,4	36,8	36,5	35,3	34,2	30,0	31,0	5,8	5,3	5,3	4,9	4,8	4,3	4,3
Transformação	30,4	27,4	26,8	26,4	26,3	22,6	23,4	4,2	4,0	3,9	3,7	3,7	3,3	3,2
Eletricidade e Outros	4,5	4,2	3,6	3,8	3,9	4,1	4,3	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
Construção	3,3	3,5	3,3	3,5	3,0	2,4	2,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3
Extrativa	3,2	1,6	2,8	1,6	1,1	0,9	1,0	0,4	0,2	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1
Serviços	58,3	62,9	63,2	64,4	65,5	69,7	68,7	8,1	9,1	9,2	9,0	9,2	10,0	9,5
Atividades financeiras e afins	23,9	21,5	21,9	20,2	22,2	23,3	24,2	3,3	3,1	3,2	2,8	3,1	3,3	3,3
Comércio	13,6	16,5	16,2	16,9	16,0	14,6	15,8	1,9	2,4	2,4	2,4	2,3	2,1	2,2
Adm., Defesa, S&E e Seguridade	6,5	9,5	9,4	10,3	11,2	16,4	12,2	0,9	1,4	1,4	1,4	1,6	2,4	1,7
Transporte	3,2	3,4	3,4	3,6	3,2	2,9	3,1	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Outros Serviços	6,4	7,4	7,6	8,4	8,1	8,0	8,6	0,9	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2
Informação e Comunicação	4,0	3,8	3,8	4,0	3,7	3,5	3,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Atividades imobiliárias	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	13,9	14,5	14,6	13,9	14,1	14,4	13,8

Fonte: IBGE e Receita Federal. Elaboração: IFI.

Do ponto de vista prospectivo, na medida em que há expectativa de que a indústria cresça a taxas superiores ao PIB neste ano, pode-se esperar algum efeito colateral positivo sobre a elasticidade da receita no curto prazo. Essa relação, destaca-se, denota a relevância de se avaliar a maneira pela qual a composição do crescimento econômico afeta a dinâmica das receitas primárias ante uma abordagem mais agregada.

O diagnóstico realizado nesse tópico especial deverá ser detalhado pela IFI nas suas próximas publicações, de maneira que os modelos de curto e médio prazo de projeção de receita sejam aperfeiçoados. A melhoria das estimações e modelagens econômicas desta instituição é prática contínua e transparente, com vistas a contribuir para elevação da qualidade do debate.

3. TÓPICO ESPECIAL: GARANTIAS CONCEDIDAS PELA UNIÃO

Riscos fiscais

Riscos fiscais decorrem das incertezas acerca da evolução das principais variáveis fiscais, a exemplo de receita, despesa e dívida, em relação ao inicialmente previsto. Tais desvios são gerados por fatos desconhecidos e fora do controle do governo, no momento em que as previsões são feitas. A análise e o alerta a respeito da existência desses riscos são atribuições típicas da IFI. Por exemplo, quando, nos RAFs, a IFI questiona a adequação dos pressupostos macroeconômicos (PIB, inflação, salário mínimo, etc.) utilizados pelo governo na elaboração do orçamento, está apontando o risco fiscal, por exemplo, de que as receitas estejam superestimadas por conta de uma visão excessivamente otimista a respeito da evolução da economia. O mesmo ocorre quando os relatórios discutem a viabilidade de se alcançar determinada receita extraordinária prevista no orçamento, como a advinda de concessão ou programa de refinanciamento de dívida tributária.

Os chamados passivos contingentes constituem outro tipo de risco fiscal. Dizem respeito à possibilidade do surgimento de alguma despesa inesperada e, portanto, não considerada nas previsões. Esses riscos se concretizam quando surgem decisões judiciais que ordenam o Estado a pagar certa quantia, em razão de controvérsias tributárias ou trabalhistas, por exemplo. Já as garantias concedidas pela União também se enquadram no grupo dos passivos contingentes. Esse é o tema deste tópico especial.

Garantias

A União concede rotineiramente garantias em operações de crédito realizadas pelos demais entes federados e entidades da administração indireta dos três níveis de governo. Quando o mutuário atrasa o pagamento dos seus encargos, o Tesouro Nacional é acionado pelo credor para que honre os compromissos, o que faz após ouvir o devedor. A garantia é interessante para o tomador de crédito, pois o risco incorrido pelo credor passa a estar mais associado à situação da União do que do tomador, o que viabiliza a operação e reduz o seu custo.

A permissão para que a União conceda garantia aos demais entes é decorrência lógica do inciso VIII do art. 52 do texto constitucional que elenca entre as competências privativas do Senado Federal “dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito interno e externo”. Já o caput do art. 40 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) autoriza explicitamente essa prática.

Após honrar os compromissos, a União executa as chamadas contragarantias, oferecidas pelo devedor no momento da contratação da operação de crédito. A existência de contragarantias permite que o garantidor retenha receitas do garantido no montante dos compromissos quitados pelo primeiro, notadamente as receitas advindas das transferências constitucionais e do exercício da competência tributária de cada ente.

A autorização para a vinculação de receitas dos entes subnacionais à prestação de contragarantia à União está no inciso I do art. 160 e no § 4º do art. 167, ambos dispositivos da Constituição Federal. Do mesmo modo, no art. 40 da LRF, § 1º e seu inciso II, a concessão de garantia é condicionada à existência de contragarantia, que pode ser oferecida mediante a vinculação de receitas do garantido.

A condição de passivo contingente das garantias concedidas, deve-se à dificuldade de se antecipar se a União terá que honrar compromissos relativos a contratos de crédito inadimplidos, quando isso ocorrerá e qual o montante da despesa inesperada. Algo similar ao que acontece com as decisões judiciais. É fato que as garantias são concedidas mediante contragarantias, mas a execução dessas também envolve incerteza, a exemplo da possível existência de algum obstáculo

legal, como se verá. Ademais, a execução pode dificultar ainda mais a situação financeira do garantido, levando a novos contratos inadimplidos.

O ideal é que haja parcimônia na concessão de garantias, mediante análise cuidadosa da situação do pretendente. Concedida a garantia, é preciso uma gestão adequada do risco, buscando antever as ocorrências que impliquem em despesa. Por exemplo, no caso das decisões judiciais, pesquisar o histórico de decisões dos tribunais envolvidos em controvérsias similares. Já no caso das garantias em operações de crédito, acompanhar cuidadosamente a situação financeira dos garantidos. Esse último ponto é ainda mais importante quando se considera que a União, além de garantidora, é também credora dos entes subnacionais.

De fato, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme comando do art. 23 da Resolução do Senado nº 43, de 2001, analisa a capacidade de pagamento dos entes que requerem autorização para operação de crédito, com a garantia da União. Desse procedimento resulta uma nota ou classificação da situação fiscal do interessado. Inicialmente, a análise era feita apenas quando havia pleito de concessão de garantia. Com os anos, a classificação passou a ser feita regularmente, independentemente de pleito. Atualmente, a metodologia para a avaliação do ente e as exigências para a concessão da garantia estão reguladas pela Portaria do Ministério da Fazenda nº 501, de 24 de novembro de 2017. A metodologia leva em conta três indicadores: endividamento, liquidez e poupança. O ente recebe uma nota para cada indicador. Em seguida, essas notas parciais são combinadas para resultar na nota final, que pode ser A, B, C ou D. A obtenção da nota A ou B é condição necessária (mas não suficiente) para que o ente obtenha a garantia⁹.

Números

De acordo com a STN¹⁰, as garantias concedidas pela União em operações de crédito externo e interno feitas por estados, municípios e entidades da administração indireta chegaram a R\$ 233,4 bilhões, ao final de 2017. Houve acentuado aumento desse saldo frente aos R\$ 71,2 bilhões existentes ao final de 2012. O aumento foi particularmente intenso no triênio 2013-2015, quando as garantias triplicaram. A Tabela 4 informa a evolução e a composição por devedor desses valores.

TABELA 4. EVOLUÇÃO E COMPOSIÇÃO POR DEVEDOR DAS GARANTIAS CONCEDIDAS PELA UNIÃO EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO (R\$ BILHÕES)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	var. %
Total das garantias	71,2	108,8	150,8	222,9	214,9	233,3	327,6
Estados	42,5	75,7	109,5	159,6	156,7	176,0	414,4
Municípios	4,9	5,6	8,5	14,1	14,7	15,0	303,3
Bancos Federais	16,6	17,8	19,9	24,0	19,3	19,1	115,6
Estatais Federais	3,0	6,7	9,7	19,6	19,3	17,3	575,4
Entidades Controladas	4,3	3,1	3,1	5,6	4,8	6,0	139,9
Crédito interno	22,6	52,7	80,6	112,3	111,1	111,5	493,6
Crédito externo	48,6	56,1	70,2	110,6	103,8	121,8	250,5

Fonte: STN. Elaboração: IFI.

⁹ Para uma descrição e análise da metodologia de avaliação da situação fiscal dos estados feita pela STN ver o Estudo Especial nº 2 e a Nota Técnica nº 13, ambos na página eletrônica da IFI (<https://www12.senado.leg.br/ifi>).

¹⁰ Os números a respeito das garantias concedidas e honradas foram retirados do Relatório Quadrimestral das Garantias – 3º quadrimestre – 2017, da STN (<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/relatorios-garantias-e-contratacoes-diretas>).

É possível ver que os estados foram os grandes responsáveis pelo aumento, fruto dos desembolsos decorrentes das operações de crédito contratadas em grande intensidade no triênio 2012-2014¹¹, diante da flexibilização dos mecanismos de controle de endividamento desses entes. As garantias concedidas a municípios e estatais federais também cresceram de modo acentuado no período, embora os valores envolvidos estejam bem abaixo dos verificados no caso dos estados.

Vale observar que a já citada atual portaria que disciplina a concessão de garantias foi publicada no final do ano passado. O saldo de garantias atualmente existente foi praticamente todo aprovado com base na norma anterior, a Portaria do Ministério da Fazenda nº 306, de 10 de setembro de 2012. Essa metodologia também avaliava os pretendentes com base em notas dadas a indicadores fiscais. Entretanto, se a nota fosse baixa, o ministro da Fazenda poderia conceder a garantia se os recursos da operação de crédito fossem destinados a projetos considerados relevantes para o governo federal. Com base nesse comando genérico, muitas garantias foram concedidas sem levar em conta os aspectos puramente técnicos previstos na própria norma.

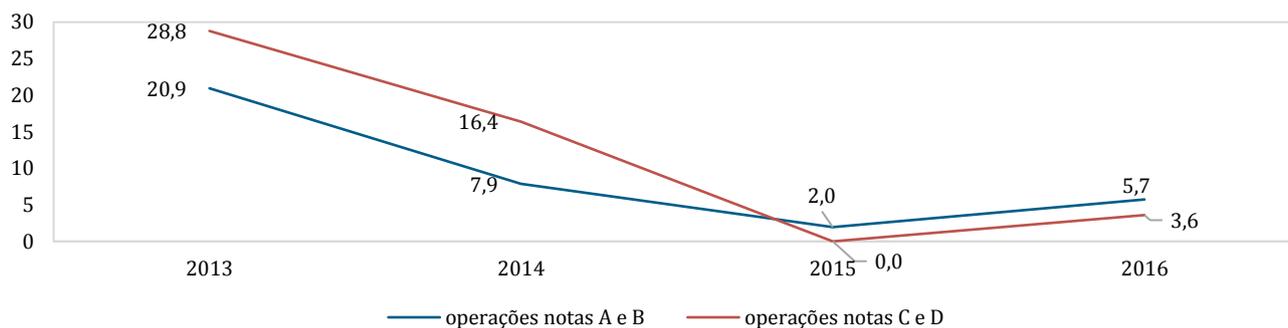
A STN informou¹² os valores das operações de crédito contratadas pelos estados de 2013 a 2016, separando-se a parcela concedida para estados com avaliação igual ou superior a B, no momento da contratação, da parcela com avaliação inferior a B. O Gráfico 12 reproduz esses dados. Conforme dito, a liberação da concessão de garantia para estados com nota inferior a B dependeu de manifestação expressa do ministro da Fazenda, caso a caso. Em 2013-2014, além dos elevados montantes de contratação da operação de crédito, predominou a liberação para estados com nota abaixo de B. Foram R\$ 45,2 bilhões, no biênio, 61% do total. Em 2015, a prática cessou, mas voltou a ocorrer em 2016, embora em montante bem inferior ao verificado em 2013-2014¹³. Os números relativos a 2017 ainda não foram disponibilizados. Quanto a 2018 em diante, vale lembrar, a Portaria nº 501, de 2017, não prevê a concessão de garantias em caso de avaliação inferior a B, como fazia a norma anterior. Assim, se a norma for aplicada à risca, não haverá novas concessões de garantia a estados mal avaliados, à exceção das hipóteses apontadas adiante.

¹¹ Há certa defasagem entre o momento da contratação da operação de crédito e o momento em que ocorrem os desembolsos. É nessa segunda fase que se processam os reflexos sobre as garantias concedidas.

¹² Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais - 2016, 1º versão, divulgada em agosto de 2017, p. 38 (<http://fazenda.gov.br/noticias/2017/dezembro/tesouro-nacional-divulga-versao-final-do-boletim-de-financas-publicas-dos-entes-subnacionais-2017>).

¹³ De acordo com o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais - 2016, 1º versão, p. 39, as operações de crédito autorizadas para estados com nota inferior a B em 2016 foram as seguintes: a) Metro de São Paulo (R\$ 690 milhões); b) Metrô do Rio de Janeiro (R\$ 444 milhões); e c) Celgpar de Goiás (R\$ 2,4 bilhões). Vale lembrar que São Paulo teve sua nota elevada de C para B pela nova metodologia. No caso da Celgpar, tratou-se de assunção pelo Governo de Goiás de uma dívida da Celgpar junto à Caixa, dívida essa que já era garantida pela União.

Gráfico 12. Operações de crédito contratadas, discriminadas com base na nota dos estados (R\$ bilhões)



Fonte: STN. Elaboração: IFI.

A Tabela 4 também informa as garantias concedidas pela União, discriminadas em crédito interno e externo. Do total de R\$ 233,4 bilhões, ao final de 2017, R\$ 111,5 bilhões advém de garantias concedidas em operações de crédito interno, enquanto os R\$ 121,8 bilhões restantes decorrem de operações de crédito externo. Ambas cresceram de modo acentuado no período, mas as garantias associadas aos créditos internos subiram ainda mais. As operações externas foram feitas basicamente junto ao Banco Mundial (R\$ 51,8 bilhões, ao final de 2017) e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (R\$ 46,5 bilhões), enquanto as internas concentraram-se no BNDES (R\$ 46,4 bilhões) e no Banco do Brasil (R\$ 42,9 bilhões), seguidos da Caixa Econômica Federal (R\$ 18,9 bilhões).

A Tabela 5 discrimina um pouco mais a distribuição por devedor do saldo das garantias concedidas pela União, ao final de 2017. Observa-se que as garantias concedidas a bancos e estatais estão concentradas em BNDES, Caixa, Eletrobras, Finep e Sabesp. Vale observar que o § 3º do art. 10 da Resolução do Senado nº 48, de 2007, dispensa as contragarantias no caso das empresas públicas cujo capital pertença integralmente à União, casos do BNDES e da Caixa. Em relação aos entes federados, o município do Rio de Janeiro concentra 45,2% do total de garantias concedidas a municípios. No caso dos estados, a distribuição é menos concentrada, pois o primeiro colocado, o Rio de Janeiro, recebeu 19,3% das garantias concedidas. Considerando-se os três primeiros estados mais agraciados com garantias, São Paulo e Minas Gerais, além do Rio de Janeiro, o percentual sobe para 46,3%.

TABELA 5. COMPOSIÇÃO POR DEVEDOR DAS GARANTIAS CONCEDIDAS PELA UNIÃO EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO - 2017

Estados	Municípios	R\$ bilhões							
		Bancos Federais		Estatais Federais		Entidades controladas			
Rio de Janeiro	33,9	Rio de Janeiro	6,77	BNDES	11,9	Eletrobras	10,1	Sabesp	3,7
São Paulo	26,5	Belo Horizonte	1,10	Caixa	6,4	Finep	6,8	CEEE-D-RS	0,6
Minas Gerais	21,1	Fortaleza	0,85	BNB	0,6	Furnas	0,3	CESP	0,4
Bahia	11,4	Manaus	0,81	Banco do Brasil	0,2	TBG	0,1	CEEE - GT- RS	0,3
Santa Catarina	9,8	Porto Alegre	0,54					DAEE-SP	0,2
Outros	73,2	Outros	4,90					Outros	0,7
Total	176,0	Total	15,0	Total	19,1	Total	17,3	Total	6,0

Fonte: STN. Elaboração: IFI.

A comparação entre os saldos das garantias concedidas por estado ao final de 2017 e o histórico de avaliação desses entes no período 2014-2017 pode ser vista na Tabela 6. Vários deles, avaliados pela STN com nota inferior a B, de acordo com a metodologia então vigente, tiveram aprovados pedidos de operação de crédito interno e externo com garantia da União¹⁴. Novamente, o caso do Rio de Janeiro é emblemático pois, ao final de 2017, o saldo das garantias concedidas a esse estado estava em R\$ 33,9 bilhões, embora ele tenha recebido a avaliação D em todo o período 2014-2017. Na verdade, dentre os sete primeiros colocados em tamanho de garantias concedidas, apenas Bahia recebeu avaliação B no período. Na maior parte do tempo, Minas Gerais, Rio de Grande do Sul e Goiás tiveram nota D, enquanto São Paulo e Santa Catarina receberam nota C.

Pode-se alegar que a metodologia de avaliação utilizada de 2014 ao final de 2017 foi substituída por outra. Entretanto, a constatação permanece válida mesmo recorrendo-se às novas avaliações, que são mostradas na última coluna da Tabela 6, para o ano de 2017. Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Goiás permaneceram com suas respectivas notas, D, D, C e C. Já a nota de São Paulo subiu de C para B, mas a da Bahia caiu de B para C. Minas não obteve nota ainda por conta de falta de informação, mas dificilmente passará de D para B.

¹⁴ Vale observar que a metodologia antiga tinha uma escala de avaliações bem mais contínua que a atual. O maior número de notas era expresso por meio de sinais de mais e menos que acompanhavam as letras A, B, C ou D.

TABELA 6. NOTAS DOS ESTADOS E GARANTIAS CONCEDIDAS PELA UNIÃO

	Garantias (R\$ milhões)	Avaliação				
		2014	2015	2016	2017*	2017*
Rio de Janeiro	33.875,57	D	D	D	D	D
São Paulo	26.533,84	C	C-	C-	C-	B
Minas Gerais	21.118,62	C	D+	D	D+	**
Bahia	11.414,66	B	B	B-	B-	C
Santa Catarina	9.767,14	C+	C	C	C	C
Goiás	9.209,51		D+	D+	C-	C
Rio Grande do Sul	8.755,81	C-	D+	D	D+	D
Ceará	8.106,98	B	B-	B-	B	B
Pernambuco	7.859,50		B-	B-	B-	C
Maranhão	4.467,45		B-	B-	B-	B
Amazonas	4.432,63	B+	B	B-	B	B
Espírito Santo	3.715,72		B	B	B	A
Piauí	3.183,40		B-	C+	B-	C
Mato Grosso	2.835,13		B-	B-	C+	C
Paraná	2.442,02	C+	C+	B-	B-	B
Acre	2.143,68	B-	C+	C	C	B
Alagoas	2.031,87		D+	C-	C	B
Tocantins	1.998,18	B+	B	B-	B-	C
Mato Grosso do Sul	1.938,14		D+	C-	C-	C
Distrito Federal	1.754,69	B	B-	B-	B-	C
Pará	1.720,71		B+	B+	B+	A
Amapá	1.683,48		B-	B-	B-	B
Paraíba	1.435,74	B-	B-	C+	B-	B
Sergipe	1.308,89	C	C+	C+	B-	C
Rio Grande do Norte	1.022,46		B-	C+	C+	B
Roraima	809,10		B	B	B-	B
Rondônia	396,69		B	B-	B+	B
Total geral	175.961,61					

Fonte: STN. Elaboração: IFI.

* A penúltima coluna mostra as notas geradas pela metodologia antiga, e a última, as notas calculadas a partir da atual.

** Não calculado por falta de informação.

Garantias honradas

O histórico de garantias honradas pela União é animador, pois durante o período 2005-2015 não houve qualquer ocorrência. O problema é que a partir de 2016, na esteira da deterioração fiscal dos entes federados, surgiram algumas situações que requerem atenção. A Tabela 7 mostra as garantias honradas no biênio 2016-2017. Foram R\$ 2,4 bilhões, em 2016, e R\$ 4,1 bilhões, em 2017. Tanto em um, como no outro ano, percebe-se forte concentração de garantias honradas no estado do Rio de Janeiro, R\$ 2,2 bilhões no primeiro ano, e R\$ 4 bilhões, no segundo, totalizando R\$ 6,2 bilhões. Ainda segundo a STN, dos R\$ 2,4 bilhões honrados em 2016, 84,7% foram recuperados, em uma média de apenas nove dias, a contar da data na qual a União honrou o compromisso. Já o percentual de recuperação dos R\$ 4,1 bilhões honrados, em 2017, foi de apenas 24,7%, notadamente no caso dos pagamentos afetados pela União a partir de maio. Vale observar que o cálculo desses percentuais só considera os contratos recuperados em sua totalidade.

TABELA 7. GARANTIAS HONRADAS PELA UNIÃO

	2016	2017	(R\$ milhões) Total
Estados	2.361,9	4.031,3	6.393,2
Rio de Janeiro	2.227,3	3.989,4	6.216,7
Mato Grosso	107,1		107,1
Roraima	27,4	41,9	69,3
Municípios	15,8	28,5	44,3
Natal - RN	10,9	28,5	39,4
Chapecó - SC	2,3		2,3
Cachoeirinha - RS	1,5		1,5
Belford Roxo - RJ	1,2		1,2
Total	2.377,7	4.059,8	6.437,5

Fonte: STN. Elaboração: IFI.

Curiosamente, em que pese os elevados montantes honrados pela União em 2016 e 2017, o estado do Rio de Janeiro não está impedido de contratar novas operações, com a garantia da União, impedimento previsto no art. 13 da Portaria do Ministério da Fazenda nº 501, de 23 de novembro de 2017. Isto porque o estado assinou acordo com a União, no dia 5 de setembro de 2017, no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, instituído pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Nos termos do art. 17 da referida lei, a União ficou impedida de executar contragarantias enquanto o estado estiver no regime. Os valores não executados serão contabilizados, capitalizados e cobrados após 36 meses da adesão ao acerto. Vale observar também que a autorização para contratação de novas operações de crédito com a garantia da União está restrita à utilização dos recursos nas hipóteses previstas nos incisos do art. 11 da referida Lei, hipóteses essas que ajudam a viabilizar a recuperação fiscal requerida do estado que adere ao regime¹⁵. Nesse caso, devem ser oferecidas contragarantias, executáveis, pois relativas a operações contratadas após a adesão ao regime.

A julgar pelos números observados em 2016 e 2017, as despesas contingentes advindas das garantias honradas estão restritas ao estado do Rio de Janeiro. Entretanto, em que pese ser esse Estado o que apresenta a situação fiscal mais grave, há outros que não estão muito melhor. A Tabela 6 acima permite calcular o saldo de garantias concedidas em operações de crédito feitas por estados com avaliação D: Rio de Janeiro, Rio Grande de Sul e Minas Gerais. Esse último, conforme dito, ainda não obteve nota com o uso da nova metodologia, mas estava com D pela metodologia anterior e tem boas chances de receber a mesma nota com base na nova portaria. A soma das garantias concedidas a esses três estados soma R\$ 63,7 bilhões, dados do final de 2017. É mais de 1/3 do total concedido aos estados. Se forem somadas as garantias concedidas aos entes com avaliação C, outros R\$ 51,3 bilhões devem ser considerados. As garantias restantes, R\$ 60,9 bilhões, foram concedidas aos estados com nota A ou B.

É verdade que existem as contragarantias. Entretanto, há que se observar que a sua execução envolve incertezas. Vale reproduzir parágrafo do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União relativa ao exercício de 2018:

Torna-se relevante destacar que, em 2 e 4 de janeiro de 2017, o Supremo Tribunal Federal – STF, nos autos da Ação Cível Originária nº 2.972, proferiu liminares favoráveis ao Estado do Rio de Janeiro, prejudicando a execução das contragarantias relativas a 5 (cinco) contratos, totalizando R\$ 396,5 milhões, com posição em

¹⁵ Entre as hipóteses, financiamento de programa de desligamento voluntário de pessoal, reestruturação de dívidas com o sistema financeiro, modernização da administração fazendária e antecipação de receitas de privatização.

22.02.2017. Em sua decisão preliminar o STF fixou procedimento complementar às regras contratuais para fins de execução de contragarantias, determinando que ela seja precedida de notificação e defesa prévia. Ressalte-se que conforme entendimento da Advocacia Geral da União – AGU, tal procedimento seria somente aplicável aos 5 (cinco) contratos objetos das liminares. Dessa forma, seus efeitos não são extensíveis aos demais contratos de garantias. A decisão do STF reconheceu ainda a complexidade da matéria e aceitou pedido da AGU para que suspendesse o curso da ação até que União apresentasse uma solução viável para a disciplina da execução das contragarantias.

Aparentemente, esse problema acabou *resolvido* pela adesão do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal, conforme visto. As contrapartidas não executadas foram incorporadas à dívida do Estado junto à União. Contudo, há que se acompanhar com atenção se outros contratos de dívida desse Estado serão inadimplidos. Conforme visto, a adesão ao Regime impede a União de executar as garantias concedidas antes da data de adesão ao regime. Ademais, Rio Grande do Sul e Minas Gerais podem seguir o mesmo caminho. A adesão ao Regime pressupõe que o estado esteja em grave situação fiscal. Esses dois estados, em que pese a avaliação ruim, ainda não se enquadram em um dos quesitos necessários, de acordo com a Lei. Mais exatamente, gastos com pessoal acima de 70% da receita corrente líquida. Entretanto, a STN alerta¹⁶ que esse seria o caso, se a despesa de pessoal fosse aferida de acordo com seus critérios. Portanto, caso o indicador desses estados piore ainda mais, estarão elegíveis para a adesão ao regime e, por consequência, as contragarantias oferecidas à União não poderão ser executadas, em caso de inadimplência.

Outras garantias

As garantias acima tratadas se referem às operações de crédito. Entretanto, a União concede outros tipos de garantias, conforme se vê no Demonstrativo das Garantias e Contragarantias, do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) relativo ao 3º quadrimestre de 2017. Além dos R\$ 233,3 bilhões em garantias concedidas em operações de crédito, ao final de 2017, havia ainda mais R\$ 67,7 bilhões não relacionados à essas operações. Diferentemente daquele grupo de garantias que subiu bastante desde 2012, esse outro grupo cresceu pouco no período, conforme se vê na Tabela 8.

TABELA 8. OUTRAS GARANTIAS CONCEDIDAS PELA UNIÃO

	2012	2013	2014	2015	2016	(R\$ bilhões) 2017
Fundo de Garantia à Exportação (FGE)	22,9	28,9	33,8	45,3	37,1	32,2
Lei 8.036/90 - Risco de Operações Ativas	4,2	4,4	19,5	18,3	18,4	20,5
Eletrobras - garantia à Itaipú Binacional	11,0	11,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras	23,7	21,0	19,5	19,0	16,9	15,0
Total	61,7	65,4	72,8	82,6	72,3	67,7

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal da União. Elaboração: IFI.

Destaque-se desse montante, R\$ 32,2 bilhões do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e R\$ 20,5 bilhões relativos à Lei nº 8.036, de 1990 – Risco de Operações Ativas. Futuramente, cada item desse grupo de garantias será analisado. Por ora, cabe comentar o maior deles. O FGE é um fundo contábil vinculado ao Ministério da Fazenda e gerido pelo BNDES. Seus recursos destinam-se a cobrir as perdas advindas das ocorrências previstas nas operações de Seguro de Crédito à Exportação. As operações de crédito às exportações protegidas por esse seguro estão cobertas contra riscos comerciais, políticos e extraordinários, mediante pagamento de comissão. A aprovação é dada pelo Comitê de Financiamento e

¹⁶ Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais - 2016, 1º versão, divulgada em agosto de 2017, p. 50-51.

Garantia das Exportações, composto por representantes de vários órgãos do governo. A Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF), empresa de economia mista, vinculada ao Ministério da Fazenda, é a responsável pela operacionalização dos seguros (recolhimento dos prêmios, pagamento dos sinistros, etc.).

Vale observar que essas operações não tem contragarantias, pois as despesas são cobertas pelos recursos (patrimônio líquido) do FGE, originados do capital inicial, rendimento das disponibilidades, pagamento de comissões e aportes de capital do Tesouro. O § 2º do art. 10 da Resolução do Senado nº 48, de 2007, permite que as contragarantias no caso das garantias concedidas na modalidade seguro, sejam os próprios prêmios pagos pelos segurados, *desde que calculados com base em critérios atuariais de forma a cobrir o risco de inadimplências das obrigações garantidas*.

Os R\$ 32 bilhões informados no RGF se referem aos valores das operações que estão garantidas, saldo do final de 2017¹⁷. Contudo, se forem acrescidas as operações já aprovadas (ainda não contratadas, ou já contratadas, mas ainda sem desembolso), o montante sobe para R\$ 57,8 bilhões. Tal montante corresponde a cerca de duas vezes o patrimônio líquido do FGE, de R\$ 28,5 bilhões. Assim, o FGE tem recursos para cobrir metade dos valores segurados. É claro que se as ocorrências que impliquem em despesas para o fundo forem pouco correlacionadas, é altamente improvável que em um determinado período seja necessário cobrir percentual relevante dos valores garantidos. Por isso, é importante que não haja concentração das operações em poucos países importadores, especialmente naqueles de alto risco.

Limites

Existem limites para a concessão de garantias pela União. O inciso VIII do art. 52 da Constituição Federal e o inciso I do art. 30 da LRF conferem ao Senado Federal a prerrogativa de estabelecer esses limites. Isso foi feito no art. 9º da Resolução do Senado nº 48, de 2017, quando se estabeleceu o teto de 60% da receita corrente líquida. Trata-se aparentemente de um limite bastante dilatado, pois, em 2015, ano no qual as garantias concedidas pela União chegaram ao valor mais alto, R\$ 305,5 bilhões (somadas as relativas a operações de créditos e a outras), esse montante correspondia a 45% da RCL, portanto, ainda longe do limite. Em 2017, esse percentual caiu para 41,4%.

Diante do espaço ainda existente para a concessão de novas garantias, o próprio Senado Federal introduziu o art. 9-A na Resolução nº 48 para prever um intralimite anual para a concessão de garantias pela União, a ser aprovado pelo Senado Federal, com base em proposta sua ou do Poder Executivo Federal, de acordo com certos critérios previstos na norma, ficando a cargo da STN o acompanhamento do comprometimento do intralimite.

4. TÓPICO ESPECIAL: RESTOS A PAGAR

A presente seção analisa dados desagregados dos restos a pagar nos últimos anos, chamando atenção para a sua composição sob diferentes perspectivas, como a natureza primária ou financeira, os grupos de despesa atingidos (despesas correntes, investimentos etc.), e sua distribuição entre as áreas de atuação do governo (saúde, educação, saneamento, transporte etc.).

O crescimento dos RAP se deu de forma contínua entre 2005 e 2014, tendo se acentuado a partir de 2009. Nesse período, as discussões em torno do tema se intensificaram, com considerações a respeito de possíveis impactos na transparência

¹⁷ Os valores citados neste parágrafo foram extraídos do Relatório Financeiro do FGE, dezembro de 2017, p. 12, disponível na página eletrônica do BNDES <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/68f426ea-3c0c-4ff6-9317-01227d5eb694/fge-relatorio-12-2017.pdf?MOD=AJPERES&CVID=m5d7VAC>.

orçamentária, no efeito da postergação do pagamento sobre o resultado primário¹⁸ ou na perda de relevância do orçamento do exercício como parâmetro da atuação governamental no exercício. Nesse contexto, costuma-se associar os restos a pagar a “orçamentos paralelos”, os quais, dada a restrição orçamentária do governo, concorrem com o orçamento corrente na definição das despesas que serão realizadas em cada exercício.

Vale lembrar, de início, que os restos a pagar (RAP) se referem às despesas empenhadas mas não pagas até 31 de dezembro de cada ano, distinguindo-se as processadas das não processadas (art. 36 da Lei 4.320/64). As despesas processadas são aquelas que, além do empenho, já percorreram a fase seguinte da despesa – a liquidação. A liquidação, em regra, é quando o ente público registra a entrega de um bem ou a prestação de determinado serviço.

Os RAP, portanto, são um instrumento legal que permite compatibilizar o princípio da anualidade orçamentária – que limita as autorizações de gasto ao exercício financeiro – a despesas que por alguma razão não possam cumprir todos os estágios da execução dentro do exercício em que foram empenhadas. Representam, em resumo, as contas a pagar do ente público após o encerramento do ano.

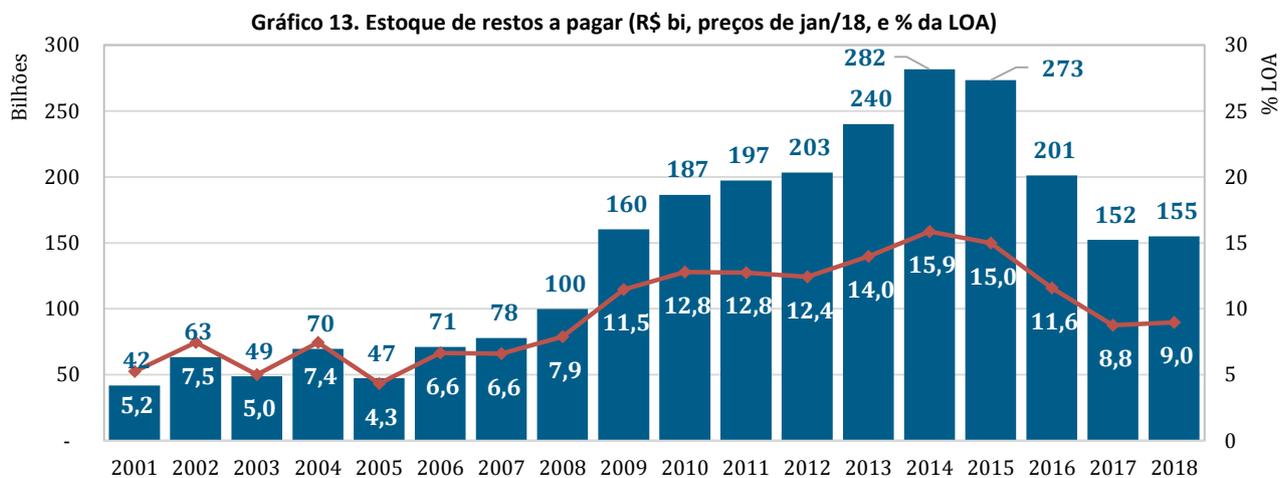
Embora se refiram a obrigações de gastos com origem em exercícios passados, os RAP não se confundem com o instituto das “despesas de exercícios anteriores”, também previsto na Lei 4.320/64 (art. 37). O Box ao fim do tópico analisa a diferença entre os dois conceitos.

O estoque de RAP alcançou, no início de 2018, R\$ 155 bilhões (Gráfico 13). Esse valor é 5% superior ao saldo do início de 2017 e contempla não apenas as inscrições relativas a empenhos de 2017, mas também saldos não pagos acumulados em exercícios anteriores. O estoque representa 9% do Orçamento de 2018¹⁹ (Gráfico 13), uma medida da relevância dos passivos carregados de outros anos em relação às autorizações de gasto do exercício corrente.

A despeito da pequena elevação, a tendência nos últimos exercícios tem sido de queda. Em 2014, a preços de hoje, o estoque desses passivos chegou à máxima histórica de R\$ 282 bilhões (15,9% do Orçamento daquele ano). O patamar de 2018 é 45% inferior ao de 2014 e se aproxima, quando considerada a inflação, do patamar observado em 2009. Quando tomado em proporção do Orçamento, o valor de 2018 (e também de 2017) é próximo ao nível de 2008.

¹⁸ Como o resultado primário é apurado pelo regime de caixa, considerando despesa apenas aquelas efetivamente pagas no exercício, os restos a pagar não impactam o resultado primário do exercício em que foram inscritos, mas apenas o do exercício em que são pagos.

¹⁹ Dotação inicial da LOA, exceto juros e amortização da dívida (grupos de natureza da despesa 2 e 6). Esse universo mais limitado se justifica, pois os restos a pagar relativos a essas despesas costumam ser irrelevantes.



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Do estoque total, 17%, em média, representam restos a pagar processados, ou seja, cujas despesas já foram liquidadas (entrega do bem ou serviço). Os restos a pagar processados estão geralmente associados a despesas obrigatórias e decorrem muitas vezes da impossibilidade de efetuar o pagamento de despesas liquidadas nos últimos dias de dezembro ainda dentro do exercício. Como resultado, boa parte dos restos a pagar processados é paga já no início do exercício seguinte, tendo pouco impacto no crescimento do estoque ao longo dos anos. Nos últimos três anos, em média, 88% dos restos a pagar processados foram pagos no exercício imediatamente seguinte.

Os RAP podem se originar tanto de despesas financeiras quanto de despesas primárias. Os restos a pagar originárias de gastos financeiros estão relacionados, em geral, a financiamentos concedidos pela União, como os realizados no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e dos fundos regionais de desenvolvimento (FNE, FCO e FNO). Esses passivos correspondem, em média, a menos de 10% do total e parcela significativa é paga ou cancelada já no exercício seguinte.

Mais de 90% dos restos a pagar, portanto, é de natureza primária. Neste subconjunto, é necessário distinguir, ainda, os RAP que têm origem em gastos obrigatórios (benefícios previdenciários, benefícios assistenciais, pessoal etc.) dos derivados de despesas discricionárias (investimentos e despesas de funcionamento dos órgãos, entre outras). Os passivos originados em despesas obrigatórias, embora relevantes, costumam ser pagos ou cancelados já no exercício seguinte, não se acumulando ao longo do tempo.

Como ilustração, a Tabela 9 detalha a execução, em 2017, de restos a pagar de despesas primárias empenhadas em 2016. Nas despesas obrigatórias, o saldo a pagar ao final de 2017 equivalia a apenas 5,5% do montante inscrito no fim de 2016.

TABELA 9. EXECUÇÃO EM 2017 DOS RESTOS A PAGAR DE DESPESAS EMPENHADAS EM 2016 (R\$ BILHÕES)

Despesa	Inscrito	Pago	Cancelado	A pagar	A pagar / inscrito (%)
Primária	83,9	63,3	3,8	16,7	19,9
Obrigatória	44,1	39,3	2,4	2,4	5,5
Discricionária	39,7	24,0	1,4	14,3	36,0
PAC	9,9	5,4	0,2	4,3	43,4
Emendas parlamentares	5,3	2,2	0,1	3,0	56,3
Demais	24,5	16,4	1,1	7,0	28,5

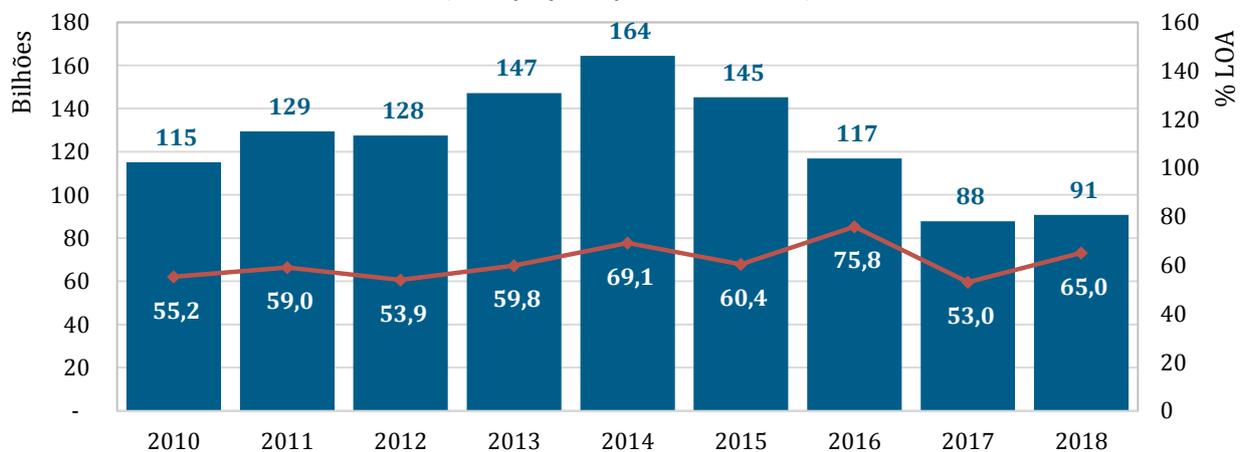
Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Nas despesas discricionárias, o saldo transferido para 2018 foi maior, 36%. Os saldos a pagar de despesas do PAC e de emendas parlamentares se mostram particularmente mais relevantes, 43,4% e 56,3%, respectivamente. Os dados da Tabela se referem apenas a 2017, mas a configuração não muda para os demais exercícios. A permanência no tempo de passivos a pagar é um dos fatores que levaram ao crescimento do estoque de RAP a partir principalmente de 2009. Há restos a pagar de despesas discricionárias cujo empenho se deu em 2002.

O resultado, no caso de PAC e emendas é, de certa forma, esperado. Esses grupos agregam, em geral despesas com investimentos ou realizadas por meio de transferências de recursos para estados e municípios (convênios). Essas despesas possuem dinâmica própria – dependente de processos licitatórios, implementação de contrapartidas, apresentação de projetos e prestações de contas etc. –, muitas vezes não coincidente com o exercício financeiro.

O subconjunto de RAP de despesas discricionárias atingiu, em 2018, R\$ 91 bilhões (Gráfico 14). Em termos de trajetória, esses passivos seguem a mesma tendência observada para o total dos restos a pagar. No entanto, o estoque é muito mais representativo quando comparado ao Orçamento do exercício. Em outras palavras, para esse grupo, o leque de autorizações de despesa, em cada ano, é bem maior que a lei orçamentária (LOA) parece indicar. Em 2018, por exemplo, o estoque de RAP de despesas discricionárias equivale a 65% do autorizado na LOA (Gráfico 14). Ao longo do exercício, essas duas fontes de gasto – autorizações do ano (LOA) e autorizações de anos anteriores (RAP) – irão concorrer pelos recursos, dentro dos limites de pagamento fixados.

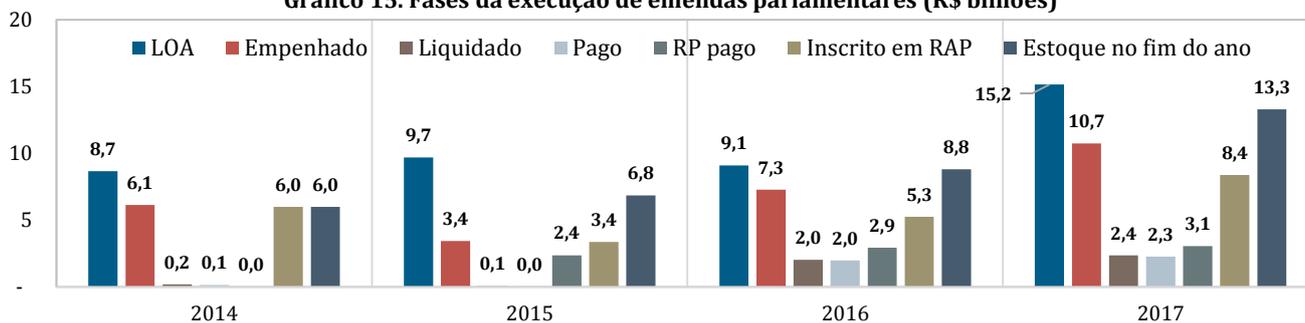
Gráfico 14. Estoque de restos a pagar de despesas discricionárias
(R\$ bi, preços de jan/18, e % da LOA)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

As emendas parlamentares (individuais e de bancada), especificamente, se caracterizam por uma baixa execução, o que repercute no volume de restos a pagar. O Gráfico 15 ajuda a entender essa dinâmica. Em 2014, dos R\$ 8,7 bilhões alocados no orçamento, R\$ 6,1 bilhões foram empenhados e, destes, apenas R\$ 0,1 bilhão foi pago. A diferença entre o valor empenhado e o valor pago, grosso modo, equivale ao valor inscrito em RAP. No ano seguinte, foram inscritos mais R\$ 3,4 bilhões e, do estoque gerado em 2014, apenas R\$ 2,4 bilhões foram pagos. Assim, o estoque total subiu para R\$ 6,8 bilhões ao final de 2015. Sendo essa a dinâmica nos anos seguintes, é natural que o estoque cresça de forma expressiva ao longo do tempo. Com efeito, ao final de 2017, o saldo a pagar relativo a emendas parlamentares já somava R\$ 13,3 bilhões.

Gráfico 15. Fases da execução de emendas parlamentares (R\$ bilhões)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Como visto, o estoque de restos a pagar ao longo do tempo depende da dinâmica da execução da despesa. Em alguns casos, como nas despesas com investimentos ou transferências voluntárias derivadas de emendas parlamentares, essa dinâmica pode favorecer o acúmulo crescente de passivos ao longo do tempo. Dessa forma, em áreas da despesa caracterizadas por esses tipos de gasto, os restos a pagar desempenham papel relevante na execução do exercício.

Os dados por função orçamentária mostram que algumas das principais funções, em termos orçamentários, são também as que concentram a maior parte do estoque de restos a pagar. No entanto, os montantes não chegam a ser representativos quando comparamos a execução de despesas autorizadas no orçamento do exercício e a execução proveniente de restos a pagar.

As despesas com habitação, por exemplo, que são compostas em sua maior parte por investimentos e transferências voluntárias, 86,8% do total pago em 2017 derivou de restos a pagar. Em desporto e lazer, que possui muitas ações de apoio a projetos executados por estados e municípios, a execução de RAP, em 2017, também supera a execução de despesas do orçamento do exercício.

Em resumo, ao olhar os dados desagregados, observa-se que o problema em torno do volume e da permanência no tempo dos restos a pagar é adstrito às despesas discricionárias, cujo estoque, em 2018, equivale a 65% do orçamento do exercício. Em algumas áreas do governo, notadamente as compostas por investimentos e transferências voluntárias, a ideia dos restos a pagar como verdadeiros “orçamentos paralelos” parece se confirmar.

**Gráfico 16. Estoque de RAP por função - 2018
(R\$ bilhões)**



**Gráfico 17. Execução de RAP em relação ao
total executado no ano - 2017 (%)**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

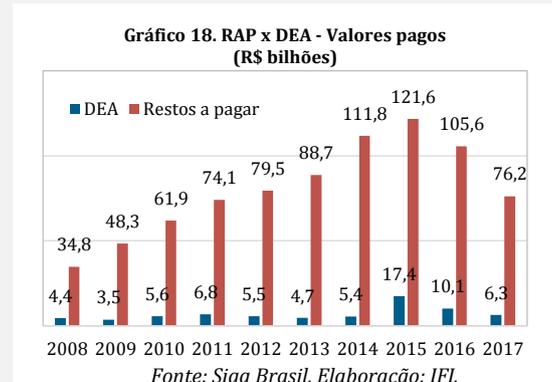
Box. Restos a pagar e Despesas de Exercícios Anteriores

Os restos a pagar não devem ser confundidos com as “despesas de exercícios encerrados” ou “despesas de exercícios anteriores” (DEA), outro instrumento previsto na Lei 4.320/64 (art. 37). Tal como o RAP, a DEA se refere a obrigações de gastos com origem em exercícios anteriores. No caso dos restos a pagar, há uma obrigação gerada por meio do empenho da despesa, que, não podendo ser paga no exercício do empenho, é registrada como passivo pelo ente. A despesa, nesse caso, pertence ao exercício do empenho, ainda que paga em momento posterior.

A DEA, em contraste, é uma obrigação reconhecida em exercício distinto do que ocorreu seu fato gerador. Assim, no momento do fato gerador, não houve o registro da correspondente despesa, de sorte que sua realização deve correr à conta do orçamento vigente no momento em que o compromisso é reconhecido.

Um exemplo recente do uso das despesas de exercícios anteriores ocorreu no equacionamento de passivos da União junto a instituições financeiras e ao FGTS relacionados às chamadas “pedaladas fiscais”, em dezembro de 2015. Na ocasião, parte dos passivos reconhecidos no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), cerca de R\$ 7 bilhões, foi paga à conta de DEA. De fato, tratavam-se de compromissos cujo fato gerador havia ocorrido em anos anteriores, mas que somente foram reconhecidos em 2015, a partir de entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 825 e 3297/2015).

Restos a pagar e DEA também se diferenciam pela magnitude. Em 2017, por exemplo, o pagamento de restos a pagar alcançou R\$ 76,2 bilhões, contra R\$ 6,3 bilhões, no caso de DEA (Gráfico 18). Em 2015, o pagamento de despesas de exercícios anteriores atingiu R\$ 17,4 bilhões, impactado pelo equacionamento de passivos do PSI.



Tabelas fiscais

TABELA 10. CENÁRIO FISCAL DE CURTO PRAZO (EM R\$ BILHÕES E % DO PIB)

Discriminação	2018																		Variações 2018	
	LOA		Decreto 9.276/18		RAF 7		RAF 8		RAF 9		RAF 10		RAF 11		RAF 12		RAF 13		RAF 13 - Decreto 9.276/18	
	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	Diferença %
I. RECEITA TOTAL	1.462,1	21,0	1.460,7	21,0	1.444,4	20,8	1.444,4	20,8	1.449,5	20,9	1.449,5	20,9	1.449,5	20,9	1.449,5	20,9	1.454,2	20,9	-6,4	-0,4
I.1 - Receita Administrada pela RFB	890,3	12,8	880,9	12,7	886,9	12,8	886,9	12,8	888,0	12,8	888,0	12,8	888,0	12,8	888,0	12,8	892,3	12,8	11,3	1,3
I.2 - Incentivos Fiscais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
I.3 - Arrecadação Líquida para o RGPS	405,3	5,8	403,3	5,8	396,1	5,7	396,1	5,7	400,2	5,8	400,2	5,8	400,2	5,8	400,2	5,8	398,5	5,7	-4,8	-1,2
I.4 - Receitas Não Administradas pela RFB	166,5	2,4	176,4	2,5	161,4	2,3	161,4	2,3	161,2	2,3	161,2	2,3	161,2	2,3	161,2	2,3	163,5	2,4	-13,0	-7,4
II. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	244,2	3,5	243,9	3,5	249,3	3,6	249,3	3,6	251,1	3,6	251,1	3,6	251,1	3,6	251,1	3,6	240,5	3,5	-3,3	-1,4
III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)	1.217,8	17,5	1.216,8	17,5	1.195,0	17,2	1.195,0	17,2	1.198,4	17,3	1.198,4	17,3	1.198,4	17,3	1.198,4	17,3	1.213,7	17,5	-3,1	-0,3
IV. DESPESA TOTAL	1.373,4	19,8	1.371,6	19,7	1.348,4	19,4	1.348,4	19,4	1.353,8	19,5	1.353,8	19,5	1.353,8	19,5	1.353,8	19,5	1.361,9	19,6	-9,7	-0,7
IV.1 Despesas Obrigatórias	1.091,4	15,7	1.090,1	15,7	1.092,8	15,7	1.092,8	15,7	1.103,5	15,9	1.103,5	15,9	1.103,5	15,9	1.103,5	15,9	1.086,5	15,6	-3,6	-0,3
IV.1.1 Benefícios Previdenciários	596,3	8,6	592,4	8,5	597,4	8,6	597,4	8,6	596,2	8,6	596,2	8,6	596,2	8,6	596,2	8,6	590,6	8,5	-1,8	-0,3
IV.1.2 Pessoal e Encargos Sociais	296,9	4,3	302,6	4,4	299,4	4,3	299,4	4,3	303,0	4,4	303,0	4,4	303,0	4,4	303,0	4,4	303,1	4,4	0,5	0,2
IV.1.3 Abono e Seguro Desemprego	62,6	0,9	56,9	0,8	60,5	0,9	60,5	0,9	61,0	0,9	61,0	0,9	61,0	0,9	61,0	0,9	57,2	0,8	0,4	0,6
IV.3.4 Auxílio CDE	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
IV.3.5 Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
IV.1.4 Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	56,0	0,8	55,9	0,8	57,8	0,8	57,8	0,8	57,4	0,8	57,4	0,8	57,4	0,8	57,4	0,8	56,3	0,8	0,4	0,6
IV.1.5 Complemento do FGTS (LC nº 110/01)	5,5	0,1	5,6	0,1	5,6	0,1	5,6	0,1	5,4	0,1	5,4	0,1	5,4	0,1	5,4	0,1	5,0	0,1	-0,5	-9,6
IV.1.6 Compensação ao RGPS - Desonerações da Folha	11,5	0,2	12,3	0,2	9,9	0,1	9,9	0,1	9,7	0,1	9,7	0,1	9,7	0,1	9,7	0,1	13,0	0,2	0,7	5,7
IV.1.7 FUNDEB (Complem. União)	14,1	0,2	13,7	0,2	13,4	0,2	13,4	0,2	13,4	0,2	13,4	0,2	13,4	0,2	13,4	0,2	13,3	0,2	-0,4	-2,8
IV.1.8 Fundo Constitucional DF	1,7	0,0	1,7	0,0	2,0	0,0	2,0	0,0	2,0	0,0	2,0	0,0	2,0	0,0	2,0	0,0	1,5	0,0	-0,1	-8,9
IV.1.9 Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00)	1,9	0,0	1,9	0,0	3,9	0,1	3,9	0,1	3,9	0,1	3,9	0,1	3,9	0,1	3,9	0,1	3,9	0,1	1,9	101,1
IV.1.10 Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	14,6	0,2	15,1	0,2	11,7	0,2	11,7	0,2	11,7	0,2	11,7	0,2	11,7	0,2	11,7	0,2	15,1	0,2	0,0	0,0
IV.1.12 FIES	5,3	0,1	3,8	0,1	0,0	-	0,0	-	5,5	0,1	5,5	0,1	5,5	0,1	5,5	0,1	3,8	0,1	0,0	-0,1
IV.1.11 Subsídios, Subvenções e Proagro	20,3	0,3	22,3	0,3	17,4	0,3	17,4	0,3	21,9	0,3	21,9	0,3	21,9	0,3	21,9	0,3	19,7	0,3	-2,6	-11,5
IV.1.13 Outras Despesas Obrigatórias	4,8	0,1	6,0	0,1	13,7	0,2	13,7	0,2	12,6	0,2	12,6	0,2	12,6	0,2	12,6	0,2	4,0	0,1	-2,0	-33,9
IV.2 Despesas com controle de fluxo	282,0	4,1	281,5	4,1	255,6	3,7	255,6	3,7	250,2	3,6	250,2	3,6	250,2	3,6	250,2	3,6	275,4	4,0	-6,1	-2,2
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
VI. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL	-155,5	-2,2	-154,8	-2,2	-153,3	-2,2	-153,3	-2,2	-155,4	-2,2	-155,4	-2,2	-155,4	-2,2	-155,4	-2,2	-148,2	-2,1	6,6	-4,2

Projeções da IFI

	2014	2015	2016	Projeções				
				2017	2018	2019	2020	2021
PIB – crescimento real (% a.a.)	0,5	-3,5	-3,5	1,0	2,7	2,5	2,2	2,2
PIB – nominal (R\$ bilhões)	5.779	5.996	6.259	6.560	6.948	7.395	7.861	8.357
IPCA – acum. (% no ano)	6,4	10,7	6,3	2,9	3,8	3,9	4,0	4,0
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	2,7	3,9	3,3	3,3	3,4	3,5	3,5	3,5
Ocupação - crescimento (%)	1,5	0,0	-1,9	0,3	2,3	2,0	1,4	0,9
Massa salarial - crescimento (%)	2,9	-0,2	-3,3	2,5	2,7	2,5	2,2	2,2
Selic – fim de período (% a.a.)	11,8	14,3	13,8	7,0	6,5	7,5	8,0	8,5
Juros reais <i>ex-post</i> (% a.a.)	5,0	3,2	7,0	3,9	2,6	3,5	3,8	4,3
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-0,56	-1,86	-2,49	-1,69	-2,06	-1,80	-1,28	-0,78
d/q Governo Central	-0,35	-1,95	-2,55	-1,81	-2,13	-1,91	-1,41	-0,94
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	-5,39	-8,37	-6,50	-6,11	-5,10	-5,19	-5,67	-6,21
Resultado Nominal (% do PIB)	-5,95	-10,22	-8,99	-7,80	-7,16	-6,99	-6,94	-6,99
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	56,28	65,50	69,95	74,00	75,79	78,68	81,24	83,51

