Para acessar o relatório completo clique aqui.

2. CONJUNTURA FISCAL

2.1 Receitas do Governo Central

Atividade econômica continua a restringir as receitas. Os resultados de arrecadação federal atualizados até setembro vieram em linha com o observado nos meses anteriores. Refletem uma atividade econômica relativamente fraca, no caso das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB), enquanto as receitas não administradas contribuem para que o resultado global da arrecadação não seja pior. Enquanto a economia não retomar trajetória mais firme de crescimento, as bases tributáveis deverão seguir deprimidas, assim como os resultados da arrecadação de tributos administrados.

Receita total fica estável em setembro; no ano cresce 1,3% em termos reais. Em setembro, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a receita total do governo central, que inclui o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) totalizou R$ 123,4 bilhões, aumento de R$ 299,2 milhões frente ao mesmo mês de 2018, ou +0,2% em termos reais. No acumulado de nove meses de 2019, a receita total do governo central alcançou R$ 1.139,6 bilhões, 1,3% superior, em termos reais, ao montante apurado em igual período de 2018 (Tabela 9).

Receita líquida sobe 3,6% real em setembro e 0,5% no acumulado de janeiro a setembro. Deduzidas as transferências por repartição de receitas, que somaram R$ 17,7 bilhões em setembro e R$ 203,6 bilhões nos primeiros nove meses de 2019, a receita líquida apurada foi de R$ 103,0 bilhões no mês e de R$ 936,1 bilhões no acumulado do ano, configurando aumentos reais de, respectivamente, 3,6% e 0,5% frente ao ano anterior (Tabela 9).

Receitas administradas, exclusive as do RGPS, subiram 14,8% em setembro e 0,7% no acumulado do ano. No âmbito das receitas administradas pela RFB, excetuando-se as provenientes do RGPS, os montantes realizados de R$ 67,5 bilhões em setembro e de R$ 705,3 bilhões no acumulado de nove meses representaram incrementos de 14,8% e 0,7% acima da inflação, respectivamente (Tabela 9). No Relatório do Tesouro Nacional (RTN) referente a setembro de 2019, a STN destacou o comportamento de arrecadação de alguns tributos e contribuições no mês.

TABELA 9. RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL – 2016 A 2019 – ACUMULADO DE JANEIRO A SETEMBRO (R$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	Jan-Set/2016			Jan-Set/2017			Jan-Set/2018			Jan-Set/2019		
	R$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Receita total	**938,1**	**-7,0%**	**20,2%**	**986,4**	**1,3%**	**20,3%**	**1.083,4**	**6,2%**	**21,5%**	**1.139,6**	**1,3%**	**21,6%**
Receitas administradas, exceto RGPS	*577,7*	*-8,3%*	*12,5%*	*611,9*	*2,1%*	*12,6%*	*673,9*	*6,5%*	*13,4%*	*705,3*	*0,7%*	*13,4%*
Incentivos fiscais	*0,0*	-	*0,0%*	*0,0*	-	*0,0%*	*0,0*	-	*0,0%*	*0,0*	-	*0,0%*
Receitas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	*254,5*	*-6,7%*	*5,5%*	*264,8*	*0,4%*	*5,5%*	*273,7*	*-0,1%*	*5,4%*	*292,4*	*2,9%*	*5,5%*
Receitas não administradas	*105,9*	*-0,3%*	*2,3%*	*109,7*	*-0,3%*	*2,3%*	*135,8*	*19,5%*	*2,7%*	*141,9*	*0,6%*	*2,7%*
Transferências	**150,5**	**-9,0%**	**3,2%**	**168,3**	**7,8%**	**3,5%**	**186,8**	**7,3%**	**3,7%**	**203,6**	**4,9%**	**3,9%**
Receita líquida	**787,6**	**-6,6%**	**17,0%**	**818,1**	**0,1%**	**16,9%**	**896,6**	**5,9%**	**17,8%**	**936,1**	**0,5%**	**17,7%**
PIB (R$ bi correntes)			**4.634,3**			**4.849,9**			**5.047,9**			**5.281,3**

Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração IFI.

- Imposto sobre a Renda (queda de 4,0% em setembro, em termos reais, frente ao mesmo mês de 2018; menos R$ 958,2 milhões): houve redução expressiva nos recolhimentos do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) – R$ 1,7 bilhão –, parcialmente compensada por crescimento na arrecadação do Imposto Retido na Fonte sobre rendimentos do Trabalho (R$ 637,5 milhões) e do Capital (R$ 155,6 milhões);
- CSLL (retração de 22,7% em termos reais; menos R$ 1,2 bilhão): mesma explicação da atipicidade no recolhimento do IRPJ em setembro;

- Cofins (redução de 5,2%; menos R$ 1,1 bilhão): efeito decorrente de um maior montante de compensações e a queda de 1,4% na comercialização do setor de serviços em setembro frente a igual mês de 2018, de acordo com o IBGE;
- Outras administradas pela RFB (aumento de 51,7%, em termos reais, mais R$ 1,1 bilhão): efeito devido a reclassificação de parcelamentos em setembro de 2018, sem contrapartida em agosto de 2019;
- Arrecadação líquida para o RGPS (alta de 5,5%; mais R$ 1,7 bilhão): combinação entre aumento das compensações tributárias com débitos de receita previdenciária em função da Lei nº 13.670, de 2018 (reversão da desoneração da folha de pagamento das empresas) e geração líquida positiva de 530,4 mil postos formais de trabalho na economia no acumulado de 12 meses até agosto de 2019;
- Dividendos e participações (aumento de R$ 5,0 bilhões): crescimento em função da distribuição de dividendos dos bancos oficiais; e
- Demais receitas (incremento de 14,8%; mais R$ 2,0 bilhões): efeito decorrente da incorporação de recursos proveniente do acordo celebrado entre a Petrobras e autoridades dos EUA no montante de R$ 2,7 bilhões.

Receitas não administradas continuam a exercer maior contribuição para a receita total do governo central. A partir desses destaques feitos pela STN na última edição do Relatório do Tesouro Nacional, é possível concluir que do crescimento nominal de R$ 9,1 bilhões apurado na receita total do governo central entre setembro de 2018 e setembro de 2019, R$ 6,4 bilhões foram decorrentes de receitas não administradas, especialmente do recolhimento de Dividendos e Participações, e Demais Receitas. A variação nominal nas receitas administradas foi de R$ 153,8 milhões no período, reforçando a baixa contribuição da atividade econômica para as receitas governamentais.

Recolhimentos robustos de IRPJ e CSLL entre junho e agosto foram atípicos. O resultado de setembro do RTN também evidenciou que o desempenho relativamente favorável do recolhimento de tributos incidentes sobre o lucro das empresas (CSLL e IRPJ) entre junho e agosto foi atípica, confirmando a hipótese levantada nas edições anteriores deste Relatório. De fato, os números da economia mostram uma recuperação tímida da atividade. Enquanto o comércio varejista exibe comportamento um pouco mais favorável, os serviços registram crescimento menor e a produção industrial tem queda na comparação em 12 meses. Em suma, a recuperação da economia ocorre de forma muito incipiente e pouco disseminada.

Recuperação da economia é incipiente e gera alguma volatilidade no resultado da arrecadação. Esses sinais mistos de recuperação da economia ficam evidenciados no comportamento das receitas de alguns tributos. A receita do IPI, por exemplo, imposto incidente sobre a produção de bens industriais, registra contração de 8,0%, em termos reais, no acumulado de 2019 até setembro, enquanto a arrecadação da Cofins sofreu redução de 7,6% nessa base de comparação. Os recolhimentos de IOF, Imposto de Importação e Imposto sobre a Renda, por sua vez, cresceram 5,7%, 0,6% e 5,8%, nesta ordem.

Recuperação esperada da economia deve favorecer parcela administrada da arrecadação. A IFI mantém a expectativa de que o consumo doméstico continue a ganhar tração entre o quarto trimestre deste ano e o primeiro trimestre de 2020 em função da liberação dos recursos do PIS/PASEP e do FGTS, além do ciclo de afrouxamento monetário conduzido pelo Banco Central. A combinação desses elementos com o avanço de medidas que encaminhem soluções para o equacionamento da situação fiscal dos entes federados deverá favorecer as expectativas dos agentes e consolidar um ambiente econômico favorável ao crescimento do PIB, o que favorece as receitas administradas.

2.2 Despesas do Governo Central

Despesas de previdência e pessoal continuam a crescer acima da média. Ainda de acordo com o RTN referente a setembro, apesar de a despesa total do governo central ter registrado queda no acumulado de nove meses de 2019, em termos reais, a análise da composição do gasto revela que as rubricas de previdência e pessoal continuam a crescer acima da média, evidenciando a dificuldade de controle da dinâmica do gasto obrigatório no Brasil.

Despesa total fica estável em setembro e cai 1,1% no acumulado de nove meses. Em setembro, a despesa total do governo central totalizou R$ 123,4 bilhões, R$ 299,2 milhões acima da despesa realizada em setembro de 2018, estável em termos reais (+0,2%). Entre janeiro e setembro, a despesa total somou R$ 1.008,5 bilhões, retração de 1,1% ante o mesmo período de 2018 (Tabela 10).

Esforço de redução de despesas fica todo em cima das despesas discricionárias. Ainda considerando a despesa realizada no acumulado de 2019 até setembro, as despesas obrigatórias registraram ligeiro aumento de 0,3%, em termos reais, perfazendo R$ 937,3 bilhões (mais R$ 37,8 bilhões), ao passo que as despesas discricionárias somaram R$ 71,3 bilhões (menos R$ 11,7 bilhões), queda de 17,3% ante o ano passado (Tabela 10).

Despesa do RGPS cresceu 2,8%, em termos reais, entre janeiro e setembro frente a 2018. No grupo das despesas obrigatórias, o pagamento de benefícios previdenciários no âmbito do RGPS totalizou R$ 457,7 bilhões no acumulado até setembro, configurando alta de 2,8%, em termos reais, sobre o ano passado. Somente em setembro, a despesa com o RGPS saltou de R$ 61,5 bilhões em 2018 para R$ 66,1 bilhões neste ano (+4,5%) em função, principalmente, do aumento dos benefícios emitidos em 527,4 mil (1,8%).

TABELA 10. DESPESAS SELECIONADAS DO GOVERNO CENTRAL – 2016 A 2019 – ACUMULADO DE JANEIRO A SETEMBRO (R$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	Jan-Set/2016			Jan-Set/2017			Jan-Set/2018			Jan-Set/2019		
	R$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Despesa total	**888,9**	**2,1%**	**19,2%**	**927,6**	**0,7%**	**19,1%**	**982,4**	**2,3%**	**19,5%**	**1.008,5**	**-1,1%**	**19,1%**
Benefícios previdenciários (RGPS)	*367,2*	*10,4%*	*7,9%*	*406,2*	*6,8%*	*8,4%*	*428,8*	*2,0%*	*8,5%*	*457,7*	*2,8%*	*8,7%*
Pessoal (ativos e inativos)	*181,5*	*-2,7%*	*3,9%*	*207,6*	*10,3%*	*4,3%*	*216,8*	*0,9%*	*4,3%*	*227,2*	*0,9%*	*4,3%*
Abono e seguro desemprego	*43,8*	*14,7%*	*0,9%*	*41,5*	*-8,6%*	*0,9%*	*40,9*	*-4,8%*	*0,8%*	*41,8*	*-1,6%*	*0,8%*
Benefícios de Prestação Continuada (BPC)	*36,6*	*5,4%*	*0,8%*	*40,3*	*6,1%*	*0,8%*	*42,0*	*0,7%*	*0,8%*	*44,6*	*2,3%*	*0,8%*
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	*14,5*	*-30,8%*	*0,3%*	*11,4*	*-24,4%*	*0,2%*	*10,7*	*-9,4%*	*0,2%*	*8,2*	*-26,2%*	*0,2%*
Fundeb	*10,0*	*-16,8%*	*0,2%*	*10,4*	*0,1%*	*0,2%*	*10,9*	*1,4%*	*0,2%*	*11,9*	*4,6%*	*0,2%*
Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)	*1,1*	*24,2%*	*0,0%*	*10,2*	*766,2%*	*0,2%*	*13,4*	*27,4%*	*0,3%*	*14,7*	*4,8%*	*0,3%*
Subsídios, subvenções e Proagro	*22,8*	*21,7%*	*0,5%*	*17,5*	*-26,4%*	*0,4%*	*12,8*	*-29,7%*	*0,3%*	*10,0*	*-24,1%*	*0,2%*
Obrigatórias	**801,7**	**3,6%**	**17,3%**	**857,2**	**3,1%**	**17,7%**	**899,4**	**1,4%**	**17,8%**	**937,3**	**0,3%**	**17,7%**
Obrigatórias com controle de fluxo	**94,5**	**-2,7%**	**2,0%**	**91,6**	**-6,6%**	**1,9%**	***100,0***	***5,5%***	**2,0%**	***101,7***	***-2,1%***	***1,9%***
Discricionárias	**87,2**	**-9,8%**	**1,9%**	**70,4**	**-22,2%**	**1,5%**	**83,0**	**13,7%**	**1,6%**	**71,3**	**-17,3%**	**1,3%**
PIB (R$ bi correntes)			**4.634,3**			**4.849,9**			**5.047,9**			**5.281,3**

Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração IFI.

Gasto com pessoal subiu 0,9%, em termos reais, no acumulado do ano. Segunda despesa mais representativa do governo central, o gasto com pessoal tem mantido crescimento superior ao da despesa total. No acumulado de janeiro a setembro de 2019, houve aumento de 0,9%, em termos reais, frente ao ano anterior, configurando montante de R$ 227,2 bilhões no período. O ritmo de crescimento da despesa com pessoal (ativos e inativos) e da despesa com aposentadorias e pensões do RGPS comprime cada vez mais o espaço das despesas discricionárias, exigindo medidas que corrijam essa dinâmica no longo prazo.

Despesas discricionárias sofreram redução real de 17,2% no acumulado do ano. O montante de despesas discricionárias de R$ 71,3 bilhões no acumulado de janeiro a setembro de 2019 configura retração de 17,2%, em termos reais, frente a 2018. Basicamente, as reduções nas despesas discricionárias têm ocorrido em investimentos públicos, sobretudo em obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e em saúde e educação. A programação orçamentária e financeira deste ano já prevê nível mais baixo de despesas discricionárias relativamente às realizadas em 2018. Em setembro, em particular, a soma dessas despesas foi de R$ 8,0 bilhões, uma queda de 18,3%, em termos reais, ante setembro de 2018. Segundo a STN, essa redução foi generalizada na maioria das funções, sendo parcialmente compensada por elevação de R$ 134,3 milhões na função saúde.

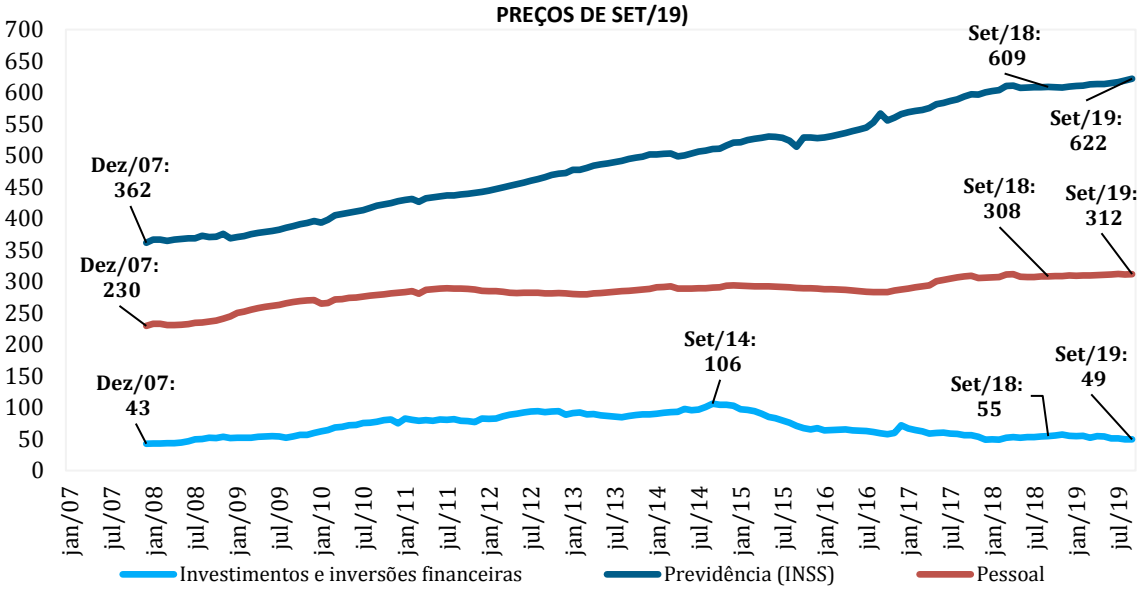
A partir de 2014, esforço de controle sobre a despesa tem privilegiado reduzir o gasto discricionário. O Gráfico 3 evidencia de que maneira as despesas obrigatórias (previdência e pessoal) comprimem as discricionárias (investimentos) no orçamento federal. É possível perceber a estratégia do governo federal de, a partir de 2014, reduzir

despesas como investimentos para acomodar o aumento dos gastos com pessoal de forma a continuar cumprindo as regras fiscais vigentes. Nesse contexto, os investimentos públicos foram reduzidos a menos da metade entre setembro de 2014 (R$ 106 bilhões, no acumulado em 12 meses) e setembro deste ano (R$ 49 bilhões).

Sem reforma da previdência, despesas cresceriam muito acima da média do gasto público. Fica nítida também no Gráfico 3 a expansão mais forte das despesas previdenciárias nos últimos 12 anos, indicando que os pagamentos de aposentadorias e pensões continuariam a pressionar o orçamento público em caso de não aprovação de reformas que corrigissem a atual dinâmica dessas despesas.

Reforma da previdência não resolve o problema fiscal do país, mas dá fôlego para avanço em outras agendas. É importante registrar que as novas regras para a concessão de aposentadorias não resolvem o problema fiscal do país. No máximo, permitem que a despesa previdenciária deixe de crescer em relação ao PIB nos próximos anos. A reforma cumpre, no entanto, papel importante ao dar fôlego ao governo para impedir a paralisação da máquina pública, o que poderia ocorrer caso as despesas discricionárias continuassem a ser comprimidas na velocidade dos últimos anos.

GRÁFICO 3: DESPESAS PRIMÁRIAS SELECIONADAS ACUMULADAS EM 12 MESES R$ BILHÕES A PREÇOS DE SET/19)



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Encaminhar soluções para o quadro fiscal é importante antes do avanço de medidas com efeito no longo prazo. Ao mesmo tempo, o governo ganhará tempo para aprovar outras medidas para garantir a consolidação fiscal, assim como avançar na agenda de melhora do ambiente de negócios do país (reformas microeconômicas), de modo a recuperar a capacidade de crescimento da economia. Novas regras que disciplinem o gasto com pessoal são igualmente importantes para conter a dinâmica de crescimento dessa rubrica no orçamento dos entes federados. Um passo importante foi dado recentemente com a apresentação no Senado Federal de três propostas de emenda constitucional concebidas no Poder Executivo, as quais serão comentadas adiante.

2.3 Resultados primário e nominal do Governo Central e do Setor Público Consolidado

Déficit primário do governo central ficou em R$ 72,5 bilhões em setembro. O déficit primário do governo central, de acordo com o RTN, foi de R$ 20,3 bilhões em setembro, 14% menor, em termos reais, relativamente ao déficit de R$ 23,0 bilhões apurado em setembro de 2018. No acumulado de nove meses em 2019, o déficit foi de R$ 72,5 bilhões, ante R$ R$ 81,7 bilhões no mesmo período do ano anterior.

Melhora no déficit decorre de controle sobre despesas discricionárias e alta de receitas não administradas. Como explicitado anteriormente, essa melhora verificada no déficit primário do governo central é sustentada por um forte controle sobre as despesas, especialmente discricionárias, e por uma grande contribuição de receitas não administradas, como dividendos de empresas estatais, concessões e exploração de recursos naturais. Trata-se, portanto, de um ajuste fiscal de baixa qualidade por não configurar uma melhora na dinâmica das finanças públicas no médio e longo prazo.

Em 12 meses, déficit primário do governo central alcançou R$ 111,8 bilhões em setembro. Ainda de acordo com a STN, nos 12 meses encerrados em setembro, o déficit primário do governo central foi de R$ 111,8 bilhões, equivalente a 1,57% do PIB. Segundo a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 (LDO)[1], a meta de resultado primário para o governo central neste ano é de déficit de R$ 139 bilhões. Conforme discutido pela IFI em outubro passado[2], o resultado primário do governo central no ano deverá ficar abaixo da meta estipulada na LDO de 2019 em razão dos leilões de campos de petróleo, realizados em novembro, do empoçamento de recursos (despesas autorizadas, mas não pagas), da melhora nas receitas administradas nos últimos meses do ano e do recebimento de dividendos das empresas estatais.

Déficit primário do setor público consolidado ficou em R$ 20,5 bilhões em setembro. O resultado primário do setor público consolidado, por sua vez, que inclui o Governo Central, os governos regionais e as empresas estatais, foi negativo em R$ 20,5 bilhões em setembro passado (equivalente a 3,60% do PIB), segundo informações do Banco Central. Na composição desse resultado, o Governo Central foi responsável por um déficit primário de R$ 20,6 bilhões (3,6% do PIB)[3], enquanto os governos regionais tiveram déficit de R$ 170 milhões (0,03% do PIB) e as empresas estatais, superávit de R$ 261 milhões (0,05% do PIB).

Em 12 meses, déficit do setor público atingiu R$ 91,4 bilhões em setembro, 1,29% do PIB. Nos 12 meses encerrados em setembro, o resultado primário do setor público consolidado foi negativo em R$ 91,4 bilhões, equivalente a 1,29% do PIB (Gráfico 4). O Governo Central respondeu por um déficit de R$ 102,8 bilhões no período (1,4% do PIB), enquanto os governos regionais tiveram superávit de R$ 9,2 bilhões (0,13% do PIB) e as empresas estatais registraram superávit de R$ 2,2 bilhões (0,03% do PIB). A dinâmica do resultado primário do governo central, em especial, evidencia a dificuldade em reverter os déficits apurados desde 2014 para superávits, necessários para conter o aumento da dívida pública.

Evolução de receitas e despesas como proporção do PIB revela gravidade da situação fiscal do país. Uma outra maneira de observar a atual dificuldade da União em reverter os déficits primários registrados desde 2014 consiste em analisar a trajetória da receita líquida e da despesa total do governo central, as duas variáveis medidas como proporção do PIB. A partir de novembro de 2014, a despesa saltou de um nível de 18% do PIB para 20% do PIB em 2016 e 2017. A partir de 2018, foi conseguida alguma redução da despesa como proporção do PIB, basicamente, a partir do forte controle exercido sobre as despesas discricionárias do orçamento. Em setembro de 2019, a despesa total correspondeu a 19,51% do PIB (Gráfico 5).

A receita líquida, por sua vez, caiu do patamar de 18,35% do PIB em outubro de 2014 para 16,75% em outubro de 2017 em razão da forte crise econômica do biênio 2015/16. Houve recuperação da receita em 2018 com a tímida retomada da atividade econômica, mas os choques que atingiram a economia brasileira a partir de meados do ano passado abortaram

[1] Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018.

[2] Ver Comentários da IFI nº 2, de 21 de outubro de 2019. Disponível em https://bit.ly/2qLh18k.

[3] Importante lembrar que os números divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no Relatório do Tesouro Nacional (RTN) diferem marginalmente dos apresentados na Nota de Política Fiscal do Banco Central em razão das metodologias consideradas para a apuração dos números. A principal diferença é que a STN utiliza a metodologia "acima da linha", que consiste em apurar a diferença entre as receitas e as despesas do governo central, isto é, considera a diferença entre os fluxos de receitas e despesas em um dado momento do tempo para calcular o resultado primário. O Banco Central, por sua vez, emprega a metodologia "abaixo da linha", que consiste em calcular as mudanças no estoque da dívida líquida, incluindo fontes de financiamento domésticas e externas. Enquanto a estatística "abaixo da linha" permite analisar como o governo financiou o seu déficit, o resultado fiscal "acima da linha" permite avaliar as causas dos desequilíbrios, além de outros aspectos qualitativos da política fiscal. Mais explicações podem ser encontradas em https://bit.ly/2qUbhsH.

esse processo. Assim, a receita líquida voltou a cair, tendo se estabilizado em patamar ligeiramente inferior a 18% do PIB em 2019 (Gráfico 5).

Trajetórias de receitas e despesas evidenciam a dificuldade de realizar todo o ajuste em cima das despesas. O ajuste fiscal necessário para equilibrar as contas públicas no longo prazo consiste em atuar sobre a dinâmica dessas curvas, de modo a reduzir a diferença existente no gráfico entre a despesa total e a receita líquida, medidas como proporção do PIB. Fica clara a dificuldade de o governo promover todo o ajuste em cima da despesa, tendo em vista o caráter rígido da despesa pública no Brasil. Sem a adoção de reformas que ataquem essa rigidez, o mais provável é que, em algum momento, o governo tenha de lançar mão de medidas que elevem as receitas, de forma que o ajuste represente uma combinação de medidas.

GRÁFICO 4: RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL, DOS GOVERNOS REGIONAIS E DAS EMPRESAS ESTATAIS, ACUMULADO EM 12 MESES - % DO PIB

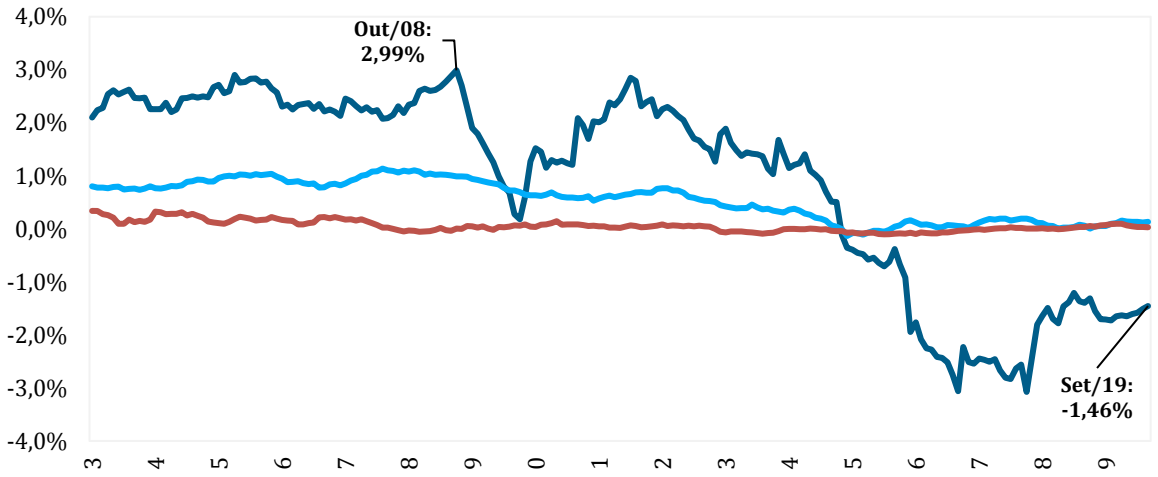
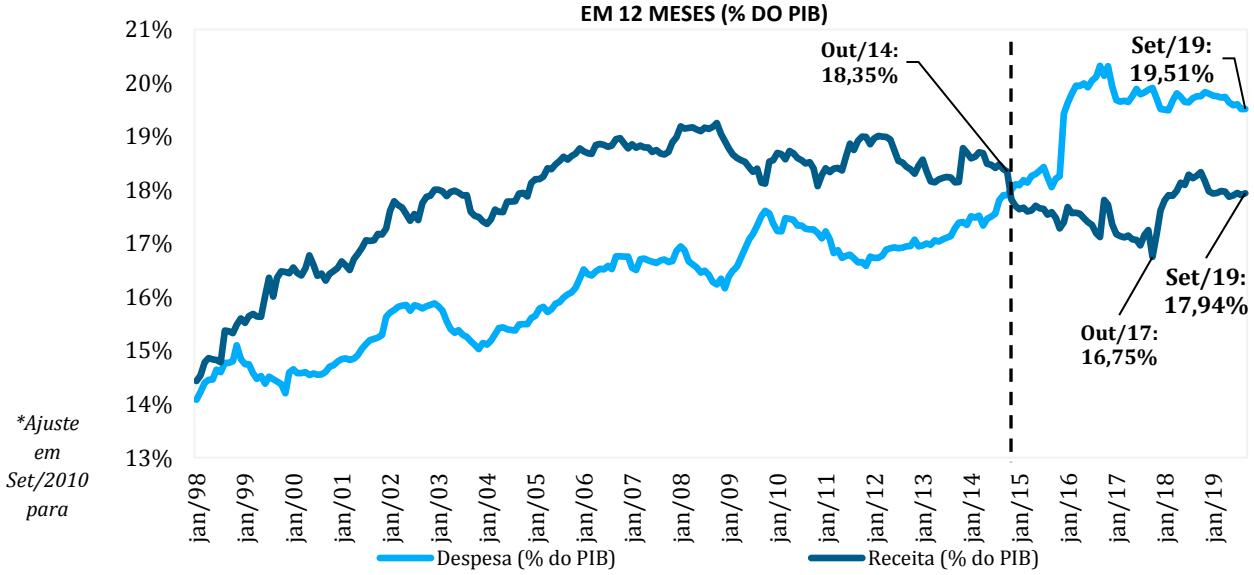


GRÁFICO 5: RECEITA LÍQUIDA E DESPESA TOTAL DO GOVERNO CENTRAL ACUMULADAS EM 12 MESES (% DO PIB)



**Ajuste em Set/2010 para neutralizar o efeito das despesas de capitalização da Petrobras ocorridas naquele período.*

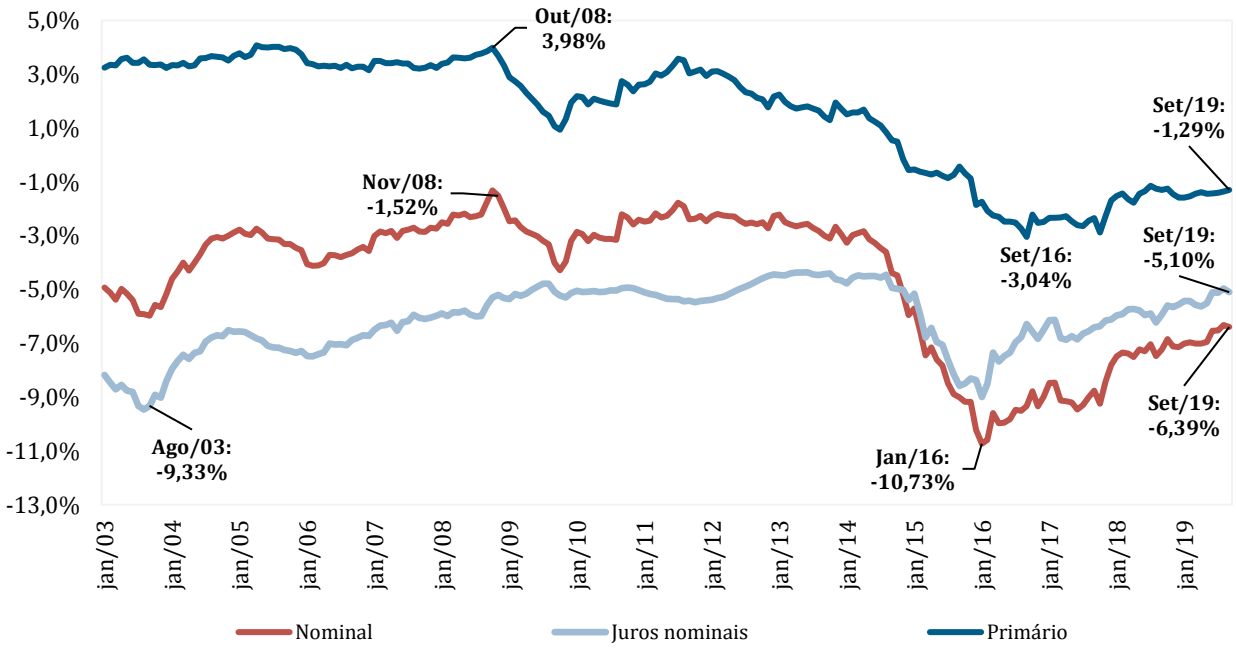
Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

Resultados primário, nominal e de pagamento de juros continuaram a melhorar em setembro. O Gráfico 6 apresenta a trajetória em 12 meses dos resultados primário, nominal e do pagamento de juros pelo setor público consolidado. As três variáveis mantiveram tendência de melhora em setembro. No mês, o déficit nominal, que considera

o déficit primário (receita líquida menos despesa primária) mais o pagamento de juros da dívida pública, somou R$ 451,4 bilhões (6,39% do PIB) nessa comparação. O pagamento de juros correspondeu a R$ 360,0 bilhões (5,10% do PIB), enquanto o primário, como já mencionado, configurou déficit de R$ 91,4 bilhões (1,29% do PIB).

Novas reduções na Taxa Selic ajudam a melhorar a dinâmica da despesa com juros do setor público. Em um contexto em que a despesa com juros tem participação relevante no resultado nominal do setor público, as reduções na taxa Selic exercem papel importante ao aliviar, em parte, o pagamento de juros sobre a rolagem da dívida pública. De todo modo, é importante reforçar que as reduções na Selic não resolvem o problema estrutural de desequilíbrio entre despesas primárias e receitas dos entes federados. Ademais, a manutenção da Selic em patamar baixo vai demandar novos avanços em medidas que promovam a consolidação fiscal no setor público.

GRÁFICO 6: RESULTADO PRIMÁRIO, NOMINAL E GASTOS COM JUROS ACUMULADOS EM 12 MESES (% DO PIB) DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

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

Dívida líquida e dívida mobiliária cresceram em setembro. De acordo com o Banco Central, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e a Dívida Mobiliária em poder do mercado cresceram em setembro, tanto na comparação com o mês anterior, quanto frente ao mesmo mês do ano anterior. A Dívida Líquida alcançou 55,3% do PIB no período (R$ 3.907,7 bilhões), com aumento de 0,5 ponto percentual ante agosto e alta de 2,9 pontos percentuais em relação a setembro de 2018 (Gráfico 7).

O aumento da DLSP como proporção do PIB em setembro comparativamente a agosto decorreu de déficit primário (acréscimo de 0,3 ponto percentual), incorporação de juros nominais (alta de 0,4 ponto percentual), depreciação da taxa de câmbio de 0,6% no mês (redução de 0,1 ponto percentual) e crescimento do PIB nominal (queda de 0,2 ponto percentual).

No ano, o aumento de 1,2 ponto percentual da DLSP como proporção do PIB foi influenciado por incorporação de juros nominais (alta de 4,0 pontos percentuais), déficit primário (alta de 0,6 ponto percentual), depreciação de 7,5% da taxa

de câmbio no período (diminuição de 1,2 ponto percentual), ajuste de paridade da cesta de moedas que integram a dívida externa líquida (redução de 0,4 ponto percentual) e crescimento do PIB nominal (diminuição de 1,8 ponto percentual).

Dívida mobiliária subiu 2,7 pontos percentuais em setembro ante 2018. A Dívida Mobiliária em poder do mercado, por sua vez, cresceu 1,2 ponto percentual entre agosto e setembro, atingindo 49,8% do PIB (R$ 3.518,7 bilhões). Este resultado correspondeu a incremento de 2,7 pontos percentuais em comparação a setembro do ano anterior (Gráfico 7).

Dívida bruta recuou 0,8 p.p. em setembro em razão de pagamentos do BNDES, principalmente. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) alcançou R$ 5.580,4 bilhões em setembro de 2019, equivalentes a 79,0% do PIB, redução de 0,8 ponto percentual em relação a agosto e alta de 1,3 ponto percentual frente a setembro de 2018 (Gráfico 7). Segundo o Banco Central, o movimento da DBGG entre agosto e setembro refletiu resgates líquidos de dívida do governo geral (redução de 1,0 ponto percentual), incorporação de juros nominais (alta de 0,4 ponto percentual), e crescimento do PIB nominal (redução de 0,2 ponto percentual).

Devoluções do BNDES ao Tesouro totalizam R$ 94,76 bilhões em 2019 até outubro. Esses resgates líquidos de dívida do governo geral, equivalentes a 1,0 ponto percentual do PIB, são decorrentes das devoluções antecipadas dos créditos de recursos financeiros captados pelo BNDES junto ao Tesouro Nacional. Entre agosto e setembro, o banco de fomento devolveu cerca de R$ 40 bilhões. No acumulado de 2019 até outubro, de acordo com informações do BNDES, já foram devolvidos antecipadamente ao Tesouro R$ 70 bilhões, sem contar R$ 24,76 bilhões que se referem a juros e amortizações previstos contratualmente[4]. Outra tranche de R$ 30 bilhões foi aprovada para ser devolvida em novembro, o que deverá contribuir para manter a DBGG abaixo de 80% do PIB em 2019.

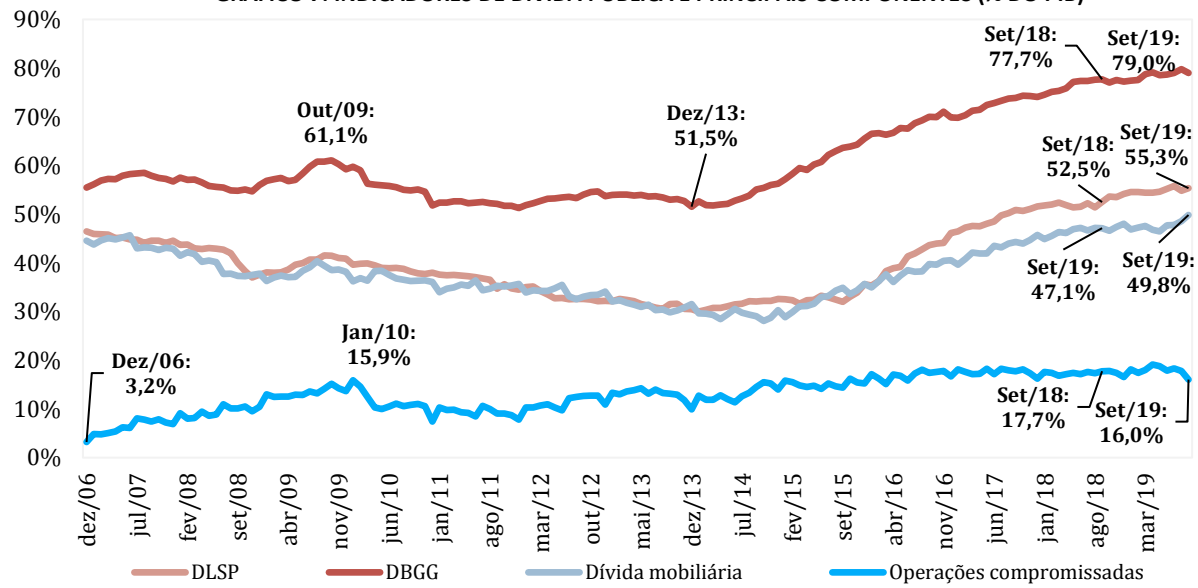
No ano, crescimento da dívida bruta como proporção do PIB corresponde a 1,8 ponto percentual. Em 2019, o crescimento de 1,8 ponto percentual da DBGG em relação ao PIB decorreu de incorporação de juros (incremento de 4,4 pontos percentuais), ajuste derivado da depreciação cambial (alta de 0,3 ponto percentual), resgates líquidos de dívida (queda de 0,4 ponto percentual), e crescimento do PIB nominal (decréscimo de 2,6 pontos percentuais).

Operações compromissadas caem 1,8 p.p. do PIB em setembro ante agosto. Por fim, as operações compromissadas de R$ 1.131,8 bilhões sofreram redução expressiva de 1,8 ponto percentual do PIB em setembro ante agosto, atingindo 16,0% do PIB. Na comparação com setembro de 2018, as compromissadas registraram queda de 1,7 ponto percentual (Gráfico 7). O movimento de redução nessas operações, instrumento utilizado pelo Banco Central para controlar a liquidez da economia por meio da venda de títulos públicos, pode ter relação com: (i) a parte em dinheiro da devolução de recursos feita pelo BNDES ao Tesouro Nacional; e/ou (ii) a redução da liquidez advinda da venda de reservas internacionais feita pela autoridade monetária no mercado à vista de câmbio, propiciando o resgate de compromissadas para repor a liquidez na sua situação inicial.

Apesar de melhora relativa, situação do quadro fiscal continua delicada, exigindo medidas de ajuste. Para concluir esta seção, cabe mencionar que a trajetória dos indicadores de endividamento, sobretudo a DLSP e a DBGG, continua preocupante, exigindo ações por parte do governo que melhorem os resultados primários do governo central, de modo que os déficits sejam convertidos em superávits. A geração de superávits primários que estabilizem e façam cair o endividamento público como proporção do PIB transmitiria uma sinalização positiva aos agentes de comprometimento do governo com o equilíbrio das contas públicas, permitindo que o atual cenário de juros básicos em níveis relativamente reduzidos seja consolidado.

[4] Para maiores informações sobre as devoluções, acesse https://bit.ly/2QjmZI0.

GRÁFICO 7: INDICADORES DE DÍVIDA PÚBLICA E PRINCIPAIS COMPONENTES (% DO PIB)



Fonte: Banco Central. Elaboracão: IFI.

2.5 Comentários a respeito da PEC Emergencial, a PEC dos Fundos e a PEC do Pacto Federativo

Esta seção da Conjuntura Fiscal apresenta pontos abordados na publicação Comentários da IFI nº 4, de 8 de novembro de 2019[5], que trata de uma primeira avaliação a respeito do conteúdo das Propostas de Emenda à Constituição (PEC) nºs 186, 187 e 188, de 2019. Tais propostas ficaram conhecidas como PEC Emergencial, PEC dos Fundos e PEC do Pacto Federativo, respectivamente. Foram concebidas no Poder Executivo Federal e promovem inúmeras alterações de cunho fiscal no texto constitucional.

Em linhas gerais, as medidas apresentadas vão na direção correta ao criarem instrumentos para conter a expansão das despesas obrigatórias nos três níveis de governo. Introduzem, ainda, providências que, em conjunto, ajudam a formar um arcabouço mais favorável à adoção de políticas fiscais sustentáveis.

A expansão das despesas obrigatórias, como se sabe, é a principal responsável pelo desequilíbrio das contas públicas dos entes federados, ao gerar uma situação fiscal insustentável de déficits primários, endividamento e redução dos investimentos públicos. São temas tratados recorrentemente nos relatórios, notas e estudos da IFI.

No âmbito federal, a trajetória das despesas obrigatórias pode tornar inviável o cumprimento do teto de gastos já em 2021, além de levar a sucessivos descumprimentos da regra de ouro, segundo a qual as operações de crédito não podem superar as despesas de capital.

Conforme dito acima, a aprovação da reforma previdenciária contribuirá para a desaceleração do crescimento das despesas obrigatórias, com efeitos crescentes ao longo dos anos, mas não será suficiente para sanear as contas fiscais. As medidas ora tomadas voltam-se para as despesas obrigatórias, de modo geral, mas com ênfase nas despesas de pessoal.

A primeira proposta, a PEC Emergencial, propõe viabilizar e antecipar os ajustes que decorreriam do descumprimento do teto de gastos. Tal antecipação ocorreria pelo acionamento dos gatilhos em razão do descumprimento da regra de ouro, e não mais em razão do rompimento do teto de gastos. Além disso, como a regra de ouro está sendo descumprida pelo segundo ano consecutivo em 2019, a aprovação da proposta de acionamento dos gatilhos significaria ajuste imediato.

[5] Link para acesso do documento: https://bit.ly/2qPIfun.

Ainda, a PEC Emergencial propõe ampliar o leque de medidas automáticas em relação às previstas no teto de gastos, notadamente redução da jornada dos servidores em até 25% (por exemplo de oito horas para seis horas, com redução proporcional de salários) e suspensão de progressões e promoções.

A PEC Emergencial também estende as medidas emergenciais a estados e municípios quando a relação entre as despesas correntes e a s receitas correntes suplantar os 95%. Os entes subnacionais não ficam obrigados a adotas as medidas de ajuste, mas o texto da PEC condiciona a concessão de garantia da União nas operações de crédito desses entes à adoção de ações emergenciais sobre as despesas com pessoal.

Já a PEC do Pacto Federativo contempla um conjunto mais amplo de mudanças, no sentido de criar condições para que a sustentabilidade fiscal dos entes federados seja garantida. Segue uma lista de providências contida nessa proposta.

O aval da União a operações de crédito de estados e municípios, independentemente do ajuste realizado, ficará circunscrito àquelas tomadas com organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial. A União não se responsabilizará por outras operações de crédito, como as tomadas junto a instituições financeiras oficiais, por exemplo.

Além disso, a PEC do Pacto Federativo deixa de prever a possibilidade de a União dar socorro financeiro aos entes subnacionais. Assim, renegociações de dívida de estados e municípios com a União ficam descartadas, podendo tais entes irem, literalmente, à falência, como ocorre em outros países organizados sob uma estrutura federativa.

Outra inovação da PEC do Pacto Federativo consiste na tentativa de redução dos gastos tributários da União, como proporção do PIB. As renúncias fiscais decorrentes de benefícios, regimes especiais, isenções e desonerações serão diminuídas a 2% do PIB a partir de 2026, por meio da proibição de criar, ampliar ou revalidar benefícios tributários. Esse número ficará no texto constitucional. Atualmente, esses gastos tributários representam cerca de 4,2% do PIB, de acordo com a Receita Federal. Não há detalhes, no entanto, a respeito de como tal redução será realizada, assim como por quem.

Mais uma inovação presente na PEC do Pacto Federativo elimina certas vinculações de receita no orçamento público, excetuando-se as vinculações constitucionais de saúde, educação, fundos constitucionais de participação de estados e municípios e outras listadas no texto proposto. Em caso de acionamento dos gatilhos, não poderá haver correção das despesas obrigatórias acima da inflação, ficando garantido o poder aquisitivo do salário mínimo.

A criação do Conselho Fiscal da República constitui outra inovação da PEC, sendo composto por Presidente da República, Presidente do Supremo Tribunal Federal, Presidente do Senado Federal, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Tribunal de Contas da União, três governadores e três prefeitos. A presença de governadores e prefeitos será por revezamento, ficando garantida a participação das cinco regiões geográficas brasileiras nessas cadeiras. O objetivo do Conselho é avaliar a sustentabilidade financeira do setor público. De todo modo, o texto da PEC do Pacto Federativo não deixa claro como será constituído o órgão, tampouco a fonte de custeio.

Em relação à atuação dos tribunais de contas, inovação trazida na PEC do Pacto Federativo confere novas atribuições ao Tribunal de Contas da União (TCU), que passará a normatizar procedimentos e questões orçamentário-financeiras de estados e municípios. Por exemplo, a corte de contas poderá definir como será feita a contabilidade de despesa com pessoal de todos os entes da federação, devendo as regras serem seguidas pelos tribunais de contas dos entes subnacionais.

Importante mencionar que as funções de contabilização de despesa com pessoal seriam atribuições do Conselho de Gestão Fiscal, cuja criação está prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse Conselho, no entanto, jamais foi criado. A presente PEC do Pacto Federativo parece pretender que as atribuições desse órgão fiquem a cargo do TCU, bem como do órgão central de contabilidade da União e até mesmo do Conselho Fiscal da República.

Os percentuais mínimos do orçamento a serem destinados a saúde e educação passarão a funcionar conjuntamente. O objetivo dessa inovação da PEC é otimizar os gastos dos entes federados nessas duas áreas. Assim, um município ou estado poderia gastar abaixo do mínimo em saúde, desde que o gasto na educação suplante o respectivo mínimo em

montante equivalente ao que se gastou a menos na saúde. Também seria possível gastar a mais em saúde e a menos em educação.

Outra inovação presente no texto da PEC do Pacto Federativo disciplina a distribuição das receitas provenientes de royalties da exploração de petróleo. Essas receitas serão repartidas de forma mais generosa com estados e municípios. As regras dessa distribuição serão definidas posteriormente em lei complementar. O texto da PEC define somente que a União abrirá mão de uma parte da parcela que lhe cabe em favor dos entes subnacionais. Como contrapartida, as disputas envolvendo as compensações da Lei Kandir serão cessadas, com os estados abrindo mão de questionamentos e ações judiciais existentes contra a União.

O texto da PEC propõe também que seja reduzida a vinculação de recursos do FAT ao BNDES para 14%. Em caso de situação de emergência fiscal, dada pelo rompimento da regra de ouro, as transferências de recursos do FAT ao BNDES seriam suspensas.

A PEC do Pacto Federativo também extingue municípios brasileiros com até cinco mil habitantes e que tenham menos de 10% de receitas próprias em relação a receita total, por meio da incorporação por municípios vizinhos mais viáveis financeiramente. O incorporador poderá fazê-lo até a quantidade de três municípios.

Uma última inovação a ser destacada na PEC do Pacto Federativo consiste na extinção do Plano Plurianual (PPA), criando-se o orçamento plurianual. A lei orçamentária anual passará a ser denominada lei orçamentária plurianual, do que se depreende que programas e projetos poderão ser fixados em bases superiores a um ano.

Por fim, a terceira PEC concebida pelo Poder Executivo da União, a dos Fundos Constitucionais, faz as seguintes modificações na legislação:

(i) fundos só poderão ser criados por meio de lei complementar (alteração do inciso IX do art. 167 da CF/88);

(Ii) cada um dos fundos existentes (exceto os previstos na Constituição Federal), nas três esferas de governo, terá que ser ratificado pelo respectivo Poder Legislativo, por meio de lei complementar específica, até o fim do segundo ano subsequente à data de promulgação da emenda (caput e § 1° do art. 3º da PEC);

(iii) durante esse período, o superávit financeiro decorrente da acumulação de recursos não gastos dos fundos será destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente (art. 5º da PEC);

(iv) o patrimônio dos fundos extintos será transferido ao ente e Poder ao qual está vinculado (§ 2º do art. 3º da PEC);

(v) os dispositivos infraconstitucionais no âmbito federal, estadual e municipal que vinculem receita a fundo serão revogados até o fim do ano em que se der a promulgação da emenda (caput do art. 4º da PEC);

(vi) parte das receitas desvinculadas poderá ser destinada à erradicação da pobreza e aos investimentos em infraestrutura (§1º do art. 4 da PEC).

Com o fim das vinculações sem respaldo constitucional, as respectivas receitas não utilizadas para investimento em infraestrutura e erradicação da pobreza serão de uso livre, inclusive redução do déficit primário.

Contudo, só haverá ganho fiscal se a parcela dirigida a esses dois destinos for inferior à parcela das receitas desses fundos que já não é utilizada atualmente nos fins para os quais foram criados, engrossando a conta única dos entes com recursos vinculados.

Já o patrimônio dos fundos extintos também deixará de ser de uso restrito, o que possibilitará melhor alocação, inclusive no abatimento de dívida do respectivo ente. No caso da União, no entanto, vale registrar, não há como utilizá-los para reduzir a dívida pública federal, já que o eventual uso para resgate da dívida mobiliária junto ao mercado levaria à necessidade de compensar o aumento de liquidez com a realização de operações compromissadas do Banco Central que também compõem o passivo federal. Uma possível providência seria um encontro de contas entre o saldo da conta única e a carteira de títulos públicos que são, respectivamente, uma obrigação e um ativo junto ao Tesouro Nacional.