

SEÇÃO V

Política Fiscal

Sumário

Paulo Mansur Levy

Técnico de Planejamento e Pesquisa da
Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea

paulo.levy@ipea.gov.br

SEÇÃO ELABORADA COM DADOS DIVULGADOS ATÉ O DIA 02/06/2017

A política fiscal no primeiro quadrimestre de 2017 caracterizou-se pela continuidade de deficit primários relativamente elevados, pela pressão ainda forte dos juros e por deficit nominais ainda em torno de 9% do PIB. Com isso, a dívida pública manteve-se em crescimento como proporção do PIB, atingindo 47,7% no conceito “dívida líquida do setor público consolidado” e 71,7% no conceito “dívida bruta do governo geral”.

Esse desempenho reflete dois fatores: a queda de quase 2% em termos reais das receitas do governo federal – devido à retração da atividade econômica – e a rigidez das despesas que, não obstante, caíram 4,3% reais em relação ao primeiro quadrimestre de 2016. O escopo para a ampliação do ajuste nos termos em que vem ocorrendo parece limitado, dado que as principais despesas – pessoal e benefícios previdenciários – continuam crescendo a taxas reais relativamente elevadas (7,3% e 5,5%, respectivamente, ante o período janeiro-abril de 2016).

Dentre as despesas que vêm sofrendo reduções mais fortes estão os subsídios, compensações ao RGPS e abono salarial, incluídas entre as “outras despesas obrigatórias”, e os investimentos, incluídos nos gastos discricionários.

1 Ajuste Fiscal

A questão fiscal está no centro dos desequilíbrios macroeconômicos que têm dificultado a retomada do crescimento. Como o baixo nível de atividade afeta negativamente as receitas tributárias, e as despesas apresentam elevado grau de rigidez, o deficit primário tem se mantido elevado, pressionando a dívida pública e afetando negativamente as expectativas e a taxa de juros. A política fiscal tem se orientado pelo objetivo de reverter esse quadro numa perspectiva de longo prazo, sinalizando com ajustes que permitam a gradual elevação dos superavit primários a partir da contenção dos gastos em um primeiro momento e da recomposição de receitas decorrente da esperada aceleração da atividade econômica. Essa retomada do crescimento

seria decorrência da mudança de trajetória da dívida pública, do aumento da confiança, associado à perspectiva de consolidação de um arcabouço macroeconômico mais consistente que o que prevaleceu nos últimos anos, e da redução da taxa real de juros.

A aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, que limita o crescimento anual dos gastos públicos no governo federal à inflação do ano anterior, foi o primeiro passo no sentido de reverter a trajetória de expansão real das despesas primárias, cujo crescimento médio anual, de 2001 a 2016, em termos dos gastos correntes, foi de 6,1% a.a., enquanto as receitas recorrentes cresciam à taxa de 4,6% a.a. As simulações sobre o impacto da EC nº 95 sobre a trajetória do resultado primário do governo central indicam que este somente voltará a ser positivo no início dos anos 2020, refletindo o elevado grau de rigidez das despesas e a margem relativamente estreita para cortes de gastos. No entanto, em 2017, com o fraco comportamento da arrecadação, a restrição fiscal está sendo dada pela meta de resultado primário, e não pelo teto dos gastos – ou seja, os gastos devem crescer abaixo da margem permitida pela EC nº 95.

2 Necessidades de Financiamento do Setor Público e Dívida Pública

O resultado primário acumulado pelo setor público consolidado (SPC) entre janeiro e abril de 2017 foi positivo em 0,7% do PIB, meio ponto percentual superior aos 0,2% do PIB de igual período de 2016. Houve melhora em todas as esferas de governo: o deficit do governo central caiu de 0,3% para 0,1% do PIB, o superavit de estados e municípios passou de 0,6% para 0,9% do PIB e, nas estatais, o deficit primário passou de 0,1% do PIB para zero. Nos 12 meses acumulados até abril, no entanto, há um deficit primário de 2,3% do PIB, semelhante ao observado em abril do ano passado e apenas ligeiramente inferior aos 2,5% do PIB de dezembro de 2016. A meta de resultado primário para o SPC em 2017 é de um deficit de R\$ 143 bilhões (2,2% do PIB), sendo R\$ 139 bilhões para o governo central. Vale notar que as projeções do Prisma Fiscal – levantamento mensal de expectativas do mercado quanto ao desempenho fiscal do governo central – apontavam em maio para um deficit de R\$ 148 bilhões.

O peso dos juros pagos pelo SPC alcançou 6,7% do PIB nos quatro meses iniciais de 2017, ante 5,4% do PIB em igual período de 2016. Esse aumento, apesar da queda da inflação (que indexa parte da dívida pública) e da taxa de juros básica, deveu-se aos fortes ganhos com operações do Banco Central com swaps cambiais em março e abril de 2016 (no montante de quase R\$ 50

bilhões, refletindo uma valorização do real de 13,3%), e que resultaram em prejuízo de R\$ 1,8 bilhão no período mesmo período deste ano, embora no acumulado no ano até abril ainda registrem ganhos de R\$ 5,4 bilhões. Em doze meses, a carga de juros da dívida pública consolidada até abril foi de 6,9% do PIB, ante 7,7% nos doze meses até abril de 2016 e 6,5% do PIB no passado como um todo. As projeções de inflação, juros e câmbio indicam que a carga de juros tende a se reduzir até o final do ano, convergindo para um valor entre 6% e 6,5% do PIB.

TABELA 1
Resultado do Setor Público
(% PIB)

Período	Jan - Abr		Acumulado 12 meses		
	2016	2017	até abr-2016	Ano 2016	até abr-2017
Primário	0,2	0,7	-2,3	-2,5	-2,3
Gov. Central	-0,3	-0,1	-2,3	-2,5	-2,5
Subnacional	0,6	0,9	0,1	0,1	0,2
Estatais	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0
Juros	-5,4	-6,7	-7,8	-6,5	-6,9
Nominal	-5,2	-5,9	-10,0	-9,0	-9,2

Fonte: BCB
Elaboração: Grupo de Conjuntura-Dimac/IPEA.

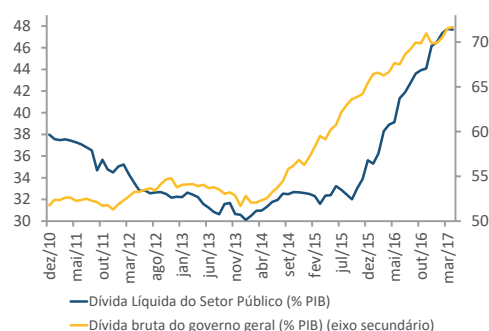
O déficit nominal do SPC no primeiro quadrimestre do ano foi de 5,9% do PIB, 0,7 ponto percentual (pp) maior que o registrado em igual período do ano passado – refletindo o aumento do pagamento líquido de juros (1,3 pp do PIB) maior que a melhora do resultado primário (0,5 pp do PIB). Em 12 meses, o déficit nominal acumulado até abril deste ano foi de 9,2% do PIB, com queda significativa em relação aos quase 10% do PIB registrados em abril de 2016.

A dívida líquida do SPC manteve-se praticamente estável na passagem de março para abril, em 47,7% do PIB. Contudo, registrou crescimento de 8,8 pp em relação a abril de 2016, quando atingia 38,9% do PIB (Gráfico 1). Quando se observa os determinantes da variação da dívida líquida entre abril de 2016 e de 2017, destaca-se o déficit nominal, com contribuição de 9,4 pp do PIB – fruto tanto da contribuição do déficit primário, de 2,3 pp do PIB, como da carga de juros nominais, de 7,0 pp do PIB. Além disso, registra-se impacto positivo de 1,3 pp do PIB associado ao ajuste cambial sobre a dívida externa e dívida interna indexada à taxa de câmbio, e impacto negativo de 0,07 pp do PIB derivado de ajustes patrimoniais. O crescimento nominal do PIB impactou negativamente cerca de 2 pp do PIB a variação da relação dívida líquida / PIB nos 12 meses encerrados em abril último.

O Gráfico 2, a seguir, mostra essa decomposição considerando a variação

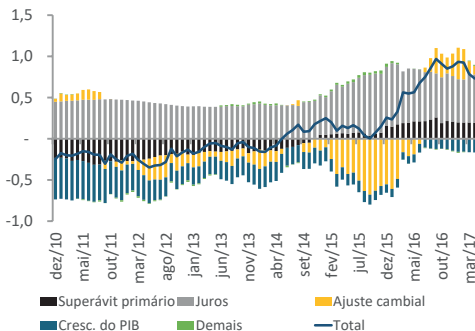
entre dezembro de 2016 e abril de 2017. Por fim, registra-se que a dívida bruta do governo geral aumentou 5 pp do PIB em relação a abril de 2016, atingindo 71,7% do PIB. A previsão mediana do Prisma Fiscal é de que ela atinja 75,4% do PIB no final deste ano.

GRÁFICO 1
Evolução da Dívida Bruta do Governo Geral e da Dívida Líquida do Setor Público (% PIB)



Fonte: BCB.
Elaboração: Grupo de Conjuntura/Dimac/IPEA

GRÁFICO 2
Fatores condicionantes da Dívida Líquida do Setor Público Consolidado (% PIB)



Fonte: BCB.
Elaboração: Grupo de Conjuntura/Dimac/IPEA

3 Receitas e Despesas do Governo Central

Pelo critério “acima da linha” – isto é, computando receitas e despesas–, o deficit primário acumulado do governo central no primeiro quadrimestre foi de R\$ 5,6 bilhões , com queda expressiva em relação ao deficit de R\$ 8,6 bilhões observado em igual período de 2016. Essa redução se explica pela queda mais forte, em termos reais, dos gastos (recoo de 4,3%) comparativamente às receitas recoo de (1,9%), conforme a Tabela 2.

TABELA 2
Evolução das Receitas e Despesas do Governo Central
(R\$ em milhões de abr./2017 e %)

Período	Valor Real (R\$) - Janeiro a Abril			Variação %	
	2015	2016	2017	2015 - 2016	2016 - 2017
1. RECEITA TOTAL	498.562	471.190	462.035	-5,5%	-1,9%
1.1 Receitas Administradas pela RFB	320.012	296.190	294.586	-7,4%	-0,5%
1.2 Receitas não Administradas	51.174	55.234	51.683	7,9%	-6,4%
1.3 Arrecadação do RGPS	127.376	119.777	115.783	-6,0%	-3,3%
1.4 Demais Receitas	0	-11	-17	-	58,6%
2. TRANSFERÊNCIAS A EST. E MUNIC.	82.685	71.892	77.161	-13,1%	7,3%
3. RECEITA LÍQUIDA (1-2)	534.046	399.298	384.874	-25,2%	-3,6%
4. DESPESAS TOTAL	399.085	407.892	390.498	2,2%	-4,3%
4.1 Pessoal e Encargos Sociais	85.195	83.128	89.187	-2,4%	7,3%
4.2 Benefícios da Previdência	151.845	159.149	167.953	4,8%	5,5%
4.3 Outras despesas Obrigatórias	68.359	75.183	64.297	10,0%	-14,5%
4.4 Despesas Discricionárias	93.686	90.433	69.061	-3,5%	-23,6%
5. Resultado Previdenciário	-24.469	-39.372	-52.170	60,9%	32,5%
6. RESULTADO PRIMÁRIO (3-4)	16.793	-8.594	-5.624	-151,2%	-34,6%

Fonte: STN - Valores constantes de abr/2017
Elaboração: Gecon/Dimac/Ipea.

As receitas tributárias e contribuições previdenciárias caíram 1,5% em termos reais no primeiro quadrimestre de 2017 relativamente a igual período de 2016. É uma melhora significativa em comparação ao ritmo de queda que prevalecia no primeiro quadrimestre de 2016, quando a redução era de 7%. Destaca-se em particular a redução do ritmo de queda da receita administrada pela RFB, que caiu apenas 0,5% no período janeiro-abril relativamente a um ano antes. Por outro lado, as contribuições previdenciárias continuam exibindo queda relativamente forte (3,3%, em termos anuais, no primeiro quadrimestre), refletindo as condições ainda ruins do mercado de trabalho, especialmente no mercado formal, onde a ocupação caiu 3,6% enquanto os rendimentos médios reais cresceram apenas 0,5%. Destaca-se, ainda, a forte queda (6,4%) nas receitas não-administradas pela RFB, refletindo o ingresso de cerca de R\$ 11 bilhões em receitas de concessões em janeiro de 2016, sem equivalente neste ano. Na verdade, a queda seria ainda maior não fosse a elevação dos preços do petróleo ao longo de 2016, a qual resultou em que as receitas com royalties e participações dobrassem em termos reais (Tabela 3).

TABELA 3

Principais componentes da Receita do Governo Central
(R\$ em milhões de abr./2017 e %)

Item \ Período	Valor Real (R\$) - Janeiro a Abril			Variação %	
	2015	2016	2017	2015 - 2016	2016 - 2017
RECEITA TOTAL	498.562	471.190	462.035	-5,5%	-1,9%
IPI	18.655	14.863	14.014	-20,3%	-5,7%
IR	134.661	127.980	134.492	-5,0%	5,1%
II	15.516	11.353	9.629	-26,8%	-15,2%
IOF	12.641	11.844	11.504	-6,3%	-2,9%
COFINS	78.156	71.499	67.839	-8,5%	-5,1%
PIS-PASEP	20.726	19.333	18.738	-6,7%	-3,1%
CSLL	31.588	31.282	31.506	-1,0%	0,7%
Concessões	1.204	13.624	2.033	1031,4%	-85,1%
Dividendos	2.558	626	1.997	-75,5%	219,0%
Demais	182.858	168.784	170.284	-7,7%	0,9%

Fonte: STN – valores constantes de abr.2017.
Elaboração: Grupo de Conjuntura/Dimac/IPEA

As despesas primárias caíram fortemente – 4,3% na comparação dos primeiros quatro meses de 2017 com igual período do ano passado – mas essa redução parece não sustentável à vista de sua composição: forte expansão dos gastos com pessoal (+7,3%) e benefícios previdenciários (+5,5%) e contração das demais despesas (queda de 45,7%). No caso dos benefícios previdenciários, o aumento é influenciado pela tendência de aumento no número de benefícios em razão da dinâmica demográfica e, em menor medida, pelo pequeno aumento do valor real do salário mínimo, de 1,7% na comparação da média de janeiro a abril de 2017 com igual período de 2016. No caso do aumento dos gastos com pessoal, a razão está nas negociações com diversas

categorias de funcionários públicos federais, feitas ainda ao longo de 2015, mas que o efeito somente se materializou em termos de aumentos salariais a partir do segundo semestre de 2016. Mais recentemente, no final de 2016, outras categorias foram contempladas com aumentos, impactando ainda mais as comparações como início do ano passado (Tabela 4).

TABELA 4
Principais componentes da Despesa do Governo Central
(R\$ em milhões de abr./17 e %)

	Valor Real - Janeiro a Abril			Variação %	
	2015	2016	2017	2015 - 2016	2016 - 2017
1. DESPESA TOTAL	399.085	407.892	390.498	2,2%	-4,3%
1.1 Pessoal e Encargos Sociais	85.195	83.128	89.187	-2,4%	7,3%
1.2 Benefício Previdenciário	151.845	159.149	167.953	4,8%	5,5%
1.3 Outras despesas obrigatórias	78.951	84.450	73.852	7,0%	-12,5%
1.3.1 LOAS + PBF ¹	26.814	26.112	27.215	-2,6%	4,2%
1.3.2 Abono	230	10.119	8.033	4290,1%	-20,6%
1.3.3 Seguro desemprego	16.675	13.347	13.321	-20,0%	-0,2%
1.3.4 Compensação ao RGPS	10.616	9.466	5.991	-10,8%	-36,7%
1.3.5 Subsídios	6.070	13.484	9.409	122,1%	-30,2%
1.3.6 Demais	18.546	11.921	9.884	-35,7%	-17,1%
1.4 Discricionárias (exclusive PBF)	83.094	81.165	59.505	-2,3%	-26,7%
1.4.1 PAC e MCMV	21.097	17.123	5.858	-18,8%	-65,8%
2. Outras Despesas de Custeio e Capital	88.570	111.586	84.740	26,0%	-24,1%
2.1 Outras Despesas de Custeio	71.003	90.983	76.559	28,1%	-15,9%
2.2 Outras Despesas de Capital	17.567	20.603	8.181	17,3%	-60,3%

Fonte: STN – valores constantes de abr.2017.
Nota 1: Valores calculados a partir do SIGA BRASIL.
Elaboração: Grupo de Conjuntura/Dimac/IPEA

As outras despesas obrigatórias, que não pessoal e benefícios previdenciários, sofreram redução de 12,5% em termos reais nos primeiros quatro meses do ano em relação a igual período de 2016. Alguns fatores por detrás desta queda são temporários. Por exemplo, os pagamentos do abono salarial (com peso de 10,8% neste agregado), que normalmente começam a acontecer na segunda metade do ano, em 2015 foram transferidos para o início de 2016, mas em 2017 voltaram ao normal. Isso significa que as comparações do primeiro semestre deste ano com igual período do ano passado mostram uma queda – no caso dos primeiros quatro meses do ano, de 20% em termos reais – que não deve se repetir no segundo semestre.

As despesas com seguro-desemprego (18,0% das outras despesas obrigatórias), por outro lado, mantiveram-se praticamente estáveis no primeiro quadrimestre, não obstante o aumento em cerca de três milhões de pessoas no número de desempregados em relação a janeiro-abril de 2016, indicando que as medidas adotadas em 2015 restringindo o acesso ao benefício podem ter se mostrado efetivas em reduzir a velocidade de expansão registrada até aquele momento (16% a.a., em média, de 2012 a 2014, quando a taxa de desemprego foi, em média, de 7% e a trajetória, inclusive, ligeiramente de-

clinante). Também com efeitos permanentes, a redução das desonerações de contribuição patronal impactou significativamente os gastos com compensação ao RGPS (8,1% das demais obrigatórias), caindo 37% em relação ao primeiro quadrimestre de 2016. Outro componente relevante dentre as demais despesas obrigatórias são os subsídios: correspondem a 12,7% desse agregado e caíram 30% em termos reais. Pela magnitude, destacam-se as reduções dos subsídios ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI), de 18,7%, e os subsídios embutidos nos empréstimos do Pronaf, de 34% reais. As despesas discricionárias caíram 26,7% em termos reais no primeiro quadrimestre relativamente ao mesmo período de 2016. Como destacado na Carta de Conjuntura nº 34, parte dessa queda deveu-se à antecipação de pagamentos feita em dezembro de 2016 e que normalmente seriam liquidados no início de 2017. Destaca-se nessa comparação a redução real de 65,8% nas despesas do PAC e do Minha Casa Minha Vida (MCMV). Embora se referindo a outro critério de desagregação das despesas públicas federais, pode-se decompor essa variação em uma queda de 16% nas “outras despesas de custeio” e de 60% nas “outras despesas de capital”. Desde 2015, as outras despesas de custeio já caíram 12,6% em termos reais quando se consideram os 12 meses acumulados até abril. Nas outras despesas de capital, a queda começou antes, e a redução em relação ao pico registrado em relação a 2014 já é de 43%.

O relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do 2º bimestre alterou a programação financeira que havia sido estabelecida em decreto extemporâneo de março. O contingenciamento de gastos, que havia sido fixado em cerca de R\$ 42 bilhões, foi revisto para um valor menor, de R\$ 39 bilhões (Tabela 5). As receitas tributárias administradas pela RFB foram revistas para baixo em R\$ 8,4 bilhões, sendo compensadas por revisões para cima da arrecadação da Previdência (R\$ 3,8 bilhões) e das receitas não-administradas, de R\$ 11,7 bilhões. Esta última reavaliação reflete principalmente dois fatores: o aumento nas receitas esperadas de concessão de aeroportos e de licitações para exploração de petróleo sob o regime de partilha (+R\$ 7 bilhões) e de royalties e participações decorrentes do aumento do preço do petróleo (+R\$ 2 bilhões). A revisão abrange também as “demais receitas primárias”, no valor de +R\$ 3,5 bilhões, dentre as quais destaca-se o efeito esperado do Programa de Regularização de Débitos Não-Tributários junto às Autarquias e Fundações Públicas Federais e à Procuradoria Geral Federal. A receita líquida esperada para o ano, portanto, aumentou R\$ 7 bilhões.

Pelo lado dos gastos, houve reavaliação para cima das despesas primárias obrigatórias em R\$ 3,7 bilhões, refletindo principalmente as compensações por desoneração da folha ao RGPS (+R\$ 2,6 bilhões), as estimativas de gas-

tos com abono e seguro-desemprego (+R\$ 1,5 bilhão) e nos pagamentos de LOAS (+R\$ 0,5 bilhão). Essas reestimativas foram parcialmente compensadas pela reavaliação para baixo dos pagamentos de benefícios previdenciários (-R\$ 0,8 bilhão) associados ao maior controle na concessão de auxílios-doença. Como decorrência de todas as reavaliações, constata-se um hiato de cerca de R\$ 3 bilhões entre o déficit previsto e a meta para o ano.

TABELA 5
Resultado do Governo Central
 (R\$ em milhões de abr./17 e %)

Itens	Jan-Abr.		LOA 2017	Jan-Dez			Var. % Realizado / Previsto na Avaliação 2º bim.
	Realizado	Var (%) ano anterior		Avaliação do 1ºbim.	Avaliação Extemporânea de Março	Avaliação do 2ºbim.	
1. Receita Primária Total	462.052	-1,9	1.422.816	1.367.475	1.378.810	1.386.024	33,3
RGPS e líquida de incentivos fiscais	294.586	-0,5	881.588	847.526	848.751	840.364	35,1
Arrecadação Líquida para o RGPS	115.783	-3,3	381.110	371.737	371.737	375.599	30,8
Receitas Não-Administradas pela RFG/MF	51.683	-6,4	160.119	148.213	158.323	170.061	30,4
2. Transferências aos Entes Subnacionais por Repartição de Receita	77.161	7,3	235.358	234.787	234.788	234.916	32,8
3. Receita Líquida de Transferências (1-2)	384.891	-3,6	1.187.458	1.132.688	1.144.022	1.151.108	33,4
4. Despesas Primárias	390.498	-4,3	1.326.450	1.329.857	1.283.022	1.286.719	30,3
Obrigatórias	324.607	1,0	1.050.234	1.053.641	1.048.361	1.052.058	30,9
Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo	65.891	-23,8	276.216	276.216	234.661	234.661	28,1
5. Resultado Primário	-5.607	-34,7	-138.992	-197.169	-139.000	-135.611	4,1
6. Compensação resultado Estatais Federais	-	-	0	0	0	-243	
7. Meta Fiscal	-	-	-139.000	-139.000	-139.000	-139.000	

Fonte: STN e Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – valores constantes de abr.2017.
 Elaboração: Grupo de Conjuntura/Dimac/IPEA

Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

José Ronaldo de Castro Souza Júnior – Diretor
Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti – Diretor Adjunto



Grupo de Conjuntura

Equipe Técnica:

Christian Vonbun
Estêvão Kopschitz Xavier Bastos
Francisco Eduardo de Luna e Almeida Santos
Leonardo Mello de Carvalho
Marco Aurélio Alves de Mendonça
Marcelo Nonnenberg
Maria Andréia Parente Lameiras
Mônica Mora Y Araujo de Couto e Silva Pessoa
Paulo Mansur Levy
Vinicius dos Santos Cerqueira
Sandro Sacchet de Carvalho

Equipe de Assistentes:

Augusto Lopes dos Santos Borges
Beatriz Cordeiro Araújo
Felipe dos Santos Martins
Luciana Pacheco Trindade Lacerda

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.