

6 FINANÇAS PÚBLICAS

SUMÁRIO

O resultado primário da União no período janeiro-maio foi de R\$ 18,7 bilhões, o que corresponde a 47,9% dos R\$ 39 bilhões previstos pelo Decreto nº 8.261/2014 para os primeiros oito meses do ano e a 23,1% dos R\$ 80,77 bilhões previstos para 2014 como um todo. Esse resultado foi especialmente negativo no mês de maio, quando houve *deficit* de R\$ 11 bilhões. Com isso, o *superavit* primário do governo consolidado, medido pelo Banco Central do Brasil (BCB), reduziu-se para o equivalente a 1,52% do produto interno bruto (PIB) nos doze meses até maio. Nesse mesmo período, as receitas com concessões e dividendos somaram o equivalente a 0,88% do PIB.

A exemplo do que se verificou ao longo de todo o ano passado, a queda do *superavit* primário resulta de um crescimento das receitas do governo federal inferior ao das despesas, embora a diferença entre as duas tenha diminuído sensivelmente neste ano. Nos doze meses encerrados em maio, as receitas (líquidas de concessões e dividendos) tiveram variação real de 4,2%, ao passo que as despesas cresceram 6,4%. Se as despesas referentes ao auxílio oficial à Câmara de Desenvolvimento Energético (que já somam R\$ 3,3 bilhões no ano) forem excluídas, o crescimento das despesas reduz-se para 5,2%.

Em linhas gerais, parece correto afirmar que o quadro fiscal do governo federal tem permanecido essencialmente estável. Ainda assim, o cumprimento da meta divulgada em fevereiro deste ano (1,55% do PIB), sem maiores elevações nas receitas não recorrentes projetadas, irá requerer – mesmo na ausência de choques negativos na conta de energia elétrica – uma pequena aceleração da arrecadação tributária no segundo semestre do ano. Esta aceleração parece plausível, entretanto, tendo em vista a nova reabertura do Programa de Recuperação Fiscal (Refis) – agora estendido para cobrir as dívidas tributárias incorridas até 2013 – anunciada em junho passado.

PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O Decreto nº 8.261, publicado no *Diário oficial da União* (DOU) em 30 de maio de 2014, manteve a projeção para o *superavit* primário da União para o ano de 2014 que constava no Decreto nº 8.197, de 20 de fevereiro deste ano. De acordo com ambos os decretos, o *superavit* primário efetivo do governo federal em 2014 será de R\$ 80,77 bilhões, ou 1,55% do PIB nominal (R\$ 5,211 trilhões) previsto para o ano pelo Ministério da Fazenda e do Planejamento.

Na apresentação do Decreto nº 8.197/2014, os ministros esperavam, ainda, que os estados e municípios tivessem, em conjunto, um *superavit* primário da ordem de R\$ 18,2 bilhões (ou 0,35% do PIB esperado) em 2014, de modo a garantir para o setor público consolidado um *superavit* primário em torno de R\$ 99 bilhões, ou 1,9% do PIB.

De acordo com os dados recém-lançados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o *superavit* primário da União acumulado até 31 de maio do corrente ano foi de R\$ 18,7 bilhões. Este valor corresponde a 47,9% dos R\$ 39 bilhões previstos pelo Decreto nº 8.261/2014 para os primeiros oito meses do ano e a 23,1% dos R\$ 80,77 bilhões previstos para 2014 como um todo. Por sua vez, os dados do BCB dão conta de que o *superavit* primário acumulado por estados e municípios

(incluindo as respectivas empresas estatais) até maio de 2014 havia sido de R\$ 14,66 bilhões, ou 80,5% da meta anual prevista em fevereiro passado.

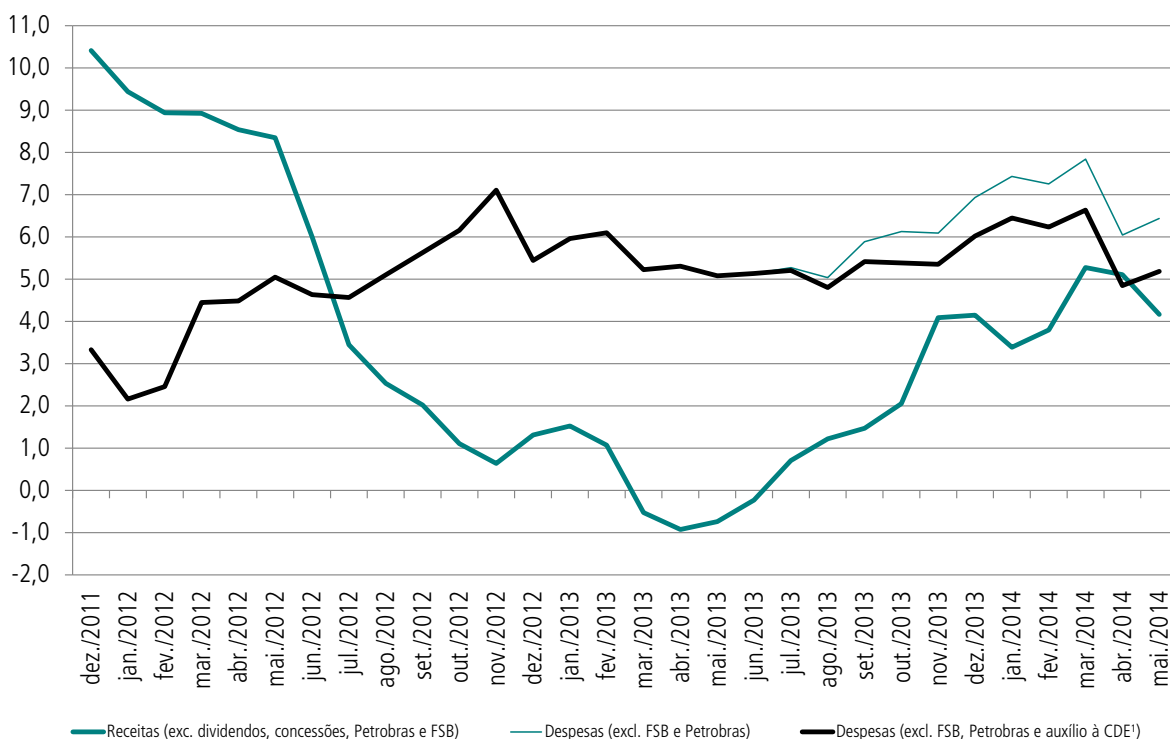
Registre-se que decretos de programação orçamentária não substituem – nem alteram formalmente – a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014, aprovada em 24 de dezembro de 2013. De acordo com esta última lei, a meta cheia do *superavit* primário do governo central é de R\$ 116,1 bilhões (ou 2,15% do PIB esperado de R\$ 5,4 trilhões), podendo o governo abater deste valor até R\$ 58 bilhões em investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e mais R\$ 9 bilhões em desonerações fiscais, totalizando 1,24% do PIB esperado em abatimentos. Os últimos decretos de programação orçamentária têm cumprido, assim, o papel de explicitar para os agentes econômicos a disposição do governo de perseguir uma meta de superavit primário superior ao mínimo permitido pela LDO 2014 – abatendo da meta “cheia” do governo federal apenas R\$ 35,3 bilhões dos R\$ 67 bilhões legalmente permitidos.

GOVERNO FEDERAL

A despeito da tendência de recuperação da arrecadação tributária verificada no último ano – após as desonerações ocorridas no biênio 2012-2013 e com a ajuda do relançamento de um programa de refinanciamento de dívidas tributárias em 2013 – e do esforço de contenção das despesas primárias verificado em 2014, os gastos primários, exclusive Fundo Soberano do Brasil (FSB) e Petrobras, continuam crescendo em ritmo superior ao das receitas primárias, exclusive concessões, dividendos, Petrobras e FSB (gráfico 6.1). Ressalte-se que os gastos com o auxílio às distribuidoras de energia elétrica – de R\$ 3,3 bilhões entre janeiro e maio deste ano – têm contribuído para esse resultado.

GRÁFICO 6.1

Taxas de crescimento reais, acumuladas em doze meses, das receitas (exclusive dividendos, concessões, Petrobras e FSB) e despesas primárias federais (exclusive FSB e Petrobras) (dez./2011-abr./2014)



Fonte: STN.

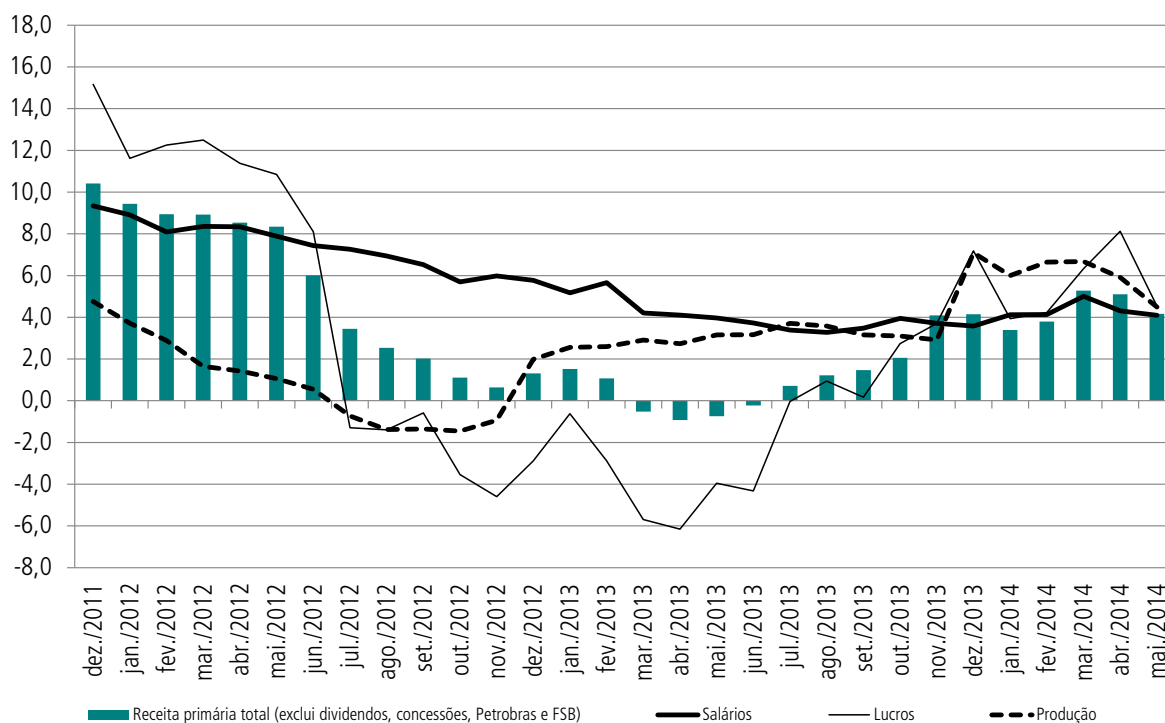
Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

Nota: ¹ Conta de Desenvolvimento Energético.

Do lado das receitas, a queda verificada na arrecadação nos últimos meses reflete os efeitos do fraco desempenho da atividade econômica sobre a arrecadação dos tributos incidentes sobre os lucros – isto é, do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das pessoas jurídicas – e também dos principais tributos incidentes sobre a produção (gráfico 6.2). Do lado dos gastos, a desaceleração reflete principalmente a diminuição do ritmo de crescimento das transferências às famílias – por conta do pequeno aumento real dado ao salário mínimo (SM) em 2014 em virtude do mau desempenho do PIB em 2012 –, em parte contrabalançada pelo crescimento vigoroso das despesas com o PAC e demais investimentos e das outras despesas de custeio e capital exclusive Programa Bolsa Família (PBF) e PAC e demais investimentos.

GRÁFICO 6.2

Crescimento real das receitas primárias federais, acumuladas em doze meses, segundo os principais componentes (dez./2011-mai/2014)



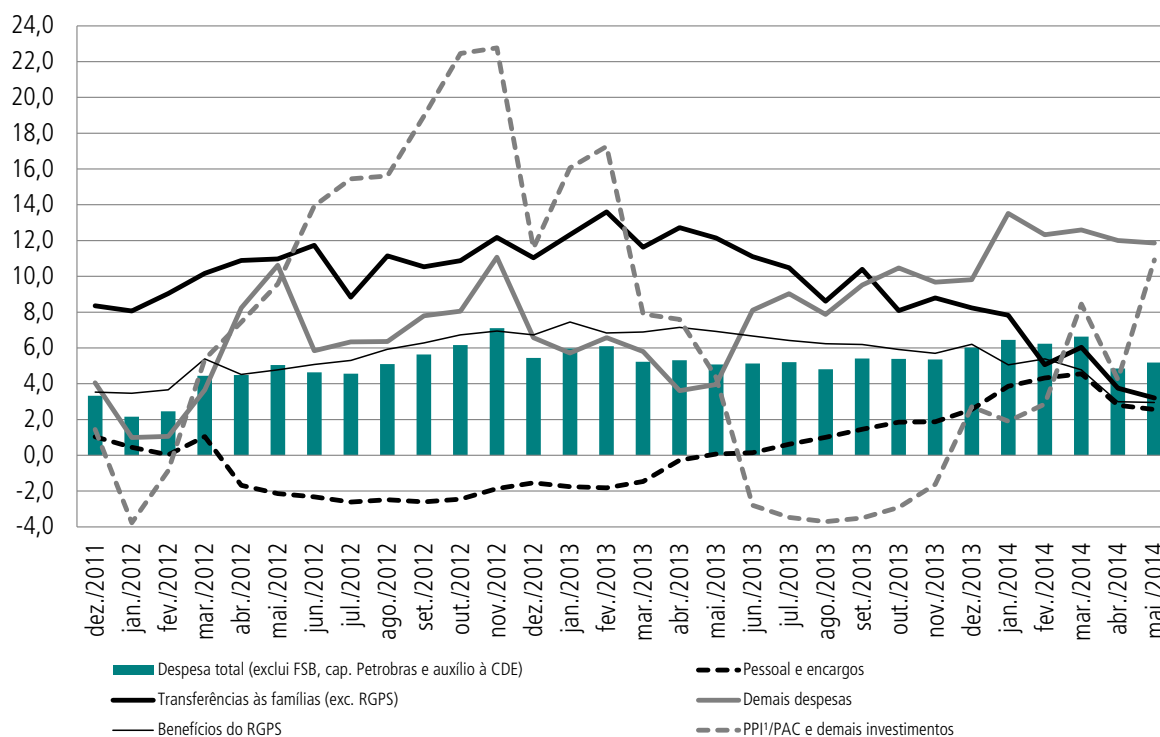
Fonte: STN.

Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

Ressalte-se que o item outras despesas de custeio e capital exclusive PAC e demais investimentos e PBF inclui, desde 2012, as despesas da União com a compensação do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) por conta das Leis nº 12.546/2011 e nº 12.715/2012. Estas leis eximem vários setores econômicos de recolherem contribuições previdenciárias (desonerando, assim, as respectivas folhas de pagamentos), substituindo-as por tributos incidentes sobre o faturamento desses setores. As compensações previstas nas citadas leis são essencialmente contábeis – isto é, dinheiro que o governo federal paga a si mesmo –, mas têm crescido consideravelmente, passando de menos de R\$ 2 bilhões em 2012 para R\$ 9 bilhões em 2013 e cerca de R\$ 17 bilhões (já empenhados) em 2014. Note-se, ainda, que o item outras despesas de custeio e capital exclusive PAC e demais investimentos e PBF inclui também as transferências do Fundo Nacional de Saúde para os estados e municípios, cujas despesas têm crescido rapidamente, passando de R\$ 32,12 bilhões em 2012 para R\$ 52,87 bilhões em 2013 em termos nominais (gráfico 6.3).

GRÁFICO 6.3

Crescimento real das despesas primárias federais, acumuladas em doze meses, segundo os principais componentes (dez./2011-maio/2014)



Fonte: STN.

Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

Nota: ¹ Projeto Piloto de Investimento.

Uma análise das revisões nas projeções de receitas feitas pelo governo federal nos três decretos de programação orçamentária divulgados neste ano mostra uma pequena frustração de receitas nos dois primeiros bimestres do ano, compensada pelo aumento nas projeções da arrecadação no segundo semestre. Com o fraco desempenho da atividade econômica nos dois primeiros trimestres e a prorrogação do desconto do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para automóveis e móveis até o final do ano, não é possível projetar um quadro confortável para a arrecadação federal recorrente ao longo de 2014. Daí, em grande medida, a decisão de reabrir até 25 de agosto (Lei nº 12.996/2014) o Refis, estendendo-o para dívidas incorridas até 2013. Crucial para o fechamento das contas da União no ano passado, este programa deve se encarregar do aumento necessário da receita também em 2014 (tabelas 6.1, 6.2 e 6.3).

Do lado dos gastos, cumpre destacar o esforço da União em comprimir as despesas não diretamente associadas às ações prioritárias do governo nas áreas de saúde, educação, transferências de renda às famílias e PAC. Registre-se, ainda, que o baixo reajuste do SM em 2014 contribuiu para reduzir o crescimento das transferências públicas às famílias nos últimos trimestres (tabela 6.2). O lado negativo fica por conta das incertezas associadas ao efetivo tamanho do auxílio às distribuidoras de energia elétrica.

TABELA 6.1

Crescimento real das receitas primárias federais por componentes, em relação ao mesmo período do ano anterior: dados trimestrais e anuais (últimos três anos) e pesos dos componentes em relação à receita total e ao PIB

(Em %)

Período	Receita primária federal total (RPFT)	Salários (IRRF ¹ trabalho + salário educação + previdência)	Lucros (CSLL + IRPJ)	Produção (Cofins ² + PIS ³ /PASEP ⁴ + IPI)	Importação	Operações financeiras (CPMF ⁵ + IOF ⁶)	Dividendos, concessões, FSB e Petrobras	Outras
1 ^a trimestre/2012	7,55	7,32	13,49	0,96	11,24	15,04	46,04	8,69
2 ^a trimestre/2012	-0,99	7,18	-6,84	4,07	16,84	-7,80	-61,61	-15,11
3 ^a trimestre/2012	-1,90	4,71	-19,48	1,17	10,66	-18,25	61,20	-22,10
4 ^a trimestre/2012	6,89	4,40	-0,11	3,62	4,50	-16,00	330,52	-2,24
1 ^a trimestre/2013	-2,24	0,85	-1,00	2,11	11,23	-17,61	-81,09	-10,86
2 ^a trimestre/2013	4,39	4,97	9,30	2,55	8,87	-10,55	156,12	-7,12
3 ^a trimestre/2013	2,58	4,29	0,50	0,33	15,98	-8,27	-13,39	11,81
4 ^a trimestre/2013	8,64	4,40	28,53	18,53	13,74	-4,22	-23,08	-5,72
1 ^a trimestre/2014	5,68	6,93	-3,24	2,01	9,61	-7,85	487,41	17,81
Em % da RPFT	-	35,02	23,74	22,83	4,35	2,24	2,17	9,65
Em % do PIB	25,07	8,78	5,95	5,72	1,09	0,56	0,54	2,42
Crescimento real acumulado em relação ao mesmo período de anos anteriores								
Jan.-maio/ 2011	7,86	15,26	6,54	3,52	22,23	-18,88	-7,46	2,01
Jan.-maio/ 2012	2,08	7,29	0,51	2,16	3,57	-22,75	6,02	-6,22
Jan.-maio/ 2013	1,94	4,21	-2,47	-1,96	4,28	-9,50	82,40	6,67

Fonte: STN.

Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

Notas: ¹ Imposto de Renda Retido na Fonte.² Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.³ Programa de Integração Social.⁴ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.⁵ Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira.⁶ Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros.

TABELA 6.2

Crescimento real das despesas primárias federais em relação ao mesmo período do ano anterior, desagregadas por componentes: dados trimestrais e anuais (últimos três anos) e pesos dos componentes em relação à despesa total e ao PIB

(Em %)

Período	Despesa Primária Federal Total (DPFT) ¹	Pessoal e encargos sociais	Transferências às famílias (exc. RGPS)	Benefícios previdenciários (RGPS)	Subsídios e subvenções econômicas	PAC e demais investimentos	Outras despesas de custeio e capital (exclusive PBF e PAC e demais investimentos)	Outras	Transferências obrigatórias a estados e municípios
1º trimestre/2012	5,81	-2,35	12,69	6,90	57,41	23,94	1,76	-1,86	3,99
2º trimestre/2012	7,63	-2,47	13,92	7,43	23,04	40,84	5,54	-5,32	2,50
3º trimestre/2012	5,11	-1,15	8,98	7,26	-71,38	9,83	10,19	-0,71	-3,99
4º trimestre/2012	3,49	-0,28	9,84	5,45	-12,63	-13,63	12,35	-4,13	-3,68
1º trimestre/2013	4,88	-2,06	15,05	7,52	-36,26	5,48	8,20	4,37	0,27
2º trimestre/2013	7,09	4,13	11,43	7,63	-12,67	-5,50	18,57	11,65	-4,48
3º trimestre/2013	8,01	4,11	6,95	5,48	121,76	5,26	8,47	4,13	7,69
4º trimestre/2013	7,49	3,91	1,23	5,55	-19,34	7,48	14,52	-26,57	-6,47
1º trimestre/2014	8,75	6,20	4,80	1,46	-35,94	31,01	19,09	-9,64	10,87
Em % da DPFT	-	22,10	10,58	36,78	0,84	8,27	19,64	1,78	-
Em % do PIB	19,27	4,26	2,04	7,09	0,16	1,59	3,79	0,34	4,72
Crescimento real acumulado em relação ao mesmo período de anos anteriores									
Jan.-maio/2011	18,84	-2,04	29,23	14,23	-6,53	67,40	36,11	-12,27	10,90
Jan.-maio/2012	11,09	1,26	15,58	6,76	-46,24	32,25	26,01	-10,13	5,19
Jan.-maio/2013	4,82	0,63	0,83	-0,63	-18,80	25,63	13,95	97,17	8,75

Fonte: STN.

Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

Nota: ¹ Exclui FSB, capitalização da Petrobras e auxílio à CDE.

TABELA 6.3

Crescimento real das transferências federais às famílias em relação ao mesmo período do ano anterior, desagregadas por componentes: dados trimestrais e anuais (últimos três anos) e pesos dos componentes em relação à despesa total e ao PIB

(Em %)

Período	Transf. às famílias (1) + (2) + (3) + (4)	Benefícios do RGPS (1)	Abono e seguro-desemprego (2)	Benefícios da Loas ¹ e RMV ² (3)	PBF (4)
1º trimestre/2012	8,05	6,90	5,98	11,95	25,16
2º trimestre/2012	8,70	7,43	19,37	12,84	7,88
3º trimestre/2012	7,68	7,26	4,96	12,54	16,57
4º trimestre/2012	6,34	5,45	6,38	7,85	19,13
1º trimestre/2013	9,08	7,52	21,69	6,85	18,36
2º trimestre/2013	7,51	6,50	8,56	10,67	17,03
3º trimestre/2013	5,84	5,48	7,00	7,31	6,31
4º trimestre/2013	4,65	5,55	-3,60	7,44	1,52
1º trimestre/2014	2,19	1,46	13,60	1,62	-3,52
Em % das TFs	-	77,66	9,14	7,85	5,34
Em % do PIB	9,13	7,09	0,83	0,72	0,49
Crescimento real acumulado em relação ao mesmo período de anos anteriores					
Jan.-maio/ 2011	17,17	14,23	30,45	23,42	36,72
Jan.-mai/ 2012	8,55	6,76	20,41	9,86	17,50
Jan.-maio/ 2013	-0,32	-0,63	2,64	0,57	-1,38

Fonte: STN.

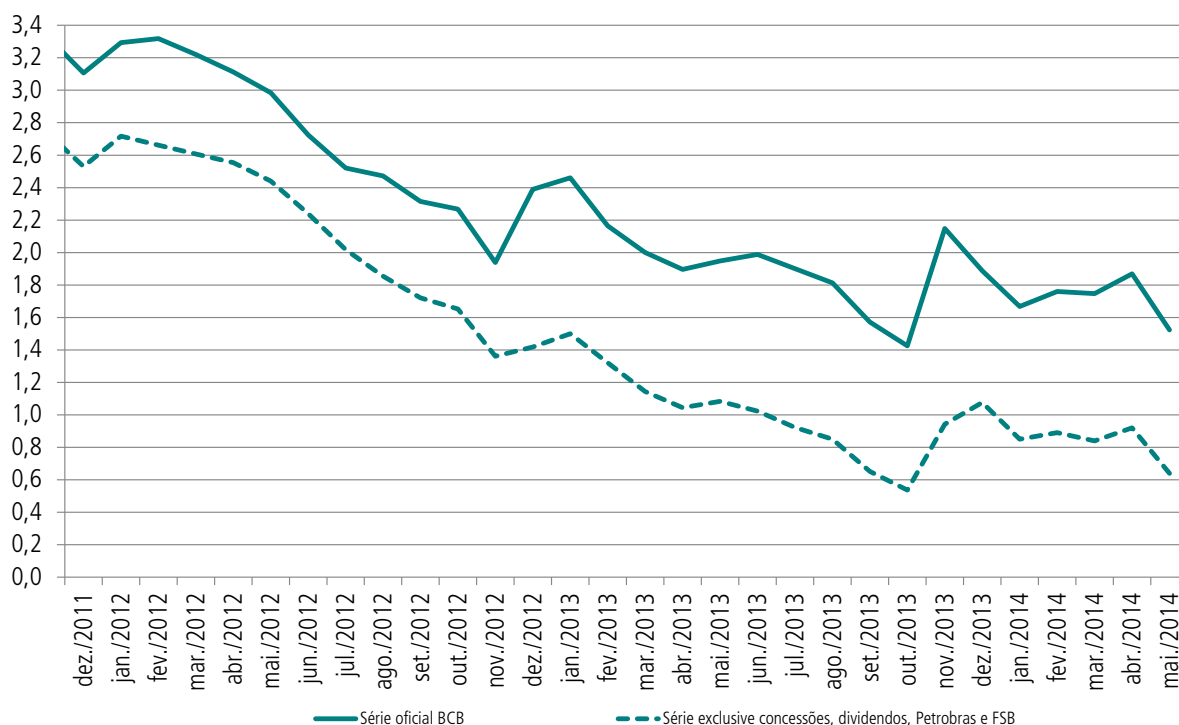
Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

Notas: ¹ Lei Orgânica da Assistência Social.² Renda mensal vitalícia.

GRÁFICO 6.4

Evolução recente do *superavit* primário do governo federal (dez./2011-maio/2014)

(Em % do PIB)



Fonte: BCB e STN.

Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

GOVERNOS SUBNACIONAIS

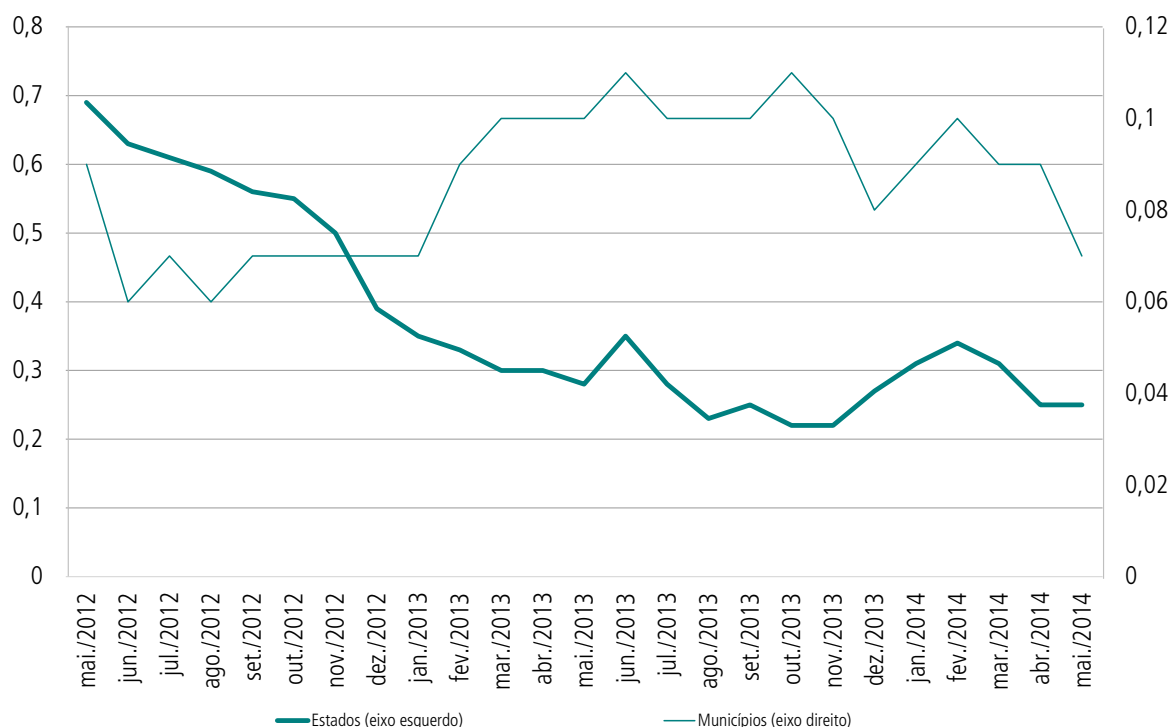
Tal como o *superavit* primário do governo federal, o *superavit* primário dos governos subnacionais tem flutuado relativamente pouco nos últimos trimestres, em torno de um patamar de 0,35% do PIB, de acordo com o BCB – compatível, portanto, com a projeção feita pelos ministérios da área econômica em fevereiro deste ano (gráfico 6.5).

Infelizmente, a STN ainda não disponibiliza o detalhamento “acima da linha” dos resultados primários dos governos subnacionais. Uma aproximação – admitidamente imperfeita – desse detalhamento pode, entretanto, ser obtida por meio da consolidação dos dados dos *Relatórios resumidos de execução orçamentária* (RREOs) divulgados bimestralmente pelos estados e municípios brasileiros. A aproximação é imperfeita porque os dados desses relatórios são baseados em conceitos orçamentários – por oposição ao critério “de caixa” utilizado nas LDOs para fixar a meta de superavit primário – e porque subsistem diferenças de interpretação dos conceitos da contabilidade pública entre os vários estados e municípios, diferenças essas que devem necessariamente ser identificadas e corrigidas em estimativas mais refinadas.

GRÁFICO 6.5

Evolução recente do *superavit* primário dos governos estaduais e municipais (2012-2014)

(Em % do PIB)



Fonte: BCB e STN.

Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

Conquanto parciais, os dados dos RREOs mais recentes, disponíveis para todos os estados até o segundo bimestre de 2014, reforçam o quadro de acomodação sugerido pelos números do BCB. Como apontado em seguidas edições da *Carta de conjuntura*, a dinâmica recente das finanças públicas estaduais tem sido marcada por fortes aumentos nas despesas – particularmente na rubrica pessoal e encargos sociais – em meio a um contexto de crescimento apenas moderado das receitas estaduais. Os últimos dados disponíveis apontam, entretanto, para uma melhora no ritmo de crescimento das receitas estaduais e um arrefecimento no ritmo de aumento nas despesas dos estados com pessoal e encargos sociais – arrefecimento esse parcialmente contrabalançado por forte elevação no ritmo dos investimentos (tabela 6.4).

Sobre os dados da tabela 6.4, é importante compreender que os principais itens de receita dos estados são o ICMS e as transferências correntes recebidas do governo federal, notadamente o FPE. Ambos cresceram mais rapidamente no último quadrimestre do que haviam crescido em 2013. Os demais tributos estaduais são significativamente menores que o ICMS – somados não chegam a um quarto deste último. Ainda assim, ressalta-se que o alto crescimento da receita do IRRF dos funcionários públicos estaduais, que por determinação constitucional fica com os estados, já era esperado à luz do alto crescimento verificado nas despesas dos estados com pessoal e encargos sociais. Assim como o baixo crescimento do IPVA, que reflete o mau momento da indústria automobilística. A receita do ITCDD é pequena, mas tem crescido significativamente na última década, já atingindo 1,2% da receita total do ICMS (contra 0,6% em 2006).

TABELA 6.4

Taxas de crescimento de itens selecionados de receitas e despesas dos estados

(Em %)

	2012-2011	2013-2012	Jan.-abr./2013/ jan.-abr./2012	Jan.-abr./2014/ jan.-abr./2013
1 Receita primária total	3,36	3,19	0,88	4,24
1.1 Receita tributária total	3,23	2,35	1,07	3,88
1.1.1 Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS)	2,52	0,37	0,35	2,31
1.1.2 Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA)	3,94	-0,98	0,80	1,85
1.1.3 IRRF	8,97	9,81	8,22	8,88
1.1.4 Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD)	16,90	9,03	-1,32	6,60
1.1.5 Demais tributos	6,56	-2,88	0,06	1,46
1.2 Transferências correntes	-1,00	-0,59	-1,58	7,86
1.2.1 Cota parte do Fundo de Participação dos Estados (FPE)	-3,82	-1,71	-6,66	9,21
1.2.2 Demais transferências correntes	0,67	0,06	0,86	7,83
2 Despesas primárias totais	5,38	6,87	4,77	9,38
2.1 Pessoal e encargos sociais	12,40	13,07	13,74	7,64
2.2 Transferências constitucionais/legais	-0,22	3,11	3,78	3,55
2.3 Investimentos	-0,24	34,35	-14,61	96,08

Fonte: RREOs dos estados.

Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

Registre-se, por fim, que os itens de receita apresentados na tabela 6.1 não esgotam a totalidade das receitas estaduais, que englobam, ainda, receitas de capital, previdenciárias etc. Sobre os itens (igualmente selecionados) das despesas estaduais, cumpre destacar o arrefecimento, na margem, do crescimento dos gastos com pessoal e encargos sociais que, não obstante, se mantém bem acima do crescimento das receitas totais dos estados. E o elevado crescimento das despesas de investimento, já esperado em se tratando de um ano eleitoral – mas, ainda assim, muito mais pronunciado que o aumento verificado nos investimentos da União.

DÍVIDA PÚBLICA

O quadro de estabilidade sugerido nas seções anteriores mantém-se nos números da dívida bruta do governo geral. Esta fechou o mês de maio em 58% do PIB – essencialmente o mesmo valor verificado em julho de 2012 e a mesma média constatada nos últimos doze meses. O endividamento líquido cresceu 1,3 ponto percentual (p.p.) do PIB entre janeiro e maio deste ano, mas isso ocorreu apenas por conta da valorização de 9,23% do real ante o dólar no período em questão. Note-se que o número de janeiro foi o menor da série histórica disponibilizada pelo BCB (que se inicia em dezembro de 2001), precisamente devido à forte desvalorização do real ocorrida na segunda metade de 2013. O movimento recente, que traz a dívida líquida do setor público (DLSP) para o mesmo patamar verificado em outubro do ano passado, apenas impediu a DLSP de continuar testando seus mínimos históricos no período que se seguiu à crise asiática no final do século passado.

