

ESPERANDO AS REFORMAS

Chegamos ao 5º ano consecutivo de déficit primário do Setor Público Consolidado. O resultado deverá ser melhor do que a meta em 2018, mas, sem reformas que equacionem a questão previdenciária e deem maior flexibilidade para a fixação de despesas, as contas irão permanecer no vermelho por mais tempo.

Acompanhar as finanças públicas tem sido uma tarefa desgastante. Temos sido repetitivos em ressaltar os sucessivos *déficits* primários, o crescimento assombroso da despesa primária, a trajetória galopante da dívida pública, a margem reduzida para investimentos públicos, a rigidez orçamentária excessiva e a conseqüente insustentabilidade fiscal.

Neste Balanço 2018 & Perspectivas 2019, mais uma vez, chamamos atenção para alguns dos desafios fiscais que ainda temos que enfrentar se quisermos colocar as finanças públicas nos eixos.

Acreditamos que o Setor Público Consolidado apresentará *déficit* primário de 1,5% do PIB no fechamento de 2018, abaixo da meta para este ano (2,2% do PIB) e inferior ao registrado em 2017 (1,7% do PIB). Mesmo que haja uma melhora de curto prazo, causada pela elevação da arrecadação tributária com a recuperação cíclica da economia e de algumas receitas atípicas, o problema é estrutural. O governo eleito parece mais comprometido com o fiscal. Contudo, quando se trata da administração pública e da dificuldade de realizar o ajuste necessário, devemos ter sempre um pé atrás.

Para 2019, o cumprimento da meta de 1,75% de *déficit* também não deverá ser problema. O teto dos gastos será mantido de forma que o aumento das receitas levará gradualmente a um *déficit* mais contido. Projetamos primário negativo em 1,3% do PIB no fim do próximo ano, em nosso cenário base. Com isso, a dívida pública deve continuar se expandindo, com a DBGG chegando a 78,5% do PIB em nosso cenário base para o encerramento de 2019, valor muito elevado para o padrão dos emergentes. Só haverá a contenção desse avanço com o retorno do *superávit* primário.

A situação é ainda mais complicada para o Rio Grande do Sul. O Estado ainda não aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal, portanto os atrasos nos pagamentos de servidores e fornecedores, que marcaram os últimos exercícios, tendem a continuar em 2019. A causa disso é um crescimento desproporcional das despesas ao longo dos anos, gerando seguidos *déficits* orçamentários e estrangulando o fluxo de caixa. Se o Rio Grande do Sul fosse uma empresa, já teria fechado suas portas há tempos.

É difícil enxergar um horizonte positivo para as finanças gaúchas. O Estado está com os limites da Lei Responsabilidade Fiscal para a dívida consolidada líquida e despesa com pessoal estourados, um rombo previdenciário astronômico e ainda depende da postergação das alíquotas de ICMS majoradas para se financiar. Se nada for feito para modificar o comportamento da despesa, a situação só tende a piorar em função da questão demográfica e do aumento do número de servidores inativos.

Setor Público Consolidado

Considerando os dados disponíveis até a elaboração deste documento, observou-se uma melhora nos indicadores de curto prazo. O *déficit* primário do Setor Público Consolidado¹ no acumulado de janeiro a setembro deste ano foi de R\$ 59,3 bilhões, o que representa uma redução em relação aos R\$ 85,9 bilhões verificados no mesmo período de 2017 (à preços constantes).

Decompondo o resultado, nota-se que a melhora é fruto de dois movimentos: (i) a redução do *déficit* do Governo Central² (de R\$ 105,7 bilhões para R\$ 76,9 bilhões); e (ii) a expansão do *superávit* das empresas estatais (de R\$ 1,2 bilhões para R\$ 3,3 bilhões). No primeiro caso, a melhora do *superávit* do Governo Federal foi fundamental, já que o *déficit* do INSS cresceu de R\$ 148,6 bilhões no acumulado até setembro de 2017 para R\$ 157,1 bilhões no mesmo período deste ano. No caso das estatais, a melhora se deu tanto em nível federal quanto nos entes subnacionais. Assim, a influência da redução do *superávit* dos governos regionais sobre o resultado do setor público consolidado foi compensada. Tais números podem ser observados na Tabela 7.1.

Tabela 7.1. Resultado Primário do Setor Público Consolidado

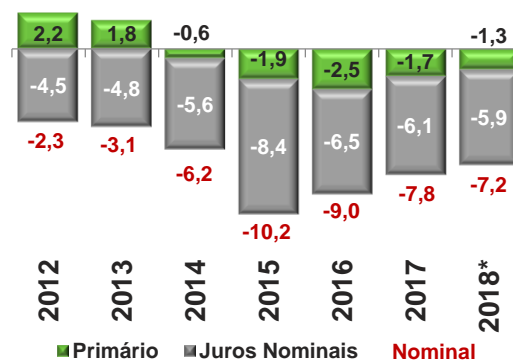
(Acumulado no ano jan-set – Em R\$ bilhões constantes – IPCA set/18)

	2017	2018
Governo Central	-105,7	-76,9
Federal	-105,0	-76,4
Federal s/ INSS	43,6	80,6
INSS	-148,6	-157,1
Banco Central	-0,7	-0,5
Estados	14,4	11,7
Municípios	4,3	2,6
Empresas Estatais	1,2	3,3
Federais	-0,5	0,8
Estaduais	1,7	2,3
Municipais	0,0	0,1
Setor Público Consolidado	-85,9	-59,3

Fonte: BCB. Elaboração: FIERGS/UEE.

Gráfico 7.1. Resultado Fiscal do Setor Público Consolidado

(Em % do PIB)



Fonte: BCB. Elaboração: FIERGS/UEE. Para 2018, o resultado é o acumulado em 12 meses até setembro.

Como esperado, a saída da recessão tem gerado uma melhora gradual nos resultados primários. O Gráfico 7.1 apresenta o resultado acumulado em 12 meses em percentual do PIB. Nota-se que o *déficit* se estabilizou no meio do ano passado, terminando 2017 em 1,7% do PIB (R\$ 110,5 bilhões), abaixo da meta de 2,4% (R\$ 163,1 bilhões) definida pela LDO. Em setembro de 2018 (último dado), o valor caiu para 1,3% do PIB, e a expectativa é que essa tendência continue nos próximos meses. Isso acontece porque a elasticidade das receitas às variações na atividade econômica é maior do que um, o que implica que quando o PIB cresce 1,0%, por exemplo, a arrecadação de tributos cresce em uma taxa maior. Dessa forma, a tendência é que o *déficit* primário caia no curto prazo, em resposta a recuperação cíclica da economia.

Os juros nominais também recuaram na comparação com 2017. A causa mais imediata foi o ciclo de redução da taxa Selic, que tem diminuído gradualmente o custo da dívida pública. Nos

¹ O Setor Público Consolidado é composto pelo setor público não financeiro do país. Entram na conta, portanto, Governo Federal (com INSS), Governos Regionais, Empresas Estatais regionais e federais (sem contar Eletrobrás e Petrobrás) e o Banco Central.

² O resultado do Governo Central é composto do resultado agregado do Governo Federal (com INSS) e do Banco Central.

últimos meses, contudo, houve uma piora marginal em decorrência da desvalorização cambial de setembro e do aumento nos juros pré-fixados com os riscos eleitorais.

Com isso, o resultado nominal continuou a sua tendência de melhora. Após atingir incríveis 10,7% do PIB no auge da recessão em 2016, o *déficit* foi de 7,2% do PIB no acumulado em 12 meses até setembro deste ano.

Dívida Pública

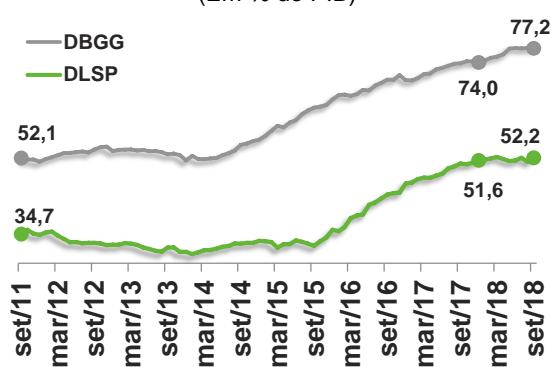
Em decorrência dos *déficits* primários recorrentes, a dívida pública manteve sua escalada em 2018. Após fechar 2017 em 74,0% do PIB, a Dívida Bruta do Governo Geral³ (DBGG) acelerou para 77,2% do PIB em 2018, segundo o último dado disponível (setembro). Entre as principais causas da aceleração no ano estão a incorporação de juros nominais (aumento de 4,6 p.p.), o efeito da desvalorização cambial (aumento 0,9 p.p.), as emissões líquidas da dívida (aumento de 0,4 p.p.) e o crescimento do PIB nominal (redução de 2,5 p.p.).

A Dívida Líquida do Setor Público não financeiro (DLSP), por sua vez, avançou 0,6 p.p. do PIB em relação ao fim de 2017. Com isso, a DLSP saiu de 51,6% do PIB em dezembro de 2017 para 52,2% do PIB em setembro de 2018. Esse avanço até setembro refletiu, essencialmente, a incorporação de juros nominais (aumento de 4,5 p.p.), o *déficit* primário (aumento de 0,9 p.p.), o efeito da desvalorização cambial acumulada de 21% (redução de 3,1 p.p.) e o efeito do crescimento do PIB nominal (redução de 1,8 p.p.).

Nota-se aqui uma questão interessante: enquanto a desvalorização do câmbio ao longo do ano contribuiu para retardar o avanço da DLSP, ela influenciou positivamente a DBGG. Isso aconteceu por causa do efeito que a desvalorização cambial tem sobre o cálculo das reservas internacionais (em dólares). Quando ocorre uma depreciação do Real, o valor das reservas em moeda nacional aumenta. Isso implica em redução da DLSP, um conceito líquido que, por definição, desconta os ativos públicos do passivo bruto. Já no caso da DBGG, não entram no *cômputo* os ativos do governo. Logo, a desvalorização cambial gera apenas um aumento na dívida pública indexada ao dólar⁴.

Gráfico 7.2. Dívida Pública

(Em % do PIB)



Fonte: BCB.

Gráfico 7.3. Comparação internacional – 2017

(DBGG em % do PIB – Conceito FMI*)



Fonte: FMI e BCB apud. Apresentação da Secretária do Tesouro Nacional em 19/07/2018, no Seminário da IFI. * Por opção, a DBGG mostrada no Gráfico foi calculada segundo a metodologia do FMI, a exceção da dívida brasileira, cuja metodologia utilizada foi a do BCB, visando a coerência com o valor da DBGG apresentado no Gráfico anterior.

³ O Governo Geral é composto do Governo Federal (com INSS) e dos Governos Regionais.

⁴ Para uma discussão acerca do nível adequado de reservas internacionais, ver o Capítulo 5 – Setor Externo e Câmbio.

Como bem ilustrado pelo Gráfico 7.2, a dívida pública continuou sua expansão em 2018. É pertinente, diante desse contexto, comparar o tamanho da dívida bruta brasileira com o dos demais países do mundo. O Fundo Monetário Internacional (FMI) disponibiliza algumas estatísticas à respeito, que estão resumidas no Gráfico 7.3. Nota-se que a DBGG no Brasil é bem mais alta do que nos demais emergentes e nos pares latino-americanos. Na média, estes tinham dívidas abaixo de 50% do PIB em 2017.

É importante ressaltar que as DBGGs mostradas no Gráfico 7.3 foram calculadas segundo a metodologia do FMI. No caso da dívida brasileira, optou-se por utilizar a metodologia do BCB⁵, apenas para manter a coerência com o valor da DBGG apresentado no Gráfico 7.2. No cálculo da DBGG tal qual a metodologia do FMI, a DBGG brasileira encerrou 2017 em 83,1% do PIB, o que deixa o Brasil ainda pior na comparação. Nesse sentido, observa-se que a nossa DBGG está bem mais próxima do padrão das economias avançadas do que dos demais emergentes.

Governo Central

Em função da elevada participação do Governo Central⁶ no resultado do Setor Público Consolidado, é imprescindível analisar como se comportaram as principais rubricas de receitas e despesas em 2018.

Sob o conceito acima-da-linha, que calcula o resultado primário a partir do cotejamento das receitas e despesas primárias, o Governo Central foi deficitário em R\$ 82,1 bilhões no acumulado até setembro deste ano (a preços constantes). Como mostra a Tabela 7.2, O rombo é consideravelmente menor do que o verificado no mesmo período do ano passado, quando o *déficit* foi de R\$ 114,1 bilhões.

A melhora decorreu da expansão da receita líquida em taxa superior à despesa primária total (5,9% contra 2,3%). No âmbito da receita, o aumento é natural na medida em que ocorreu aumento da base tributária com a melhora da atividade. No entanto, alguns fatores fizeram com que a receita fosse ainda maior: (i) elevação do PIS/COFINS sobre os combustíveis em julho de 2017; (ii) elevação de R\$ 5,1 bilhões relativa ao Programa de Regularização Tributária - PERT, cujo efeito está distribuído em diferentes rubricas de arrecadação (Imposto de Renda, IPI, COFINS e CSLL), PRT e demais parcelamentos da Dívida Ativa; (iii) elevação da taxa de câmbio média, que impactou decisivamente a arrecadação com importação; (iv) elevação atípica das receitas não administradas pela Receita Federal (RFB) devido a desvalorização cambial, a elevação do preço internacional do petróleo no período e das receitas com a 15ª rodada de concessão de petróleo e gás e da 4ª rodada de partilha do pré-sal.

Pelo lado da despesa, houve o crescimento de 8,9% das despesas discricionárias de todos os poderes, explicado principalmente pelo Executivo. É comum observar esse movimento em anos eleitorais. O crescimento modesto das Despesas Obrigatórias em 2018 (0,8%), por outro lado, se deve principalmente a redução no Abono e Seguro-desemprego em função da queda no número de demissões na economia e da racionalização nos Subsídios, Subvenções e Proagro.

No que diz respeito ao resultado do Regime Geral de Previdência Social (Arrecadação líquida para o RGPS menos Benefícios previdenciários), houve aumento no *déficit*, que passou de R\$ 148,6 bilhões no acumulado de janeiro até setembro de 2017 para R\$ 157,3 bilhões no mesmo

⁵ Grosso modo, a diferença entre a metodologia do FMI e a do BCB é que, no primeiro caso, considera-se como dívida todos os títulos do Tesouro na carteira do Banco Central, enquanto, no segundo caso, não são considerados os títulos livres.

⁶ Geralmente, o resultado do Governo Central acima-da-linha diverge marginalmente do resultado abaixo-da-linha, mostrado na seção do Setor Público Consolidado. Enquanto o resultado acima-da-linha é calculado a partir do cotejamento de receitas e despesas primárias, no abaixo-da-linha, o primário é dado pela variação da DLSP somada às privatizações e descontados os ajustes patrimoniais. A STN tem atuado no sentido de entender as razões dessa diferença e buscado reduzi-las.

período do ano corrente. A expansão da despesa em 2,0% em termos reais foi determinante nesse movimento.

Tabela 7.2. Resultado Primário do Governo Central

(Acumulado jan-set – Em R\$ bilhões constantes – IPCA out/17)

Discriminação	2017	2018	Variação (%)	Influência (p.p.)
Receita total	1.037,4	1.101,3	6,2	7,4
Receitas administradas pela RFB	643,6	685,3	6,5	4,8
Imposto de Importação	24,8	31,0	25,0	0,7
IPI	34,8	41,6	19,4	0,8
Imposto de Renda	267,8	272,9	1,9	0,6
IOF	27,1	27,6	2,0	0,1
COFINS	163,4	187,3	14,6	2,8
PIS/PASEP	43,9	49,7	13,3	0,7
CSLL	57,0	61,7	8,3	0,6
CPMF	0,0	0,0	n.a.	n.a.
CIDE Combustíveis	4,6	3,3	-28,6	-0,2
Outras	20,3	10,2	-49,7	-1,2
Arrecadação Líquida para o RGPS	278,4	278,0	-0,1	0,0
Receitas Não Administradas pela RFB	115,4	137,9	19,5	2,6
Transferências aos estados e municípios	177,0	189,8	7,2	-1,5
Receita líquida	860,4	911,4	5,9	5,9
Despesa total	975,3	997,6	2,3	2,3
Despesas obrigatórias	796,6	803,0	0,8	0,6
Benefícios Previdenciários	427,0	435,4	2,0	0,9
Pessoal e Encargos Sociais	218,3	220,3	0,9	0,2
Outras Despesas Obrigatórias	151,3	147,3	-2,6	-0,4
Abono e Seguro Desemprego	43,7	41,6	-4,8	-0,2
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS	42,3	42,7	0,7	0,0
Subsídios, Subvenções e Proagro	18,5	13,0	-29,7	-0,6
Demais	46,8	50,1	7,0	0,3
Despesas Discricionárias	178,7	194,7	8,9	1,6
Fundo Soberano do Brasil	0,0	4,1	n.a.	n.a.
RESULT. GOV. CENTRAL ("acima da linha")	-114,9	-82,1	n.a	n.a
Resultado RGPS	-148,6	-157,3	n.a	n.a

Fonte: STN e IBGE. Elaboração: FIERGS/UEE. *Despesas Discricionárias aqui incluem despesas obrigatórias com controle de fluxo.

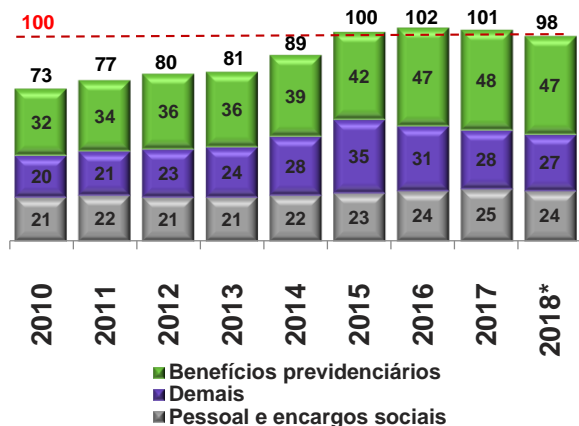
Desafios fiscais do próximo governo

O País discute há praticamente quatro anos a necessidade de se ajustar o quadro fiscal. No entanto, pouco se fez nessa direção. Dado o momento de transição de governo, é interessante revisitar brevemente alguns temas.

Um dos principais desafios da próxima gestão é a diminuição da rigidez orçamentária. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, praticamente toda a receita líquida do Governo Central está comprometida com as chamadas despesas obrigatórias. Basicamente, as despesas obrigatórias são aquelas que a União tem a obrigação legal ou contratual de realizar, ou seja, são despesas cuja execução é mandatória. São exemplos os direitos individuais (previdência, assistência social, seguro-desemprego), mínimos constitucionais, vinculações e salários dos servidores. Dentro desse gasto, os maiores grupos são pessoal e encargos sociais e os benefícios da previdência social. As despesas discricionárias, por sua vez, não decorrem de uma obrigação legal ou constitucional, portanto, são passíveis de limitação financeira. Em outras palavras, o governo tem algum poder de decisão sobre as despesas discricionárias.

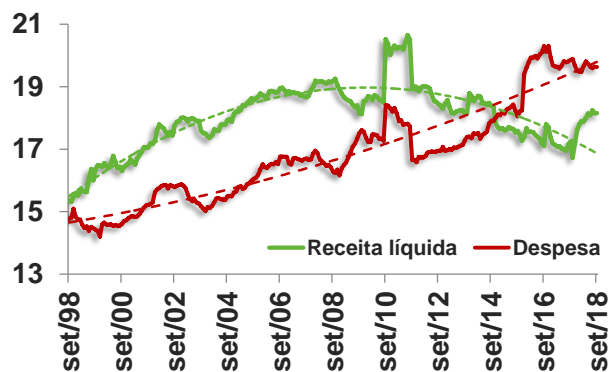
O Gráfico 7.4 mostra que, em 2015, os gastos obrigatórios chegaram a 100% da Receita líquida do Governo Central, e se mantiveram próximas disso desde então. Portanto, naquele ano, toda a receita foi comprometida com despesas as quais o governo não tinha controle algum, cujo crescimento é vegetativo e alheio às suas decisões. Assim, mesmo que o governo cortasse todas as despesas discricionárias, ainda assim haveria a dificuldade de se gerar *superávit* primário.

Gráfico 7.4. Despesas obrigatórias
(Em % da receita líquida)



Fonte: STN. *Acumulado em 12 meses até setembro de 2018.

Gráfico 7.5. Receitas e despesas primárias
(Em % do PIB)



Fonte: STN. Elaboração: FIERGS/UEE.

O maior problema é que as despesas obrigatórias respondem por 91% da despesa primária⁷. Nesse contexto, o crescimento do gasto total passa a ser determinado pelo comportamento das despesas obrigatórias, já que a margem de ajuste – composta pelas despesas discricionárias – é muito pequena. Dessa forma, o *déficit* se torna inevitável em momentos de crise. Como mostra o Gráfico 7.5, existe uma tendência praticamente linear no crescimento da despesa primária do Governo Central ao longo dos últimos vinte anos, determinada principalmente pela trajetória das despesas obrigatórias.

Em função da óbvia dificuldade política envolvida no corte de gastos públicos, os ajustes fiscais nas últimas duas décadas foram feitos via aumento da carga tributária. Isso levou o Brasil a ter uma carga tributária bruta muito alta para os padrões dos emergentes e próxima a de países desenvolvidos. Isso sugere que não existe espaço para mais aumentos de impostos, ainda mais diante da baixa qualidade dos serviços públicos prestados por aqui. Dessa forma, os ajustes daqui para frente terão que ser feitos pela contenção de despesas.

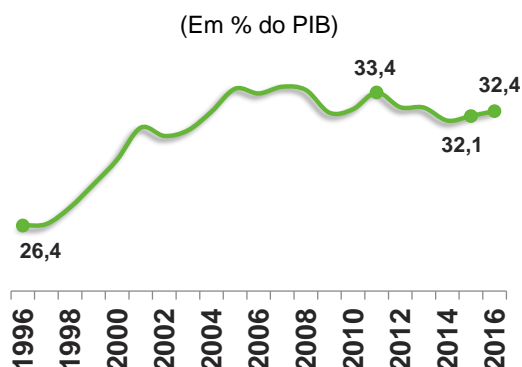
O teto dos gastos (Emenda Constitucional nº95) foi uma tentativa de endereçar o problema. Contudo, ele é apenas uma sinalização, isto é, um compromisso com a equalização fiscal, mas que não resolve o problema. Como mostra o Gráfico 7.8, a Secretaria do Orçamento Federal (SOF) calcula que 9% das despesas sujeitas ao teto são compostas por gastos discricionários. Isto é, existe uma margem de somente 9% para a redução das despesas em relação ao teto. A dificuldade é que, na medida em que o gasto obrigatório avança através de seu crescimento vegetativo, o governo é obrigado a comprimir as despesas discricionárias para que a despesas total caiba no teto. Obviamente, chegará um momento em que não haverá mais espaço

⁷ É importante notar que o montante de despesas obrigatórias calculado pela Tabela 7.2. é menor do que os 91% da despesa primária total informados aqui. Isso acontece porque a metodologia utilizada na Tabela 7.2. para definir as despesas discricionárias é a mesma dos resultados do Relatório do Tesouro Nacional. Por essa definição, incluem-se despesas obrigatórias com controle de fluxo dentro do grupo de despesas discricionárias, que são gastos obrigatórios que o governo tem o poder de fazer a programação financeira ao longo do exercício, mas não pode limitar seu empenho. Dessa forma, a melhor terminologia para o grupo Despesas Discricionárias da Tabela 7.2. seria “despesas com controle de fluxo”. Quando se somam as despesas obrigatórias da Tabela 7.2. com as despesas obrigatórias com controle de fluxo do grupo é que se chega aos 91% de despesas obrigatórias.

para esse tipo de corte, e as despesas romperão o limite. A projeção da SOF é que isso acontecerá em 2023.

Duas questões devem ser abordadas nesse ponto. Primeiro, cortar despesas discricionárias implica em cortar os investimentos públicos, que já têm sofrido bastante com a crise. Cálculo da Instituição Fiscal Independente (IFI) apontou que os investimentos públicos chegaram a 1,8% do PIB em 2017, considerando todos os níveis de governo. Segundo a IFI, este seria o menor nível já registrado na série histórica, iniciada em 1947.

Gráfico 7.6. Evolução da Carga Tributária Bruta



Fonte: RFB.

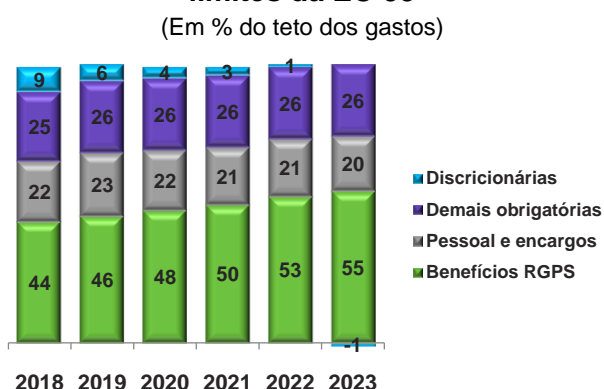
Gráfico 7.7. Carga Tributária Bruta – Comparação internacional



Fonte: RFB e FMI apud. Apresentação da Secretária do Tesouro Nacional em 19/07/2018, no Seminário da IFI.

Depois, nota-se pela projeção do Gráfico 7.8 que os gastos com previdência são o principal fator de pressão sobre o orçamento, respondendo atualmente por 44% das despesas sujeitas ao teto. Na verdade, como mostra a Tabela 7.3, essa tem sido a tendência nos últimos vinte anos. Analisando o crescimento das despesas primárias do Governo Central de 1999 até 2017, nota-se que, do crescimento observado de 4,9 p.p. do PIB, a despesas com previdência foi responsável por 3,1 p.p.. É por isso que as projeções da SOF indicam que os benefícios previdenciários irão consumir 55% do teto em 2023 se nada for feito, restando cada vez menos recursos para áreas como saúde, educação e infraestrutura.

Gráfico 7.8. Projeção para evolução dos limites da EC-95



Fonte: Secretaria do Orçamento Federal.

Tabela 7.3. Evolução da despesa primária do Governo Central

(Em % do PIB)

	1999	2017	Diferença (p.p.)
Pessoal	4,4	4,3	0,0
Benefícios RGPS	5,4	8,5	3,1
Subsídios	0,1	0,6	0,5
Custeio administrativo	2,0	1,2	-0,8
Custeio Saúde e Educação	1,7	2,1	0,4
Custeio Gastos Sociais	0,6	2,1	1,6
Investimento com MCMV	0,5	0,7	0,2
Total	14,6	19,5	4,9

Fonte: STN. Elaboração: FIERGS/UEE

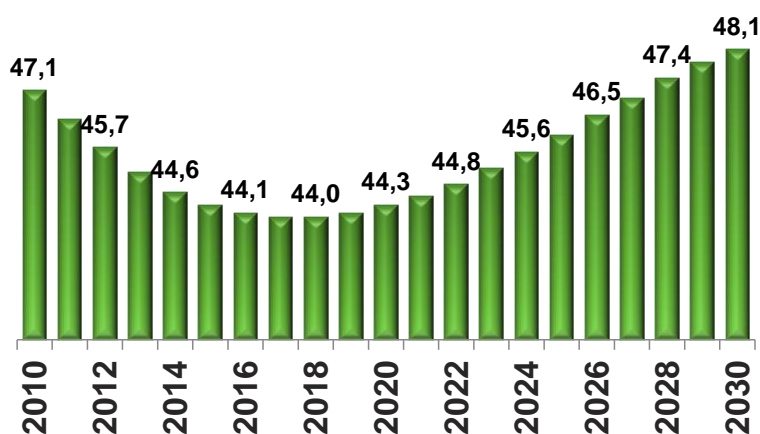
A situação se tornou insustentável. Para piorar, o fim do bônus demográfico terá implicações severas sobre o financiamento da Previdência, pois reduzirá o número de potenciais contribuintes e aumentará os possíveis beneficiários. Como mostra o Gráfico 7.9, as projeções do

IBGE indicam que a razão de dependência (razão entre o grupo de pessoas com idade entre 0 e 14 anos e com 65 anos ou mais e o grupo de 15 a 64 anos de idade) atingiu seu mínimo, o que significa que só ela irá aumentar a partir de agora.

Se as regras previdenciárias não forem revistas, não será possível honrar o compromisso com a sustentabilidade fiscal formalizado pelo teto dos gastos⁸. Mesmo com a proposta de reforma da Previdência em tramitação no Congresso, ainda haveria a necessidade de novas reformas mais à frente, tamanho é o desafio demográfico e a generosidade do sistema atual.

Gráfico 7.9. Evolução da razão de dependência

(Razão entre o grupo de pessoas com idade entre 0 e 14 anos e com 65 anos ou mais de idade e o grupo de 15 a 64 anos)



Fonte: IBGE. Elaboração: FIERGS/UEE.

Rio Grande do Sul e a questão previdenciária

Foi mais um ano complicado para as finanças públicas gaúchas. Mesmo com a liminar do STF que suspendeu o pagamento do serviço da dívida com a União a partir de agosto de 2017 e com as alíquotas de ICMS majoradas desde 2016, o Estado não tem conseguido honrar seus compromissos de curto prazo. Por conta disso, os pagamentos têm atrasado e os serviços públicos se deteriorado cada vez mais. Sem a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, não há possibilidade obter novos financiamentos e, com isso, a situação irá continuar. Os meios extraordinários de financiamento (saques do caixa único, os depósitos judiciais, aumentos de impostos etc.) se esgotaram e o RS parece caminhar para um estado de completa paralisia fiscal.

O *déficit* orçamentário projetado pela LOA 2018 era de R\$ 6,9 bilhões. Com a liminar junto ao STF e os recursos da venda de ações preferenciais do Banrisul, o *déficit* financeiro deve terminar o ano menor. Como mostra a Tabela 7.4, até outubro deste ano, o *déficit* orçamentário foi de R\$ 4,5 bilhões, a preços constantes. O resultado é pior do que o verificado no mesmo período do ano passado (R\$ 2,2 bilhões).

No comportamento da receita, se destaca a variação de 5,2% no IPVA. Nota-se também um acentuado crescimento em Outras receitas correntes (26,7%), em função dos ganhos com multas e juros e receitas de dívida ativa. Do lado da despesa, observa-se um crescimento de 3,8% acima da inflação no gasto com Aposentadorias e reformas e de 2,5% nas Pensões militares. Também chama atenção o aumento de 318,7% nos Juros e encargos da dívida em relação a

⁸ Para entender melhor o desequilíbrio previdenciário, recomenda-se a leitura do amplo estudo desenvolvido pelo Banco Mundial: “Um ajuste justo”. Destacamos alguns pontos que são necessários para a gradual sustentabilidade do sistema: (i) um aumento na idade mínima de aposentadoria para homens e mulheres, compatível com a expectativa de vida do brasileiro; (ii) eliminação da aposentadoria por tempo de contribuição; (iii) aumento do tempo de contribuição para o requerimento da aposentadoria por idade; (iv) revisão dos regimes especiais; (v) combate a regressividade do sistema.

2017. Esse número, contudo, é enganador. Em 2017, ainda estava em vigor o acordo de descontos decrescentes no serviço da dívida em função da renegociação de 2016, o que fez com que o crescimento dessa rubrica fosse muito acentuado, pois o desconto foi zerado gradativamente ao longo de 2018. Por outro lado, ainda vale a liminar do STF que suspendeu o pagamento da dívida com a União a partir de agosto de 2017, dessa forma, não deveria haver crescimento nessa rubrica. Acontece que o critério utilizado na tabela é a despesa empenhada e os valores suspensos estão sendo empenhados porém não estão sendo pagos. Calculamos que o resultado orçamentário seria R\$ 2,6 bilhões menor se fosse considerado o que foi pago de serviço da dívida apenas. Optamos por não registrar dessa forma, pois esses valores estão sendo computados como restos a pagar e, portanto, terão que ser quitados mais à frente.

Tabela 7.4. Estimativa da execução do orçamento

(Em R\$ milhões constantes IPCA out/18 – Acumulado de janeiro a outubro – Despesa empenhada)

Conta	Em R\$ milhões		Variação (%)
	2017	2018	
RECEITAS	51.137,3	52.668,9	3,0
Receitas Correntes	40.239,4	41.019,8	1,9
Tributárias	32.788,7	33.135,0	1,1
ICMS	26.962,2	27.102,3	0,5
IPVA	1.940,6	2.041,3	5,2
Taxas	1.500,8	1.530,8	2,0
Demais Receitas Tributárias	2.385,1	2.460,6	3,2
Transferências	7.060,4	7.005,8	-0,8
Contribuições	2.621,8	2.564,5	-2,2
Outras receitas correntes	2.608,4	3.305,8	26,7
(-) Deduções de Receitas Correntes	-4.839,9	-4.991,4	3,1
Receitas de Capital	508,9	1.015,6	99,6
Receitas Intra-orçamentárias	10.389,0	10.633,5	2,4
DESPESAS	53.304,6	57.184,1	7,3
Despesas Correntes	40.835,5	42.781,1	4,8
Pessoal e encargos sociais	23.267,2	23.584,9	1,4
Aposentadorias e reformas	9.904,5	10.276,8	3,8
Vencimentos e vantagens (civis)	7.500,7	7.302,4	-2,6
Pensões (militares)	2.463,1	2.525,7	2,5
Vencimentos e vantagens (militares)	1.329,9	1.484,6	11,6
Demais Pessoal e encargos sociais	859,6	1.025,0	19,2
Juros e encargos da dívida	500,4	2.094,9	318,7
Outras Despesas Correntes	17.067,9	17.101,3	0,2
Transferências a municípios	8.030,2	8.179,9	1,9
Serviços de Terceiros (Pessoas Jurídicas)	3.976,8	4.044,1	1,7
Serviços de Terceiros (Pessoas Físicas)	316,2	299,5	-5,3
Material de consumo	428,6	447,1	4,3
Serviços de consultoria	27,6	33,3	20,8
Demais Outras Despesas Correntes	1.532,3	1.535,0	0,2
Despesas de Capital	1.392,7	2.579,9	85,2
Investimentos	681,9	1.355,1	98,7
Inversões financeiras	39,6	76,3	92,7
Amortização da Dívida	671,2	1.148,5	71,1
Despesas Intra-orçamentárias	11.076,4	11.823,1	6,7
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	-2.167,3	-4.515,2	n.a.

Fonte: Finanças Públicas em Tempo Real SEFAZ-RS.

Elaboração: FIERGS/UEE. Nota: o resultado é uma prévia do RREO.

Nesse contexto de crise, é pertinente fazer um acompanhamento da arrecadação de ICMS, a principal rubrica de receita do Estado. Analisando a receita bruta do imposto no acumulado até outubro deste ano, nota-se que houve um crescimento de 2,0% na comparação

com o mesmo período de 2017. O principal determinante nesse avanço foi o ganho com a arrecadação na Transformação (7,5%), em resposta a melhora da produção industrial do Estado⁹.

Tabela 7.5. Arrecadação de ICMS por setor de atividade

(Em R\$ milhões constantes IPCA out/18 – Acumulado no ano até outubro)

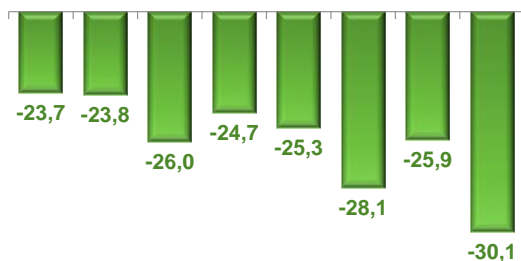
SETOR	2017	2018	Variação (%)
AGROPECUÁRIA	159	157	-1,0
INDÚSTRIA	15.944	16.847	5,7
EXTRATIVA	64	64	-0,9
TRANSFORMAÇÃO	12.683	13.639	7,5
ALIMENTOS	1.543	1.520	-1,4
BEBIDAS	1.568	1.524	-2,8
VESTUÁRIO E TÊXTIL	190	183	-3,4
COURO E CALÇADOS	321	333	3,9
CELULOSE E PAPEL	251	240	-4,4
DERIVADOS DE PETRÓLEO E BIOCOMBUSTÍVEIS	4.266	4.586	7,5
QUÍMICOS	1.099	1.425	29,7
BORRACHA E PLÁSTICO	546	518	-5,1
MINERAIS NÃO METÁLICOS	347	349	0,5
METALURGIA	218	248	13,8
PRODUTOS DE METAL (EX. MÁQ. E EQUIP.)	444	466	5,0
MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	389	450	15,8
VEÍCULOS	502	631	25,7
MÓVEIS	228	226	-0,8
OUTROS SETORES DA TRANSFORMAÇÃO	773	940	21,6
SIUP	3.186	3.135	-1,6
CONSTRUÇÃO CIVIL	11	10	-11,1
SERVIÇOS	10.483	10.151	-3,2
COMÉRCIO	7.853	7.837	-0,2
TRANSPORTE, ARMAZENAGEM E CORREIO	285	289	1,3
ALOJAMENTO E ALIMENTAÇÃO	128	145	13,3
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	2.180	1.840	-15,6
OUTROS SERVIÇOS	37	40	7,7
SEM CNAE	1.016	992	-2,4
TOTAL	27.602	28.147	2,0

Fonte: SEFAZ – Dados abertos da arrecadação estadual. Elaboração: FIERGS/UEE.

Para 2019, projetamos arrecadação de ICMS em R\$ 35,7 bilhões. Todavia, em caso de não prorrogação das alíquotas majoradas, cuja proposta não foi votada na Assembleia Legislativa do Estado até o fechamento deste texto, a receita pode ser de R\$ 33,0 bilhões, o que significaria uma redução nominal no valor arrecadado. Por outro lado, em caso de prorrogação e um avanço mais robusto da atividade a arrecadação pode ser de R\$ 36,3 bilhões.

Gráfico 7.10. Déficit do RPPS

(Em % da receita corrente líquida)

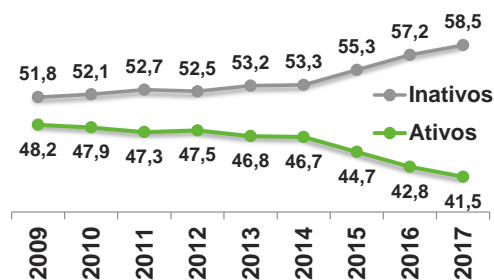


2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017

Fonte: RREO. Elaboração: FIERGS/UEE.

Gráfico 7.11. Matrículas pessoal ativo e inativo

(Em % do total de matrículas)



Fonte: Boletim de Pessoal SEFAZ-RS. Elaboração: FIERGS/UEE.

⁹ Se quiser saber mais, ver Capítulo 3 – Indústria.

A principal causa da inequação orçamentária do RS é o desequilíbrio previdenciário. Como mostra o Gráfico 7.10, o *déficit* do Regime Próprio dos Servidores do Rio Grande do Sul tem aumentado consecutivamente. Em 2017, o *déficit* do RPPS gaúcho foi equivalente a 30,1% da sua receita corrente líquida (ou R\$ 10,6 bilhões). Nessa métrica, foi o maior entre todos os estados.

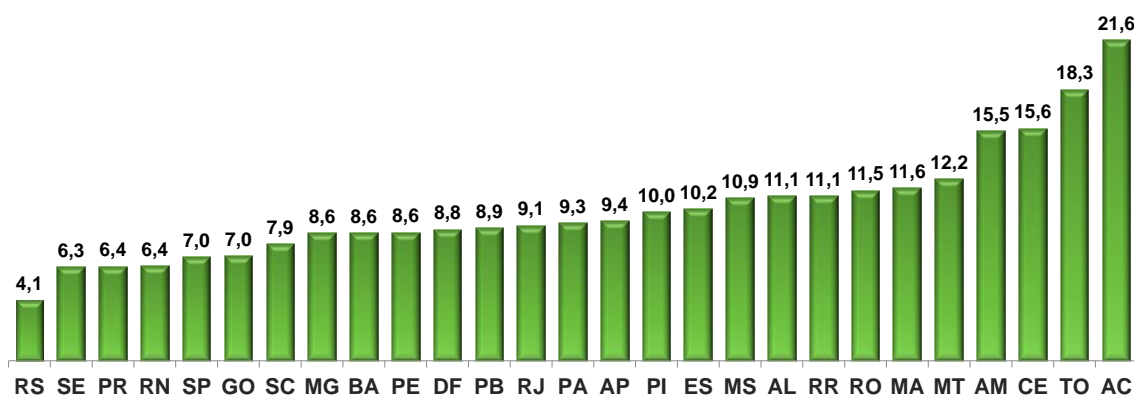
Isso acontece porque as despesas com previdência têm aumentado em taxas muito maiores do que a capacidade do Estado de sustenta-las. Em estudo recente, o economista Darcy Santos mostrou que de 2004 até 2017, a despesa com previdência cresceu a uma taxa média anual de 5,1% enquanto a receita corrente líquida cresceu a uma média de 3,5% a.a. apenas. Ou seja, as despesas cresceram acima da arrecadação, mesmo em um período extremamente favorável à receita – em função do “boom” das commodities e do elevado crescimento econômico que se originou dali.

Como mostra o Gráfico 7.11, o número de matrículas de inativos em relação às de ativos tem crescido constantemente, de modo que o *déficit* continuará sofrendo pressão nos próximos anos.

Fica evidente um antagonismo nas finanças do Rio Grande do Sul. Ao mesmo tempo em que Estado tem aumentado sua dimensão via aumento de despesa, tem perdido a capacidade de realizar investimentos, isto é, de gerar desenvolvimento e riqueza para o estado. Considerando a média dos investimentos de 2004 a 2017, o Rio Grande do Sul foi o estado que menos investiu entre todas as unidades da federação, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional. Com uma média de 4,1% de sua receita corrente líquida dedicada aos investimentos por ano, o estado ficou bem atrás dos demais, mesmo daqueles com perfil de desenvolvimento semelhante.

Gráfico 7.12. Média de Investimento Público 2004-2017

(Em % da RCL)



Fonte: Anexos do PAF e STN. Elaboração: FIERGS/UEE.

Sem equacionar a questão previdenciária, não há horizonte para o Rio Grande do Sul. Evidentemente, isso depende da aprovação de uma reforma da Previdência em nível federal que dê mais autonomia às gestões subnacionais dos RPPS. Como apontou estudo do FMI de 2017, intitulado “Um ajuste mais justo”, os problemas de curto e médio prazo do RPPS dos entes subnacionais são, em geral, causados pelas regras de integralidade e paridade, que foram eliminadas para os trabalhadores que entraram depois de 2003, mas não para os que entraram antes. No entanto, é preciso encontrar soluções que enfrentem o *déficit* no curto/médio prazo, dividindo o ônus do ajuste entre todos da sociedade, inclusive os que já estão aposentados. Nesse estudo, o FMI apresentou algumas propostas para tornar o RPPS dos entes subnacionais mais sustentáveis: (i) reduzir ulteriormente as taxas de reposição; (ii) desvinculação do benefício previdenciário mínimo do salário mínimo, corrigindo-o somente pela inflação; (iii) introduzir um

tributo sobre a renda previdenciária de forma a neutralizar o esperado aumento dos *déficits* previdenciários subnacionais ao longo dos próximos anos. Esse pode ser um bom ponto de partida para a nova gestão do Estado.

Perspectivas para 2019

A análise dos resultados até o momento indica que o *déficit* primário ficará abaixo de meta desse ano. Para o fim do ano, projetamos um *déficit* primário de 1,5% do PIB para o Setor Público Consolidado, com a DBGG acelerando para 77,6% do PIB e a DLSP indo a 52,3% do PIB.

Para o ano que vem, o cenário fiscal é de manutenção de *déficit* primário. Por mais que o governo eleito tenha sinalizado um maior comprometimento com as questões fiscais, as reformas necessárias são politicamente muito custosas e, no curto prazo, as despesas do Governo Central são em sua grande maioria obrigatórias. Portanto, existe pouca margem de ajuste, o que implica que a probabilidade de reversão do quadro deficitário logo no próximo exercício é quase nula.

Em nosso cenário base para 2019, o qual atribuímos a maior probabilidade de ocorrência, calculamos *déficit* primário do setor público consolidado em 1,3% do PIB, menor que do que nossa estimativa para 2018 e do que a meta de primário para 2019 (-1,75% do PIB). Nesse contexto, a dívida pública aumentaria, com a DBGG chegando a 78,5% do PIB e a DLSP alcançando 53,3% no fim do ano.

Consideramos que pode emergir um cenário mais favorável, impulsionado pelo ganho de confiança na aprovação de reformas com resposta imediata na atividade econômica e na receita tributária. Eventuais privatizações e concessões também poderiam ajudar a receita primária a ter um crescimento mais robusto, levando a um *déficit* primário bem mais contido de -0,3% do PIB. Neste cenário superior, está embutida a possibilidade de racionamento dos gastos públicos, com a revisão na concessão de benefícios, o enxugamento do custeio da máquina com a diminuição do número de ministérios e outras medidas que impactem a despesa de curto prazo. Com menor *déficit* e maior crescimento do PIB, estimamos que a DLSP chegará a 52,1% do PIB e a DBGG chegará a 77,3% do PIB no cenário superior.

No cenário inferior, haveria dificuldade na aprovação de reformas, o que iria prejudicar ainda mais a retomada e a arrecadação. Além disso, supomos nesse cenário que o governo não conseguiria emplacar as medidas de contenção de despesa que espera, de forma que o *déficit* primário se manterá praticamente estável em relação a 2018, próximo de 1,7% do PIB. Com isso, a DLSP avançara rapidamente para 54,5% do PIB e a DBGG para 80,1% do PIB.

Para o Rio Grande do Sul, projetamos a arrecadação de ICMS bruta, conforme apurada no portal do CONFAZ. No cenário base, com a atividade evoluindo conforme esperado e a renovação das alíquotas de ICMS, a arrecadação do tributo será de R\$ 35,7 bilhões. O cenário superior é uma versão do cenário base com crescimento mais robusto, que levaria a arrecadação para R\$ 36,6 bilhões. Caso a atividade não reaja como esperado e não haja renovação das alíquotas de ICMS, estimamos que a receita cairia para R\$ 33,0 bilhões, dificultando ainda mais a gestão financeira do Estado.

Tabela 7.6. Projeções para 2019 – Brasil

(Em % do PIB)

	2017	2018*	2019**		
			Inferior	Base	Superior
Resultado Primário	-1,7	-1,5	-1,7	-1,3	-0,3
Juros Nominais	-6,1	-5,8	-6,1	-5,6	-5,3
Resultado Nominal	-7,8	-7,3	-7,8	-6,9	-5,6
Dívida Líquida do Setor Público	51,6	52,3	54,5	53,5	52,1
Dívida Bruta do Governo Geral	74,0	77,6	80,1	78,8	77,3

Fonte: BCB. * Estimativa FIERGS/UEE. ** Previsão FIERGS/UEE.

Tabela 7.7. Projeções para 2019 – Rio Grande do Sul

(Em R\$ bilhões)

	2017	2018*	2019**		
			Inferior	Base	Superior
ICMS	31,9	33,4	33,0	35,7	36,6
Variação Nominal	5,8%	4,7%	-1,4%	6,6%	9,3%

Fonte: CONFAZ. * Estimativa FIERGS/UEE. ** Previsão FIERGS/UEE.