

O AJUSTE FISCAL DO QUAL APENAS SE OUVI FALAR

A mudança no comando do Ministério da Fazenda no início do ano alterou temporariamente as expectativas dos agentes econômicos sobre a execução de um ajuste no Setor Público, especialmente no Governo Central. Mas com o passar dos meses os projetos enviados ao Congresso foram fatiados pela crise política e pelo recrudescimento da recessão. Em âmbito estadual, as únicas medidas de ajuste vistas até agora atuam muito mais pelo lado da receita (aumento de tributos) que pela reestruturação no tamanho da administração regional. Um eventual ajuste fiscal nas despesas dos governos, aparentemente, ficará para 2016. Aparentemente.

Ao final de 2014, o Governo Central incorreu em um déficit primário (-0,6% do PIB) pela primeira vez desde 2001, durante a consolidação do já notório tripé de metas macroeconômicas: baixo aumento de preços, câmbio flutuante e resultados primários que estabilizem ou reduzam o endividamento público em proporção do PIB.

Desta forma, a escolha do ministro Joaquim Levy, membro da equipe econômica durante o ajuste fiscal executado na primeira Administração Lula (2003-2006), sinalizou aos agentes econômicos que haveria não só uma interrupção, como uma inflexão na Política Fiscal. Esta, por sua vez, facilitaria o trabalho do Banco Central e permitiria maior eficácia da Política Monetária. Contudo, apesar das medidas anunciadas e enviadas nos primeiros meses de 2015, como diz o ditado popular: *“faltou combinar com os russos”*.

Primeiramente, a eclosão da crise política mostrou que a segunda Administração Rousseff carecia de maioria parlamentar suficiente para aplicar um ajuste tão profundo – e politicamente custoso – como aquele necessário para interromper a deterioração do orçamento governamental. Desta forma, o impasse político criado pela combinação de um Executivo com baixa coordenação e os desdobramentos da operação Lava Jato gerou uma interrupção na agenda fiscal do ano e, com isso, aumentou os efeitos negativos da recessão sobre a arrecadação. Não surpreendentemente, o Setor Público Consolidado registra novo déficit primário em 2015, a despeito das metas estabelecidas, e do currículo da parcialmente nova equipe econômica.

Um menor crescimento da arrecadação também foi o que enfrentou a nova administração do governo regional, mas em um contexto de despesas orçamentárias ainda mais elevadas - e com aumentos programados e concedidos no governo anterior. Desta forma, os déficits orçamentários que eram apenas potenciais no Rio Grande do Sul (uma vez que as vinculações orçamentárias não eram cumpridas na totalidade) tornaram-se reais.

O cenário que se vislumbra passados dez meses do ano é de grande paralisia política em qualquer esfera governamental que se analise. Como consequência, a agenda fiscal também fica em *stand by*, posto que a execução do ajuste planejado depende da aprovação de profundas reformas que, aparentemente, o setor público ainda não percebeu que precisa executar. Desta forma, se por um lado o setor privado parece estar executando ajustes em suas atividades (através de reestruturação de despesas, aumento de preços, renegociação de contratos e, infelizmente, demissões), os governos ainda não realizaram os seus.

Logo, não surpreende que da mesma maneira que o ajuste econômico parece ter sido parcelado entre privado e público, ainda exista uma parcela em aberto de recessão econômica e incerteza para 2016.

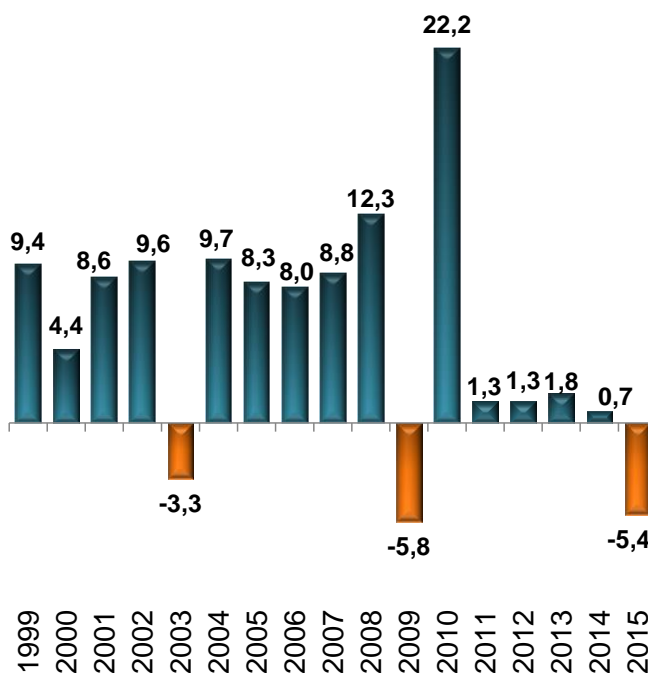
Atividade em recessão, receitas em queda

Ao longo dos últimos cinco anos a redução do ritmo de crescimento em bases reais na arrecadação de tributos foi uma constante na economia brasileira. Afinal, não há impostos, contribuições e outras formas de taxaço sem atividade econômica e, conseqüentemente, a desaceleração desta gera efeitos sobre o recolhimento daqueles.

Entre 2011 e 2015 a economia brasileira deve encerrar o período com taxas médias de crescimento em 1,6%, considerando as taxas acumuladas em 12 meses até os 3º trimestres - uma redução de 2,9 p. p. em comparação com o período imediatamente anterior (2005 a 2010). Especificamente em 2015, o resultado do recolhimento de tributos federais neste ano, acumulado até outubro, deve apresentar uma queda real de 5,4% após os descontos pelo IPCA em relação a igual período de 2014; compatível, portanto com a retração esperada¹ para o PIB em 3,5%. Pode-se contemporizar que a partir de 2012 o Governo Federal optou por medidas discricionárias e seletivas de desoneração de alguns tributos², contribuindo para a redução do ritmo de expansão das receitas ordinárias. Não obstante, é importante salientar que o ano de 2015 experimentou a recomposição de boa parte das alíquotas anteriores a 2012, bem como efeitos sobre os preços oriundos da liberação dos chamados preços monitorados, dentro do IPCA.

Gráfico 7.1. Crescimento das receitas do Governo Central* (até out/2015)

(Var. % real acum. no ano – IPCA (out/2015))

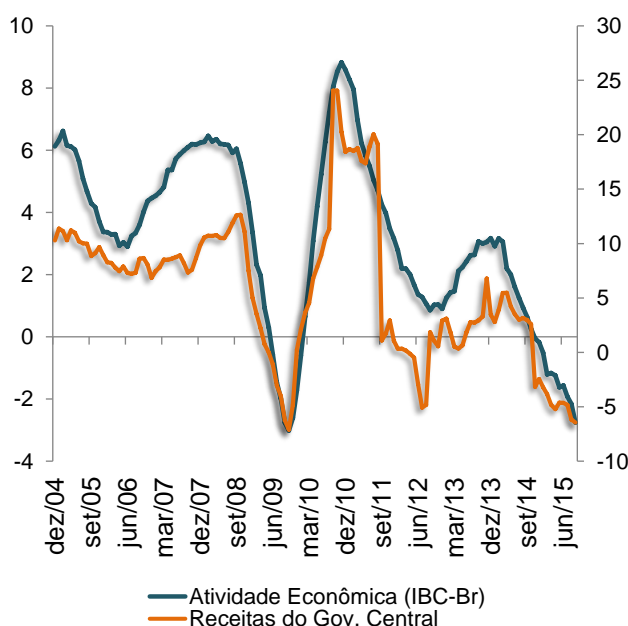


Fonte: STN. Elaboração: FIERGS/UEE.

*Incluem receitas administradas por outros órgãos além da RFB.

Gráfico 7.2. Atividade econômica e receitas do Governo Central (até set/2015)

(Var. % real acum. 12 meses – IPCA (out/2015))



Fontes: STN; BCB. Elaboração: FIERGS/UEE.

Uma queda real nas Receitas do Governo Central não é um resultado comum desde o início da série histórica (janeiro de 1997), tendo ocorrido apenas em dois anos (2003 e 2009).

¹ Ver capítulo 1.

² Exemplos mais notáveis dessas desonerações foram IPI (para automóveis, móveis e eletrodomésticos "linha branca"), CIDE (para combustíveis), IOF (às pessoas físicas) e encargos sobre a folha de pagamento (substituindo por percentual fixo do faturamento, de forma optativa).

Cabe ressaltar que em ambos casos a economia nacional passou por problemas conjunturais que contribuíram de forma decisiva para esse resultado: a crise de confiança com a eleição de uma administração federal sob comando do Partido dos Trabalhadores (PT), e a crise financeira internacional.

Os resultados de 2015, portanto, chamam a atenção pois ocorrem sobre uma baixa base de comparação (+0,7% em 2014), e após quatro anos de pequeno crescimento das receitas. Entre 2011 e 2014 a taxa de expansão real média foi de apenas 1,3% - contra 8,9% no quadriênio imediatamente anterior. Desta forma, o “piso” deprimido deveria contribuir para um desempenho melhor, especialmente em um ano onde o Governo Central optou por recompor as alíquotas das desonerações aplicadas nos últimos anos.

A abertura da arrecadação por tipo de tributo permite compreender melhor a extensão do impacto da economia real sobre essa variável. Das treze principais fontes de receitas, apenas a CIDE-Combustíveis (+R\$ 2,4 bilhões, influenciando em +0,2 p. p. a variação de -5,4% das receitas totais) e o IOF (+8,9%, com igual contribuição de +0,2 p. p.) pesaram positivamente no desempenho dos recolhimentos tributários.

Em ambos os casos, as elevações provavelmente devem-se às medidas de ajuste fiscal pelo lado das receitas do que propriamente ao crescimento da base de contribuintes sobre a qual incidem. A título ilustrativo, destaca-se que em janeiro o Governo Federal editou o Decreto 8.395/15 para estabelecer as alíquotas da CIDE em R\$ 0,22/litro (gasolina) e R\$ 0,15/litro (óleo diesel).

Ainda no mesmo mês houve a edição do Decreto 8.392/15, elevando as alíquotas do IOF às pessoas físicas de 1,5% para 3% anuais, as quais incidem além da cobrança de 0,38% na contratação de operações financeiras. Nesse caso, o resultado permitiu a retirada adicional de R\$ 2,4 bilhões dos pagadores de impostos³ até outubro desse ano - um resultado aquém dos R\$ 7,4 bilhões esperados pelo Ministério da Fazenda quando da edição do instrumento legal.

Tabela 7.1. Receitas do Governo Central* – conceito “acima da linha”

(Acum. no ano – janeiro a outubro – IPCA (out/2015))

	Em R\$ bilhões reais		Var.		Influência
	2014	2015	Em %	Em R\$	Em p. p.
Receitas do Tesouro Nacional	821,4	773,5	-5,8	-48,0	-4,3
IR	283,5	274,8	-3,1	-8,7	-0,8
IPI	46,4	42,4	-8,6	-4,0	-0,4
IOF	27,1	29,5	8,9	2,4	0,2
Imposto de Importação	34,3	34,5	0,4	0,1	0,0
COFINS	179,7	172,5	-4,0	-7,2	-0,6
CSLL	63,8	55,7	-12,7	-8,1	-0,7
CIDE-Combustíveis	0,0	2,4	28.710,4	2,4	0,2
PIS/PASEP	47,8	46,1	-3,6	-1,7	-0,2
Salário Educação	17,1	16,7	-2,7	-0,5	-0,0
Outros impostos, contribuições e receitas	140,5	122,2	-13,1	-18,4	-1,6
(-) Restituições	-18,9	-23,4	23,5	-4,4	-0,4
(-) Incentivos Fiscais	-0,0	-0,0	52,7	-0,0	-0,0
Receitas da Previdência Social	296,6	284,0	-4,3	-12,6	-1,1
Receitas do Banco Central	3,1	2,6	-15,0	-0,5	-0,0
Receitas do Fundo Soberano do Brasil	0,0	0,0	-	0,0	-
Total	1.121,1	1.060,1	-5,4	-61,0	-4,7

Fontes: STN; IBGE. Elaboração: FIERGS/UEE.

*Incluem receitas administradas por outros órgãos além da Receita Federal do Brasil.

³ *Taxpayers*, do termo original, usualmente empregado na literatura econômica internacional, ao contrário do termo brasileiro contribuinte.

Esse resultado foi integralmente compensado pela queda nos demais tributos, especialmente aqueles ligados à produção e ao mercado de trabalho. Individualmente, as Receitas Previdenciárias apresentaram a maior contribuição para o recuo (-1,1 p. p.), com variação real de -4,3% na mesma base de comparação. Essa arrecadação depende fortemente do estoque de empregos formais na economia, estoque esse que caiu 1,7% no mesmo período – representando uma perda da base de arrecadação em 826,9 mil vagas.

Já o segundo maior vetor de influência foi o Imposto de Renda (IR) (-0,8 p. p.), num ano cuja arrecadação diminuiu 3,1% na comparação com igual período de 2014. A abertura por base de incidência mostrou queda disseminada com relação às pessoas físicas (-6,4%), em linha tanto com a redução no estoque de empregos formais quanto pela resiliência dos aumentos de preços às famílias nesse período.

As receitas do IR também apresentaram retração junto às pessoas jurídicas (-12,7%) e ao imposto retido na fonte junto aos salários (-0,6%), reforçando a alta dependência desses tributos com o crescimento econômico. Não surpreendentemente, a CSLL comportou-se no mesmo sentido, retraindo-se em 12,7% entre janeiro e outubro, e influenciando o agregado em -0,7 p. p. O resultado apenas não foi mais negativo pois o IR retido na fonte junto aos rendimentos de capital (+17,5%) e de residentes no exterior (+20,7%) apresentou crescimento real.

Finalizando o grupo de tributos com maior impacto negativo está a COFINS, incidente sobre o faturamento mensal das empresas. Em janeiro o Governo Federal editou a Medida Provisória (MP) 668/15, a qual eleva as alíquotas do PIS, PASEP e COFINS referente à importação de bens. O objetivo da medida era recompor a carga tributária a nível anterior a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de retirar o ICMS da base de cálculo desses tributos (Lei 12.865/13). A MP foi convertida na Lei 13.137/2015 em junho, mas como o resultado esperado pelo Ministério da Fazenda era de apenas R\$ 694 milhões, eventuais impactos só permitiram atenuar o ritmo de queda da contribuição, que acumulou até outubro queda de 4,0% (influenciando em -0,6 p. p. o desempenho agregado).

Um importante destaque foi a conta “Outros impostos, contribuições e receitas”. Apesar de ser considerada uma conta para agrupamento de pequenas receitas, nos últimos anos ela ganhou mais importância por conter os Dividendos recebidos pelo Tesouro Nacional. A interrupção da antecipação de dividendos pelas empresas estatais em 2015 levou a uma queda de 68,8% dessas receitas extraordinárias, contribuindo com 1,2 p. p. dos 1,6 p. p. dessa conta. Isso representou uma redução de R\$ 13,1 bilhões em valores constantes (sendo -R\$ 6,2 bilhões em Dividendos), apenas nos dez primeiros meses de 2015.

Para 2016, o cenário base de queda da atividade econômica não permite estimar uma expansão real das receitas ordinárias do Governo Central. Combinando esse cenário com um mercado de trabalho mais ocioso, em consonância com um cenário base de queda do PIB(-2,5%), as receitas oriundas de atividades produtivas e laborais – como CSLL, IR, IPI, PIS, COFINS e Previdenciárias devem continuar em queda.

A proposta orçamentária para 2016 foi enviada no início do ano ao Congresso Nacional, e retificada pelo Ministério do Planejamento em agosto. Ela pressupõe uma conta de Receitas Extraordinárias liquidamente maior em R\$ 24,1 bilhões, o equivalente a 1,7% do total de receitas orçadas para o ano. Para tanto, o Governo Federal precisa aprovar uma nova CPMF nas três semanas restantes de 2015. Apesar de um resultado possível, dadas a proximidade do recesso parlamentar e a ausência de maioria sólida de um governo politicamente frágil é improvável que ocorra antes do próximo ano.

Não só isso, a permanência da crise política intrinsecamente ligada à ausência de credibilidade da chefe do Governo, aos desdobramentos da Operação Lava-Jato, e à tramitação de um processo de impedimento do mandato presidencial a partir de dezembro, não permitem

descartar a não obtenção dos votos necessários para a aprovação dessa medida tributária (CPMF). Desta forma é difícil projetar um cenário com aumento de arrecadação, em termos reais, para 2016 – o que manterá o ajuste fiscal dependente da execução de despesa.

O contrato social que enrijeceu despesas cobrou seu preço

Em 2014, ao contrário do baixo crescimento nas receitas do Governo Central (+0,7%, em termos reais entre janeiro e outubro), as despesas não financeiras cresceram +8,5%, dando continuidade à trajetória ascendente vista nos últimos anos – especialmente após 2011. Mesmo descontando as Transferências Constitucionais aos demais entes federativos, no conceito Despesas Primárias, o ritmo de 2014 manteve-se forte (+5,9%).

O desempenho das Despesas do Governo Central em 2015, entretanto, é diferente a depender do corte utilizado para a análise. Mas essa diferença não deixa de ser um alerta para a trajetória dos resultados fiscais sob qualquer uma dessas óticas, modificando apenas a magnitude da deterioração das Finanças Públicas brasileiras.

No primeiro corte verifica-se o desempenho das Despesas Primárias, que equivale nas contas estatais às “Despesas Operacionais” nas empresas privadas. Por esse prisma, os gastos financeiros com Juros Nominais e as Transferências de receitas aos Estados e Municípios por comando legal são desconsideradas. Nesse conceito de Despesas Primária foi possível verificar uma queda real (-3,3%) com relação a igual período de 2014, o que representou uma influência de -2,3 p. p. para o total da conta de Despesas (+7,1% reais). Apesar dessa conta de despesas contribuir para uma menor expansão fiscal ao longo do ano corrente, a sua dinâmica mostra que a queda não foi homogênea em todas as suas aberturas, concentrando-se naquelas onde há menor rigidez legal (ver Tabela 7,2).

Tabela 7.2. Despesas do Governo Central – conceito* “acima da linha”

(Acum. no ano – janeiro a outubro)

	Em R\$ bilhões reais		Var.		Influência
	2014	2015	Em %	Em R\$	Em p. p.
Despesas do Tesouro	587,1	548,9	-6,5	-38,2	-2,8
Pessoal e encargos sociais	196,4	192,5	-2,0	-3,9	-0,3
Custeio e capital	388,4	354,5	-8,7	-33,9	-2,5
Despesa do FAT	52,9	41,3	-21,9	-11,6	-0,9
Abono e Seguro Desemprego	52,5	41,0	-21,9	-11,5	-0,9
Demais Despesas do FAT	0,5	0,4	-21,4	-0,1	-0,0
Subsídios e Subvenções Econômicas	8,6	23,1	167,4	14,5	1,1
Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV)	35,8	36,4	1,7	0,6	0,0
Capitalização da Petrobras	0,0	0,0	-	0,0	-
Auxílio à CDE	10,1	1,4	-86,6	-8,7	-0,6
Outras Despesas de Custeio e Capital	280,9	252,2	-10,2	-28,7	-2,1
Transferências ao Banco Central	2,4	2,0	-17,4	-0,4	-0,0
Benefícios Previdenciários	353,0	359,8	1,9	6,7	0,5
Despesas do Banco Central	3,0	3,2	6,1	0,2	0,0
Subtotal - Despesas Primárias	943,2	911,9	-3,3	-31,3	-2,3
Transferências a Estados e Municípios	190,2	181,2	-4,7	-9,0	-0,7
Juros Nominais	208,3	343,8	65,0	135,5	10,1
y Total	1.341,7	1.436,9	7,1	95,2	7,1

Fontes: STN; IBGE. Elaboração: FIERGS/UEE.

*Em outubro os “Juros Nominais” foram aproximados pelo conceito “abaixo da linha”.

As Despesas Primárias podem ser divididas em cinco grandes contas: Pessoal e encargos, Custeio e capital, Transferências ao Banco Central, Benefícios Previdenciários e Despesas do Banco Central. Em 2015, a redução na conta de Custeio e Capital (-8,7%) foi a maior responsável (-2,5 p. p.) para a contenção desse tipo de dispêndio. Dentre as medidas adotadas pelo Ministério da Fazenda que surtiram efeito nessa área está a MP 665/2015 (posteriormente, Lei 13.134/2015), que modificou o tempo com vínculo empregatício para o requerimento de seguro-desemprego (para 12, 9 e 6 meses, a depender das circunstâncias) e abono salarial (3 meses no ano), auxiliando na contenção de R\$ 11,5 bilhões (-21,9%) na conta de Abono e seguro desemprego.

Contudo, é importante salientar que o Governo Federal esperava inicialmente obter uma redução próxima a R\$ 18 bilhões quando da edição das medidas, estimativa essa que se tornou muito difícil com a eclosão da crise política – simultaneamente e também como efeito da deterioração econômica –, que foi um elemento adicional a dificultar a operacionalização do ajuste fiscal inicialmente proposto pelo novo ministro da Fazenda na Administração Rousseff.

Outra conta na qual foi possível verificar redução no acumulado até outubro foi a de Auxílio à CDE (Conta de Desenvolvimento Energético), utilizada ao longo dos últimos anos para cobrir os prejuízos causados pela mudança nos marcos regulatórios às geradoras de energia elétrica. Em igual período de 2014 foram dispendidos R\$ 10,1 bilhões a valores de hoje, um montante que foi reduzido a R\$ 1,4 bilhões neste ano (-86,6%), referente a um desembolso ocorrido em janeiro.

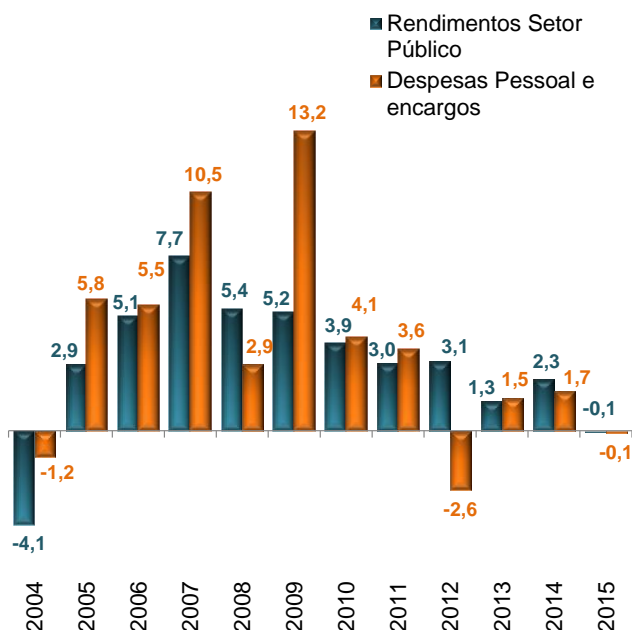
Apesar dos resultados supracitados significarem sinais positivos para a Política Fiscal, contribuindo para a melhora do Resultado Primário, a maior parte das contenções de gastos ocorreram mais uma vez na rubrica ligada aos Investimentos do setor público. A conta de Outras despesas de custeio e capital apresentou uma queda de 10,2% em 2015 (-R\$ 28,7 bilhões), o que representou -2,1 p. p. para o agregado.

Dentro dessa rubrica merecem destaque os investimentos ligados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com cortes de 41,4%, dentro dos quais incluem-se também aqueles ligados ao programa de subsídio para construções residenciais do governo (“Minha Casa Minha Vida”), reduzidos em 32,3% no ano.

Mas se aparentemente a Política Fiscal apresentou uma dinâmica contracionista, na realidade um impacto mais forte na contenção das Despesas Primárias dependeria de quedas acentuadas nas contas de Pessoal e encargos e Benefícios Previdenciários – que conjuntamente respondem por 60,6% daquele agregado, e poderiam contrabalancear o crescimento esperado na conta de Juros Nominiais, dado o aperto necessário na Política Monetária para conter a inflação. Contudo, a primeira conta apenas contribuiu com -0,3 p. p. para o resultado nas Despesas totais (-2,0% no acumulado do ano), enquanto a segunda influenciou as despesas de forma expansiva (+0,5 p. p.) com um aumento real de 1,9%.

Gráfico 7.3. Rendimento médio no setor público vs. Pessoal e encargos

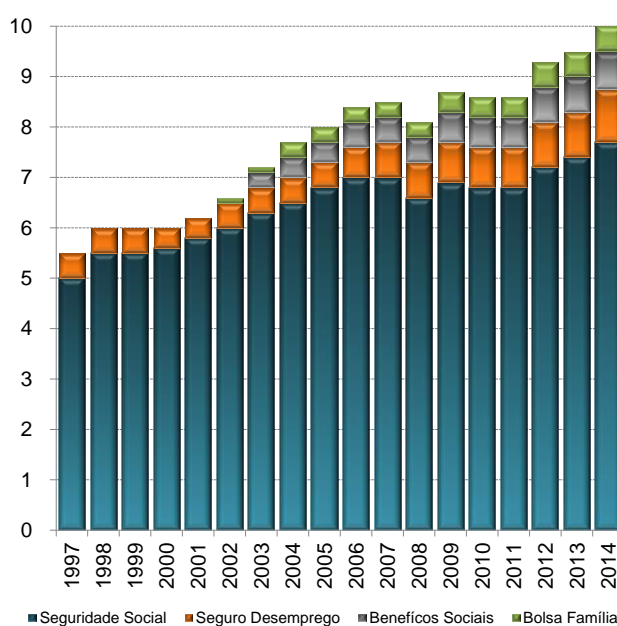
(Var. % real acum. 12 meses em setembro)



Fonte: ST.; IBGE. Elaboração: FIERGS/UEE.

Gráfico 7.4. Despesas sociais do Governo Central

(Em % do PIB)



Fonte: Ministério da Fazenda. Elaboração: FIERGS/UEE.

Nos últimos anos a dinâmica dessas duas contas mostram que a deterioração das Finanças Públicas em nível do Governo Central ocorreu de forma estrutural, e não por efeitos conjunturalmente desfavoráveis. A expansão dos rendimentos no serviço público, em termos reais, ocorreu a uma média mensal⁴ de 2,99% desde 2008, acompanhada de uma expansão anual da conta governamental Pessoal e encargos em ritmo praticamente idêntico (2,96% a. a.), considerando a mesma base de comparação.

Não obstante a baixa contribuição dos dispêndios ligados a funcionários públicos (seja no quadro de ativos ou de inativos) para o ajuste fiscal, há que se considerar também a expansão da conta de Subsídios e Subvenções Econômicas (+14,5%, ou +1,1 p. p. de influência), a qual basicamente se deve a elevação dos dispêndios com Operações oficiais de crédito e reordenamento de passivos (+1,0 p. p.). Nessa modalidade consideram-se as despesas do Tesouro Nacional com os subsídios de juros ou aquisições de produtos no âmbito de políticas como o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), Políticas de Preços Agrícolas, PRONAF, PROEX, FUNCAFE, Fundo Setorial Audiovisual (FSA), entre outros.

Os resultados supracitados demonstram que a rigidez de despesas nas contas ligadas ao quadro funcional do serviço público federal, através das legislações brasileiras aprovadas especialmente após 1988, criou uma dinâmica ininterruptamente crescente, que, por sua vez, exige que receitas mantenham-se em elevação a um ritmo superior, para fazer frente a esses passivos.

Concomitantemente, as opções eleitorais da sociedade brasileira por tentar estabelecer um Estado de bem-estar social nos moldes europeus⁵ são incompatíveis com o nível de desenvolvimento da economia brasileira. Ao longo dos últimos anos, as chamadas Despesas Sociais do Governo Central cresceram o equivalente a 3 p. p. do PIB entre 2007 e 2014, sendo basicamente financiadas pela expansão do endividamento do Setor Público Consolidado, posto

⁴ Rendimento Médio efetivamente recebido no trabalho principal, no setor público, no acumulado em 12 meses até outubro, conforme a Pesquisa Mensal do Emprego (IBGE)

⁵ Ver "O Ajuste Inevitável" (Pessoa, Almeida e Lisboa (2015)), disponível em < <https://goo.gl/CMHJnX>>.

que seu Resultado Nominal expandiu-se de -2,7% para -6,2% do PIB nesse período – ao passo que a carga tributária arrecadada⁶ hoje manteve-se praticamente estável (-0,3 p. p. de variação no mesmo período).

Retroagindo ao início da série (1997), as ditas despesas sociais representavam 5,5% do PIB, o que significa um aumento de 4,5 p. p. frente a 2014. Há um grande destaque dado a criação e ampliação de programas de transferência de renda (como Bolsa Família) e aos benefícios pagos dentro das legislações de assistência social (como a Renda Mensal Vitalícia), especialmente a partir de 2004. Contudo, a expansão das despesas sociais se deu muito mais pelo comportamento das contas de remuneração dos servidores ativos (Pessoal e encargos) e inativos (Seguridade social): dos 4,5 p. p. de crescimento dos últimos dezoito anos, 3,2 p. p. se devem a essas contas.

Dado o quadro descrito acima não surpreende que o Resultado Primário do Governo Central tenha ficado menor, com desempenho inferior que igual período de 2014. Apesar da melhora no Resultado Primário obtido por Estados e Municípios, o saldo é que o Setor Público Consolidado apresenta no acumulado de 2015 até outubro um desempenho de -0,4% do PIB (-R\$ 18,8 bilhões) – inferior em 1,6 p. p. à meta originalmente estabelecida para o ano.

Pelo orçamento originalmente aprovado no Congresso Nacional (Lei 13.080/2015), cabia ao Governo Central atingir uma meta de Resultado Primário de +1,0% do PIB (R\$ 55,3 bilhões), dentre um total de +1,2% do PIB para o Setor Público Consolidado (R\$ 66,3 bilhões). Contudo, à medida que a atividade econômica foi sendo paralisada pelo acirramento da recessão, a queda na arrecadação federal dificultou sobremaneira o atingimento desse objetivo.

Desta forma, em julho, o Governo Central percebeu que a meta original do Setor Público Consolidado dificilmente seria cumprida e enviou ao Congresso uma alteração à lei orçamentária para reduzi-la a +0,2% do PIB (R\$ 8,7 bilhões) – com permissão para adicionais descontos que autorizariam até mesmo um saldo primário em -0,3% do PIB (-R\$ 17,7 bilhões), em caso de não arrecadação de algumas receitas extraordinárias⁷.

A modificação acima alterou as linhas gerais estabelecidas para a Política Fiscal pela nova gestão do Ministério da Fazenda, mas não foi a única. Mesmo enviada em julho, ela ainda não havia sido aprovada no Congresso no início de dezembro (em fins do ano fiscal, portanto). No entanto, isso não impediu que fossem feitos adendos a esse projeto (PLN 5/2015), “relaxando” ainda mais as regras no erário de 2015.

No início de dezembro, o Congresso aprovou a alteração da meta fiscal (Lei 13.199/2015), tornando o objetivo de Resultado Primário equivalente a -0,94% do PIB para o Governo Central (-51,8 bilhões), e -0,89% do PIB para o Setor Público Consolidado (-R\$48,9 bilhões). A lei aprovada vai além e autoriza que a administração federal desconte dessa meta já negativa uma eventual frustração de receitas de concessões e permissões em usinas hidroelétricas (R\$ 11,1 bilhões).

Não só isso, o comando legal aprovado em dezembro autorizou também que a segunda Administração Rousseff pudesse descontar os valores inadimplentes junto a bancos e fundos públicos, conforme o relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as finanças da administração no exercício de 2014 (popularmente chamados de “pedaladas fiscais”). Essa autorização de desconto totaliza R\$ 57,0 bilhões, ou 1,0% do PIB – ou seja, praticamente os valores inicialmente considerados como meta fiscal.

⁶ Conforme a Receita Federal do Brasil (disponível em <<http://goo.gl/UvvF5Q>>), a razão entre arrecadação tributária bruta e PIB era 33,8% em 2007, tendo atingido 33,5% em 2014. Contudo, é importante considerar que a expansão da dívida pública, verificada na diferença entre o Resultado Nominal e o Primário, embora não seja arrecadada na forma de tributos dos atuais contribuintes, deverá ser financiada pelas Receitas Tributárias futuras.

⁷ Nominalmente, seriam R\$ 10 bilhões em um programa de renegociação de litígios tributários (PRORELIT, constante na MP 685/2015), R\$ 11,4 bilhões pela medida de incentivo à repatriação de patrimônio lícito no exterior (RERCT, conforme PLS 298/2015) e R\$ 18,3 bilhões em concessões e permissões de usinas para a geração de energia elétrica.

Desta forma, o Resultado Primário do Setor Público Consolidado deve ser ainda mais deficitário, dada a extensão dos descontos autorizados (ver Quadro 7.1). Não descarta-se, portanto, que o Resultado Primário para 2015 atinja R\$ 117,0 bilhões *negativos* (-2,1% do PIB), próximo ao limite autorizado, ou algum valor intermediário (-1,9% do PIB, conforme nossas projeções) entre esse limite e a meta atual (-0,89% do PIB).

Quadro 7.1. Meta Fiscal – valores originais e alterados (2015)

(Em R\$ milhões correntes, e em % do PIB)

Comando legal	Discriminação	Valores do Resultado Primário	
		Em R\$ milhões	Em % do PIB
Orçamento aprovado 2015 (Lei 13080/2015) - metas originais	Governo Central	55.279,0	1,0
	Setor Público Consolidado	66.325,0	1,2
PLN 5/2015 - proposta de alteração das metas	Gov. Central (proposta alteração da meta)	5.831,0	0,1
	Setor Público Consolidado (proposta alteração da meta)	8.747,0	0,2
	Autorização de descontos Gov. Central	-26.400,0	-0,5
	Frustração de receitas PRORELIT (MP 685/2015), que autoriza do Governo Federal a atualizar monetariamente o valor de taxas em caso de supressão, redução ou diferimento de tributo.	-10.000,0	-0,2
	Frustração de receitas do RERCT (PL Senado 298/2015), que incentiva a regularização de patrimônio lícito mantido no exterior por residentes.	-11.400,0	-0,2
	Frustração de receitas em concessões e permissões	-5.000,0	-0,1
	Governo Central (com descontos)	-20.569,0	-0,4
Setor Público Consolidado (com descontos)	-17.653,0	-0,3	
Lei 13.199/2015 - alterações na meta aprovadas	Governo Central (meta alterada)	-51.824,0	-0,9
	Setor Público Consolidado (meta alterada)	-48.908,4	-0,9
	Autorização de descontos ao Governo Central:	-68.063,0	-1,2
	Frustração de receitas em concessões e permissões em leilões de usinas hidroelétricas	-11.050,0	-0,2
	Pagamento de valores inadimplentes junto a bancos e fundos públicos, conforme requisitado pelo TCU:	-57.013,0	-1,0
	FGTS: referente à atualização monetária devida (LC 110/2001)	-10.990,0	-0,2
	FGTS: ressarcimento de quantias repassadas ao programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/2009)	-9.747,0	-0,2
	BNDES: repasse referente a subsídios em taxas de juros, conforme Lei 12.096/2009.	-22.438,0	-0,4
	Banco do Brasil: repasse referente a subsídios em taxas de juros, conforme Lei 13.199/2009.	-12.329,0	-0,2
	Caixa Econômica Federal: remuneração bancária a título de "serviços prestados", conforme Lei 13.199/2015.	-1.509,0	-0,0
	Governo Central (meta alterada, com descontos)	-119.887,0	-2,2
Setor Público Consolidado (meta alterada, com descontos)	-116.971,4	-2,1	

Fontes: Câmara dos Deputados, Presidência da República. Elaboração: FIERGS/UEE.

A mudança nos objetivos fiscais põe em xeque, mais uma vez, a eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal. Afinal, contando com a aprovação dessa retificação, a Administração Rousseff operou o orçamento de 2015 como se a mudança já tivesse sido aprovada. Normalmente esse não é um cenário raro no Brasil, posto que desde 2009 a lei orçamentária foi constantemente alterada ao longo do ano fiscal. Entretanto, o ano de 2015 pode ser classificado de qualquer forma, menos como “normal”.

A decisão do TCU de recomendar a rejeição das contas públicas da Administração Rousseff em 2014, em função das chamadas “pedaladas fiscais”, foi inédita desde a redemocratização no Brasil, e acendeu o alerta na equipe econômica atual que novas incursões em medidas dessa natureza estariam sujeitas a sanções mais severas. Nessas circunstâncias, o TCU lembrou ao governo que a execução de despesas deve seguir a lei em vigor, ainda que existam outras tramitando no Congresso para modificá-la.

Tabela 7.3. Resultado do setor público – conceito “abaixo da linha”
(Em % do PIB – acum. no ano até outubro – valores deflacionados pelo IPCA (out/2015))

	Jan-Out 2014		Jan-Out 2015		Variações	
	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	em R\$ bi	em p.p.
Resultado Primário	-11,7	-0,3	-18,8	-0,4	-7,1	-0,2
Governos Federal e Banco Central	-15,5	-0,3	-33,9	-0,7	-18,4	-0,4
Estados	0,4	0,0	16,2	0,3	15,9	0,3
Municípios	6,0	0,1	2,0	0,0	-4,0	-0,1
Estatais	-2,5	-0,1	-3,1	-0,1	-0,6	-0,0
Juros Nominais	-258,0	-5,1	-438,5	-8,9	-180,5	-3,8
Governos Federal e Banco Central	-208,3	-4,1	-356,4	-7,2	-148,0	-3,1
Estados	-37,7	-0,7	-64,3	-1,3	-26,6	-0,6
Municípios	-8,9	-0,2	-12,8	-0,3	-3,9	-0,1
Estatais	-3,0	-0,1	-5,0	-0,1	-2,0	-0,0
Resultado Nominal	-269,7	-5,3	-457,3	-9,3	-187,6	-4,0
Governos Federal e Banco Central	-223,9	-4,4	-390,3	-7,9	-166,4	-3,5
Estados	-37,4	-0,7	-48,1	-1,0	-10,7	-0,2
Municípios	-2,9	-0,1	-10,8	-0,2	-7,9	-0,2
Estatais	-5,6	-0,1	-8,1	-0,2	-2,6	-0,1

Fontes: STN. IBGE. Elaboração: FIERGS/UEE.

É importante destacar que mesmo que a mudança na meta fiscal fosse aprovada na sua primeira forma (PLN 5/2015), o Setor Público Consolidado não cumpriria com a Lei de Responsabilidade Fiscal caso o desempenho das contas públicas mantivesse seu ritmo atual. Afinal, como a inversão na trajetória da receitas é improvável, e o Governo Central já apresenta hoje um déficit primário de R\$ 33,9 bilhões, seria necessária uma economia de R\$ 42,6 bilhões no último bimestre para atingir +0,2% do PIB. Considerando a meta original (+1,2% do PIB), seria necessário um contingenciamento de despesas ainda maior: R\$ 89,4 bilhões em novembro e dezembro – ou R\$ 44,7 bilhões ao mês.

O melhor resultado já obtido aconteceu em setembro de 2010 (R\$ 36,7 bilhões a preços constantes), algo apenas possível após a entrada de R\$ 105,4 bilhões em receitas extraordinárias, referentes às concessões para a exploração de campos petrolíferos da camada pré-sal.

Considerando o desempenho das receitas neste ano, as projeções de queda de atividade para 2016 e a rigidez nas Despesas Primárias conclui-se que, mesmo com a mudança no comando do Ministério da Fazenda, o quadro atual das Finanças Públicas federais não apresentou melhoras frente a 2014 por três motivos. Primeiramente, será o segundo ano consecutivo em que o Governo Central encerra com déficit antes do pagamento de juros e demais encargos – a primeira vez que isso ocorre desde o estabelecimento do tripé macroeconômico após a Crise Cambial (1999).

Em segundo lugar, o histórico das contas fiscais mostra que até 2008 o Setor Público Consolidado encerrava os primeiros dez meses do ano com resultados muito próximos àqueles previstos nas leis orçamentárias originalmente aprovadas. A partir de 2009, com a aplicação de descontos à meta original, bem como a utilização recorrente de receitas extraordinárias para fazer frente a resultados muito abaixo do originalmente esperado, isso não mais passou a acontecer. Há que se considerar também que os meses finais compreendem um desembolso maior por parte do Governo Central (13º salários, por exemplo).

O terceiro ponto relevante é que dadas as taxas de inflação, e de juros implícita na Dívida Pública, um déficit primário pelo segundo ano consecutivo mantém a sua dinâmica de expansão em trajetória ascendente e acelerada, ao mesmo tempo em que o nível da taxa de juros SELIC também pressiona as despesas fiscais com Juros Nominais – retroalimentando o processo. Quanto à expansão da dívida, a insuficiência do atual resultado fica evidente quando se projeta o desempenho das contas primárias necessário para estabilizar a Dívida Líquida do Setor Público (consolidado), considerando a conjuntura econômica atual.

Dada que a dívida pública não é remunerada apenas pela SELIC, posto que sobre parcela dessa também incide o diferencial com relação à TJLP, bem como indexadores ligados à taxa de câmbio (no caso de passivos internacionais), segundo o Banco Central a taxa implícita de juros acumulada em 12 meses até outubro atingiu 30,6% nominais (ou 18,8% reais, descontada pelo IPCA). Assumindo que a projeção para o PIB de 2015 esteja em linha com nosso cenário (-3,5%), seria necessário um Resultado Primário positivo em 7,9% do PIB nos dozes meses encerrados em outubro para manter a Dívida Pública estável em seu nível atual (34,2% do PIB) – o que equivaleria a R\$ 469,5 bilhões. Atualmente, nessa base de comparação, o Resultado Primário é deficitário em 0,7% do PIB (ou -R\$ 41,6 bilhões)

Logo, a deterioração das contas do Governo Central nos últimos anos gerou uma perigosa combinação para a sua sustentabilidade. Como a expansão das despesas ocorreu não em contas com impacto sobre o investimento (que amplia a capacidade de oferta no longo prazo), mas naquelas ligadas ao consumo, isso contribuiu para um ritmo de crescimento maior da demanda que da capacidade produtiva – trazendo como consequência a aceleração dos índices de preços.

Em descompasso com essa aceleração, a leniência da Política Monetária permitiu a desancoragem das expectativas (ver capítulo 6) a partir de 2011. Desta forma, o esforço necessário hoje, em termos de taxa de juros, para tentar levar as expectativas de volta à meta exigiu um aperto monetário a níveis de juros anteriores a 2010 – quebrando a dinâmica de diminuição gradativa de longo prazo estabelecida a partir de 1999.

Como consequência, muitos analistas alertaram em 2015 para um conceito técnico, a chamada “dominância fiscal”. A definição mais usual⁸ remete à incapacidade de um governo em pagar o serviço da dívida apenas com suas receitas, sendo obrigado a ampliar a emissão de títulos públicos para evitar o *default* no curto prazo, gerando o efeito colateral de aceleração inflacionária com potencial para reduzir o valor de sua dívida em termos reais – a cobrança “invisível” do chamado “imposto inflacionário” (senhoriagem).

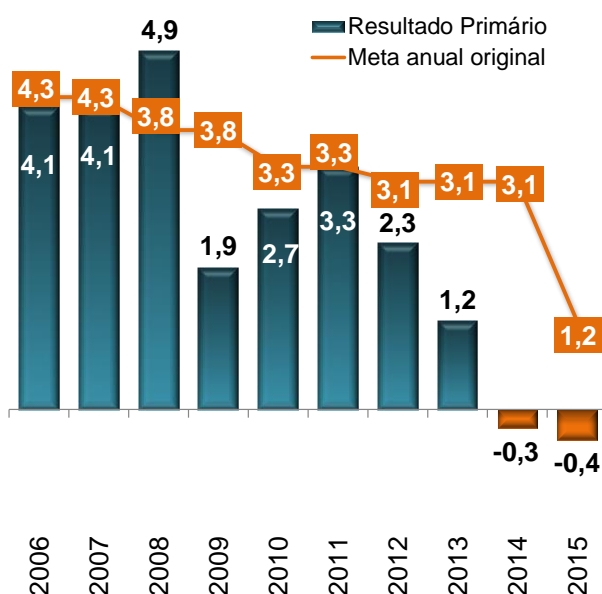
De fato, quando se observa o Resultado Nominal do Setor Público Consolidado em 2015, ele atinge -9,3% do PIB (-R\$ 457,3 bilhões) em função das despesas com Juros Nominais representarem 8,9 pontos do produto (R\$ 438,5 bilhões). Considerando a tendência de fechamento para o final do ano, o Resultado Nominal acumulado em 12 meses já atinge -9,5% do produto (-R\$ 568,0 bilhões), com o pagamento de juros representando a maior parte (-8,8 p. p., ou -R\$ 526,4 bilhões) desse total. Não descarta-se, contudo, que o Resultado Nominal atinja níveis maiores (-10,7% do PIB), dadas as autorizações de descontos aprovadas para o Primário.

Aparentemente, seria verossímil imaginar que a tentativa de aperto monetário do Banco Central, com a elevação nominal da Taxa SELIC, seria a grande responsável por incentivar uma situação próxima a da chamada “dominância fiscal”. Contudo, em momentos com inflação mais elevada (como ocorreu no Brasil nos últimos anos), os Juros Nominais mascaram a deterioração das Finanças Públicas por incluírem os valores a título de correção monetária da própria dívida e seu serviço.

⁸ Ver, por exemplo, Schwartzman (Folha de S. Paulo, 21.10.2015), De Bolle (Folha de S. Paulo, 30.09.2015) e Pessoa (Folha de S. Paulo, 11.10.2015).

Gráfico 7.5. Resultado primário vs. Meta

(Em % do PIB – acum. no ano até outubro)



Fonte: BCB. Elaboração: FIERGS/UEE.

Tabela 7.4. Resultado operacional*

(Em % do PIB)

	Jan-Out/15	
	Em R\$ bilhões	Em % PIB
RESULTADO PRIMÁRIO	-18,8	-0,4
Juros Nominais	-438,5	-8,9
(-) Resultado SWAPs cambiais	-104,1	-2,1
(-) Atualização monetária	-227,0	-4,7
Juros Reais	-107,4	-2,0
RESULTADO OPERACIONAL	-126,2	-2,4

Fonte: BCB. Elaboração: FIERGS/UEE.

*Aproximado pelas contas disponibilizadas pelo BCB.

Nessas circunstâncias o Resultado do Setor Público deve ser avaliado principalmente no conceito Operacional, que desconta dos Juros Nominais os efeitos da inflação mais elevada e permite, então, ter uma idéia mais clara do seu efeito sobre a Dívida Pública. Nessa medida, do total de R\$ 438,5 bilhões acumulados até outubro a título de Juros Nominais, R\$ 227,0 bilhões se referem à atualização monetária da dívida. Contudo, é necessário também descontar adicionais R\$ 104,1 bilhões, pois se referem não a juros propriamente ditos, mas às perdas com as operações de contratos do tipo SWAP cambial, efetuados pelo Banco Central nos últimos anos.

Desta forma, os Juros Reais reduzem-se para R\$ 107,4 bilhões entre janeiro e outubro, ou o equivalente a 2,0% do PIB – uma diferença que equivale a mais de 6,9 p. p. com relação aos Nominais. Com um Resultado Primário de 2015 atingindo -0,4% do PIB, o Resultado Operacional do Setor Público está em -2,4% do PIB. A comparação com igual período de 2008 (operacional positivo em 4,1% do PIB para um primário de +5,2%) mostra o grau de deterioração que as contas primárias efetivamente provocaram na trajetória da dívida do país.

Para 2016 o cenário nas despesas não mostra perspectivas de alteração significativa. A elevação nominal do salário mínimo deve se situar acima de 10%, em linha com o INPC deste ano, provocando nova pressão sobre os Benefícios Previdenciários. Concomitantemente, o nível já baixo dos Investimentos públicos – verificado na conta de Outras Despesas de Custeio e Capital - torna difícil a expansão do ajuste fiscal por esse vetor. Restam como alternativas realistas, porém politicamente difíceis dadas as bases eleitoral e parlamentar da Administração Rousseff. Simultaneamente, a previsão de nova queda no PIB não permite imaginar um aumento nas receitas ordinárias, devendo eventuais expansões de arrecadação limitarem-se ou a aprovação de uma nova CPMF, ou a obtenção de receitas oriundas de repatriação de recursos.

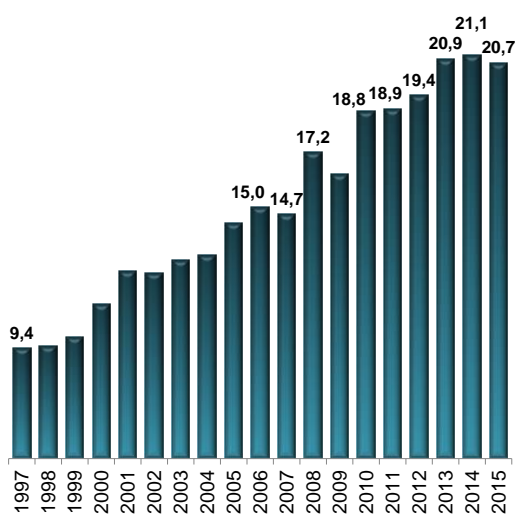
Rio Grande do Sul: aumento de ICMS e apenas reformas marginais

Ao longo dos últimos anos, a arrecadação de ICMS no Rio Grande do Sul teve desempenhos distintos, a depender do período em análise. No triênio 2005-2007, seu crescimento real médio foi de 3,4% por trimestre (sobre igual período do ano anterior), relativamente próximo ao desempenho do PIB⁹ regional na mesma base de comparação (+2,6% a. t.). Já o período que vai de 2008 a 2010 compreende os dois principais momentos de aplicação das regras de Substituição Tributária, que reduz o número de contribuintes e facilita a fiscalização e arrecadação do tributo, permitindo que sua expansão ocorresse a fortes taxas reais (+7,9% a. t.), além do crescimento médio do valor adicionado no período (+2,7% a. t.).

Desta forma, não surpreende que após 2010 a arrecadação tenha voltado a crescer em níveis próximos a atividade econômica. Nesse ambiente, com produto expandindo-se a taxas trimestrais não muito diferentes das anteriores (+3,4% a. t. entre 2010 e 2013), a arrecadação expandiu-se a uma média real de 4,0% - cerca de 3,9 p. p. abaixo da média do período anterior.

Gráfico 7.6. Arrecadação de ICMS

(Em R\$ milhões acum. no ano até setembro – IPCA (out/2015))



Fonte: SEFAZ/RS. Elaboração: FIERGS/UEE.

Tabela 7.5. Tributos do Governo Estadual (RS)

(Acum. no ano – janeiro a setembro)

	Em R\$ milhões reais		Var. real		Influência
	2014	2015	Em %	Em R\$	Em p. p.
ICMS	21.052,1	20.729,0	-1,5	-323,1	-1,3
Agropecuária	108,9	99,7	-8,4	-9,2	-0,0
Indústrias (s/ Energia e Petróleo)	7.200,3	6.624,4	-8,0	-575,9	-2,2
Serviços (s/ Energia e Petróleo)	7.111,5	6.759,6	-4,9	-351,8	-1,4
Energia elétrica	1.700,7	2.328,2	36,9	627,5	2,4
Derivados de petróleo	3.673,2	3.549,7	-3,4	-123,6	-0,5
Dívida Ativa	322,5	569,0	76,4	246,5	1,0
Outras receitas de ICMS	935,0	798,5	-14,6	-136,5	-0,5
IPVA	1.874,1	1.912,0	2,0	37,9	0,1
ITCD	231,4	369,9	59,8	138,4	0,5
Taxas	232,9	217,4	-6,7	-15,5	-0,1
Outras	2.338,5	2.499,3	6,9	160,8	0,6
Receitas Tributárias	25.729,1	25.727,7	-0,0	-1,4	-0,0

Fonte: COTEPE/CONFIFAZ. Elaboração: FIERGS/UEE

Em 2015, portanto, com a piora no cenário produtivo ditada pela dinâmica brasileira (ver capítulo 1) não surpreende que a arrecadação de ICMS tenha apresentado até setembro (último dado disponível) um desempenho em linha com esse quadro. Apesar de atingir R\$ 20,7 bilhões no acumulado do ano até esse mês, o principal tributo arrecadado pelo estado apresentou queda real de 1,5%, contribuindo com -1,3 p. p. para a redução das Receitas Tributárias. Desconsiderando os recolhimentos referentes a Energia elétrica e Derivados de Petróleo, verifica-se uma queda em todos os três grandes setores econômicos, diferindo apenas em magnitude. Na Agropecuária a arrecadação caiu 8,5% no acumulado do ano, mas como o recolhimento direto sobre empresas desse setor é menor (com peso de 0,5% no ICMS), sua contribuição foi de apenas 0,04 p. p. para a queda total.

Tabela 7.6. Recolhimento de ICMS na indústria

(Acum. no ano – janeiro a setembro – IPCA (out/2015))

⁹ Quando medido apenas pelo Valor Adicionado Bruto (VAB), descontando assim os impostos calculados no PIB.

	Em R\$ milhões		Var. real (%)	Influência (p. p.)
	2014	2015		
Indústria Extrativa	77,7	54,7	-29,6	-0,2
Carvão mineral	11,1	7,0	-36,4	-0,0
Extração de minerais metálicos	0,3	0,2	-43,2	-0,0
Extração de minerais não-metálicos	61,5	44,5	-27,6	-0,1
Apoio à mineração	4,9	3,0	-38,8	-0,0
Indústria da Transformação	10.442,7	8.601,7	-17,6	-15,0
Alimentos	1.115,7	964,6	-13,5	-1,2
Bebidas	1.326,0	1.102,7	-16,8	-1,8
Tabaco	19,6	23,6	20,3	0,0
Têxteis	76,9	73,5	-4,4	-0,0
Vestuário e acessórios	68,7	60,2	-12,4	-0,1
Couro e calçados	328,8	242,6	-26,2	-0,7
Madeira	101,6	90,6	-10,8	-0,1
Papel e celulose	191,0	152,1	-20,4	-0,3
Impressão e reprodução de gravações	18,0	13,1	-27,3	-0,0
Derivados de petróleo	3.300,9	2.807,2	-15,0	-4,0
Químicos	513,4	557,3	8,5	0,4
Farmoquímicos e farmacêuticos	30,9	27,9	-9,8	-0,0
Borracha e plástico	437,4	342,8	-21,6	-0,8
Produtos de minerais não-metálicos	295,5	245,5	-16,9	-0,4
Metalurgia	215,7	159,2	-26,2	-0,5
Produtos de metal	437,1	335,8	-23,2	-0,8
Informática	121,6	120,4	-1,0	-0,0
Máquinas e aparelhos elétricos	305,6	223,1	-27,0	-0,7
Máquinas e equipamentos	433,0	305,0	-29,6	-1,0
Veículos automotores	606,2	382,5	-36,9	-1,8
Equipamentos de transporte	33,2	21,2	-36,1	-0,1
Móveis	309,0	243,2	-21,3	-0,5
Diversos	136,1	94,9	-30,3	-0,3
Manutenção, reparação e instal. de máquinas	20,8	12,5	-40,0	-0,1
Energia e Saneamento	1.738,0	2.168,5	24,8	3,5
Eletricidade e gás	1.723,0	2.152,4	24,9	3,5
Fornecimento de água	0,7	4,3	481,8	0,0
Esgoto e saneamento	0,0	0,0	-94,7	-0,0
Tratamento e transporte de resíduos	14,1	11,8	-16,4	-0,0
Descontaminação e gestão de resíduos	0,1	0,0	-99,3	-0,0
Indústria da Construção civil	32,7	14,3	-56,2	-0,1
Construção de edifícios	3,5	2,5	-28,5	-0,0
Obras de infraestrutura	23,3	7,9	-66,2	-0,1
Serviços para construção civil	5,9	3,9	-33,3	-0,0
Total das Indústrias	12.291,2	10.839,3	-11,8	-11,8

Fonte: SEFAZ/RS. Elaboração: FIERGS/UEE.

Na Indústria e nos Serviços, contudo, o cenário é bem diferente. O arrefecimento das receitas reais tanto no Varejo (-11,3%) e serviços não financeiros (-3,3%), bem como na produção industrial gaúchos (-11,1%) colaboraram para reduzir o recolhimento do tributo tanto no setor secundário (-8%, influenciando em 2,2 p. p. o total) quanto no terciário (-4,95%, ou 1,4 p. p.).

Nessa abertura (ver tabela 7.5) percebe-se que a queda não foi mais acentuada pois as cobranças junto a produtos e serviços em Energia elétrica cresceram 36,9% - bastante influenciadas pela tarifa da energia -, contribuindo com +2,4 p. p. em crescimento para os tributos estaduais em geral. Sem essa contribuição, o resultado das Receitas Tributárias deixaria de ser -

0,01%, para -2,43% negativo, o que demonstra que o impacto da recessão nas receitas estaduais foi mitigado em função da recomposição das tarifas energéticas.

O quadro é similar no detalhamento por segmento industrial (tabela 7.6), pois em 2015 os recolhimentos de ICMS acumulados até setembro apenas cresceram nos segmentos de Tabaco (20,3%) e Químicos (8,5%), pelo lado da Transformação, e nos setores de Eletricidade e gás (24,9%) e Fornecimento de água (481,8%). No caso deste último, a enorme taxa de variação justifica-se por uma base deprimida em 2014 (R\$ 0,7 milhões) frente a este ano (R\$ 4,3 milhões), o que não se pode descartar ocorrer em função da adequação da classificação estatística utilizada pela Secretaria de Fazenda (RS) com relação a CNAE 2.0.

Já dentre os segmentos que apresentaram quedas reais, os maior efeito ocorreu no setor de Derivados de Petróleo, em função de seu peso, contribuindo com -4,0 p. p. para a queda 11,8% no total das Indústrias. O segundo maior impacto ocorreu em Veículos automotores (-1,8 p. p.), um reflexo direto do forte ajuste pelo qual passa após anos de expansões fortes estimuladas por linhas de crédito mais benéficas e incentivos federais. Simultaneamente, os segmentos ligados a bens de capital também apresentaram forte retração, em linha com os resultados para o investimento do país, como Máquinas e equipamentos (-1,0 p. p.), Máquinas e aparelhos elétricos (-0,7 p. p.) e Produtos de metal (-0,8 p. p.)

Por outro lado, houve um marginal reforço no caixa por parte de impostos como o IPVA e o ITCD, ainda que em volume insuficiente para compensar positivamente a perda de arrecadação com o ICMS (ver tabela 7.5). No IPVA o crescimento real foi marginal (+2,0%), resultado de pequenas mudanças de calendário arrecadatório criadas no início do ano pela Administração Sartori. Para 2015, contudo, esse tributo deve apresentar maior elevação após a aprovação de projeto de lei, em setembro, que reduziu os descontos concedidos a motoristas com ausência de autuações de trânsito. Já no caso do ITCD, o expressivo aumento (+59,8% real) pode estar ligado à aprovação de projeto de lei que alterou as alíquotas do tributo, com validade a partir de 2016. Nesse caso, o efeito da aprovação das alíquotas agiu sobre as quantidades de transações de transferência de patrimônio, acelerando-as e antecipando-as a fim de reduzir os custos tributários dessas operações no futuro.

Considerando o total de Receitas, a nova administração do Governo Estadual enfrentou a realidade de um Estado aonde o Setor Público apenas expandiu seus gastos nos últimos quatro anos utilizando-se de receitas extraordinárias. Se em 2014 as Receitas de Capital atingiram R\$ 936 milhões (a preços de 2015, no acumulado até o 4º bimestre), no ano corrente a realidade impôs uma queda de 81,3% em função do atingimento dos limites de endividamento dados pela LRF.

Conjugado com uma queda total de 3,0% nas Receitas Correntes, as Receitas Totais retraíram-se em 5,6%, o equivalente a R\$ 1,6 bilhões em valores reais. Essas circunstâncias conjuntamente mais penosas da recessão, combinadas com a trajetória fiscalmente irresponsável das Despesas nos últimos anos levaria a um déficit acumulado nos primeiros oito meses de R\$ 3,5 bilhões – caso os gastos da administração estadual tivessem se mantido em igual patamar do ano passado. Para tanto, a Administração Sartori resolveu adotar algumas medidas que permitiram reduzir o potencial déficit – porém sem encaminhar as soluções para equacioná-lo de forma estrutural.

A medida de efeito mais imediato foi editada em março, contingenciando R\$ 1,07 bilhões do orçamento aprovado para total de 2015, optando por concentrar os represamentos de despesas nas áreas menos essenciais (Minas e energia, Planejamento e Transporte). Dada a rigidez das contas de Pessoal e encargos, e Juros e encargos da dívida, usualmente tais medidas concentram-se em Outras despesas correntes – descontadas as transferências obrigatórias aos

municípios. Isso significou até o 4º bimestre uma redução de R\$ 812 milhões (queda real de 7,1% frente a 2014) nessa conta.

Contudo, mesmo com a redução implementada em Outras Despesas Correntes a administração atual não conseguiu impedir que as contas de Pessoal e encargos, e Juros e encargos pudessem provocar algum alívio no caixa estadual. Quanto a esta última, ressalta-se que a queda registrada está ligada mais a questões de caixa que à estrutura financeira, uma vez que ao longo do ano o Governo Estadual têm atrasado (desde junho) o pagamento de amortizações e encargos de sua dívida com a União (renegociada em 1997, dentro do conceito “intra-limite”).

Tabela 7.7. Execução do orçamento 2015 no Gov. Estadual (RS)

(Acum. no ano – janeiro a agosto – IPCA (out/2015))

	Em R\$ milhões		Var. real	Influência	
	2014	2015	Em %	Em R\$ milhões	Em p. p.
Receitas Correntes	27.480,7	26.655,4	-3,0	-825,3	-2,9
Tributária	21.874,6	21.618,0	-1,2	-256,6	-0,9
Contribuições	1.778,0	1.647,4	-7,3	-130,6	-0,5
Transferências	5.694,4	5.330,8	-6,4	-363,6	-1,3
Demais	1.420,2	1.302,2	-8,3	-118,0	-0,4
Deduções	-3.286,6	-3.243,1	-1,3	43,5	0,2
Receitas de Capital	935,9	174,5	-81,3	-761,3	-2,7
Operações de crédito	738,9	13,2	-98,2	-725,6	-2,6
Alienação de bens	7,1	95,2	1.236,6	88,0	0,3
Amort. empréstimos	36,7	37,8	3,0	1,1	0,0
Transferências	153,2	28,3	-81,5	-124,9	-0,4
Demais	0,0	0,0	-	0,0	-
Receita Total	28.416,5	26.829,9	-5,6	-1.586,6	-5,6
Receita Primária	27.633,8	26.683,7	-3,4	-950,2	-
Receita Corrente Líquida	20.424,3	19.755,5	-3,3	-668,8	-
Despesas correntes	28.264,2	27.239,0	-3,6	-1.025,2	-3,7
Pessoal e encargos	15.583,2	15.423,0	-1,0	-160,3	-0,6
Juros e encargos	1.166,3	1.113,1	-4,6	-53,1	-0,2
Outras despesas correntes	11.514,7	10.702,9	-7,1	-811,9	-2,9
Despesas de Capital	2.086,0	1.574,5	-24,5	-511,6	-1,8
Investimentos	607,1	178,1	-70,7	-429,0	-1,5
Inversões financeiras	214,8	11,2	-94,8	-203,6	-0,7
Amortização da dívida	1.264,1	1.385,2	9,6	121,1	0,4
Reservas de contingência	0,0	0,0	-	0,0	-
Despesas Totais	30.350,3	28.813,4	-5,1	-1.536,8	-5,5
Despesas Primárias	27.705,1	26.303,9	-5,1	-1.401,1	-5,1
Resultado Nominal	-1.933,7	-1.983,5	2,6	-	-
Resultado Primário	-71,2	379,8	-633,3	-	-

Fonte: SEFAZ/RS. Elaboração: FIERGS/UEE.

Por outro lado, a conta de Pessoal e encargos apresentou variação negativa apenas marginal (-1% real), representando apenas uma economia de R\$ 160 milhões nos primeiros quatro bimestres de 2015. Dada a rigidez dessa despesa em função das regras de estabilidade nos contratos de funcionários estatais, a sua queda pode estar mais ligada ao represamento de promoções e incorporações de outras gratificações aos salários, bem como à não reposição de servidores que passaram a integrar o quadro ativo – significando uma economia em termos de encargos trabalhistas.

Nesse sentido, a aprovação de projeto de lei que eliminou a incorporação de algumas funções gratificadas aos salários dos servidores, valendo para os novos ativos, deve auxiliar a contingenciar esse tipo de despesa no longo prazo – porém sem significar alívios no caixa para os próximos anos. Por outro lado, a aprovação de aumentos salariais às categorias da Segurança Pública e Magistério nos últimos anos criou uma certeza de aumento de despesa nessa conta de Pessoal e encargos, que deverá se verificar ao final de 2015 – bem como até o final de 2019.

Sem recursos para fazer frente a essas despesas, e optando por não enviar projeto de lei à Assembleia Legislativa que as postergue até o atingimento de uma situação financeira razoável – possivelmente dada a impopularidade da medida -, a administração Sartori não implementou até o momento nenhum tipo de reforma capaz de reduzir de forma drástica as despesas do governo estadual.

Ao longo de 2015 foram enviados quatro projetos com potencial de gerar algum efeito de médio prazo sobre as finanças do estado: o aumento de alíquotas do ICMS, a permissão para a ampliação dos saques nas contas de Depósitos Judiciais, a extinção de três fundações deficitárias (dentre vinte e nove existentes), e a Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual (cuja principal medida é a limitação ao crescimento da folha de pessoal).

Com uma previsão de déficit inicial para o ano em R\$ 5,4 bilhões, o Governo Estadual conseguiu aprovar os dois primeiros projetos na casa de representantes em setembro. A permissão para a ampliação dos saques em Depósitos Judiciais apenas acrescentará ao caixa do Estado cerca de R\$ 1 bilhão em 2015 (segundo cálculos do próprio governo) – o que combinado com os cortes efetuados ao longo do ano tem potencial para reduzir o déficit a R\$ 3,6 bilhões. Contudo, essa é uma medida apenas paliativa, provavelmente levando a atual administração a manter o atraso a fornecedores em 2016, assim como utilizar do expediente de incentivar seus funcionários a tomar empréstimos sem custos pessoais junto ao Banrisul para quitar o 13º salário dos servidores em dias.

A aprovação do aumento das alíquotas do ICMS (ver seção “Perspectivas 2016”) também não será capaz de equacionar o déficit projetado para 2016 (R\$ 4,6 bilhões, segundo a proposta enviada à Assembleia), o que apenas se refletirá em menor competitividade das empresas gaúchas e o encarecimento dos produtos ao consumidor. Segundo projeções do próprio governo, o incremento adicional de arrecadação apenas será capaz de cobrir as previsões de aumento nas despesas com pessoal em função das ampliações de salários concedidas na Administração Genro (2011-2014) – mesmo sabendo que não havia capacidade de pagamento.

Por fim, resta a administração atual tentar aprovar em 2016 projetos que atuem junto às áreas que podem gerar economias mais rapidamente, como concessões de infraestrutura, desestatizações e privatizações. Nesse sentido, os projetos de extinção das três fundações podem ser um primeiro passo, uma vez que sua tramitação sob regime de urgência foi modificada para viabilizar a aprovação do aumento de ICMS. Contudo, a relutância da sociedade gaúcha em aceitar uma agenda de reformas e desestatizações exigirá do governo uma ampla articulação política junto a sua base.

Perspectivas para 2016

Dado o conjunto de informações existente no momento de elaboração deste documento, é difícil imaginar que 2016 será um ano muito melhor que este que se encerra. Se em 2015 o Governo Federal foi incapaz de efetivar um ajuste fiscal em função da conjugação de crise econômica com a política, o cenário base de (i) nova retração econômica (ainda que em menor intensidade), (ii) com os desdobramentos da Operação Lava-Jato e (iii) o enfrentamento da

tramitação de um processo legislativo de interrupção do mandato presidencial dificilmente abrirão espaço para uma profunda discussão sobre a qualidade das despesas públicas no país.

Considerando a provável continuidade do quadro recessivo para o **Brasil**, e a atual configuração política entre Congresso e Executivo, nosso **cenário base** contempla um Resultado Primário próximo -0,3% do PIB, uma vez que a proposta orçamentária da União encaminhada ao Congresso espera a aprovação de uma nova CPMF – um cenário difícil para um governo já fragilizado. Nessas circunstâncias, dado que a Taxa SELIC permaneça em nível próximo aos atuais 14,25% a. a., o Resultado Nominal continuaria a se expandir – atingindo -10,4% do PIB. Como consequência, a Dívida Líquida do Setor Público também se elevaria rapidamente, saltando dos atuais 34,2% para 47,2% do produto interno.

Contudo, na hipótese do Governo Federal conseguir compor alguma maioria no Senado e Câmara dos Deputados – seja na administração atual, ou em caso de mudança de administração dentro das regras do Estado de Direito -, seria possível aprovar uma nova CPMF e encaminhar algumas mudanças que permitam cortes efetivos de despesa. Nesse caso, os resultados do Governo Central se aproximariam do **cenário superior**, que contempla o atingimento do Resultado Primário da Proposta Orçamentária (+0,7% do PIB), muito embora o Resultado Nominal continue penalizado pelo elevado nível de juros desse cenário (15,50% a. a.), atingindo -9,5% do PIB. A dinâmica da Dívida Pública, contudo, seguiria em expansão em função da taxa SELIC, e atingiria 48,6% do PIB.

Apesar desse cenário ser possível, ambientes de alta incerteza exigem também a contemplação de um **cenário inferior**, o que significaria uma retomada da agenda da “Nova Matriz Econômica”, com nova rodada de ampliação de gastos públicos e redução da taxa SELIC (12,75% a. a.). Nesse caso, o ano de 2016 experimentaria uma nova ampliação do déficit primário (-1,4% do PIB), e um Resultado Nominal ainda pior (-11,7% do produto), o que elevaria a Dívida Pública a 45,8% do PIB.

Em termos de **Rio Grande do Sul**, a dinâmica local será determinada muito mais pelo desempenho da arrecadação do que da despesa, uma vez que a alta rigidez desta apenas permite que a administração centre suas forças na alteração de regras para o longo prazo – o que até o momento ocorreu apenas lateralmente.

Consequentemente, nosso **cenário base** contempla que os aumentos nas alíquotas de ICMS apenas permitirão crescimento real de 3,9% para o próximo ano, dado que a retração econômica dessa projeção levará consumidores e produtores a optar pela substituição de bens e insumos – especialmente com inflação projetada em 8,6% a. a. nesse cenário.

Por outro lado, uma melhora no desempenho econômico (em linha com nosso cenário superior) permitiria uma leve retomada da dinâmica da arrecadação. Conjugado com o aumento das alíquotas (especialmente em energia, combustíveis e telecomunicações), isso seria capaz de levar a arrecadação a ampliar-se até 10,6% em termos reais no **cenário superior** – facilitada por um arrefecimento da inflação para 6,5% a. a.

Em última instância, entretanto, em linha com nosso **cenário inferior** de recessão ainda mais profunda pela nova inflexão da política econômica, não seria possível esperar que as receitas de ICMS cresçam além de uma marginal variação real em 1,4% em 2016. Nesse cenário, nossa projeção de inflação (10,7% a. a.) dificulta qualquer tipo de ganho real e apenas permitirá o aumento dos recolhimentos desses tributos pelo efeito das alíquotas sobre os produtos cuja substituição é muito difícil por parte de consumidores e produtores.

Tabela 7.8. Perspectivas para indicadores fiscais

(Em % do PIB)

	2014	2015*	2016*		
			Inferior	Base	Superior
Resultado Primário	-0,6	-1,9	-1,4	-0,3	0,7
Juros Nominais	-5,6	-8,8	-10,3	-10,0	-10,2
Resultado Nominal	-6,2	-10,7	-11,7	-10,4	-9,5
Dívida Líquida do Setor Público	33,1	35,9	45,8	47,2	48,6

Fontes dos dados brutos: STN; BCB. Elaboração: FIERGS/UEE

*Estimativas: FIERGS/UEE.

Tabela 7.9. Perspectivas para arrecadação de ICMS (RS)

(Final do ano)

	2014	2015*	2016*		
			Inferior	Base	Superior
ICMS-RS (em R\$ bilhões)	25,9	27,3	30,8	30,9	32,2
ICMS-RS (em % nominal)	7,5	5,7	12,7	13,3	17,9
ICMS-RS (em % real)	1,1	-4,2	1,4	3,9	10,6

Fonte dos dados brutos: SEFAZ-RS; IBGE. Elaboração: FIERGS/UEE.

*Estimativas: FIERGS/UEE.