

**RELATÓRIO ANUAL DO
TESOURO NACIONAL - 2015**

O RELATÓRIO ANUAL DO TESOIRO NACIONAL é uma publicação anual da Secretaria do Tesouro Nacional que visa prestar contas para a sociedade sobre a execução da Política Fiscal do ano anterior.

MINISTRO DA FAZENDA

Nelson Henrique Barbosa Filho

SECRETÁRIO-EXECUTIVO

Dyogo Henrique de Oliveira

SECRETÁRIO DO TESOIRO NACIONAL

Otávio Ladeira de Medeiros

SUBSECRETÁRIOS

Gildenora Batista Dantas Milhomem

José Franco Medeiros de Moraes

Líscio Fábio de Brasil Camargo

Paulo José dos Reis Souza

Pricilla Maria Santana

William Baghdassarian

COORDENADORA-GERAL DE ESTUDOS ECONÔMICO-FISCAIS

Fabiana Magalhães Almeida Rodopoulos

COORDENADOR DE ESTUDOS ECONÔMICO-FISCAIS

Alex Pereira Benício

EQUIPE

Acauã Brochado

Artur Henrique da Silva Santos

Bruno Ramos Mangualde

Cristiano Beneduzi

Fabiano Silvio Colbano

Gabriel Gdalevici Junqueira

Gian Barbosa da Silva

Guilherme Ceccato

Karla de Lima Rocha

Lena Oliveira de Carvalho

Luiz Fernando Alves

Mariana de Lourdes Moreira Lopes Leal

Orlando César de Souza Lima

Otávio José Guerci Sidone

Pedro Ivo Ferreira de Souza Junior

Rafael Perez Marcos

Tatiana de Oliveira Mota

Tiago Sbardelotto

Home Page: <http://www.tesouro.gov.br>

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo desta publicação, desde que mencionada a fonte.

MENSAGEM DO SECRETÁRIO DO TESOURO NACIONAL

Por meio deste relatório, o Tesouro Nacional realiza análise econômica do ano de 2015, com ênfase nos aspectos fiscais, relatando os eventos mais importantes que afetaram as finanças públicas no ano, além de fazer avaliação histórica do comportamento de despesas e receitas no passado recente.

O ano de 2015 foi caracterizado por fortes adversidades nos ambientes externo e doméstico que, naturalmente, impactaram as finanças públicas, em especial as receitas administradas e um conjunto de despesas obrigatórias. A fim de reestabelecer o equilíbrio das contas públicas, o Governo Federal adotou uma série de medidas em 2015, que serão detalhadas ao longo deste relatório, incluindo aumento de alguns tributos, retirada de incentivos fiscais, redução das despesas obrigatórias e contingenciamento de despesas discricionárias. Além das medidas de controle de despesas e aumento de tributos específicos, em busca do equilíbrio fiscal e da sustentabilidade da dívida pública, o quadro econômico desafiador dos próximos anos será enfrentado com o auxílio de avanços institucionais na área fiscal para o aumento de governança sobre a política fiscal.

Em 2015, a Secretaria do Tesouro Nacional definiu três diretrizes para sua gestão: planejamento fiscal, credibilidade institucional e transparência.

Com relação ao planejamento fiscal, o foco foi analisar as questões estruturais que envolvem o equilíbrio das contas públicas. Com esse objetivo, foram realizadas iniciativas de melhoria da qualidade do gasto público, bem como criados o Comitê de Política de Garantias, o Comitê da Dívida, o Comitê de Programação Financeira e o Comitê de Política Fiscal, a fim de aprimorar a governança e o planejamento estratégico fiscal do Tesouro Nacional. Enquanto os dois últimos comitês são diretamente responsáveis pela gestão das finanças públicas no curto e médio prazo, respectivamente; os demais adicionam robustez às decisões que concernem ao endividamento público.

É importante frisar que, em relação às deliberações tomadas em todos os comitês, incluindo as discussões quanto ao endividamento público, os gestores responsáveis pela programação financeira e pelas projeções fiscais de médio prazo contribuem para a tomada de decisão pelo Tesouro Nacional, ao prover análises das trajetórias de receitas e despesas frente a diferentes cenários.

O avanço na credibilidade institucional envolveu vários aspectos, com grande impacto sobre a percepção do Tesouro Nacional pela sociedade, incluindo iniciativas para buscar uma interlocução mais próxima aos órgãos de controle, passando a esclarecer os questionamentos e as requisições de informações de forma mais robusta e transparente.

Em relação à transparência, o foco, em 2015, foi o projeto Tesouro Transparente. A partir da implantação desta plataforma de dados, permitiu-se o fácil acesso aos dados de finanças públicas, incluindo as informações primárias que são base para o cálculo do resultado primário do Governo Central. Ao fomentar a pesquisa nesta área, o Tesouro Transparente se transforma em importante mecanismo de ampliação da prestação de contas à sociedade.

No que concerne ao resultado fiscal calculado pelo Tesouro Nacional, destaca-se que em 2015 foi desenvolvida metodologia que permitiu mudança em seu formato de divulgação, com o objetivo de alinhá-lo aos documentos de programação e acompanhamento orçamentário e financeiro, i.e. Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e Decreto de Programação Financeira. O novo formato de divulgação fortalece a transparência, ao possibilitar o acompanhamento mensal vis-à-vis a programação financeira para o exercício fiscal.

São sobretudo nos momentos desafiadores que se pode verificar o compromisso do Tesouro Nacional com sua missão: *“Gerir as contas públicas de forma eficiente e transparente, zelando pelo equilíbrio fiscal e pela qualidade dos gastos públicos, com vistas a contribuir para o desenvolvimento sustentável”*. Nesses termos, gostaria de celebrar este novo relatório, que materializa o comprometimento desta instituição com a transparência na gestão das contas públicas.

Otávio Ladeira de Medeiros
Secretário do Tesouro Nacional

Índice

1. Apresentação	7
2. Sumário Executivo	8
3. Introdução e Aspectos Metodológicos	14
4. Cenário Econômico	16
5. Contexto Legal e da Política Fiscal	18
6. Receitas do Governo Central	21
6.1. Análise das Receitas de 2015	21
6.1.1. A Receita do Governo Central em 2015	21
6.1.2. Determinantes Externos	22
6.1.3. Receitas não recorrentes	23
6.1.4. Sazonalidade ao longo de 2015	24
6.2. Análises Adicionais - Receitas	25
6.2.1. Histórico das Receitas	25
6.2.2. Desonerações Tributárias	27
7. Despesas do Governo Central	30
7.1. Análise das Despesas de 2015	30
7.1.1. A Despesa do Governo Central em 2015	30
7.1.2. Desvios em Relação ao Previsto no Orçamento	31
7.1.3. Despesas Não Recorrentes	32
7.1.4. Sazonalidade ao Longo de 2015	33
7.2. Análises Adicionais - Despesas	35
7.2.1. Histórico das Despesas	35
7.2.2. Alterações na Programação Financeira	37
7.2.3. Gasto Social do Governo Central	38
7.2.4. Formação Bruta de Capital Fixo – Governo Geral	41
7.2.5. Subsídios Financeiros e Creditícios	45
8. Resultado Primário do Governo Central	47
8.1. Análise Histórica	47
8.2. Resultado de 2015	49
9. Governos Regionais	51
9.1. Resultado Primário Abaixo da Linha - Análise Histórica	51
9.2. Resultado em 2015 - Fatores Relevantes	54
9.3. Dívida Líquida dos Governos Regionais	55
10. Dívida Pública	56

Evolução e Histórico Recente da DPF, DLSP e DBGG	56
11. Reconhecimento de Ativos e Passivos Junto a Instituições Financeiras Oficiais e Fundos	62
11.1 Composição do Grupo e Metodologia de Trabalho	62
11.2 Resultados.....	63
12. Avanços Institucionais	65
12.1. Contribuições para a Avaliação da Qualidade do Gasto.....	65
12.2. Publicação de Artigos na Série de Textos para Discussão.....	67
12.3. Publicação Conjunta STN e IBGE	67
12.4. Acordo de Cooperação Técnica com o IPEA.....	68
12.5. Formalização dos Comitês Fiscais.....	68
12.6. Convergência da Contabilidade Aplicada ao Setor Público aos Padrões Internacionais.....	69
12.7. Tesouro Transparente.....	72
13. Siglas e Abreviaturas.....	73

Lista de Gráficos

GRÁFICO 1 – MEDIANA DAS EXPECTATIVAS DE CRESCIMENTO DO PIB (VAR. % REAL AA).....	17
GRÁFICO 2 - MEDIANA DAS EXPECTATIVAS DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO (% PIB)	17
GRÁFICO 3 - ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB (EXCETO CPSS E PREVIDENCIÁRIA) - R\$ BILHÕES RECEITA LÍQUIDA DE RESTITUIÇÕES – ACUMULADO 12 MESES	21
GRÁFICO 4 - ARRECADAÇÃO MENSAL (% DA ARRECADAÇÃO ANUAL)	24
GRÁFICO 5 - SAZONALIDADE DE RECEITAS ESPECÍFICAS – ARRECADAÇÃO MENSAL EM % DO TOTAL DO ANO	25
GRÁFICO 6 - CONTINGENCIAMENTO REALIZADO PELO 1º DECRETO DE PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA PUBLICADO APÓS SANÇÃO DA LOA (% PIB)	32
GRÁFICO 7 - DESPESA MENSAL (% DA DESPESA ANUAL)	34
GRÁFICO 8 - SAZONALIDADE DE DESPESAS ESPECÍFICAS (% DO GASTO ANUAL).....	34
GRÁFICO 9 - GASTO SOCIAL DO GOVERNO CENTRAL (% PIB) – GASTOS DIRETOS E TRIBUTÁRIOS	39
GRÁFICO 10 - TAXA ANUAL MÉDIA DE CRESCIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DO GASTO SOCIAL NO PIB POR PERÍODO PADRÃO SOCIOCULTURAL, 2002-2013.....	40
GRÁFICO 11 - GASTO SOCIAL COM TRANSFERÊNCIAS DIRETAS DE RENDA E REDUÇÃO DA POBREZA – 2002 A 2014.....	41
GRÁFICO 12 - FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO DO GOVERNO GERAL – R\$ MILHÕES E % DO PIB.....	42
GRÁFICO 13 - PARTICIPAÇÃO DAS ESFERAS GOVERNAMENTAIS NA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO DO GOVERNO GERAL.....	43
GRÁFICO 14 - COMPOSIÇÃO DA RUBRICA EDIFÍCIOS E ESTRUTURAS POR ESFERA DE GOVERNO - R\$ BILHÕES.....	44
GRÁFICO 15 – SUBSÍDIOS, SUBVENÇÕES E PROAGRO	45
GRÁFICO 16 – ESTOQUE DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS – SUBVENÇÕES ECONÔMICAS (% PIB ANO ANTERIOR)	45
GRÁFICO 17 - RESULTADO PRIMÁRIO (% PIB)	47
GRÁFICO 18 - EVOLUÇÃO RECENTE DO RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (ABAIXO DA LINHA) E DA META (% PIB)	48
GRÁFICO 19 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS (% PIB)	49
GRÁFICO 20 - RESULTADO PRIMÁRIO MENSAL - ACIMA DA LINHA - GOVERNO CENTRAL - R\$ BILHÕES.....	50
GRÁFICO 21 - COMPONENTES DO RESULTADO PRIMÁRIO ABAIXO DA LINHA DOS GOVERNOS REGIONAIS (% PIB)	51
GRÁFICO 22 - RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS.....	52

GRÁFICO 23 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO EM FASE DE PEDIDOS DE VERIFICAÇÃO DE LIMITES E CONDIÇÕES PARA CONTRATAÇÃO PELO TESOURO NACIONAL (% PIB).....	53
GRÁFICO 24 - GASTOS, ENDIVIDAMENTO E RESULTADO PRIMÁRIO (% PIB)	53
GRÁFICO 25 - COMPONENTES DO RESULTADO PRIMÁRIO DOS GOVERNOS REGIONAIS – MENSAL (R\$ MILHÕES)	54
GRÁFICO 26 - COMPONENTES DO RESULTADO PRIMÁRIO DOS GOVERNOS REGIONAIS – 2015 (% PIB)	54
GRÁFICO 27 - ENDIVIDAMENTO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS (% PIB)	55
GRÁFICO 28- EVOLUÇÃO RECENTE DA DLSP, DA DBGG E DA DPF, EM % DO PIB	58
GRÁFICO 29 - APROPRIAÇÃO DE JUROS: DBGG, DPF E DLSP (% PIB)	59
GRÁFICO 30 - EVOLUÇÃO RECENTE DO RESULTADO PRIMÁRIO E JUROS NOMINAIS (% PIB).....	59
GRÁFICO 31 - NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO (% PIB)	59
GRÁFICO 32 - DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL (% DO PIB).....	61

Lista de Tabelas

TABELA 1 - ARRECADAÇÃO REAL - VALORES DE DEZ/15 - R\$ MILHÕES	22
TABELA 2 - RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL (% PIB).....	25
TABELA 3 - RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB (% PIB)	26
TABELA 4 - TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS (% PIB)	26
TABELA 5 - DESONERAÇÕES BASES EFETIVAS - POR TRIBUTOS - R\$ BILHÕES.....	28
TABELA 6 - DESONERAÇÕES INSTITUÍDAS DESDE 2010 - R\$ MILHÕES	29
TABELA 7 - DESPESAS DO GOVERNO CENTRAL - R\$ MILHÕES REAIS - VALORES DE DEZ/15	30
TABELA 8 – EQUACIONAMENTO DE PASSIVOS, OBRIGAÇÕES DE 2015 E ABATIMENTO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO (R\$ MILHÕES)	33
TABELA 9 - DESPESAS DO GOVERNO CENTRAL (% PIB).....	35
TABELA 10 - OUTRAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DO GOVERNO CENTRAL (% PIB)	36
TABELA 11 - DESPESAS DISCRICIONÁRIAS (% PIB).....	36
TABELA 12 - DESPESAS DISCRICIONÁRIAS DO PODER EXECUTIVO (R\$ BILHÕES)	37
TABELA 13- EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL DO GOVERNO CENTRAL (% PIB).....	39
TABELA 14 - COMPOSIÇÃO DO GASTO SOCIAL DO GOVERNO CENTRAL (DIRETOS E TRIBUTÁRIOS) – % DO TOTAL	40
TABELA 15 - FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO DO GOVERNO GERAL POR ESFERA - R\$ MILHÕES E % DO PIB.....	42
TABELA 16 - COMPOSIÇÃO DA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO DO GOVERNO GERAL – R\$ MILHÕES.....	43
TABELA 17 – COMPONENTES ¹ DA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO DO GOVERNO GERAL – R\$ MILHÕES	43
TABELA 18 - SUBSÍDIOS, SUBVENÇÕES ECONÔMICAS E PROAGRO (% DO PIB)	46
TABELA 19 - CUMPRIMENTO DA META FISCAL - 2015	50
TABELA 20 - ESTRUTURA DA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO - DLSP	56
TABELA 21 - ESTRUTURA DA DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL - DBGG	57
TABELA 22 - ESTRUTURA DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL - DPF	58
TABELA 23 - FATORES DE VARIAÇÃO 2014-2015: DLSP	60
TABELA 24 - FATORES DE VARIAÇÃO 2014-2015: DBGG	60
TABELA 25 - FATORES DE VARIAÇÃO 2014-2015: DPF	61
TABELA 26 – QUADRO-SÍNTESE DOS AJUSTES PROPOSTOS – R\$ BILHÕES	63
TABELA 27 - QUADRO RESUMO DOS PRAZOS COM OBRIGATORIEDADE DOS REGISTROS CONTÁBEIS, CONFORME ESTABELECIDO PELA PORTARIA STN Nº 548/2015	71

Apresentação

O Relatório Anual do Tesouro Nacional de 2015 é uma publicação que concentra a análise econômico-fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional referente ao ano de 2015. Neste relatório, são realizadas análises tanto das receitas, despesas e resultado primário do Governo Central de 2015, quanto do seu histórico. No entanto, anterior à análise, é indicada a estrutura metodológica dos dados analisados, assim como apresentado o cenário econômico, com ênfase nos fatores que afetaram a arrecadação e os gastos do Governo.

Como é de responsabilidade do Governo Federal zelar pela sustentabilidade fiscal do Setor Público, neste relatório também é apresentada análise do resultado primário dos Governos Regionais, com destaque para seus fatores condicionantes.

Adicionalmente, é analisada a dívida tanto do Setor Público quanto do Governo Federal, com destaque para a sua evolução recente. Por fim, são apresentados os recentes avanços institucionais da Secretaria do Tesouro Nacional, que contribuem para sua missão.

Para tanto, o relatório é dividido nos seguintes capítulos: i) Introdução e Aspectos Metodológicos; ii) Cenário Econômico; iii) Contexto Legal e da Política Fiscal; iv) Receitas do Governo Central; v) Despesas do Governo Central; vi) Resultado Primário do Governo Central; vii) Governos Regionais; viii) Dívida Pública; ix) Reconhecimento de Ativos e Passivos junto aos Bancos Públicos; e x) Avanços Institucionais.

Sumário Executivo

Introdução e Aspectos metodológicos:

O presente relatório apresenta estatísticas “acima da linha”, isto é, utilizando os conceitos de receitas e despesas. Não obstante, também há informações no formato “abaixo da linha”, principalmente, quando se analisam os resultados primários realizados pelo Governo Central para fins de cumprimento da meta fiscal, além dos resultados primários dos Governos Regionais. Ademais, com o objetivo de robustecer as análises históricas, utilizou-se base mensal das estatísticas fiscais no formato orçamentário (Necessidade de Financiamento do Governo Central – NFGC) de 2002 a 2015.

Cenário Econômico:

No cenário doméstico, a atividade produtiva continuou desacelerando e sofreu os efeitos de eventos econômicos e não-econômicos. A economia foi impactada pela necessidade dos ajustes fiscal e monetário, pela queda nos preços das commodities e por retração do consumo das famílias e do investimento, provocadas pelas quedas sucessivas dos índices de confiança dos empresários e dos consumidores, pela redução da renda real e pelo aumento do endividamento. Do lado dos eventos não econômicos, pode-se destacar a operação Lava-Jato, que afetou a Petrobrás e várias construtoras de grande porte, paralisando projetos de investimento, e a crise política, que prejudicou o andamento de reformas econômicas fundamentais e ampliou a incerteza dos agentes.

Em 2015 houve aceleração da inflação, que atingiu 10,67%. Essa aceleração, que levou ao descumprimento da meta no ano, ocorreu principalmente em função do realinhamento dos preços administrados em relação aos livres, e do realinhamento dos preços domésticos em relação aos internacionais, causado pela desvalorização do câmbio (intensificada a partir de agosto). No âmbito fiscal, a frustração de crescimento impactou a arrecadação em 2015, de forma que, mesmo após verificado o maior contingenciamento de gastos discricionários desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a aprovação de medidas de ajuste fiscal, o resultado primário do Governo Federal no ano foi deficitário em R\$ 118,4 bilhões (o déficit seria de R\$ 62,8 bilhões, caso fosse desconsiderado o pagamento de R\$ 55,6 bilhões referente aos passivos junto aos bancos públicos e ao FGTS).

Contexto Legal e da Política Fiscal:

Nesse cenário econômico desafiador, o Governo Federal deu início a uma série de ajustes na política fiscal. Ainda no final de 2014, reconhecendo o contexto macroeconômico, o Executivo encaminhou proposta de alteração da meta fiscal, de forma que a LDO 2015 foi aprovada com meta de superávit primário do setor público consolidado não financeiro de R\$ 66,3 bilhões, equivalente a 1,2% do PIB.

À época, consciente do desafio que seria o cumprimento desta meta, o governo deu início a uma série de reformas. No âmbito do controle dos gastos, destacam-se: redução dos subsídios pagos pelo Tesouro Nacional; fim do subsídio à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), no valor de R\$ 9,0 bilhões; revisão das regras de pensão por morte e auxílio doença; revisão do seguro defeso, do seguro desemprego e do abono salarial e; contingenciamento das despesas discricionárias em mais de R\$ 70 bilhões. Com relação à receita, destacam-se: elevação da alíquota do IPI para automóveis, móveis, laminados e painéis de madeira e cosméticos; elevação do PIS/Cofins sobre importação; elevação do IOF-Crédito para pessoa física; aumento da CIDE sobre combustíveis; e correção de taxas e preços públicos. Além disso, foram enviadas propostas legislativas que visam o aumento da arrecadação: o projeto de Lei nº 863/2015, que

reverte parte da desoneração da folha de pagamento; a Lei nº 13.169/2015, que aumenta a CSLL cobrada das instituições financeiras de 15% para 20%; e a Lei nº 13.202/2015, que institui o Programa de Redução de Litígios Tributários (PRORELIT); entre outras.

Não obstante o contingenciamento de mais de R\$ 70 bilhões mencionado acima, e as medidas de ajuste fiscal propostas e adotadas, o Governo continuou revisando suas projeções de resultado primário, em face da frustração na arrecadação e da persistência das despesas obrigatórias. De forma que, em julho, o governo enviou Projeto de Lei ao Congresso Nacional nº 5 (PLN 5/2015-CN), propondo redução da meta de resultado primário do setor público para R\$ 8,7 bilhões, equivalente a 0,15% do PIB, sendo R\$ 5,8 bilhões do Governo Federal. Também em julho de 2015, o Poder Executivo realizou contingenciamento adicional de R\$ 8,6 bilhões.

Apesar dos esforços realizados, percebeu-se a impossibilidade de manutenção da meta fiscal sem comprometer serviços e investimentos prioritários, de modo que, em 27 de outubro do mesmo ano, foi enviada solicitação de emenda ao PLN 5/2015, alterando a meta do resultado primário do Setor Público, dessa vez para déficit de R\$ 48,9 bilhões, sendo déficit de R\$ 51,8 bilhões para o Governo Federal e superávit de R\$ 2,9 bilhões para os Governos Regionais. Finalmente, em 03 de dezembro, foi sancionada a Lei nº 13.199/2015, alterando a meta de resultado primário para o Setor Público.

Receitas do Governo Central:

O ano de 2015 foi marcado pela recessão econômica e por frustração da arrecadação. A arrecadação, líquida de transferências a Estados e Municípios, somou R\$ 1.043,1 bilhões, que se traduziu em uma queda real de 6,2% em comparação a 2014. Os tributos que apresentaram maior queda real estão associados à atividade econômica, como: o IR (-3,4%), a COFINS (-6,3%), a CSLL (-14,1%), e o IPI (-11%). Por sua vez, devido às mudanças na legislação, a arrecadação com a CIDE-Combustíveis e com o IOF aumentaram. Com relação às receitas não-administradas, destaca-se a queda na Cota Parte de Compensações Financeiras, dependente do preço do petróleo; e a queda nos Dividendos e Participações, impactados pelo cenário econômico adverso. Por fim, destaca-se a queda real na arrecadação líquida para o RGPS de 4,8%.

Sob a perspectiva histórica, entretanto, observa-se que de 2002 a 2015 as receitas líquidas, exceto RGPS, se reduziram 1,6 p.p. do PIB, indo de 16,7% para 15,1% do PIB. Essa redução deu-se, em grande parte, a partir de 2008, quando a receita líquida, exceto RGPS, atingiu 17,8% do PIB. De forma que esse grupo de receitas se encontra 2,7 p.p. abaixo do que estava no ápice da arrecadação (2008). Por sua vez, a arrecadação líquida para o RGPS apresentou crescimento uniforme em praticamente todo o período, fruto do aumento da formalização no mercado de trabalho, da diminuição do desemprego e dos aumentos reais do salário mínimo, atingindo 5,9% do PIB em 2015.

Entre os eventos mais relevantes para a evolução recente da arrecadação, destacam-se: a extinção da CPMF em 2007, a arrecadação com a operação de cessão onerosa de áreas do Pré-Sal para a Petrobras em 2010; a intensificação da política de desonerações tributárias, que atingiu 1,7% do PIB em 2015; e a desaceleração do crescimento econômico verificada nos últimos anos.

Importante fator no comportamento da arrecadação tributária nos últimos anos foi a evolução das renúncias fiscais. Os Gastos Tributários passaram de 25,6% do total das receitas administradas em 2010 para 34,3% em 2014. Essa política, em resposta à crise econômica mundial de 2008, tinha como objetivo estimular a atividade produtiva brasileira. No entanto, a partir de 2015, houve esforço de reversão das desonerações tributárias implementadas. Apesar do esforço da equipe

econômica, a renúncia fiscal com desonerações instituídas a partir de 2010 atingiu R\$ 103,3 bilhões em 2015, ou 14,8% das receitas administradas no referido ano.

Despesas do Governo Central:

O ano de 2015 foi marcado por ajustes em importantes grupos de despesa. Não obstante as reformas realizadas no seguro desemprego, no abono salarial e na previdência, e apesar do elevado contingenciamento realizado em 2015, as despesas atingiram R\$ 1.158,7 bilhões, representando crescimento de 2,1%, em termos reais, em relação a 2014. Este crescimento foi concentrado nas despesas obrigatórias, que aumentaram R\$ 136,1 bilhões (7,4% em termos reais). Importante destacar que o equacionamento dos passivos da União junto aos bancos públicos, determinado pelo Acórdão TCU nº 825/2015, contribuiu significativamente para o crescimento das despesas obrigatórias. As despesas discricionárias do Poder Executivo, por sua vez, apresentaram queda de R\$ 16,1 bilhões (14,1% em termos reais).

Podem ser citados quatro conjuntos de fatores explicativos para o comportamento das despesas em 2015: i) a recessão econômica provocou aumento no pagamento de benefícios sociais, como o seguro desemprego e aposentadorias; ii) o contingenciamento de R\$ 79,5 bilhões em despesas da União; iii) alterações legislativas, como mudança nas regras de concessão do abono salarial, seguro-desemprego e seguro defeso, mudanças nas regras de acesso à pensão por morte e para a concessão de auxílio doença, redução da desoneração da folha de pagamentos, entre outras; e iv) o equacionamento de passivos. Com relação ao equacionamento de passivos, cumpre ressaltar que o Tesouro Nacional fez o pagamento de R\$ 72,4 bilhões em 2015, sendo R\$ 55,6 bilhões referentes ao valor atualizado do passivo e o restante referente a obrigações de 2015.

Assim como ocorre com as receitas, as despesas também apresentam sazonalidade. Em janeiro os gastos são maiores tanto com pessoal e encargos sociais, quanto com despesas discricionárias. Em julho, o destaque fica com abono e seguro desemprego e com pessoal e encargos sociais. Já em dezembro, os gastos são maiores com benefícios previdenciários e com pessoal e encargos sociais. Em 2015, dois fatos contribuíram para que as despesas divergissem do seu comportamento sazonal: i) em agosto e setembro as despesas estiveram abaixo do usual, resultado da postergação do pagamento da parcela do 13º salário de aposentados; ii) em dezembro as despesas foram maiores, devido ao equacionamento de passivos concentrado naquele mês.

As despesas do Governo Central, excluindo o INSS, situaram-se abaixo de 10,1% do PIB até 2008. Nesse período, essas despesas oscilaram entre 8,9% e 10,1%, sem demonstrar padrão claro de crescimento. No entanto, a partir de 2008, as despesas começam a apresentar tendência de expansão, que se acelerou a partir de 2012, alcançando 12,2% do PIB em 2015. O crescimento recente é concentrado em Outras Despesas Obrigatórias e Discricionárias, enquanto os gastos com Pessoal e Encargos Sociais como proporção do PIB apresentam redução para valores próximos a 4,0% do PIB. Por sua vez, as despesas com Benefícios Previdenciários partem de 5,9% do PIB em 2002 para 7,4% do PIB ao final de 2015, e devem continuar crescendo devido à valorização real do salário mínimo e ao envelhecimento populacional.

Em relação ao gasto social, analisou-se os recursos executados direta e indiretamente pelo Governo Central, inclusive os gastos tributários, a partir de 2002. O gasto social é entendido como aquele destinado a atender às pessoas em situação de vulnerabilidade, bem como os dispêndios que proporcionam oportunidades de promoção social. Em linhas gerais, observa-se crescimento expressivo do gasto social direto ao longo do tempo, com aumento próximo a 3 p.p. do PIB, quando se comparam os patamares em 2002 e em 2014. Destacam-se os aumentos nos dispêndios com educação e cultura (0,9 p.p. do PIB) e assistência social (1 p.p. do PIB), além da ampliação do já elevado patamar de dispêndios

com previdência social (aumento de 0,9 p.p. do PIB). Em contrapartida, os dispêndios com saúde mantiveram-se estáveis no período, enquanto os gastos com organização agrária e saneamento básico e habitação foram pouco representativos em todo o período analisado.

A partir das Estatísticas de Finanças Públicas, compiladas pela STN para relacionar os eventos econômicos e as finanças do governo, é calculada a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) do Governo Geral para os anos de 2010 a 2014. Nesse período, observa-se que a FBCF passa de 2,7% do PIB em 2010 para 2,2% do PIB em 2012 e 2013. Já em 2014 o indicador de FBCF retoma crescimento, alcançando 2,4% do PIB. Deste total nota-se que o Governo Central contribui com 27%, enquanto os Governos Municipais, com 35% e os governos estaduais com 38% da FBCF. Entre as categorias mais importantes na FBCF, destacam-se Edifícios e Estruturas, com 80% do total, e Máquinas e Equipamentos, com cerca de 18% do total.

Os subsídios financeiros e creditícios foram importante instrumento de política econômica dos últimos anos, principalmente no período pós-crise de 2008. No entanto, quando são analisados os valores pagos, nota-se um pico em 2005, pouco superior a 0,4% do PIB, e posterior redução até 2014. Essa aparente contradição é explicada pela forma da equalização de taxas de juros que, de 2012 até dezembro de 2015, teve seu pagamento postergado em 24 meses após a apuração dos valores devidos. Contudo, com a alteração promovida pela Portaria nº 950/2015, do Ministério da Fazenda, os valores de equalização de subsídios e subvenções passam a ser devidos um dia após a apuração dos valores a pagar, de forma que em 2015, os gastos com subsídios e subvenções elevam-se para 0,9% do PIB, alinhando os critérios de caixa e competência para este item de despesa.

Resultado Primário do Governo Central:

Pela análise do resultado primário “abaixo da linha”, percebe-se que até 2011, o Setor Público atingiu superávits primários de aproximadamente 3,0% do PIB – exceção ao ano de 2009, em que a desaceleração econômica foi combatida com medidas fiscais anticíclicas. Após 2011, o superávit primário reduziu-se de forma acelerada, atingindo em 2015 déficit de R\$ 116,7 bilhões, ou 2,0% do PIB para o Governo Central (o déficit seria de 1,0% do PIB, caso fosse desconsiderado o pagamento dos passivos junto aos bancos públicos e ao FGTS). Esse processo de deterioração do resultado primário decorreu de uma estabilização do nível da receita do Governo Central ao mesmo tempo em que houve elevação das despesas, em especial, das obrigatórias.

Em 2015, até o primeiro quadrimestre, o Governo Central apresentou superávit de R\$ 14,6 bilhões. No entanto, no decorrer do ano, o resultado primário foi deficitário em todos os meses, chegando à R\$ 60,7 bilhões de déficit no mês de dezembro devido, principalmente, ao equacionamento de passivos junto aos bancos públicos. Importante destacar, que embora deficitário, o Governo Federal (Governo Central e Estatais Federais) cumpriu a meta de resultado primário estabelecida na LDO de 2015 de déficit máximo de R\$118,7 bilhões.

Governos Regionais:

Em linhas gerais, os resultados fiscais dos entes subnacionais foram bastante positivos na década dos anos 2000. A tendência, porém, se reverteu após a crise internacional de 2009, com aumento do endividamento, piora no resultado primário e piora na composição dos gastos dos Governos Regionais. A partir da crise de 2008/2009, percebe-se crescimento moderado das receitas de Estados e Municípios (cerca de 1,2 p.p. do PIB) enquanto as despesas apresentaram crescimento mais acelerado, cerca de 2,4 p.p do PIB. Ao mesmo tempo, houve incentivo ao endividamento

dos entes subnacionais, inclusive com grande volume de concessão de garantias da União para a contratação de dívida bancária e de dívida externa. Com relação aos gastos, nota-se que a despesa que mais cresceu ao longo desse período foi a de pessoal, enquanto os investimentos mostraram crescimento modesto. Esta evolução dos resultados primários impactou a dívida líquida, que caiu de aproximadamente 18,9% do PIB em 2002 para 11,6% do PIB em 2011 elevando-se a partir de então, para 13,9% do PIB em dezembro de 2015.

O resultado dos Governos Regionais, mensurado pelo conceito abaixo-da-linha, mostrou pequena recuperação em 2015, em comparação ao observado em 2014. O resultado primário consolidado dos Estados, Municípios e suas Estatais foi superavitário em R\$ 7,1 bilhões, melhorando em relação ao déficit de R\$ 10,1 bilhões do ano anterior. Esse valor ficou acima da meta de R\$ 2,9 bilhões, que compunha a meta do setor público consolidado não financeiro na LDO 2015.

Dívida Pública:

A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), a Dívida Pública Federal (DPF) e a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) apresentaram tendência de queda entre 2002 e 2013, com exceção de 2009, no contexto da crise financeira mundial. Essa tendência foi revertida em 2014. A DLSP partiu de 59,9% em 2002 para 30,6% em 2013 e fechou 2015 em 36,0% do PIB. A DPF deixou o patamar de 54,6% em 2002, para 39,9% em 2013 e terminou 2015 em 47,1% do PIB. Já a DBGG foi de 62,2% em 2002 para 51,7% em 2013, terminando 2015 em 66,2% do PIB. Como causa e consequência dessa redução no endividamento, a apropriação de juros como proporção do PIB seguiu tendência de queda entre 2002 e 2013; a partir de 2013 a tendência se reverteu e a apropriação de juros se eleva. Cumpre ressaltar que, no caso da DLSP, o principal fator que atuou na direção de mitigar seu aumento nos últimos dois anos foi a variação do ajuste da dívida externa líquida, decorrente da valorização do dólar, que subtraiu 6,2% do PIB dos 8,2% devidos por juros nominais.

Reconhecimento de Ativos e Passivos junto a Instituições Financeiras Oficiais e Fundos:

Em 2015, a STN instituiu um grupo de trabalho para aprimorar e padronizar suas rotinas e procedimentos de reconhecimento, registro e controle de direitos e obrigações junto a instituições financeiras oficiais e fundos. Os trabalhos foram realizados a partir da apresentação pelas áreas finalísticas de casos concretos para análise e discussão detalhada dos roteiros de contabilização. Os resultados obtidos evidenciaram a necessidade da realização de uma série de ajustes, dentre os quais a baixa de ativos, a incorporação de passivos, o registro de ajustes para perdas estimadas e a evidenciação de passivos contingentes. Em conjunto, o trabalho resultou em uma redução próxima de R\$ 257,9 bilhões do patrimônio líquido da União.

Avanços Institucionais:

Contribuições para a Avaliação da Qualidade do Gasto: A STN tem contribuído para um sólido debate - no âmbito do Ministério da Fazenda - sobre a institucionalização de sistema de Monitoramento & Avaliação (M&A) de políticas públicas no Governo Federal, à luz da experiência internacional, adaptada ao caso brasileiro. A ideia subjacente é promover uma avaliação de políticas públicas, considerando aspectos de planejamento, orçamento, eficiência e aprimoramento dos programas. Relativamente aos esforços de melhoria da qualidade do gasto público, o Tesouro Nacional divulgou em 2015 o livro "Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência", sobre técnicas de mensuração da eficiência e da qualidade do gasto público, com foco na capacitação de gestores públicos e estudantes universitários, buscando disseminar ferramentas, experiências internacionais e promover o debate sobre o tema.

Publicação Conjunta STN e IBGE: Em 2013, o Tesouro Nacional iniciou o trabalho conjunto com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de avaliação e aprimoramento da metodologia de apuração das estatísticas fiscais. Este trabalho culminou com a divulgação da publicação conjunta entre STN e IBGE denominada “Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo”, em que se fornece uma visão geral do vínculo entre as Estatísticas de Finanças Públicas (EFP), elaboradas de acordo com o GFSM 2014, e a Conta Intermediária de Governo (CIG), que segue as recomendações do manual SNA 2008; destacando as similaridades e diferenças entre os dois sistemas estatísticos, e as maneiras de conciliar os dados em casos em que existem diferenças na apresentação dos dados.

Acordo de Cooperação Técnica com o IPEA: Com o objetivo de fortalecer e aprimorar a metodologia de apuração de estatísticas fiscais dos governos subnacionais, foi celebrado em 2013 o Acordo de Cooperação Técnica n.º 17/2013 entre o Tesouro Nacional e o IPEA, em que foram realizados avaliação e aprimoramento de bases de dados disponíveis, desenvolvimento de metodologias estatísticas de verificação e checagem de dados, e aperfeiçoamento do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI).

Formalização dos Comitês Fiscais: CPF, COPOF e Comitê de Garantias: Em 2015, com o objetivo de incrementar a governança e a interlocução entre as Coordenações e Subsecretarias do Tesouro Nacional na discussão sobre a política fiscal, com compartilhamento de conhecimento e responsabilidades, foram criados três comitês estratégicos. Em abril, foi criado o Comitê de Programação Financeira (CPF), com o objetivo de realizar de forma planejada a execução financeira com vistas ao cumprimento da meta fiscal de cada exercício. Em setembro, por sua vez, foi criado o Comitê de Política Fiscal (COPOF), com objetivo de planejar transparentemente a política fiscal de médio e longo prazo com vistas ao cumprimento da meta e à sustentabilidade fiscal. Por fim, em dezembro, foi criado o Comitê de Análise de Garantias (CGR), com objetivo de disseminar diretrizes e análises de empréstimos com garantia da União para entes subnacionais e estatais. Além destes, em 2016 foi criado o Comitê de Gerenciamento da Dívida Pública Federal (COGED), com objetivo de reforçar a governança na gestão da dívida pública.

Convergência da Contabilidade Aplicada ao Setor Público aos Padrões Internacionais: No processo de convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público no Brasil, cabe à STN a responsabilidade de identificar as necessidades de convergência, editar normativos, manuais, instruções de procedimentos contábeis e o Plano de Contas Nacional, objetivando a elaboração e publicação de demonstrações contábeis consolidadas, em consonância com os padrões internacionais. O processo de convergência se dá por meio da adoção do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) para todos os entes da federação e a publicação de todos os demonstrativos contábeis de acordo com o padrão internacional de contabilidade pública. Uma das principais transformações para essa convergência é a contabilização de todos os ativos e passivos do setor público, bem como a adoção do regime de competência para as receitas e despesas públicas.

Tesouro Transparente: O Portal Tesouro Transparente, lançado em 18 de dezembro de 2015 pela Secretaria do Tesouro Nacional, tem o objetivo de criar uma plataforma de ampla transparência, que torne disponíveis à sociedade brasileira os dados e informações que o Tesouro produz ou consolida. No Portal, são disponibilizadas informações mais detalhadas sobre responsabilidade fiscal, execução orçamentária, haveres da União, contabilidade pública, dívida pública federal, transferências para estados e municípios, dentre outras.

3 Introdução e Aspectos Metodológicos

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é responsável pela consolidação e divulgação de diversas estatísticas governamentais. As estatísticas fiscais publicadas pela STN, em termos de propósito e metodologia, podem ser reunidas em três diferentes grupos:

- **Estatísticas e análises baseadas no Manual de Estatísticas Fiscais de 1986 (GFSM – Government Finance Statistics Manual 1986¹)**. Esse grupo é composto principalmente pelo antigo formato do Resultado do Tesouro Nacional - RTN, que foi publicado mensalmente de 1995 até dezembro de 2015, e que apresenta o resultado primário do Governo Central composto pelo Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central, além de uma descrição de receitas e despesas primárias, assim como a evolução da dívida líquida do Tesouro Nacional;
- **Estatísticas e análises no formato orçamentário, também chamado de NFGC (Necessidade de Financiamento do Governo Central)**. Esse grupo é composto principalmente: a) pelo novo formato do RTN, apresentado a partir de janeiro de 2016; b) pelo Relatório de Avaliação do Cumprimento da Meta Fiscal, publicado quadrimestralmente; e c) pelas publicações bimestrais do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas e seus respectivos Decretos de Programação Financeira;
- **Estatísticas e análises baseadas no Manual de Estatísticas Fiscais de 2014 (GFSM – Government Finance Statistics Manual 2014¹)**. Esse grupo é composto, principalmente, pelas seguintes publicações de Estatísticas de Finanças Públicas: a) Estatísticas de Finanças Públicas (EFP²) e Conta Intermediária de Governo (CIG), que integra o cálculo do PIB pelo IBGE; b) *Government Finance Statistics Yearbook (GFSY)*, que é uma publicação do Fundo Monetário Internacional que contém dados detalhados sobre receitas, despesas, transações em ativos e passivos, e estoques de ativos e passivos das administrações públicas e seus subsetores; c) *International Financial Statistics (IFS)*, que é a fonte padrão de estatísticas internacionais sobre todos os aspectos de financiamento internacional e doméstico, também divulgada pelo FMI; e d) Mercosul - Grupo de Monitoramento Macroeconômico, criado em 2000 no âmbito do Mercosul, com o objetivo de harmonizar as estatísticas fiscais entre os países do bloco.

Dessa forma, é importante salientar que o presente relatório baseia suas estatísticas e análises no formato orçamentário (NFGC), estando em linha com os valores publicados nos relatórios quadrimestrais de avaliação do cumprimento da meta fiscal, com os relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias e com o novo formato do RTN. Desse modo, alguns valores apresentados no presente relatório, em virtude dos critérios e de abordagens estatísticas distintas, podem apresentar divergências com relação às estatísticas publicadas no formato GFSM 1986 e 2014.

Além da definição da metodologia e formato de apresentação das estatísticas deste relatório, é importante destacar que há duas óticas de apuração do resultado primário:

- **Ótica “acima da linha”**. O resultado “acima da linha” deriva da apuração das receitas e despesas pela STN. Essa metodologia permite ao gestor público identificar o impacto de um conjunto de receitas e despesas no resultado primário

¹ O GFSM 1986 tinha como objetivo ajudar os países membros do FMI na compilação de informações estatísticas, facilitando a análise das operações dos governos e o impacto econômico de suas atividades. Em 2001, buscando aperfeiçoar a metodologia, o FMI publicou um novo manual, intitulado *Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001)* e sua nova revisão foi publicada em 2014 (*GFSM 2014*).

² Detalhes sobre aspectos metodológicos de apuração das estatísticas de finanças públicas estão disponíveis no Manual de Estatísticas Fiscais (https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/476865/PFI_Manual_Estatisticas_Fiscais/945c2ec4-a584-4823-9375-ffb22c070f78) e na publicação “Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo” (https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/476865/PFI_EFP_CIG/0c46426e-14fe-4574-b01c-63ab2278d338).

obtido. Esse conjunto de informações constitui ferramental essencial para as tomadas de decisões em termos de políticas públicas.

- **Ótica “abaixo da linha”.** O resultado abaixo-da-linha deriva da variação da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). No Brasil, o resultado primário adotado para fins de verificação do cumprimento da meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o mensurado por essa ótica, apurado pelo Banco Central do Brasil (BCB). Essa estatística leva em consideração as mudanças no estoque da dívida líquida, incluindo fontes de financiamento domésticas e externas. O BCB publica mensalmente os dados "abaixo da linha" em nota específica veiculada em seu endereço eletrônico.

Assim, enquanto a estatística "abaixo da linha" permite analisar como o governo financiou seu déficit, o resultado fiscal "acima da linha" permite avaliar as causas dos desequilíbrios, além de outros aspectos qualitativos da política fiscal. O resultado fiscal obtido pelas duas metodologias é comparável e, desta forma, ambas as estatísticas são importantes para a condução adequada da política fiscal, devendo ser utilizadas de forma complementar.

O presente relatório apresenta estatísticas “acima da linha”, isto é, utilizando os conceitos de receitas e despesas. Não obstante, conforme destacado em algumas seções do relatório, também há informações no formato “abaixo da linha”, principalmente, quando se analisam os resultados primários realizados pelo governo e o cumprimento da meta fiscal, além dos resultados primários dos governos regionais.

Por fim, cabe destacar que, com o objetivo de robustecer as análises históricas, foi compilada uma base mensal das estatísticas fiscais no formato orçamentário (Necessidade de Financiamento do Governo Central – NFGC) de 2002 a 2015. Não obstante, tendo em vista que os critérios de agregação de algumas rubricas variaram com o tempo, fez-se necessário realizar ajustes e simplificações, principalmente nas bases mais antigas.

Cenário Econômico

A dinâmica estabelecida desde a crise financeira internacional de 2008, em que as economias emergentes se destacaram como impulsionadoras do crescimento mundial, sofreu reversão em 2015. De um lado, Estados Unidos e Reino Unido conseguiram conferir maior dinamismo à sua atividade econômica, enquanto Zona do Euro e Japão apresentaram recuperação mais amena. De outro, China e outros países emergentes sofreram desaceleração no crescimento. Alinhados a esse cenário, os preços das commodities no mercado internacional apresentaram queda significativa, corroborando o fim do ciclo de preços altos observado na última década.

Nos Estados Unidos, o ano de 2015 foi marcado pela continuidade de um crescimento moderado e pela expectativa de aumento da *federal funds rate*, que se concretizou em dezembro. Na Zona do Euro, o destaque ficou por conta dos estímulos monetários conduzidos pelo Banco Central Europeu (BCE), que anunciou um programa de relaxamento quantitativo (*Quantitative Easing*). Por sua vez, a China apresentou nova desaceleração em seu crescimento econômico, com o mercado acionário chinês apresentando períodos de alta volatilidade e saída de capitais.

No cenário doméstico, a atividade produtiva continuou desacelerando e sofreu os impactos de eventos econômicos e não econômicos. A economia foi impactada pela necessidade dos ajustes fiscal e monetário, pela queda nos preços das commodities e por uma retração do consumo das famílias e do investimento, provocadas pelas quedas sucessivas dos índices de confiança dos empresários e dos consumidores, pela redução da renda real e pelo aumento do endividamento. Do lado dos eventos não econômicos, pode-se destacar a operação Lava-Jato e a crise política, que afetaram o ritmo de algumas reformas econômicas e trouxeram certo grau de incerteza para os agentes econômicos.

Como resultado, do lado da oferta, setores como o da indústria e o de serviços mostraram significativa deterioração. Em 2015, o PIB acumulou queda de 3,8% em relação a 2014, o pior resultado em 25 anos, ou seja, desde 1990, quando houve retração de 4,3%.

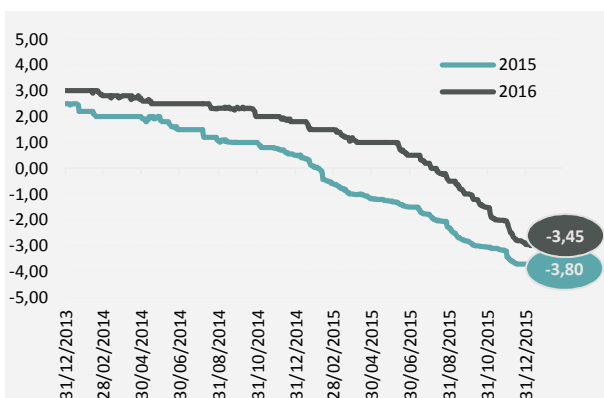
No âmbito do setor externo, 2015 foi marcado pelo forte ajuste cambial que, juntamente com a redução das importações, contribuiu para reduzir o déficit em conta corrente, com destaque para a reversão da balança comercial, que voltou a apresentar superávit. Houve também redução no influxo de investimentos diretos no país e dos investimentos em carteira, refletindo a piora na percepção dos investidores sobre o país após a perda do grau de investimento. No entanto, estas rubricas se mantiveram em patamar mais do que suficiente para financiar a totalidade do déficit em conta corrente.

A inflação atingiu 10,7% em 2015. Esse patamar levou ao descumprimento da meta no ano e ocorreu principalmente em função de dois fatores. O primeiro foi o realinhamento dos preços administrados em relação aos livres, refletindo choques adversos de oferta pelo maior realismo tarifário do governo, como no caso da energia elétrica, e a decisão de reduzir ou eliminar a defasagem de alguns preços em relação aos custos, como no caso de gasolina e ônibus urbanos. O segundo fator foi o realinhamento dos preços domésticos em relação aos preços internacionais, causado pela desvalorização do câmbio (intensificada a partir de agosto).

Buscando conter a elevação da inflação, o Banco Central manteve em 2015 o ciclo de aperto monetário iniciado em outubro do ano anterior, levando a Selic a 14,25% no final do ano, maior valor desde 2006. Apesar das perspectivas cada vez mais fracas para a atividade econômica, os riscos inflacionários voltaram a subir em decorrência da depreciação cambial e da piora no quadro fiscal.

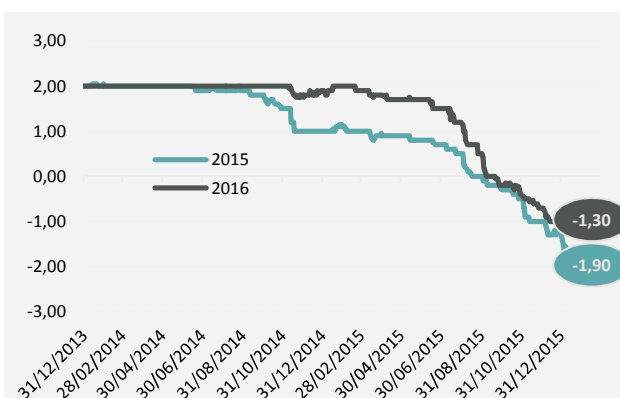
No âmbito fiscal, a frustração de crescimento, verificada na redução das expectativas de crescimento do PIB (Gráfico 1), impactou a arrecadação em 2015, de forma que, mesmo após verificado o maior contingenciamento de gastos³ discricionários e a aprovação de medidas de ajuste fiscal, o resultado primário do Governo Federal no ano foi deficitário em R\$ 118,4⁴ bilhões. Com a manutenção das perspectivas de recessão e de baixo crescimento para os próximos anos, foi necessária a revisão das metas fiscais presentes no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2016 para 0,5% do PIB em 2016 e 1,3% do PIB em 2017. No entanto, mesmo após esta revisão, seu valor permaneceu acima do esperado pelos agentes econômicos, conforme observado no Gráfico 2.

Gráfico 1 – Mediana das Expectativas de Crescimento do PIB (Var. % real aa)



Fonte: BCB.

Gráfico 2 - Mediana das Expectativas de Superávit Primário (% PIB)



Fonte: BCB.

³ Conforme o Decreto nº 8.581 de 2015 o contingenciamento de despesas somou R\$ 79,5 bilhões.

⁴ Valor que considera os pagamentos de R\$ 55,6 bilhões com o equacionamento de passivos junto aos bancos públicos e ao FGTS.

5 Contexto Legal e da Política Fiscal

Nesse cenário econômico desafiador, o Governo Federal deu início a uma série de ajustes na política fiscal. Ainda no final de 2014, reconhecendo o contexto macroeconômico, o Executivo encaminhou proposta de alteração da meta fiscal constante no PLDO 2015. O projeto de lei, elaborado no primeiro semestre de 2014, contava com projeções de crescimento do PIB de 3,0% em 2015 e propunha uma meta de superávit primário de 2,0% do PIB para o Governo Federal e 0,5% do PIB para os Governos Regionais. Porém, já em dezembro de 2014 essa meta se mostrava com baixa probabilidade de cumprimento.

Assim, quando da revisão da LDO 2015 em dezembro de 2014, a meta de superávit primário do setor público consolidado não financeiro foi fixada em R\$ 66,3 bilhões, equivalente a 1,2% do PIB. Naquele momento, o governo e o mercado trabalhavam com expectativa crescimento do PIB de 0,8% em 2015 (conforme apontado pelo relatório Focus de 21/11/2014).

Mesmo com uma meta menor, o seu cumprimento já se mostrava desafiador. Desta forma, o governo deu início a uma série de reformas. Em particular, nos últimos dias de 2014 e ao longo de 2015, o governo adotou amplo conjunto de medidas para reduzir despesas e recuperar a arrecadação.

No âmbito do controle dos gastos, destacam-se: (i) aumento das taxas de juros em diversas linhas de crédito para reduzir os subsídios pagos pelo Tesouro Nacional; (ii) racionalização dos gastos de diversos programas de governo, com revisão de metas; (iii) fim do subsídio à CDE, no valor de R\$ 9,0 bilhões; (iv) revisão das regras de pensão por morte e auxílio doença e; (v) revisão do seguro defeso, do seguro desemprego e do abono salarial. Adicionalmente, deve-se considerar o contingenciamento das despesas discricionárias, no valor de R\$ 79,5 bilhões.

Todavia, o controle das despesas discricionárias tem se mostrado insuficiente em razão da proporção dessas despesas no total do gasto primário. As despesas fundamentalmente obrigatórias, como pagamento de servidores e de benefícios previdenciários, representam aproximadamente 61,5% do orçamento das despesas primárias. Por conta da sua magnitude, efetivamente agem, a exemplo dos países mais desenvolvidos, como grandes estabilizadores automáticos da demanda e fonte de aumento do déficit público em momentos de menor atividade econômica. Além das despesas obrigatórias e daquelas que se beneficiam de vinculação específica ou de limites mínimos, como as da saúde, diversas despesas discricionárias ganharam caráter obrigatório ao longo dos últimos anos, especialmente mediante destaque na LDO. Com isso, o percentual de despesas rígidas sobe para mais de 85% do orçamento primário. O espaço de compensação de eventuais quedas de receita por meio da redução das despesas tem, assim, se estreitado.

Com relação à receita, destacam-se as elevações dos seguintes tributos: (i) IPI para automóveis, móveis, laminados e painéis de madeira e cosméticos; (ii) PIS/Cofins sobre importação; (iii) IOF-Crédito para pessoa física; (iv) PIS/Cofins e CIDE sobre combustíveis; (v) PIS/Cofins sobre receitas financeiras das empresas; além da correção de taxas e preços públicos. Além disso, foram enviadas propostas legislativas que visam o aumento da arrecadação: (i) o projeto de Lei nº 863/2015, que reverte parte da desoneração da folha de pagamento; (ii) a Lei nº 13.169/2015, que aumenta a CSLL cobrada das instituições financeiras, de 15% para 20%; (iii) a Lei nº 13.202/2015, que institui o Programa de Redução de Litígios Tributários (PRORELIT); e (iv) o Projeto de Lei do Senado nº 298/2015, que dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de bens não declarados, de origem lícita, mantidos no exterior por residentes e domiciliados no país.

O PLDO 2015, alterado em dezembro de 2014, foi aprovado com a sanção da Lei nº 13.080/2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2015), que estabeleceu meta de R\$ 66,3 bilhões para o superávit primário do setor público consolidado, sendo a meta de superávit primário do Governo Central de R\$ 55,3 bilhões e de R\$ 0,0 para as Empresas Estatais Federais. Conjuntamente, a LDO estimou a meta de superávit primário para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em R\$ 11,0 bilhões. Para efeitos de cumprimento da meta estabelecida para o Setor Público, o Governo Central compensaria o eventual valor não atingido por esses entes.

A Lei nº 13.115/2015 (Lei Orçamentária Anual – LOA 2015), que estimou a receita e fixou a despesa da União para o exercício financeiro de 2015, em compatibilidade com a LDO, adotou meta de superávit primário do Governo Federal de R\$ 55,3 bilhões, já considerando o abatimento de R\$ 28,7 bilhões, conforme o § 5º do art. 2º da LDO 2015. Posteriormente, em maio de 2015, o Poder Executivo, ao publicar o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 2º bimestre, indicou a necessidade de redução dos limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias de todos os poderes em R\$ 70,9 bilhões.

Mesmo com contingenciamento de mais de R\$ 70 bilhões, o Governo constatou, em julho de 2015, que haveria dificuldades adicionais de avançar em direção ao cumprimento da meta fiscal estabelecida originalmente na LDO 2015, em razão da deterioração da arrecadação, explicada em larga parte pela queda na atividade econômica acima da estimada, assim como pelo aumento das despesas obrigatórias.

Nesse contexto, o Poder Executivo enviou o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 5 (PLN 5/2015-CN) propondo a alteração da LDO 2015 no sentido de reduzir a meta de resultado primário. Em termos nominais, o Projeto de Lei encaminhado fixava a meta de superávit primário do setor público consolidado não financeiro para 2015 em R\$ 8,7 bilhões, equivalente a 0,15% do PIB, sendo R\$ 5,8 bilhões do Governo Federal. Em relação aos entes subnacionais, sua meta foi alterada, pelo supramencionado PLN, de R\$ 11,0 bilhões para R\$ 2,9 bilhões, havendo possibilidade de compensação mútua entre esses entes e o Governo Central em caso de não alcance de uma das referidas metas. Também em julho de 2015, o Poder Executivo apresentou o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 3º bimestre e, com o objetivo de reforçar o ajuste fiscal, contingenciou mais R\$ 8,6 bilhões, que somados aos R\$ 70,9 bilhões limitados anteriormente, totalizou contingenciamento de R\$ 79,5 bilhões.

Não obstante os esforços realizados, percebeu-se a impossibilidade de manutenção da meta fiscal sem comprometimento de serviços e investimentos prioritários. Desta forma, em 27 de outubro do mesmo ano, foi enviada nova solicitação de alteração da meta do Setor Público, dessa vez para déficit de R\$ 48,9 bilhões, sendo déficit de R\$ 51,8 bilhões para o Governo Federal e superávit de R\$ 2,9 bilhões para os Governos Regionais. Além disso, essa última mudança previu a possibilidade de abatimentos da ordem de R\$ 68,0 bilhões, o que poderia potencialmente levar o déficit a até R\$ 119,9 bilhões. O Ofício Interministerial nº 093/2015/MF/MPOG, de 27 de outubro de 2015, justificou o novo pedido de mudança da meta da seguinte forma:

“...o Brasil atravessa importante processo de ajuste de sua economia, em resposta a mudanças nas condições externas e à necessidade de reequilíbrio das contas públicas. Esse processo tem tido implicações na atividade econômica do País, também por conta do acúmulo de incertezas de diferentes naturezas.

As perspectivas de crescimento do PIB para 2015, que orientam as projeções fiscais do Governo Federal, efetivamente, sofreram repetidas reduções ao longo do ano. Não só em julho o indicador das expectativas de crescimento do PIB para 2015 estava próximo de - 1,7% – e, portanto, bem abaixo daquele no começo do

ano, próximo a 0,8% – como veio a cair em meses mais recentes para as cercanias de - 3%. Experimentamos, portanto, uma contração extremamente atípica da economia e de difícil previsão, até pelos seus aspectos não econômicos.

Tais circunstâncias têm afetado significativamente a arrecadação de receitas, com forte impacto sobre o desempenho fiscal, não obstante o contingenciamento já efetuado, de cerca de R\$ 78 bilhões – equivalente a aproximadamente 40% das despesas contingenciáveis e que resultou em despesas nessas rubricas quase 10% abaixo, em valores nominais, daquelas verificadas em 2014 e ligeiramente inferiores, ainda em valores nominais, às despesas comparáveis verificadas em 2013. (...)”

Finalmente, em 03 de dezembro de 2015, foi sancionada a Lei nº 13.199/2015, alterando dispositivos da LDO 2015 para estabelecer a meta de resultado primário para o Setor Público em déficit de R\$ 48,9 bilhões, sendo déficit de R\$ 51,8 bilhões para o Governo Federal e superávit de R\$ 2,9 bilhões para os Estados e Municípios. Além disso, foi estabelecida a possibilidade de abatimento da meta até o limite de R\$ 11,0 bilhões referentes a não realização da receita de concessões e permissões relativa aos leilões de Usinas Hidroelétricas (UHes) e de R\$ 57,0 bilhões referentes ao equacionamento de passivos com o BNDES, Banco do Brasil, CAIXA e FGTS⁵.

⁵ Para informações detalhadas, consultar seção 7.1.3 deste relatório.

Receitas do Governo Central

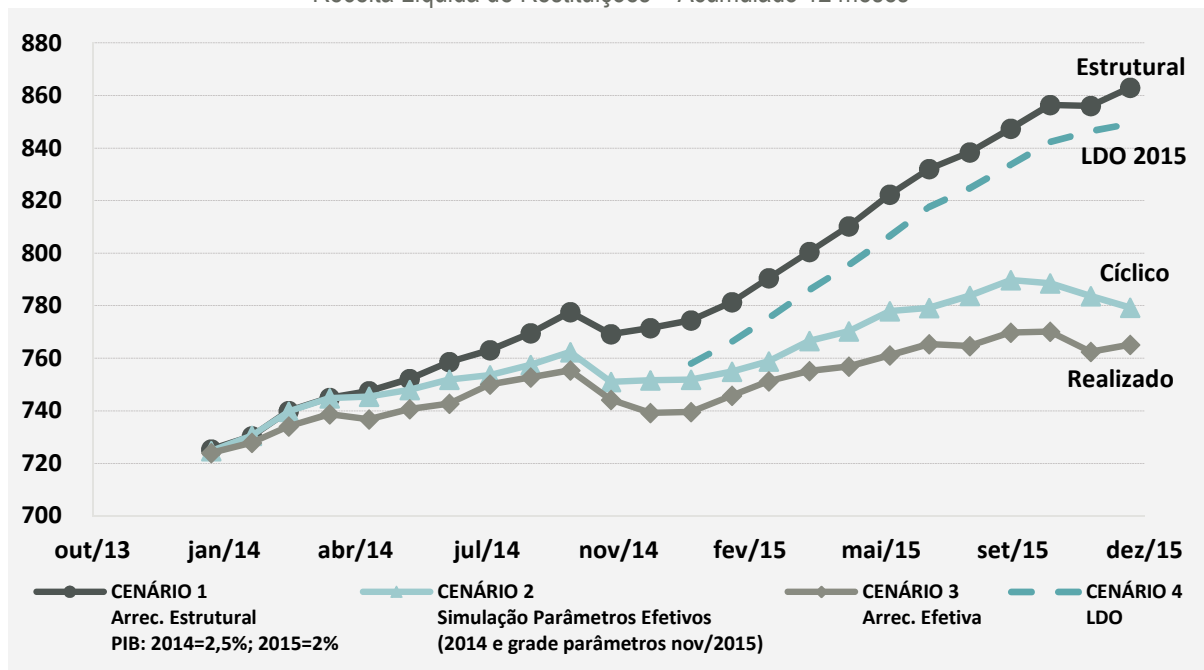
6.1. Análise das Receitas de 2015

6.1.1. A Receita do Governo Central em 2015

O ano de 2015 foi marcado por arrefecimento econômico e por frustração do ingresso de recursos para a União. A arrecadação total somou R\$ 1.247,8 bilhões e a arrecadação líquida de transferências a Estados e Municípios somou R\$ 1.043,1 bilhões, que se traduziu em uma queda real de 6,2% em comparação a 2014. Essa frustração é evidenciada pelo gráfico abaixo, que compara as receitas administradas realizadas em três cenários distintos: Arrecadação Estrutural, que indica a arrecadação esperada caso o PIB tivesse crescido 2,5% em 2014 e 2% em 2015; Cenário Cíclico, que indica a arrecadação esperada considerando o período recessivo no qual o Brasil se encontra; e LDO 2015, que indica a arrecadação esperada utilizando os parâmetros esperados à época de aprovação da LDO 2015.

Com relação ao cenário cíclico, a arrecadação realizada se apresentou R\$ 14,2 bilhões menor. Já na comparação com o cenário da LDO 2015, a diferença foi de R\$ 84,1 bilhões menor. E no caso do cenário estrutural, a diferença foi ainda maior, de R\$ 97,8 bilhões. Ou seja, mesmo considerando o baixo crescimento verificado pelo país no período, a arrecadação se mostrou inferior ao esperado.

Gráfico 3 - Arrecadação das Receitas Administradas pela RFB (Exceto CPSS e Previdenciária) - R\$ bilhões
Receita Líquida de Restituições – Acumulado 12 meses



Fonte: RFB e STN.

Entre os tributos que apresentaram maior queda real podemos destacar os associados a atividade econômica como: imposto de renda (-3,4%), COFINS (-6,3%), CSLL (-14,1%), e IPI (-11%). Esses tributos foram influenciados pela recessão econômica, diminuição dos lucros das empresas e pela queda da atividade industrial. Notadamente, a queda do IPI se processou no ano em que se elevaram as alíquotas para os veículos, chocolates e bebidas frias. Por sua vez, devido às mudanças na legislação, a arrecadação com a CIDE-combustíveis e com o IOF aumentaram.

A tabela abaixo resume as principais variações na arrecadação (em termos reais):

Tabela 1 - Arrecadação Real - valores de dez/15 - R\$ milhões

Discriminação	Ano		Variação	
	2014	2015	R\$	%
I. RECEITA TOTAL	1.388.500	1.301.758	-86.742	-6,2%
Receita Administrada pela RFB	840.781	799.242	-41.540	-4,9%
IPI	56.956	50.683	-6.273	-11,0%
Imposto de Renda	325.204	314.152	-11.052	-3,4%
IOF	33.957	36.333	2.376	7,0%
COFINS	225.824	211.486	-14.338	-6,3%
CSLL	73.893	63.448	-10.445	-14,1%
CIDE Combustíveis	34	3.358	3.323	-
Demais	124.913	119.782	-5.131	-1,5%
Incentivos Fiscais	-7	-11	-4	52,7%
Arrecadação Líquida para o RGPS	382.980	364.495	-18.485	-4,8%
Outras Receitas	164.746	138.032	-26.714	-16,2%
Concessões e Permissões	8.876	6.171	-2.705	-30,5%
Cota Parte de Compensações Financeiras	44.882	30.143	-14.740	-32,8%
Dividendos e Participações	21.593	12.359	-9.233	-42,8%
Operações com Ativos	0	0	0	-
Demais	89.395	89.359	-36	7,5%
II. TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS	227.396	213.709	-13.687	-6,0%
III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)	1.161.104	1.088.049	-73.056	-6,3%

Fonte e Elaboração: STN.

Semelhante ao comportamento das Receitas administradas pela RFB, a arrecadação líquida para o RGPS apresentou queda de 4,8% em termos reais, fruto principalmente do aumento do desemprego. Como eles ocorrem com defasagem em relação a atividade produtiva, seus efeitos devem ser sentidos também em 2016.

Com relação às receitas não-administradas, destaca-se a menor arrecadação com concessões e permissões, com: o pagamento do leilão de hidrelétricas adiado para janeiro de 2016; a queda na cota parte de compensações financeiras, dependente do preço do petróleo; e a queda nos dividendos e participações, impactados pelo cenário econômico adverso.

Adicionalmente, destaca-se que, relativamente a 2014, a receita também sofreu com a redução de importantes parcelamentos especiais⁶. Em 2014, a receita com parcelamentos especiais somou R\$ 35,8 bilhões; já em 2015 ela somou R\$ 21,4 bilhões.

Por sua vez, como consequência direta da queda na arrecadação, as transferências a Estados e Municípios, em termos reais, foram 5,2% menores do que em 2014, queda inferior à da arrecadação bruta (6,2%).

6.1.2. Determinantes Externos

Os determinantes externos da arrecadação englobam ações que não são completamente controladas pelo Poder Executivo. Dentre estes determinantes, em 2015, destacam-se: i) o nível da atividade econômica; ii) o preço de importantes commodities, como o petróleo; e iii) alterações na legislação tributária.

⁶ Parcelamentos especiais são aqueles subordinados a planos específicos de governo que somente estarão disponíveis para o contribuinte conforme regras e prazos de cada plano.

Com relação ao desempenho econômico, o Gráfico 3 indica que o impacto sobre a arrecadação foi de R\$ 83,7 bilhões, diferença entre a arrecadação usando parâmetros estruturais de crescimento⁷ e a arrecadação ajustada ao ciclo econômico atual.

Por sua vez, a desvalorização de mais de 40,0% no preço médio do petróleo⁸ afetou negativamente a receita com Cota Parte de Compensações Financeiras, que caíram 32,8%. Nesse sentido, a desvalorização do real no período contribuiu para que essa queda não fosse ampliada.

Entre as alterações na legislação tributária cumpre destacar:

- i) Aumento da alíquota da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) de bancos, a partir de setembro de 2015;
- ii) Aumento do PIS e Cofins de eletrônicos, acabando com a isenção promovida pelo programa de inclusão digital de 2005; e
- iii) Aumento de PIS e COFINS sobre produtos importados (Lei nº 13.137/2015).

6.1.3. Receitas não recorrentes

A frustração na arrecadação decorrente da recessão econômica enfrentada em 2015 fez necessária a adoção de medidas não recorrentes com potencial arrecadatório. Entre as medidas tomadas, destacam-se:

- i) Introdução do Programa de Redução de Litígios Tributários (PRORELIT): Programa introduzido pela MP nº 685/2015, convertida na Lei nº 13.202/2015, que permite a utilização de créditos próprios de prejuízos fiscais e de base de cálculo negativa da CSLL nos débitos em litígio com a Receita Federal dos contribuintes que decidam abandonar o contencioso;
- ii) Dividendos e concessões: A receita com dividendos e concessões somou, em 2015, R\$ 18,0 bilhões, sendo R\$ 5,9 bilhões de concessões e R\$ 12,1 bilhões em dividendos, com destaque para o pagamento por parte do BNDES (R\$ 5,0 bilhões), Caixa Econômica Federal (R\$ 3,4 bilhões) e Banco do Brasil (R\$ 3,0 bilhões). Somente em dezembro, os dividendos pagos à União somaram R\$ 6,0 bilhões, ante R\$ 1,0 bilhão um ano antes;
- iii) Parcelamentos Especiais: Por intermédio das Lei nº 12.996/2014 e Lei nº 13.043/2014, arrecadou-se R\$ 21,4 bilhões em 2015, valor menor que o arrecadado em 2014 (R\$ 35,8 bilhões); e
- iv) Operação de transferência de ativos entre a Cielo e o Banco do Brasil: A operação rendeu arrecadação extraordinária de R\$ 4,6 bilhões em fevereiro de 2015.

Além das medidas destacadas acima, algumas medidas propostas em 2015 devem apresentar efeitos apenas em 2016.

Entre elas, destacam-se:

- i) Leilões de 29 Usinas Hidrelétricas: Os leilões promovidos em novembro de 2015 devem render R\$ 17,0 bilhões aos cofres públicos em 2016, dos quais R\$ 11,1 bilhões a serem arrecadados em janeiro de 2016;

⁷ 2,5% em 2014 e 2,5% em 2015.

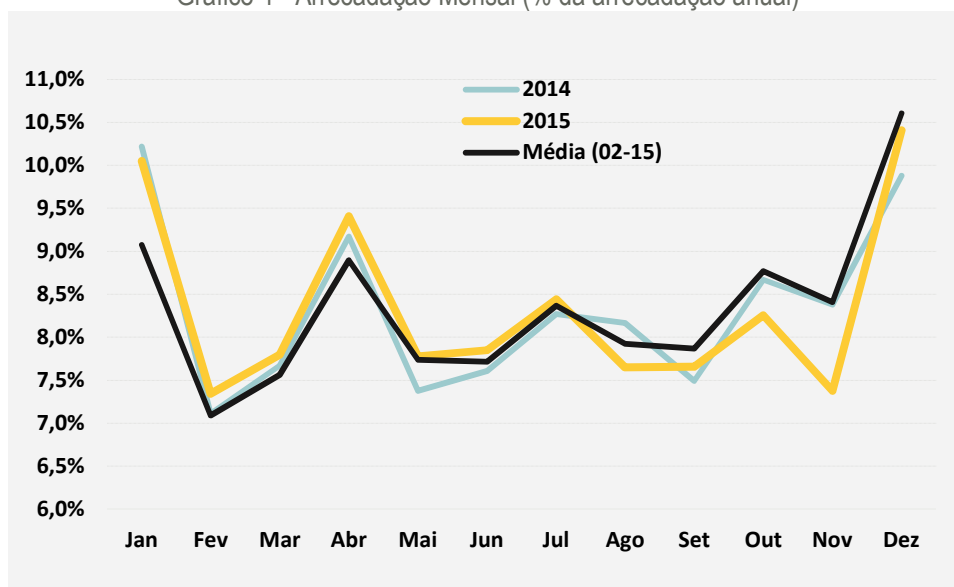
⁸ Medida pelo preço em US\$/Barril importado.

- ii) Regularização de Recursos Mantidos no Exterior: Lei sancionada pela presidente em 2016, com efeitos sobre a arrecadação neste ano; e
- iii) Abertura de capital da Caixa Seguridade e do Instituto de Resseguros do Brasil: Medida inicialmente prevista para 2015, foi adiada devido às condições do mercado acionário brasileiro.

6.1.4. Sazonalidade ao longo de 2015

A arrecadação federal apresenta sazonalidade marcante. Pelo que podemos observar no gráfico abaixo, com dados de 2010 a 2015, janeiro, abril e dezembro são os meses que apresentam arrecadação mais relevante. Por sua vez, fevereiro é o mês com arrecadação mais abaixo da média, principalmente devido ao número reduzido de dias úteis. Além disso, há alguns eventos pontuais na série histórica que podem ser destacados: em junho de 2011 arrecadou-se extraordinariamente R\$ 6,8 bilhões com o Refis, instituído pela Lei nº 11.941/2009; em julho de 2001, a arrecadação extraordinária foi de R\$ 5,8 bilhões de CSLL, após encerramento de decisão judicial específica; já em novembro de 2013, houve arrecadação extraordinária de R\$ 20,4 bilhões com a reabertura do Refis da Crise, instituído pela Lei nº 12.865/2013.

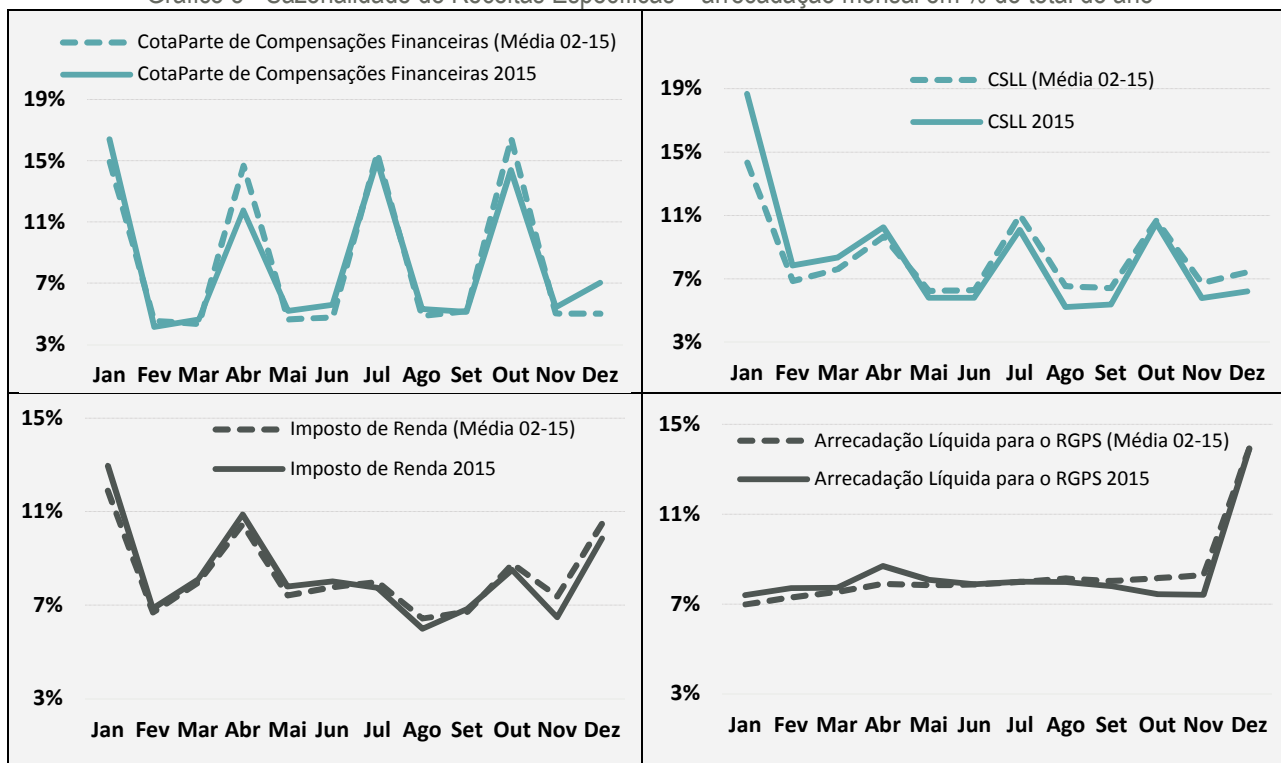
Gráfico 4 - Arrecadação Mensal (% da arrecadação anual)



Fonte e Elaboração: STN.

Especificamente em 2015, observamos elevada arrecadação em janeiro e abril, fruto da arrecadação com CSLL e Imposto de Renda, e em dezembro, fruto principalmente da arrecadação da previdência e com imposto de renda. Cumpre ressaltar que em fevereiro todas essas receitas ficam abaixo da média, sendo afetadas pelo número de dias úteis. A receita com cota parte de compensações financeiras apresenta elevada sazonalidade trimestral, com arrecadação concentrada em janeiro, abril, julho e outubro. No entanto, como ela é pouco representativa (apenas 2,3% da arrecadação total de 2015), sua sazonalidade não afeta de maneira significativa o total arrecadado.

Gráfico 5 - Sazonalidade de Receitas Específicas – arrecadação mensal em % do total do ano



6.2. Análises Adicionais - Receitas

6.2.1. Histórico das Receitas

De 2002 a 2015, as receitas líquidas, exceto RGPS, se reduziram 1,6 p.p. do PIB, indo de 16,7% do PIB para 15,1% do PIB. Essa redução deu-se a partir de 2007, quando a receita líquida atingiu 19,0% do PIB. Portanto, em comparação ao nível atual, as receitas encontram-se 2,4 p.p. abaixo do que estavam no ápice da arrecadação. Como pode ser observado na tabela abaixo, essa queda foi difundida entre as receitas administradas e as não administradas pela RFB. Por sua vez, a arrecadação líquida do RGPS apresentou crescimento em praticamente todo o período, principalmente a partir de 2004, fruto do aumento da formalização no mercado de trabalho, da diminuição do desemprego e dos aumentos reais do salário mínimo.

Tabela 2 - Receitas do Governo Central (% PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
I. Receita Total exceto RGPS	16,7%	16,0%	16,6%	17,5%	17,4%	17,6%	17,8%	16,7%	16,3%	17,0%	16,3%	16,4%	15,5%	15,1%
Receita Administrada pela RFB	14,8%	14,1%	14,6%	15,3%	14,9%	15,3%	15,0%	13,7%	13,7%	14,4%	13,5%	13,5%	13,0%	12,9%
Incentivos Fiscais	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Outras Receitas	2,0%	1,9%	2,0%	2,1%	2,5%	2,2%	2,8%	3,0%	2,6%	2,6%	2,8%	2,9%	2,5%	2,2%
II. Arrecadação Líquida para o RGPS	4,8%	4,7%	4,8%	5,0%	5,1%	5,2%	5,3%	5,5%	5,5%	5,6%	5,7%	5,8%	5,9%	5,9%
III. Transf. a Estados e Municípios	3,5%	3,3%	3,3%	3,7%	3,7%	3,7%	4,1%	3,6%	3,5%	3,7%	3,6%	3,4%	3,5%	3,5%
IV. Receita Líquida (I+II-III)	18,0%	17,4%	18,1%	18,8%	18,8%	19,0%	18,9%	18,5%	18,2%	18,9%	18,5%	18,7%	18,0%	17,6%

Fonte: STN e BCB. Elaboração: STN.

Nota: 1 Em 2010 foi excluída a receita de cessão onerosa de petróleo, no montante de 1,9% do PIB. Caso não houvesse a exclusão, Outras Receitas somariam 4,5% e a Receita Total exceto RGPS atingiria 18,2%.

Como pode ser observado na tabela abaixo, entre 2002 e 2007, as contribuições sociais foram as que apresentaram maior crescimento, saindo de 7,1% para 7,7% do PIB, enquanto os impostos oscilaram, mas mantiveram a sua

participação em 7,4% do PIB. Ou seja, nesse período, as contribuições foram bastante relevantes para o crescimento da carga tributária. Em 2007, as receitas líquidas, exceto RGPS, do Governo Central totalizaram 13,8% do PIB, consideravelmente acima dos 11,7% do PIB atingido em 2015. O grupo de receitas que pode explicar essa queda na relação arrecadação/PIB são as Contribuições Sociais, que sofreram com o fim da CPMF (1,3% do PIB entre 2007 e 2008) e com desonerações, como é o caso da COFINS, cuja desoneração apresenta impacto estimado de 1,1% do PIB, ou R\$ 60,75 bilhões em 2014.

Com relação às Outras Receitas, que incluem concessões, cota parte de compensações financeiras, receitas próprias, entre outras, nota-se uma evolução similar às receitas administradas, ou seja, apresentaram aumento até 2009 quando atingiram 3%, e se reduziram depois, atingindo 2,2% em 2015 (Tabela 2).

Tabela 3 - Receita Administrada pela RFB (% PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Receita Administrada pela RFB	14,8%	14,1%	14,6%	15,3%	14,9%	15,3%	15,0%	13,7%	13,7%	14,4%	13,5%	13,5%	13,0%	12,9%
Impostos	7,4%	6,6%	6,5%	7,1%	7,1%	7,4%	8,2%	7,3%	7,2%	7,7%	7,3%	7,2%	7,1%	7,1%
Imposto de Importação	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,6%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,6%	0,7%
IPI	1,3%	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,2%	1,2%	0,8%	1,0%	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%	0,8%
Imposto de Renda	5,3%	4,9%	4,7%	5,3%	5,2%	5,4%	5,8%	5,4%	5,0%	5,4%	5,1%	5,1%	5,0%	5,1%
IOF	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,7%	0,6%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%	0,6%
Contribuições Sociais	7,1%	7,2%	7,8%	7,9%	7,6%	7,7%	6,6%	6,0%	6,1%	6,2%	5,8%	6,0%	5,6%	5,4%
COFINS	3,5%	3,5%	4,0%	4,0%	3,8%	3,8%	3,9%	3,6%	3,6%	3,7%	3,6%	3,8%	3,5%	3,4%
PIS/PASEP	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%
CSLL	0,9%	0,9%	1,0%	1,2%	1,2%	1,3%	1,4%	1,4%	1,2%	1,3%	1,2%	1,2%	1,1%	1,0%
CPMF	1,4%	1,3%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CIDE Combustíveis	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
Demais	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,2%	0,4%	0,4%	0,5%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%

Fonte: RFB e IBGE.

Elaboração: STN.

Portanto, o período 2002-2007 apresentou aumento das receitas do Governo Central, principalmente devido à expansão das contribuições sociais. Por sua vez, os anos de 2008 a 2010 foram marcados por dois grandes eventos: a extinção da CPMF e a arrecadação com a operação de cessão onerosa de áreas do Pré-Sal para a Petrobras, o que fez com que caísse a participação das contribuições no total das receitas líquidas, exceto RGPS, e aumentasse a participação do grupo das Demais Receitas (em 2010). Por fim, entre 2011 e 2015, a Receita Líquida apresentou redução em proporção ao PIB, em parte devido às desonerações tributárias realizadas no período e à desaceleração do crescimento econômico que culminou na recessão enfrentada em 2015.

Tabela 4 - Transferências a Estados e Municípios (% PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Transf. a Estados e Municípios	3,5%	3,3%	3,3%	3,7%	3,7%	3,7%	4,1%	3,6%	3,4%	3,7%	3,6%	3,4%	3,5%	3,5%
Compensações Financeiras	0,0%	0,0%	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%
Contribuição do Salário Educação	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
FPM / FPE / IPI-EE	3,0%	2,7%	2,6%	2,9%	2,9%	3,0%	3,3%	2,9%	2,7%	3,0%	2,8%	2,7%	2,8%	2,8%
Fundos Constitucionais	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Demais	0,3%	0,4%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fonte: RFB e BCB.

Elaboração: STN.

Com relação às transferências a Estados e Municípios, cabe destacar que seu montante total passou de 3,5% do PIB em 2002 para 4,1% em 2008 (variação de +0,6 p.p.), sendo que as transferências constitucionais cresceram de 3,0% do PIB para 3,3% no período (variação de +0,3 p.p.). A partir desse momento, houve uma redução de 0,6 p.p. do PIB nas

transferências totais, que voltaram ao patamar de 3,5% do PIB em 2015. Como a dinâmica das transferências constitucionais depende da evolução dos impostos aos quais muitas delas são vinculadas, pode-se dizer que há indícios de que as desonerações e a recessão de 2015 afetaram não somente o montante de receita apropriada pela União, como também o montante de receitas dos governos subnacionais, colocando pressão sobre o resultado primário desses entes.

Com relação às receitas previdenciárias, nota-se certa estabilidade como proporção do PIB até 2004 (período em que a arrecadação oscilou entre 4,7% e 4,8% do PIB), quando começam a crescer cerca de 0,1 p.p. do PIB ao ano até alcançar 5,9% do PIB em 2014 (mesmo valor observado em 2015). Os últimos três anos só não apresentaram arrecadação maior devido aos efeitos da desoneração da folha de pagamentos, que implicaram em receitas em torno de 0,3 p.p do PIB ao ano menor.

O crescimento da arrecadação do RGPS está associado ao aumento da formalização no mercado de trabalho brasileiro, ao aumento do salário de contribuição dos trabalhadores e à redução na taxa de desemprego observada até o final de 2014. No entanto, a perspectiva para o futuro próximo é de potencial reversão dessa tendência, pois a recessão econômica de 2015 terá efeitos negativos sobre o emprego e a formalização do mercado de trabalho, com consequências negativas para a arrecadação.

Portanto, uma análise agregada das receitas indica que, após crescimento até 2007, a relação arrecadação/PIB apresentou declínio considerável, de cerca de 2,4 p.p. do PIB até 2015. No período, os destaques foram para: i) a extinção da CPMF, que representou redução de 1,3 p.p. do PIB na arrecadação; ii) arrecadação extraordinária de 1,9% do PIB com cessão onerosa de petróleo em 2010 e; iii) intensificação da política de desonerações tributárias, com impacto significativo nas receitas administradas pela RFB até 2015, e que foi parcialmente descontinuada a partir desse ano.

6.2.2. Desonerações Tributárias

Importante fator no comportamento da arrecadação tributária nos últimos anos foi a evolução das renúncias fiscais. Como pode ser observado na tabela abaixo, com dados a partir de 2010, a desoneração de tributos passou de 25,6% do total das receitas administradas em 2010 para 34,3% do total em 2014. Essa política foi uma resposta à crise econômica mundial de 2008 e tinha como objetivo estimular a atividade produtiva brasileira. O destaque ficou para os aumentos significativos na desoneração das contribuições previdenciárias, do PIS/PASEP e da COFINS.

Tabela 5 - Desonerações bases efetivas - por tributo - R\$ bilhões

Discriminação	2010	2011	2012	2013	2014
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	31,22	34,91	43,49	56,68	60,75
Contribuição para a Previdência Social	17,94	20,44	30,66	44,77	58,63
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ	27,03	28,33	32,17	35,83	38,89
Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRPF	22,22	25,13	27,88	31,30	34,43
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	15,39	16,93	17,95	20,85	21,36
Contribuição Social para o PIS-PASEP	6,07	6,82	8,53	11,29	12,09
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	6,14	6,69	8,19	9,05	9,70
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	3,74	4,59	4,70	5,55	7,21
Imposto sobre Importação - II	2,85	2,68	2,91	3,50	3,65
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	1,99	2,21	2,68	3,18	3,32
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	1,26	2,70	2,06	2,13	2,26
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	0,00	0,96	1,15	1,48	1,57
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	135,86	152,41	182,41	225,63	253,90
Total (% das Receitas Administradas)	25,6%	24,2%	28,2%	31,4%	34,3%
Total (% do PIB)	3,5%	3,5%	3,8%	4,2%	4,5%

Fonte: RFB/MF. Elaboração: STN/MF.

Nota: Em março de 2016, a RFB publicou o relatório de gastos tributários em bases efetivas com estimativa de renúncia para 2011 a 2016. No entanto, a tabela acima está de acordo com a publicação anterior: "Demonstrativo dos Gastos Tributários - Estimativas Bases Efetivas - 2012".

No entanto, em 2015, houve esforço de reversão das desonerações tributárias implementadas. A despeito desse esforço, as alterações promovidas pelo Congresso nas propostas do Executivo e o cronograma mais lento que o esperado para a aprovação dessas medidas fizeram com que o valor desonerado pouco se alterasse frente à 2014. Estimativas da RFB/MF indicam aumento na relação desoneração/receita administrada, que poderia ter sido menos significativa se a reoneração da folha de salários, promovida pela Lei nº 13.161/2015, entrasse em vigor em meados do ano.

Pela tabela abaixo, podemos observar que as desonerações mais relevantes em 2015 foram sobre: a Folha de Salários, o SIMPLES e MEI, o IPI-Total, a Cesta Básica e a CIDE-Combustível. A partir da análise de seu valor em comparação com o desonerado em 2014, nota-se que a reoneração de alguns tributos foi relevante: a CIDE-Combustíveis, que foi em parte recomposta pelo Decreto nº 8.395/2015; o IPI-Total, que aumentou com o fim da desoneração de IPI sobre automóveis; o IOF sobre operações de crédito, que foi elevado por meio do Decreto nº 8.392/2015; e o PIS/Cofins-Importação, com alíquotas elevadas pela Lei nº 13.137/2015.

Tabela 6 - Desonerações Instituídas desde 2010 - R\$ milhões

Discriminação	2015 (A)	2014 (B)	(A)-(B)
Folha de Salários	24.149	22.107	2.042
Simplex e MEI	11.577	7.744	3.833
Cesta Básica	10.282	9.331	951
Nafta e Álcool	3.887	3.552	335
Vale-Cultura	740	448	292
Tributação PLR	2.096	1.889	207
Planos de Saúde	2.100	1.919	182
Transporte Coletivo	1.579	1.424	156
Entidades Beneficentes - Cebas	1.828	1.692	135
Lucro Presumido	1.083	976	107
Depreciação Acelerada BK	1.563	1.463	100
IRPF-Transportadores	1.432	1.341	91
REPUBL-Redes	1.087	1.018	69
INOVAR-Auto	886	830	57
PRONON e PRONAS	89	83	6
ICMS Base de Cálculo PIS/COFINS-Importação	1.370	3.641	-2.271
IOF-Crédito PF	341	3.828	-3.487
IPI-Total	6.240	10.365	-4.126
Cide-Combustível	5.441	12.225	-6.784
Outros	25.493	13.541	11.952
Total	103.263	99.417	3.847
Total (% das Receitas Administradas)	14,8%	13,4%	1,3%
Total (% do PIB)	1,7%	1,7%	0,0%

Fonte: RFB.

Com relação as desonerações implementadas em 2015, destacam-se: Decreto nº 8.415/2015 e Decreto nº 8.543/2015 que alteram percentual do Reintegra e implicam em desoneração estimada de R\$ 1,4 bilhões em 2015 e um total de R\$ 9,2 bilhões entre 2016 a 2018; e Lei nº 13.149/2015 que altera tabela do IRPF a partir de abril de 2015, que implica em renúncia de R\$ 4,0 bilhões em 2015 e um total de R\$ 23,5 bilhões entre 2016 e 2018.

Por fim, importante ressaltar que a previsão feita pela RFB à época da elaboração do PLOA 2015 era de que os gastos tributários atingissem, em 2015, R\$ 282 bilhões, ou seja, 21,1% da arrecadação estimada. Já para 2016, a previsão, contida no PLOA 2016, era de R\$ 271 bilhões, ou seja, 20,9% da arrecadação estimada. Portanto, estimativas da receita indicam a reversão na política de desonerações, com a diminuição da relação gastos tributários/arrecadação.

7 Despesas do Governo Central

7.1. Análise das Despesas de 2015

7.1.1. A Despesa do Governo Central em 2015

O ano de 2015 foi marcado por ajustes em importantes grupos de despesa. Não obstante as reformas realizadas no seguro desemprego, no abono salarial e na previdência, e apesar do elevado contingenciamento realizado em 2015, as despesas atingiram R\$ 1.158,7 bilhões, representando crescimento de 2,1% em termos reais.

Este crescimento foi concentrado nas despesas obrigatórias, que aumentaram R\$ 136,1 bilhões (7,4% em termos reais). Importante destacar que o equacionamento dos passivos da União junto aos bancos públicos, determinado pelo Acórdão TCU nº 825/2015, que foi realizado em 2015, no montante nominal de R\$ 55,6 bilhões, contribuiu para o crescimento das despesas obrigatórias. As despesas discricionárias do Poder Executivo, por sua vez, apresentaram queda de R\$ R\$ 16,1 bilhões (14,1% em termos reais).

Tabela 7 - Despesas do Governo Central - R\$ milhões reais - valores de dez/15

Discriminação	Ano		Variação	
	2014	2015	R\$	%
DESPESAS	1.179.821	1.204.403	24.582	2,1%
Benefícios Previdenciários	447.412	453.692	6.280	1,4%
Pessoal e Encargos Sociais	252.576	248.315	-4.261	-1,7%
Outras Despesas Obrigatórias	186.822	250.617	63.796	34,1%
Abono e Seguro Desemprego	61.131	49.491	-11.640	-19,0%
Auxílio CDE	10.481	1.377	-9.104	-86,9%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	43.814	44.365	551	1,3%
Complemento do FGTS (LC nº 110/01)	1.012	17.196	16.184	1599,6%
Desoneração MP 563	20.472	26.437	5.965	29,1%
Fundo Constitucional DF	1.381	7.384	6.003	434,7%
LEJU/MPU	11.832	12.270	438	3,7%
Subsídios, Subvenções e PROAGRO	4.953	54.331	49.379	997,0%
Demais	31.746	37.766	6.020	19,0%
Despesas Discricionárias Executivo	293.011	251.779	-41.232	-14,1%
PAC	65.724	48.999	-16.725	-25,4%
Demais	227.287	202.780	-24.507	-10,8%

Fonte: STN e IBGE. Elaboração STN.

Conforme identificado na tabela acima, as despesas previdenciárias continuam crescendo em termos reais, fruto, principalmente, do crescimento de beneficiários; já as despesas com pessoal e encargos sociais apresentaram redução em termos reais, fruto de reajustes salariais abaixo da inflação. O destaque da tabela acima fica com outras despesas obrigatórias, particularmente, o item Subsídios, Subvenções e PROAGRO, que assumiu valor quase dez vezes maior, em termos reais, do que no ano anterior. Esse aumento foi devido, principalmente, ao equacionamento de passivos junto

aos bancos públicos e ao FGTS à nova periodicidade de apuração de valores devidos, estabelecida pela Portaria MF nº 950/2015⁹.

Além dos subsídios, destacam-se: i) o crescimento de Complementação do FGTS (LC 110/01), fruto do equacionamento de passivos da ordem de R\$ 12,2 bilhões; ii) o crescimento de Desoneração da MP nº 563/2012 (convertida em Lei nº 12.715/2012), devido à aprovação, em prazo superior ao esperado, de mudanças na desoneração da folha de pagamentos; iii) redução de abono e seguro desemprego, fruto de mudança na regra de concessão desses benefícios; e iv) redução de auxílio à CDE, fruto do reequilíbrio tarifário de energia elétrica implementado no começo de 2015.

Em contrapartida, a queda nas despesas discricionárias do Poder Executivo afetou tanto as despesas do PAC, que se reduziram de R\$ 57,7 bilhões em 2014 para R\$ 47,3 bilhões em 2015 (queda real de 25,4%), como as demais despesas discricionárias, com queda real de 10,8%. Utilizando dados do Resultado do Tesouro Nacional, identifica-se que a queda nas demais despesas discricionárias afetou todos os ministérios. Em termos nominais, apenas o Ministério da Saúde apresentou crescimento nas despesas, enquanto o Ministério da Educação apresentou redução de R\$ 3,7 bilhões e o Ministério da Defesa, redução de R\$ 2,2 bilhões.

7.1.2. Desvios em Relação ao Previsto no Orçamento

Podemos citar alguns fatores explicativos para o comportamento das despesas em 2015, que fizeram com que o valor realizado em 2015 fosse diferente do previsto no orçamento aprovado pelo Legislativo.

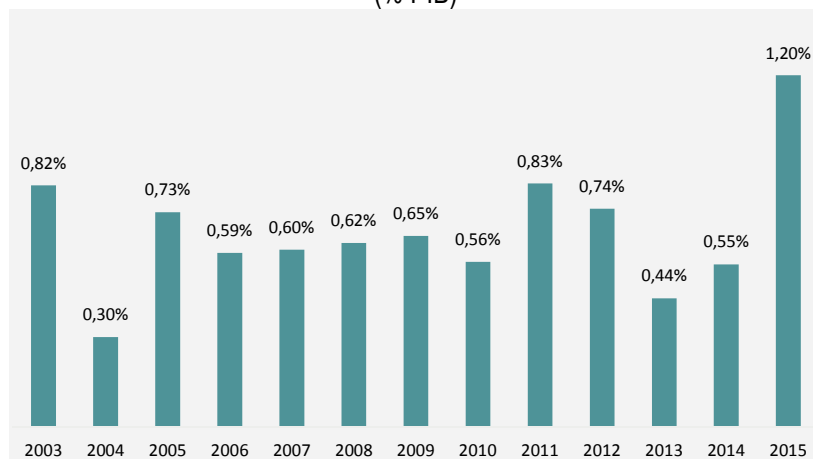
Primeiramente, a recessão econômica de 2015 provocou o aumento no pagamento de alguns benefícios sociais, como o seguro desemprego e aposentadorias, que apresentam comportamento anticíclico e, portanto, aumentam em períodos de arrefecimento econômico.

Por outro lado, o contingenciamento de R\$ 79,5 bilhões em despesas da União em 2015, sendo R\$ 78,4 bilhões para o Executivo e R\$ 1,1 bilhão para os demais Poderes, também foi relevante para o controle das despesas. Inicialmente, o Decreto nº 8.456/2015 impôs um contingenciamento de R\$ 70,9 bilhões. No entanto, no final de julho, com a verificação da frustração da arrecadação e devido ao compromisso com o ajuste fiscal, o Poder Executivo promoveu, por meio do Decreto nº 8.496/2015, contingenciamento adicional no montante de R\$ 8,6 bilhões.

Quando se analisa sob uma perspectiva histórica, nota-se que o primeiro contingenciamento realizado em 2015 foi o mais significativo da série (Gráfico 6), alcançando 1,2% do PIB, o qual, somado ao contingenciamento do Decreto nº 8.496/2015 (R\$ 8,6 bilhões), atingiu 1,32% do PIB.

⁹ A Portaria do Ministério da Fazenda nº 950/2015 determina que os valores de equalização de subsídios e subvenções passam a ser devidos um dia após a apuração, semestral, dos valores a pagar. Portarias anteriores estabeleciam o pagamento 24 meses após a apuração, também semestral, dos valores a pagar.

Gráfico 6 - Contingenciamento realizado pelo 1º Decreto de Programação Financeira publicado após sanção da LOA (% PIB)



Fonte: SOF, STN e BCB.

Além disso, algumas alterações legislativas contribuíram para a redução ou aumento da despesa pública e afetaram a programação orçamentária e financeira. Entre elas, cumpre ressaltar:

- i) Lei nº 13.134/2015: Mudança nas regras de concessão do abono salarial, seguro-desemprego e seguro defeso, reduzindo despesas com esses benefícios. No entanto, em relação à proposta enviada pelo executivo (MP nº 665/2014), a lei sancionada produziu menor economia do que originalmente planejado;
- ii) Lei nº 13.135/2015: Mudanças nas regras de acesso à pensão por morte e para a concessão de auxílio doença, objetivando corrigir distorções e reduzir despesas;
- iii) Lei nº 13.183/2015: Mudança nas regras de aposentadoria e fim do fator previdenciário, que permitiu que os trabalhadores se aposentem sem a redução aplicada pelo fator previdenciário, caso eles optem pela regra 85/95¹⁰; e
- iv) Lei nº 13.161/2015: Redução da desoneração da folha de pagamentos menor do que a prevista inicialmente pelo Executivo e com vigência apenas a partir de dezembro de 2015.

Por fim, cumpre destacar o impacto do equacionamento de passivos nas despesas do Governo Central. Em dezembro de 2015, foram pagos R\$ 55,6 bilhões referentes aos passivos junto aos bancos públicos, que não estavam previstos nas Leis Orçamentárias e nos Decretos de Programação Financeira.

7.1.3. Despesas Não Recorrentes

Em 2015, seguindo instrução do TCU expressa no Acórdão nº 825/2015, o TN equalizou os passivos identificados junto ao FGTS, BNDES, BB e CAIXA, no valor de R\$ 72,4 bilhões, sendo R\$ 55,6 bilhões¹¹ referentes ao valor atualizado do passivo e o restante referente a obrigações de 2015. Portanto, como parte dessas despesas não estava prevista no orçamento, além de figurarem como despesas de fatos ocorridos em anos anteriores, foram consideradas extraordinárias em 2015.

¹⁰ A regra 85/95 estabelece a aposentadoria integral (sem dedução do fator previdenciário) para mulheres e homens cuja soma da idade e anos de contribuição seja de 85 ou mais, ou 95 ou mais, respectivamente.

¹¹ Cumpre destacar que R\$ 54,7 bilhões representam o pagamento do valor atualizado dos passivos mencionados pelo TCU. Os valores referentes a alínea "e" da Tabela 8 não foram objeto do acórdão do TCU.

Tabela 8 – Equacionamento de Passivos, Obrigações de 2015 e Abatimento da Meta de Resultado Primário
(R\$ milhões)

Discriminação	Abatimento previsto na LDO 2015	Passivo em 31/12/14 + Atualização	Obrigações de 2015	Pagamento em 2015	Pagamento passível de abatimento	Diferença (Pagamento - Abatimento)
a) passivo da União junto ao FGTS, registrado em razão do que estabelece a Lei Complementar 110/2001;	10.990	12.151	-	12.151	10.990	1.161
b) passivos e valores devidos ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) pela União ao amparo do que dispõe o art. 82-A da Lei 11.977/2009;	9.747	8.989	1.500	10.489	9.747	742
c) valores devidos pelo Tesouro Nacional ao BNDES a título de equalização de taxa de juros de que trata a Lei 12.096/2009;	22.438	21.455	8.582	30.037	21.455	8.582
d) valores devidos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil relativos aos itens "Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola" e "Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional";	12.329	12.113	6.094	18.207	12.113	6.094
e) valores devidos à Caixa Econômica Federal a título de remuneração bancária de serviços prestados ¹ .	1.509	882	627	1.503	1.503	0
Total	57.013	55.589	16.803	72.387	55.808	16.579

Fonte e Elaboração. STN

¹ R\$ 54,7 bilhões representam o pagamento do valor atualizado dos passivos mencionados pelo TCU. Os valores referentes a alínea "e" não foram objeto do acórdão do TCU.

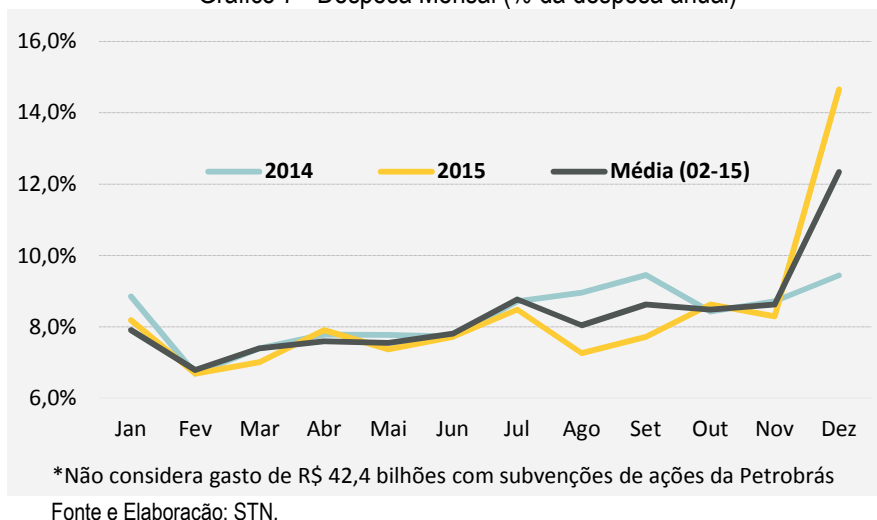
No que diz respeito às fontes de recursos utilizadas no pagamento desses passivos, destaca-se que, do pagamento de R\$ 72,4 bilhões, R\$ 70,9 bilhões foram pagos com recursos da Conta Única do Tesouro, sendo R\$ 21,1 bilhões com recursos de títulos emitidos anteriormente (sem necessidade de nova emissão) e R\$ 49,8 bilhões relativos às demais fontes da Conta Única. O valor restante, R\$ 1,5 bilhão, foi pago por meio de emissão direta de títulos em favor do BB em virtude do programa "Equivalência em Produto".

Sob a ótica orçamentária, foi necessária a abertura de Créditos Extraordinários no valor de R\$ 35,1 bilhões (MP nº 702/2015), uma vez que os pagamentos extrapolavam o valor orçamentário. Por fim, sob a ótica fiscal, ocorreu a alteração da LDO 2015 para que os pagamentos realizados fossem abatidos da meta de superávit primário, permitindo, dessa forma, que não afetassem o cumprimento da meta definida na lei.

7.1.4. Sazonalidade ao Longo de 2015

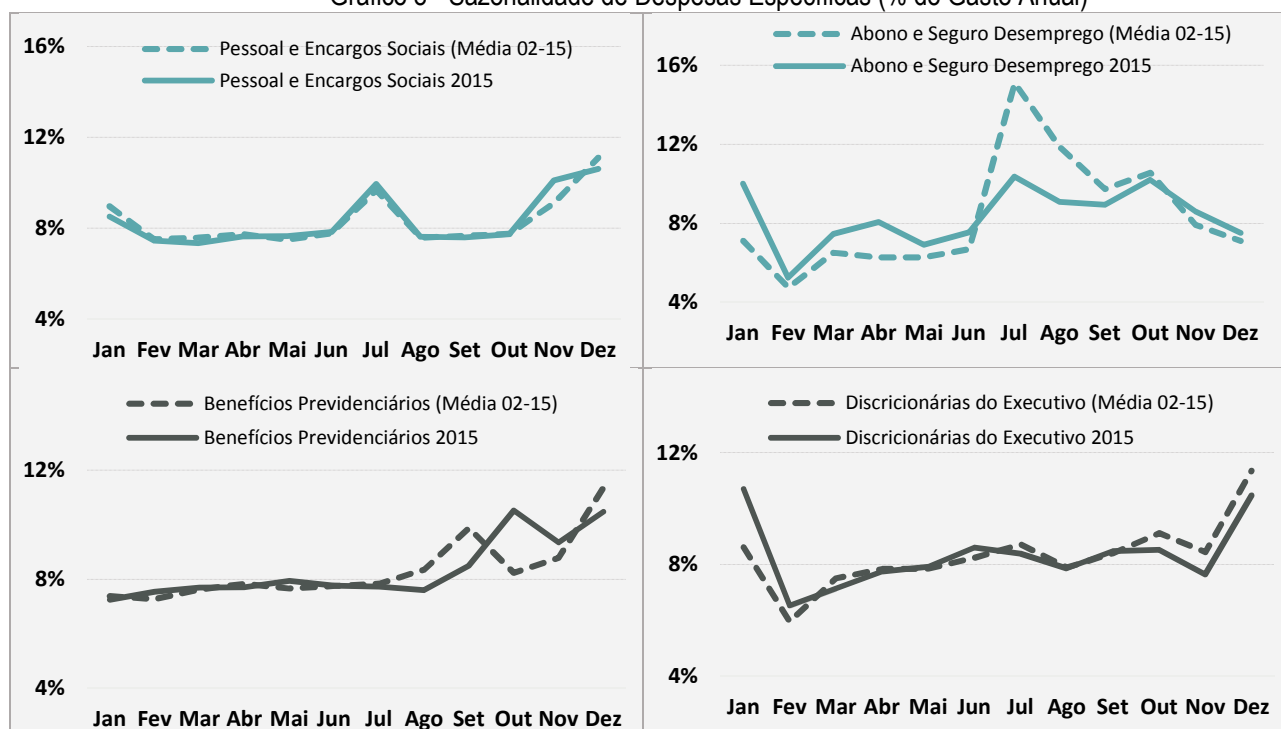
Assim como ocorre com as receitas, as despesas apresentam sazonalidade relevante. Pelo que podemos observar no gráfico abaixo, com dados de 2010 a 2015, a despesa é alta em janeiro, apresenta uma redução significativa em fevereiro e se eleva até julho. Em agosto, sofre uma redução, mas em setembro já volta para o nível de julho onde permanece até novembro. Em dezembro, atinge seu pico. Assim como ocorre com a receita, o menor valor de despesas em fevereiro é resultado do número reduzido de dias úteis no mês.

Gráfico 7 - Despesa Mensal (% da despesa anual)



Vale mencionar que a despesa de dezembro de 2015 foi sensivelmente afetada pelo equacionamento de passivos junto aos bancos públicos. No entanto, como podemos ver no gráfico acima, a despesa em dezembro é superior à média dos demais meses. Além disso, percebemos pelo gráfico acima, que agosto e setembro estiveram bem abaixo do usual, resultado da postergação do pagamento da parcela do 13º salário de aposentados usualmente realizada nesses meses, mas postergada de agosto/setembro para setembro/outubro, com pagamentos concentrados no segundo mês.

Gráfico 8 - Sazonalidade de Despesas Específicas (% do Gasto Anual)



Esse comportamento sazonal da despesa pode ser explicado conforme a seguir. Em janeiro, os gastos são maiores tanto com pessoal e encargos sociais, quanto com despesas discricionárias. Por sua vez, em fevereiro, tanto as despesas discricionárias quanto abono e seguro desemprego são menores. Em julho, o destaque fica com abono e seguro desemprego e com pessoal e encargos sociais. Já em dezembro, os gastos são maiores com benefícios previdenciários, despesas discricionárias e pessoal e encargos sociais.

7.2. Análises Adicionais - Despesas

7.2.1. Histórico das Despesas

Até 2008, as despesas do Governo Central, excluindo o RGPS, oscilaram entre 8,9% a 10,1% sem demonstrar padrão claro de crescimento. No entanto, a partir de 2009, as despesas começam a apresentar tendência de expansão, que se acelerou a partir de 2014¹², alcançando valor de 12,2% do PIB em 2015. Como pode ser observado na tabela abaixo, o aumento das despesas é concentrado em outras despesas obrigatórias, enquanto os gastos com pessoal e encargos sociais como proporção do PIB estão se reduzindo para valores próximos de 4,0% do PIB.

Tabela 9 - Despesas do Governo Central (% PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DESPESAS	15,9%	15,1%	15,6%	16,4%	16,8%	16,9%	16,2%	17,3%	19,2%	16,7%	16,9%	17,3%	18,3%	19,5%
Benefícios Previdenciários	5,9%	6,2%	6,4%	6,7%	6,9%	6,8%	6,4%	6,7%	6,6%	6,4%	6,6%	6,7%	6,9%	7,4%
Despesas ex Benefícios Previdenciários	10,0%	8,9%	9,2%	9,6%	9,9%	10,1%	9,7%	10,6%	12,7%	10,3%	10,3%	10,6%	11,3%	12,2%
Pessoal e Encargos Sociais ⁽¹⁾	4,9%	4,6%	4,5%	4,3%	4,4%	4,3%	4,2%	4,6%	4,3%	4,1%	3,9%	3,9%	3,9%	4,0%
Outras Despesas Obrigatórias	0,9%	1,3%	1,4%	1,8%	1,9%	2,1%	2,0%	2,1%	3,4%	2,2%	2,3%	2,6%	2,9%	4,1%
Despesas Discricionárias do Executivo ⁽²⁾	4,1%	3,0%	3,3%	3,5%	3,6%	3,7%	3,5%	3,8%	5,0%	3,9%	4,1%	4,1%	4,5%	4,1%

Fonte: STN e BCB.

Por sua vez, as despesas com benefícios previdenciários partem de 5,9% do PIB em 2002 para 7,4% do PIB ao final de 2015. Este aumento de despesas está associado à valorização real do salário mínimo, ao envelhecimento populacional e à redução do crescimento do PIB dos últimos anos. As projeções realizadas para o PLDO 2016 indicam que até 2060 as despesas com benefícios previdenciários podem crescer e atingir mais de 15,0% do PIB. Portanto, caso as regras da previdência não sejam modificadas, suas despesas podem continuar pressionando o orçamento público no futuro.

Desagregando as outras despesas obrigatórias, observa-se quais elementos mais contribuíram para seu crescimento. Até 2003, esse grupo de despesas somava pouco mais de 1,0% do PIB. No entanto, a partir de 2004, o grupo de outras despesas obrigatórias apresentou crescimento significativo, chegando a 4,1% em 2015. Para esse crescimento contribuíram: i) abono e seguro desemprego, devido ao crescimento do número e valor desses benefícios, que são vinculados ao salário mínimo; ii) benefícios sociais como RMV (renda mensal vitalícia) e Bolsa Família, que atualmente somam 0,7% do PIB, devido à expansão dos programas de transferência de renda promovidos pelo Governo e, também, à valorização real do salário mínimo; iii) desoneração da folha de salários, que, embora tenha se reduzido com a aprovação da Lei nº 13.161/2015, ainda representa 0,4% do PIB; iv) subsídios, subvenções e PROAGRO, que embora tenham apresentado declínio entre 2011 e 2014, chegaram a 0,9% do PIB em 2015, com a equalização de passivos junto aos bancos públicos.

¹² Em 2010, outras despesas obrigatórias estão 1,1 p.p. do PIB maiores, devido à subscrição de ações da Petrobrás.

Tabela 10 - Outras Despesas Obrigatórias do Governo Central (% PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Outras Despesas Obrigatórias	0,9%	1,3%	1,4%	1,8%	1,9%	2,1%	2,0%	2,1%	3,4%	2,2%	2,3%	2,6%	2,9%	4,1%
Abono e Seguro Desemprego	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%
Auxílio CDE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	0,0%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%
Desoneração MP 563	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,3%	0,4%
FUNDEB (Complem. União)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
LEJU/MPU	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00)	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
Subsídios, Subvenções e PROAGRO ⁽¹⁾	0,1%	0,3%	0,2%	0,4%	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,9%
Subscrição de Ações da Petrobras	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Demais ⁽²⁾	0,1%	0,0%	0,0%	0,2%	0,3%	0,4%	0,3%	0,2%	0,4%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,7%

Fonte: STN e BCB.

Por outro lado, a tabela acima indica que algumas despesas mantiveram crescimento proporcional ao PIB, como os gastos do Legislativo, Judiciário e MPU (LEJU/MPU), que, juntos, somam 0,2% do PIB desde 2009; enquanto outras decresceram no período, como os gastos com a Lei Kandir, que se reduziram após o governo fixar valor de R\$ 3,5 bilhões anuais para essa rubrica.

Com relação às despesas discricionárias, estas tiveram crescimento contínuo, como percentual do PIB, desde 2004 (tabela 11), tendo atingido seu ápice em 2014. Já em 2015 houve um significativo contingenciamento de despesas (R\$ 79,5 bilhões), o que reduziu a participação deste grupo de despesa em relação ao PIB. A expansão das despesas discricionárias, até 2014, foi focalizada na área social e nos programas de investimento prioritários (PAC e PPI). Como podemos observar pela tabela abaixo, o PAC/PPI, que era inexistente até 2004, somou 0,8% do PIB em 2015. Já o Ministério da Saúde manteve, entre 2001 e 2015, sua participação em cerca de 1,5% do PIB, enquanto Ministério da Educação expandiu levemente sua participação de 0,5% em 2002 para 0,6% em 2015. Por sua vez, o Ministério do Desenvolvimento Social cresceu de praticamente zero para 0,5% do PIB entre 2002 a 2015.

Tabela 11 - Despesas Discricionárias (% PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	4,1%	3,0%	3,3%	3,5%	3,6%	3,7%	3,5%	3,8%	5,0%	3,9%	4,1%	4,1%	4,5%	4,1%
Min. da Saúde	1,5%	1,4%	1,4%	1,5%	1,4%	1,3%	1,3%	1,4%	1,3%	1,3%	1,4%	1,4%	1,5%	1,4%
Min. do Des. Social	0,0%	0,1%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Min. da Educação	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%
Min. da Defesa	0,3%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%
PAC e PPI	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,8%	0,8%	1,0%	0,8%
Demais	1,9%	1,0%	1,0%	1,2%	1,2%	1,1%	0,8%	0,8%	1,9%	0,7%	0,7%	0,5%	0,6%	0,6%

Fonte: STN e BCB.

Portanto, na análise geral das despesas, notamos um crescimento significativo das despesas como proporção do PIB, com destaque para os benefícios previdenciários, os benefícios assistenciais, os gastos discricionários de ministérios com direcionamento social, e os investimentos prioritários (PAC e PPI). Com dinâmica inversa, é importante salientar o controle, no período, das despesas com pessoal, que passaram de 4,9% do PIB para 4,0% do PIB em 2015.

7.2.2. Alterações na Programação Financeira

O ano de 2015 foi marcado por revisão das expectativas de crescimento econômico e por consequente frustração da arrecadação. Como resposta, o Governo, na tentativa de realizar superávit primário definido na LDO, promoveu, ao longo do ano, revisões nas despesas, que produziram o maior contingenciamento desde a edição da LRF, da ordem de 1,3% do PIB.

No primeiro Decreto de Programação Financeira, publicado em 22 de maio de 2015, foi realizado um contingenciamento de R\$ 70,9 bilhões. No entanto, em julho, após reavaliação das receitas e despesas, o Governo percebeu que seria necessário contingenciamento adicional de R\$ 8,6 bilhões para cumprir a meta de superávit primário do ano estabelecida à época. Para isto, foi publicado o Decreto 8.496/2015.

Já em novembro de 2015, após nova reavaliação de receitas e despesas, observou-se que, caso não fosse aprovado o PLN nº 5/2015 alterando a meta de resultado primário, o Governo deveria contingenciar o máximo possível naquele momento. Como, ao final de novembro, o PLN nº 5/2015 ainda não havia sido aprovado, o Governo contingenciou R\$ 10,7 bilhões adicionais. Em 03 de dezembro de 2015, quando o Projeto de Lei de alteração da meta foi sancionado e verificou-se que, para seu cumprimento, não era necessário o contingenciamento adicional, foi publicado o Decreto nº 8.581/2015, restaurando o limite total de empenho e pagamento de despesas discricionárias, conforme definido no Decreto nº 8.496/2015.

Para o Poder Executivo, o contingenciamento somou R\$ 78,4 bilhões e foi concentrado nos Ministérios das Cidades, da Educação, da Saúde, dos Transportes e da Defesa. Em contrapartida, cumpre destacar a manutenção dos gastos discricionários do Ministério da Previdência Social e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que tiveram menos de 6% de contingenciamento.

Tabela 12 - Despesas Discricionárias do Poder Executivo (R\$ bilhões)

Órgãos e/ou Unidades Orçamentárias	LOA 2015 (A)	Decreto 8.581/2015 (B)	(C) = (A) - (B)	(C) / (A)
Min. das Cidades	29,97	11,27	18,70	62,39%
Min. da Educação	48,45	37,36	11,10	22,90%
Min. da Saúde	98,25	88,06	10,19	10,37%
Min. dos Transportes	15,89	9,59	6,31	39,68%
Min. da Defesa	22,29	16,65	5,64	25,30%
Min. da Integração Nacional	5,41	2,78	2,63	48,65%
Min. da Ciência, Tecnologia e Inovação	7,24	5,19	2,05	28,37%
Min. do Desenvolvimento Agrário	3,60	1,66	1,94	53,88%
Min. do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	32,94	31,31	1,63	4,96%
Encargos Financeiros da União	1,56	0,35	1,21	77,77%
Min. do Turismo	1,48	0,38	1,10	74,13%
Min. da Pesca e Aquicultura	0,72	0,16	0,57	78,49%
Secretaria de Direitos Humanos	0,30	0,12	0,18	59,38%
Secretaria de Políticas para as Mulheres	0,24	0,11	0,13	53,63%
Min. da Previdência Social	2,23	2,12	0,11	5,07%
Sec. Pol. de Prom. da Igualdade Racial	0,07	0,03	0,04	59,35%
Emendas individuais	9,59	4,61	4,99	51,99%
Demais	32,10	22,19	9,91	30,87%
Total	312,34	233,92	78,42	25,11%

Fonte: SOF. Elaboração: STN.

7.2.3. Gasto Social do Governo Central¹³

A temática gasto social é frequentemente discutida na sociedade brasileira, especialmente em momentos de retração econômica e dificuldades fiscais. Questionamentos surgem a respeito da eficácia e dos montantes dispendidos nos programas de governo, inclusive naqueles de cunho social.

Neste sentido, a STN analisou o gasto social brasileiro a partir de 2002, evidenciando a composição desse gasto em sete categorias: assistência social; educação e cultura; organização agrária; previdência social; saneamento básico e habitação; saúde; e trabalho e emprego. A base de dados¹⁴ elaborada nesse trabalho da STN estabelece o entendimento desta sobre o conceito de gasto social e seus componentes. A disponibilização desta base ao público possibilita a análise e disseminação das informações relativas ao gasto social pela sociedade.

A construção dessa série de tempo cria uma base tratada de dados com quase 200 mil registros contábeis, o que permite analisar o dispêndio governamental brasileiro (seja social ou não) em diversas dimensões e diferentes métricas. Assim, pode-se analisar o gasto brasileiro por programa, ação, órgão que executou o gasto, função, subfunção, região em que foi aplicado o recurso, subtítulo (detalhamento sobre a localização física da ação), modalidade de aplicação e Grupo de Natureza de Despesa (GND).

Neste estudo, adotou-se como conceito de gasto social aquele destinado a atender às pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, bem como os dispêndios que proporcionam oportunidades de promoção social. A abrangência adotada é o gasto social executado diretamente pelo Governo Central, bem como suas transferências, vinculadas a gastos sociais, realizadas aos governos estaduais e municipais. Além disso, foram trazidas à análise os gastos tributários¹⁵ de caráter social implementados pelo Governo Central.

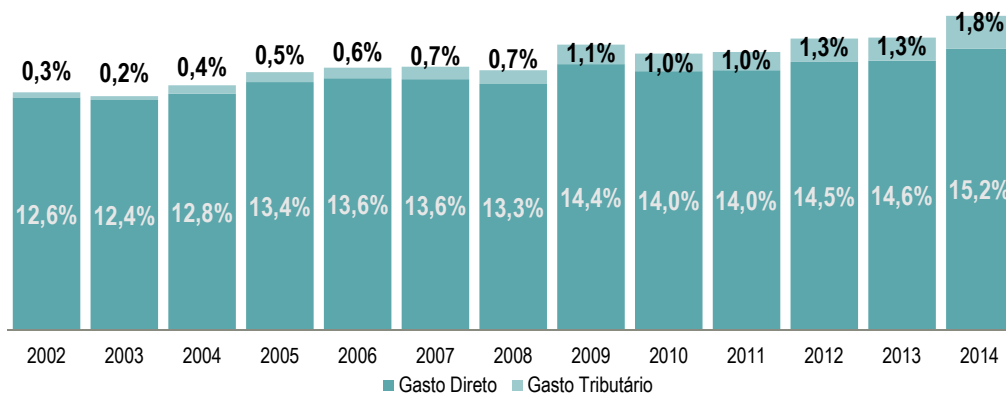
Em linhas gerais, conforme destacado no gráfico e tabelas abaixo, observa-se um crescimento expressivo do gasto social direto ao longo do tempo, com aumento próximo a 3 p.p. do PIB quando se comparam os patamares de 2002 e de 2014. Destacam-se os aumentos nos dispêndios com educação e cultura (0,9 p.p. do PIB) e assistência social (1 p.p. do PIB), além da ampliação do já elevado patamar de dispêndios com previdência social (aumento de 0,9 p.p. do PIB). Em contrapartida, os dispêndios com saúde mantiveram-se estáveis no período.

¹³ Estudo em elaboração pela Secretaria do Tesouro Nacional.

¹⁴ As fontes primárias de informação consistem primordialmente dos registros contábeis disponíveis para consulta no SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, a base de dados históricos da Previdência Social - Aeps Infologo - disponibilizada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social para as informações sobre gastos previdenciários, bem como as informações disponíveis no sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil sobre os gastos tributários implementados pelo governo brasileiro, além das informações constantes nos planos plurianuais divulgados para o período em estudo. Ou seja, foram levados em consideração todos os dispêndios que transitaram pelo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União

¹⁵ No Demonstrativo de Gastos Tributários que acompanha o PLOA 2016, os gastos tributários são definidos como “gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte”.

Gráfico 9 - Gasto social do Governo Central (% PIB) – Gastos diretos e tributários



Fonte: SIAFI/SIDOR e Demonstrativos dos Gastos Tributários - DGT.

Tabela 13- Evolução do gasto social do Governo Central (% PIB)

Categorias	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Assistência Social	0,5%	0,6%	0,8%	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%
Gasto direto	0,5%	0,5%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	1,0%	1,1%	1,0%	1,1%	1,2%	1,2%
Gasto tributário	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Educação e Cultura ⁽¹⁾	1,7%	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%	1,7%	1,8%	2,0%	2,1%	2,2%	2,3%	2,3%	2,6%
Gasto direto	1,6%	1,5%	1,4%	1,5%	1,5%	1,6%	1,7%	1,8%	1,9%	2,0%	2,1%	2,1%	2,3%
Gasto tributário	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%
Organização Agrária ⁽²⁾	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Gasto direto	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Gasto tributário	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Previdência Social	8,0%	8,2%	8,3%	8,9%	8,9%	8,6%	8,3%	8,9%	8,5%	8,4%	8,7%	8,7%	8,9%
Gasto direto	8,0%	8,2%	8,2%	8,8%	8,7%	8,5%	8,2%	8,7%	8,4%	8,2%	8,3%	8,3%	8,6%
Gasto tributário	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%
Saneamento Básico e Habitação	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%
Gasto direto	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%
Gasto tributário	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Saúde	1,8%	1,6%	1,8%	1,7%	1,8%	1,8%	1,8%	2,0%	1,9%	1,9%	2,0%	2,0%	2,1%
Gasto direto	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%	1,7%
Gasto tributário	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%
Trabalho e Emprego	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	1,4%
Gasto direto	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%
Gasto tributário	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%
Total	12,8%	12,6%	13,2%	13,9%	14,2%	14,2%	14,0%	15,4%	14,9%	15,0%	15,8%	15,8%	17,0%
Gasto direto	12,6%	12,4%	12,8%	13,4%	13,6%	13,6%	13,3%	14,4%	14,0%	14,0%	14,5%	14,6%	15,2%
Gasto tributário	0,3%	0,2%	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	1,1%	1,0%	1,0%	1,3%	1,3%	1,8%

Fonte: BCB, SIAFI/SIDOR e Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT.

Notas:

1. Inclui a execução orçamentária do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Importante destacar que o FIES não é exatamente uma despesa, mas sim uma inversão financeira, ou seja, um empréstimo que o Governo Central faz aos estudantes, e que deverá ser quitado por eles no futuro.
2. Inclui a emissão de Títulos da Dívida Agrária - TDA).

Cabe salientar que foram incluídos na categoria previdência social os dois regimes previdenciários mais comuns no Brasil (Regime Geral de Previdência Social – RGPS e Regime Próprio de Previdência Social – RPPS). Ainda, em termos de distribuição do gasto social direto entre as suas rubricas, podemos constatar que esta categoria sempre representou acima de 50% do total dispendido pelo Governo brasileiro com os gastos sociais, apesar de nos últimos anos da série ser possível visualizar um acréscimo na participação dos gastos com assistência social e educação e cultura.

Tabela 14 - Composição do gasto social do Governo Central (diretos e tributários) – % do total

Categorias	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Assistência Social	3,7%	4,4%	6,0%	6,4%	6,9%	7,2%	7,4%	8,6%	9,0%	8,7%	8,9%	9,3%	9,0%
Educação e Cultura	13,2%	12,3%	11,5%	11,2%	11,3%	12,2%	13,0%	13,0%	13,7%	14,3%	14,6%	14,5%	15,2%
Organização Agrária	1,5%	1,2%	2,1%	2,0%	1,9%	1,8%	1,2%	1,2%	0,8%	1,0%	0,8%	0,8%	0,5%
Previdência Social	62,3%	64,7%	62,7%	63,7%	62,4%	60,6%	59,3%	57,4%	57,1%	56,1%	55,0%	54,8%	52,4%
Saneamento Básico e Habitação	1,1%	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%	0,7%	1,2%	1,5%	1,3%	2,1%	2,6%	2,7%	2,7%
Saúde	14,0%	12,8%	13,4%	12,2%	12,4%	12,6%	12,8%	12,7%	12,6%	12,3%	12,7%	12,3%	12,2%
Trabalho e Emprego	4,1%	4,1%	3,8%	4,1%	4,6%	4,9%	5,0%	5,6%	5,4%	5,4%	5,4%	5,5%	8,0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: SIAFI/SIDOR e Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT.

Portanto, no período analisado, é claro o aumento ocorrido nos gastos com assistência social e com educação e cultura que cresceram de maneira relevante quando comparados os dados de 2002 e de 2014, ocupando espaço nos gastos sociais do governo. Ainda merecem destaque os gastos tributários de natureza social que aumentaram de 0,3% do PIB em 2002 para 1,8% do PIB em 2014, distribuídos nas diversas categorias consideradas sociais.

Em um comparativo internacional, utilizando dados do FMI¹⁶, nota-se que o gasto social do governo central aumentou, de 2002 a 2013, mais de 11% em todos os grupos de países selecionados, com exceção da Ásia emergente. Contudo, esse aumento não foi linear nem uniformemente distribuído. Conforme mostrado no Gráfico 10, a maior parte da variação dos gastos sociais ocorreu entre os anos de 2008 e 2009 como consequência da crise econômica global. Em 2013, nenhum grupo de países conseguiu retornar aos patamares de gasto social anteriores a 2009. Assim, conclui-se que os diversos países elevaram o nível dos gastos sociais em resposta à crise econômica global.

Gráfico 10 - Taxa Anual Média de Crescimento da Participação do Gasto Social no PIB por Período Padrão Sociocultural, 2002-2013



Fonte: IMF (2015), CEPAL (2015) e governos de Argentina, Brasil e Estados Unidos. Elaboração: STN.

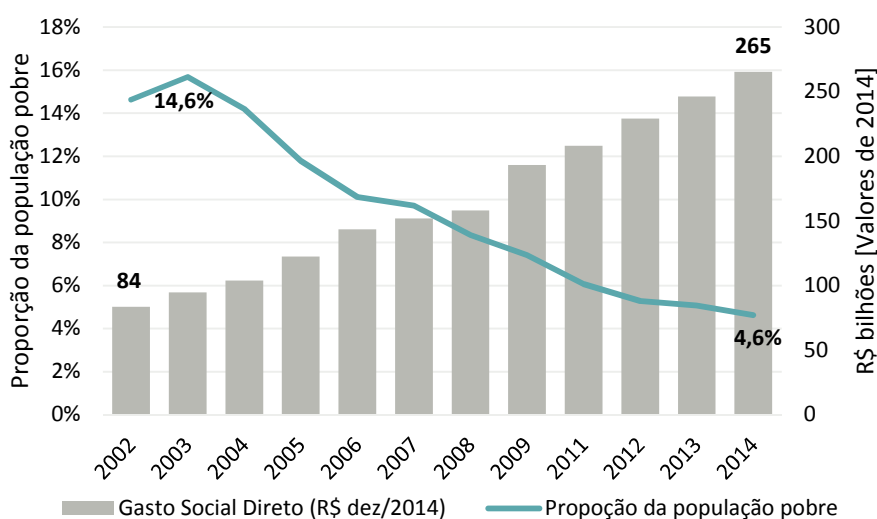
Como os gastos sociais aumentaram no período de 2002 a 2015, é interessante analisar os efeitos desse aumento sobre a sociedade. Como consideramos como conceito de gasto social aquele destinado a atender às pessoas em situação de vulnerabilidade, bem como os dispêndios que proporcionam oportunidades de promoção social, é esperado que o aumento do gasto social tenha contribuído para a redução da desigualdade de renda e pobreza.

¹⁶ INTERNATIONAL MONETARY FUND. (2011). Estrutura de grupo de países utilizada no *Fiscal Monitor*.

Para compreender melhor essa questão, foi desenvolvido um exercício baseado na metodologia de Barros et al. (2006), com dados da PNAD. Para tanto, utilizou-se como proxy de gasto social os gastos em transferências sociais diretas¹⁷, que como ilustrado no Gráfico 11, mais que triplicou entre 2002 e 2014 (de R\$ 112,2 bilhões para R\$ 343,3 bilhões), ao passo que a proporção da população classificada como pobre¹⁸ reduziu cerca de 10 p.p. Ademais, o Coeficiente de Gini, que mede a concentração de renda familiar per capita, diminuiu de 0,5942 em 2002 para 0,5227 em 2014.

O exercício mencionado concluiu que os gastos com transferências sociais diretas foram responsáveis por uma parcela de 47% da redução da desigualdade de renda e 32% da melhoria da proporção da pobreza, resultando na saída de 6,8 milhões de pessoas¹⁹ da pobreza.

Gráfico 11 - Gasto social com transferências diretas de renda e redução da pobreza – 2002 a 2014.



Fonte: IBGE – PNAD e SIAFI/SIDOR. Elaboração: STN.

7.2.4. Formação Bruta de Capital Fixo – Governo Geral²⁰

Nesta seção aborda-se um componente importante dos gastos públicos, que é a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF). Embora a FBCF seja um agregado do Sistema de Contas Nacionais (SCN) deve-se ressaltar que, em virtude da harmonização existente entre os diversos sistemas estatísticos, é possível compilar uma aproximação da FBCF por meio das Estatísticas de Finanças Públicas (EFP), que são elaboradas de acordo com o marco metodológico do GFSM 2014²¹ do FMI.

O IBGE define a FBCF como “a operação do Sistema de Contas Nacionais (SCN) que registra a ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos, ou seja, bens produzidos factíveis

¹⁷ Este conceito engloba despesas com programas de transferência de renda condicionada, Benefício de Prestação Continuada, Seguro-desemprego, aposentadorias e pensões com valor menor ou igual a um salário mínimo, bem como outros programas de transferência de renda públicos.

¹⁸ Foram consideradas famílias em situação de pobreza aquelas com renda familiar mensal per capita de até R\$ 154,00, conforme valor vigente do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. As rendas da PNAD foram atualizadas para 2014.

¹⁹ Corresponde a estimativa calculada da seguinte forma:

$$\left[\left(\frac{N^{\circ} \text{ famílias em 2014}}{N^{\circ} \text{ famílias em 2002}} \right) \times (Pob_{2002}) - (Pob_{2014}) \right] \times (\Delta\% \text{ pobreza}_{TSD}) \times \left(\frac{N^{\circ} \text{ pessoas em 2014}}{N^{\circ} \text{ famílias em 2014}} \right)$$

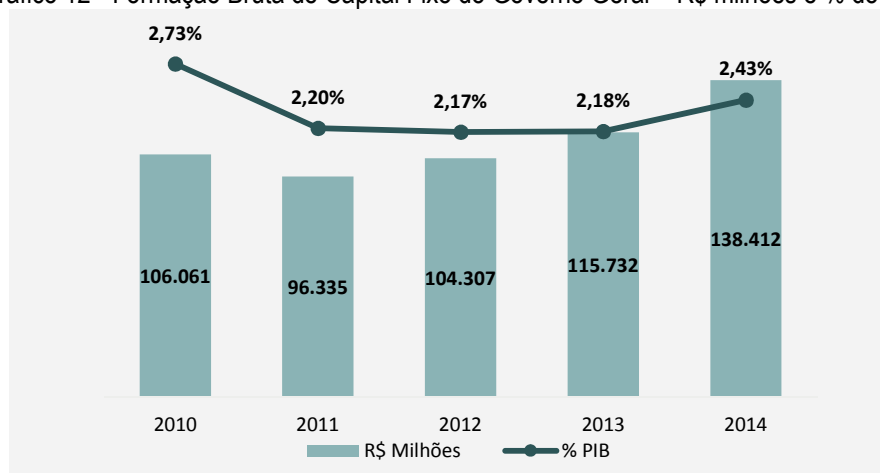
Onde (Pob_{ano}) corresponde ao número de famílias abaixo da linha de pobreza no ano; e $\Delta\% \text{ pobreza}_{TSD}$ se refere à estimativa do efeito do gasto em transferências sociais diretas na redução da proporção da pobreza entre 2002 e 2014 (32%).

²⁰ Dados preliminares de 2015 devem ser divulgados até maio de 2016.

²¹ Para mais informações, consultar o Capítulo 3.

de utilização repetida e contínua em outros processos produtivos por tempo superior a um ano sem, no entanto, serem efetivamente consumidos pelos mesmos”.

Gráfico 12 - Formação Bruta de Capital Fixo do Governo Geral – R\$ milhões e % do PIB



Fonte: STN e IBGE

Pode-se observar no gráfico acima que os gastos do Governo Geral, composto pelo Governo Central, Estados e Municípios apresentaram decréscimo na primeira parte do quinquênio sob análise, passando de 2,7% do PIB em 2010 para 2,2% do PIB em 2012. Em 2014, o indicador de FBCF retoma crescimento, alcançando 2,4% do PIB.

No que diz respeito à participação das esferas de governo na FBCF, verifica-se que os gastos dos governos estaduais foram os mais representativos, totalizando 38% em média ao longo da série, seguido pelos governos municipais, que contribuíram com 35% e, por último, o governo central com 27% em média.

Tabela 15 - Formação Bruta de Capital Fixo do Governo Geral por esfera - R\$ milhões e % do PIB

Período	Governo Central ¹		Governos Estaduais ²		Governos Municipais ³		Governo Geral	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
2010	30.093	0,77%	41.560	1,07%	34.409	0,89%	106.061	2,73%
2011	25.665	0,59%	33.949	0,78%	36.721	0,84%	96.335	2,20%
2012	25.389	0,53%	34.117	0,71%	44.802	0,93%	104.307	2,17%
2013	33.046	0,62%	49.343	0,93%	33.343	0,63%	115.732	2,18%
2014	39.358	0,69%	56.619	1,00%	42.434	0,75%	138.412	2,43%

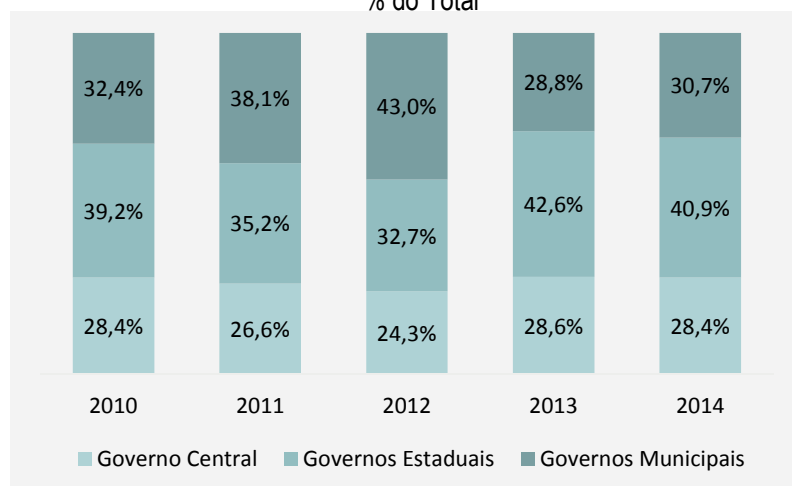
Fonte: STN e IBGE.

1. Fonte: SIAFI. Composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil.

2. Fonte: Execução Orçamentária dos Estados (<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/execucao-orcamentaria-dos-estados>).

3. Fonte: FINBRA - Finanças do Brasil (<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-aneais>). Destaca-se que foram utilizadas técnicas de imputação dos valores do FINBRA, de modo a ampliar a cobertura de municípios, bem como sua complementação com informações provenientes de outras fontes de dados.

Gráfico 13 - Participação das esferas governamentais na Formação Bruta de Capital Fixo do Governo Geral % do Total



Fonte: STN e BCB.

Nas Estatísticas de Finanças Públicas, a FBCF corresponde ao investimento líquido em ativos fixos, que se subdivide em 4 categorias: i) edifícios e estruturas; ii) máquinas e equipamentos; iii) sistemas de armamento; e iv) outros ativos fixos. Entende-se por investimento líquido a diferença entre a aquisição (despesa) e alienação (receita) de ativos não financeiros.

Tabela 16 - Composição da Formação Bruta de Capital Fixo do Governo Geral – R\$ milhões

Ativos Fixos	2010	2011	2012	2013	2014
Aquisições (a)	107.158	97.952	105.621	116.815	140.275
Alienações (b)	1.097	1.617	1.313	1.083	1.863
FBCF (a-b)	106.061	96.335	104.307	115.732	138.412

Fonte: STN e IBGE.

Tabela 17 – Componentes¹ da Formação Bruta de Capital Fixo do Governo Geral – R\$ milhões

Formação Bruta de Capital Fixo	2010	2011	2012	2013	2014
Edifícios e Estruturas	85.678	78.082	84.082	89.430	107.508
Máquinas e Equipamentos	19.243	17.236	19.033	23.245	26.650
Outros Ativos Fixos	1.032	954	1.042	2.808	3.788
Sistemas de Armamento	108	63	150	249	467
Total FBCF	106.061	96.335	104.307	115.732	138.412

1. Classificação estabelecida pelo Government Finance Statistics Manual 2014.

Fonte: STN e IBGE.

Percebe-se, pela tabela acima, que os setores que representam a maior parte da FBCF são os de Edifícios e Estruturas²², seguido pelo de Máquinas e Equipamentos, totalizando, em média 98% da FBCF.

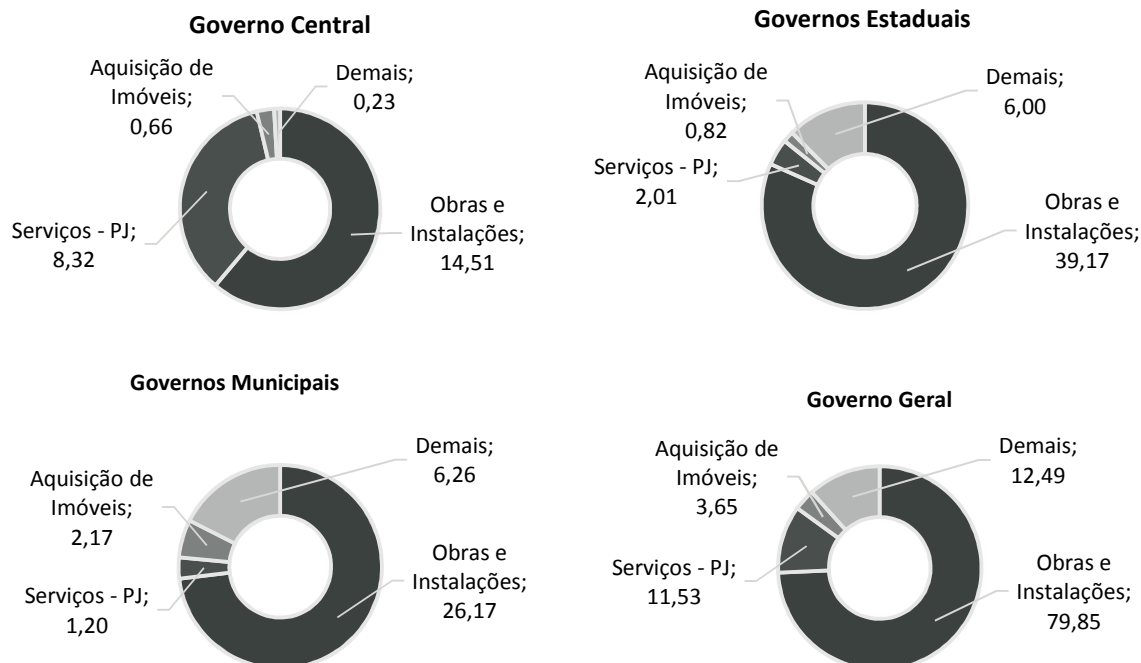
Importante ressaltar que a fonte primária para elaboração das EFP é a contabilidade aplicada ao Setor Público. Desta forma, a FBCF é apurada por meio da classificação dos elementos de despesa orçamentária²³ que não apresenta o nível

²² De acordo com o GFSM 2014, a categoria edifícios e estruturas é composta por moradias, prédios não residenciais e outras estruturas. Exemplos de prédios não residenciais são edifícios de escritório, escolas, hospitais, edifícios para entretenimento público, galpões e construções industriais, prédios comerciais, etc. Em outras estruturas estão incluídas as estradas, rodovias, pontes, ferrovias, metrô, esgotos, hidrovias, portos, linhas de comunicação, dentre outros.

²³ De acordo com o MCASP, Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 6ª edição, publicado regularmente pela Secretaria do Tesouro Nacional e disponível para consulta em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasep>, o elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins. A descrição dos elementos pode não contemplar todas as despesas a eles inerentes, sendo, em alguns casos, exemplificativa.

de detalhamento necessário para sua decomposição conforme estabelecido no GFSM 2014. O maior nível de detalhamento da categoria Edifícios e Estruturas está representada no gráfico abaixo. Para o Governo Central é possível obter um nível de detalhamento maior por meio da classificação programática da despesa²⁴. No entanto, não há este nível de detalhamento para as demais esferas.

Gráfico 14 - Composição da rubrica Edifícios e Estruturas por esfera de governo - R\$ bilhões



Fonte e elaboração: STN.

Depreende-se do gráfico acima, que para todas as esferas, a rubrica Obras e Instalações é a mais representativa, correspondendo em média a 77,0% dos gastos em edifícios e estruturas. A abertura da rubrica obras e instalações na visão programática para o governo central mostra que 25,7% dos gastos executados em 2014 foram em rodovias, que compreende a construção, manutenção e adequação de trechos rodoviários, seguido por 16,2% em construção e modernização de ferrovias e 16,0% em construções, ampliações e reformas de edifícios e instalações. Também merece destaque os gastos com a política nacional de recursos hídricos que corresponderam a 9,5% dos gastos em obras e instalações em 2014.

O segundo setor mais representativo é o de Máquinas e Equipamentos²⁵, que representou em média 18% da FBCF ao longo da série em estudo. A abertura da rubrica Equipamentos e Material Permanente para o Governo Central mostra que 31,5% dos gastos em 2014 foi em aquisição de máquinas e equipamentos para recuperação de estradas.

Por fim, cabe destacar que as categorias Outros Ativos Fixos e Sistemas de Armamento foram executadas somente no Governo Central. Em Outros Ativos Fixos, destaca-se a compra de equipamentos de processamentos de dados (R\$ 2,0 bilhões em 2014) e em Sistemas de Armamento, a compra de carros de combate (R\$ 312,2 milhões em 2014).

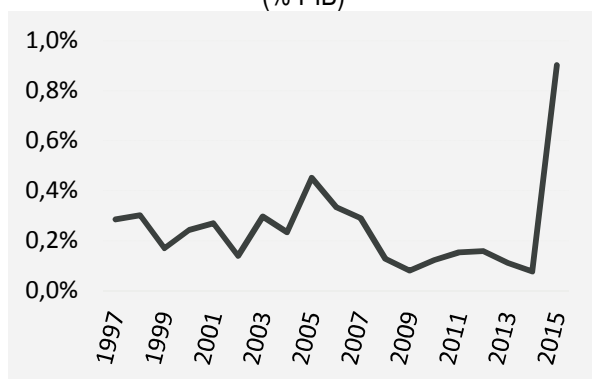
²⁴ Ainda de acordo com o MCASP, a classificação programática apresenta a despesa (ações) estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA) para o período de quatro anos.

²⁵ De acordo com o GFSM 2014 a categoria máquinas e equipamentos compreende os equipamentos de transporte, ou seja, aqueles para o deslocamento de pessoas e objetos, incluindo veículos automotores, navios, locomotivas ferroviárias, motocicletas, etc, bem como as máquinas de usos geral e especial, como equipamentos de escritório, de contabilidade e de computação; máquinas elétricas, equipamentos de rádio, televisão e de comunicação; aparelhos médicos, dentre outros

7.2.5. Subsídios Financeiros e Creditícios

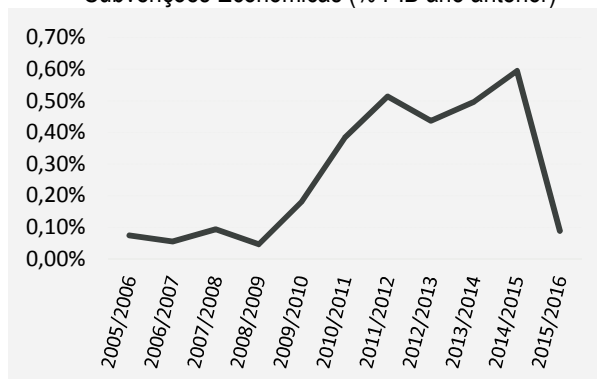
Parte da análise dos subsídios financeiros e creditícios deve ser feita utilizando informações de pagamento efetivo, conforme informação do RTN agregadas no Gráfico 15, mas também deve considerar a evolução dos restos a pagar não processados de Subvenções Econômicas, ou seja, daquelas subvenções empenhadas mas não liquidadas (Gráfico 16).

Gráfico 15 – Subsídios, Subvenções e PROAGRO (% PIB)



Fonte: STN e BCB.

Gráfico 16 – Estoque de Restos a Pagar Não Processados – Subvenções Econômicas (% PIB ano anterior)



Fonte: STN e BCB.

Notadamente, percebe-se que os gastos com Subsídios, Subvenções e PROAGRO atingiram um pico em 2005, pouco superior a 0,4% do PIB, mas se reduziram até 2014, quando atingem pouco mais de 0,1% do PIB. No entanto, o período de 2009 em diante é conhecido pela intensificação da política de subsídios creditícios pelo Governo Central, de forma a incentivar investimentos, via redução do custo de capital, e retomar o crescimento econômico. Esta aparente contradição é explicada tanto pela forma como é feita a equalização de taxas de juros, normalmente realizada semestralmente, com pagamentos realizados duas vezes ao ano, quanto pela mudança introduzida pela Portaria nº 122/2012, do Ministério da Fazenda, que definiu como devido os pagamentos de equalização de taxas de alguns programas como o PSI apenas 24 meses após o semestre de apuração.

Contudo, com a alteração promovida pela Portaria nº 950/2015 do Ministério da Fazenda, os valores de equalização de subsídios e subvenções passam a ser devidos um dia após a apuração dos valores pagos. De forma que, em 2015, foram realizados pagamentos de empréstimos vigentes do segundo semestre de 2012 até o primeiro semestre de 2015. Este pagamento é capaz de explicar a elevação nos valores pagos em 2015 e a redução na inscrição de despesas em restos a pagar de 2015 para 2016.

Tabela 18 - Subsídios, Subvenções Econômicas e PROAGRO (% do PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Subsídios, Subvenções e Proagro	0,07%	0,30%	0,22%	0,45%	0,33%	0,29%	0,11%	0,08%	0,12%	0,15%	0,16%	0,11%	0,08%	0,90%
Equalização de custeio agropecuário	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,04%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,03%	0,00%	0,01%	0,09%
Equalização de invest. rural e agroindustrial	0,01%	0,02%	0,02%	0,01%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,04%
Política de preços agrícolas	-0,03%	0,02%	0,01%	0,05%	0,05%	0,04%	0,03%	0,10%	0,07%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,01%
Pronaf	0,04%	0,06%	0,06%	0,04%	0,05%	0,03%	0,03%	0,03%	0,00%	0,05%	0,03%	0,03%	0,01%	0,17%
Proex	0,03%	0,05%	0,03%	0,03%	0,02%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,00%	0,01%	0,01%
Subsídio à habitação de interesse social, FND e PIPS	0,00%	0,01%	0,02%	0,01%	0,02%	0,02%	-0,03%	-0,12%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Securitização da dívida agrícola (LEI 9.138/1995)	0,07%	0,11%	0,06%	0,12%	0,02%	0,05%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,03%
Fundo da terra/ INCRA	0,00%	0,00%	0,01%	0,03%	0,04%	0,06%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
Programa de Sustentação ao Investimento (PSI)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,02%	0,00%	0,00%	0,51%
Capitalização à Emgea	0,00%	0,00%	0,00%	0,05%	0,06%	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%
PROAGRO	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%	0,02%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,00%	0,02%
Demais	-0,07%	0,01%	0,01%	0,05%	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%	0,02%	0,02%	0,04%	0,03%	0,03%

Fonte: RTN e BCB. Elaboração: STN.

Nota: 1. Subsídio negativo em 2002 do programa "Política de preços agrícolas" é dado pela venda de estoques acumulados em anos anteriores.

Pode-se observar, na tabela acima, a redução em 2008 e 2009 no valor pago de subsídios, que se deve aos saques de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND)²⁶, o que se reflete em redução de despesa para União. Já em 2010 e 2011, a queda se dá devido à redução de gastos com a política de Preços Agrícolas e com o Pronaf. Os anos de 2012 a 2014 foram afetados pela Portaria nº 122/2012 do Ministério da Fazenda, de forma que, embora os subsídios creditícios tenham se ampliado, os pagamentos foram postergados. Com a regularização feita em 2015, no âmbito do equacionamento de passivos junto aos bancos públicos, houve um aumento no pagamento de quatro programas: i) Equalização de Custeio Agropecuário, ii) Equalização de Investimento Rural e Agroindustrial, iii) Pronaf e iv) PSI. Este último, regido pela Portaria nº 122/2012 e demais alterações, não apresentou pagamentos significativos em 2013 e 2014 até a publicação da Portaria nº 950/2015, que eliminou a carência de 24 meses para o pagamento dos valores apurados de equalização de taxas de juros do programa.

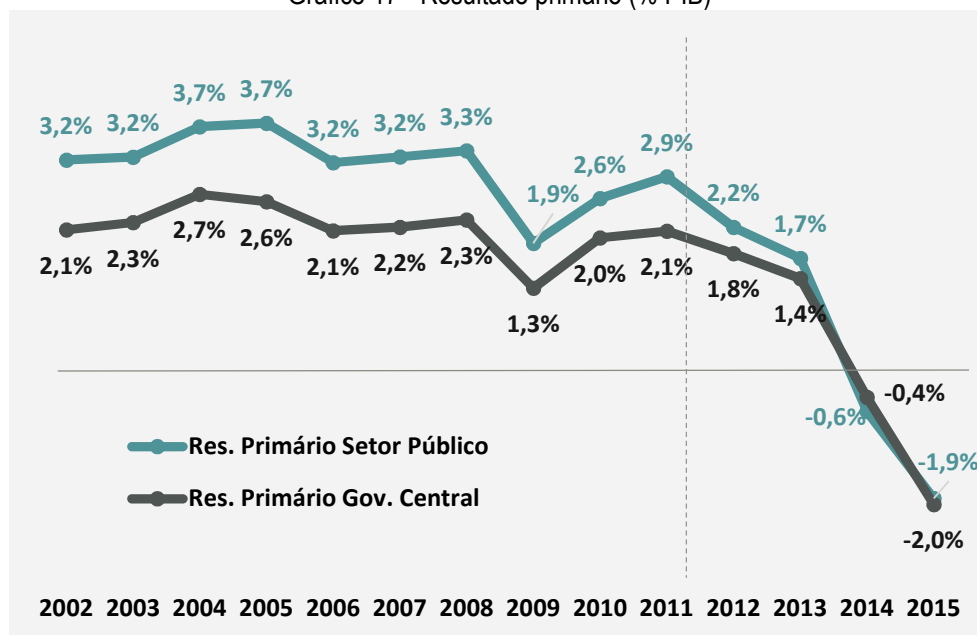
²⁶ Extinto pela Medida Provisória nº 517, de 30 de dezembro de 2010, convertida na Lei nº 12.431, de 27 de junho de 2011.

Resultado Primário do Governo Central

8.1. Análise Histórica

Pela análise do resultado primário “abaixo da linha”, percebe-se que, até 2011, o Setor Público vinha atingindo superávits primários de aproximadamente 3% do PIB – exceção ao ano de 2009, em que a desaceleração econômica devido à crise financeira mundial foi combatida também com medidas fiscais anticíclicas. Após 2011, o superávit primário reduziu-se, atingindo em 2015 déficit de 2,0% do PIB para o Governo Central²⁷. Como demonstrado nas análises anteriores do desempenho de receitas e despesas, esse processo de deterioração do resultado primário decorreu de uma estabilização do nível da receita do Governo Central ao mesmo tempo em que houve uma aceleração no crescimento das despesas, em especial, das obrigatórias.

Gráfico 17 - Resultado primário (% PIB)

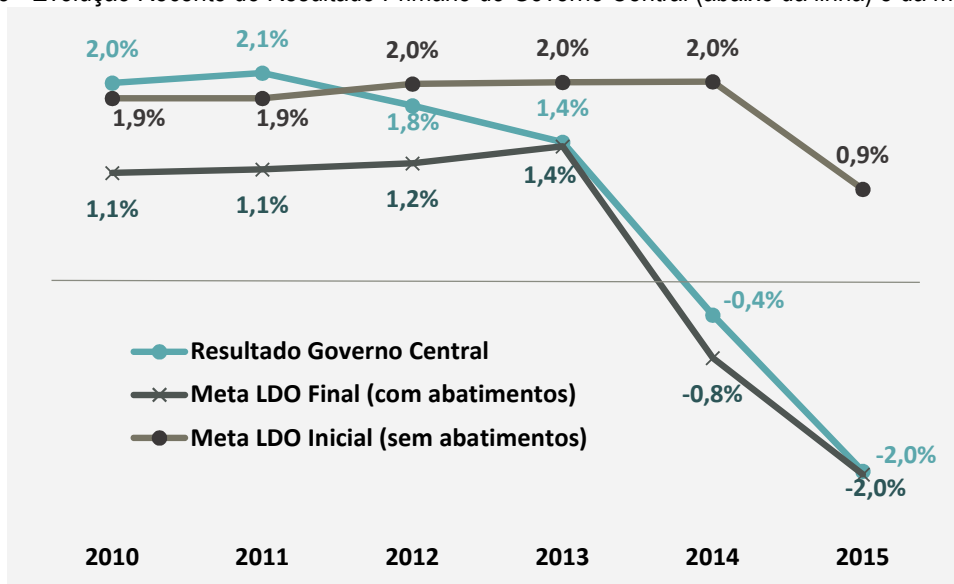


O processo de deterioração dos resultados fiscais foi acompanhado pelas alterações das metas fiscais aprovadas pelo Legislativo. A deterioração das condições fiscais, com queda na arrecadação e aumento nas despesas, concorreu para que fossem alteradas as metas legais de forma a se evitar o excessivo contingenciamento de investimentos e outras despesas essenciais, principalmente, em 2015.

A manutenção da meta legal geraria um relevante contingenciamento de despesas correntes, com paralização de serviços essenciais à população (educação, saúde, segurança nacional, etc.) e desorganização do serviço público. As alterações aprovadas foram acordadas entre o Executivo e o Legislativo. Essas mudanças não eliminaram totalmente a necessidade de contingenciamento de despesas, mas também não causaram a paralização de serviços públicos essenciais. O gráfico a seguir ilustra: o histórico das metas iniciais, conforme constavam nos PLDO; as metas finais, conforme a última versão da LDO com alterações e; os resultados apurados.

²⁷ Resultado “abaixo da linha” que considera os valores pagos para o equacionamento de passivos junto aos Bancos Públicos e ao FGTS, no montante de R\$ 55,6 bilhões (0,9% do PIB)

Gráfico 18 - Evolução Recente do Resultado Primário do Governo Central (abaixo da linha) e da meta (% PIB)



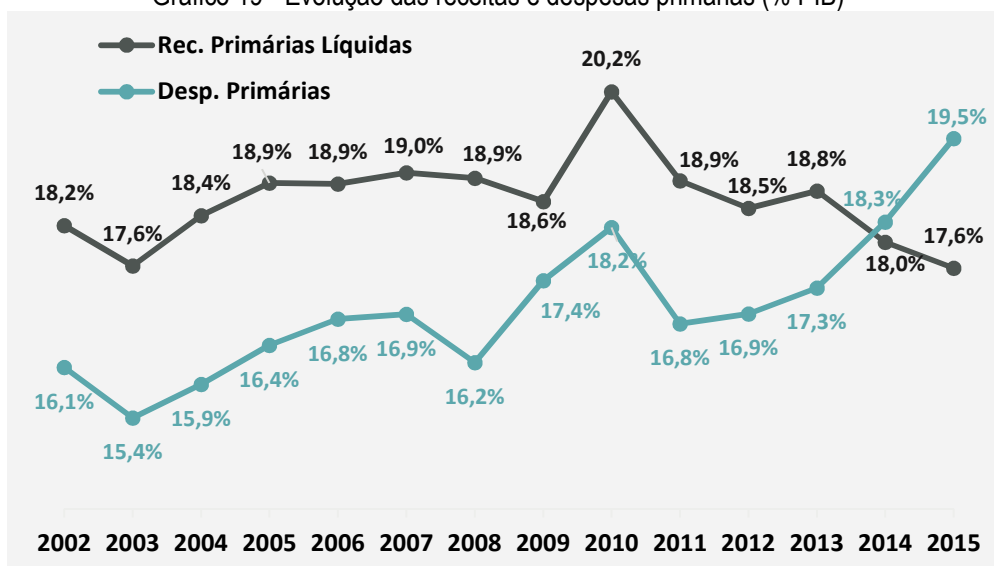
Fonte: BCB e STN/MF.

Esse processo de deterioração fiscal teve como agravante o forte arrefecimento econômico, onde as incertezas fiscais prejudicaram a economia real que, via redução da arrecadação, fez acelerar a fragilidade do quadro fiscal. Nesse contexto, é importante mencionar que a queda da arrecadação também foi influenciada pelo aumento das desonerações tributárias.

As constantes revisões para baixo nas estimativas de arrecadação de receitas primárias, diretamente relacionadas à deterioração das perspectivas de crescimento econômico, combinadas com a baixa flexibilidade de ajustes nas despesas primárias (que estão concentradas em gastos obrigatórios), têm se traduzido em resultados fiscais aquém dos níveis necessários para a obtenção da trajetória da dívida pública desejada, ainda que medidas de contenção de gastos e de elevação da arrecadação tenham sido implementadas recentemente.

Cabe destacar que, a partir de 2011, com desaceleração da economia mundial e também por fatores internos, as receitas com proporção do PIB diminuíram, sobretudo em razão do seu componente cíclico. Paralelamente, nesse período, as despesas apresentaram tendência oposta. Nesse contexto, a partir de 2014, os resultados fiscais, até então positivos, se reverteram, atingindo valores negativos.

Gráfico 19 - Evolução das receitas e despesas primárias (% PIB)²⁸



Fonte e elaboração: STN/MF

Além da queda de receitas, causada pelas desonerações, e a alta de algumas despesas gerada pelo reforço de alguns programas de governo, certos elementos estruturais atrelados às regras e aos programas implementados no passado, em contextos distintos do atual, também contribuíram para a deterioração fiscal. Como exemplos, pode-se citar a rigidez orçamentária, dada pelo relevante nível de obrigatoriedade das despesas, e a vinculação de boa parte das receitas a determinados grupos de gastos públicos.

Portanto, a combinação da questão fiscal com outras questões relevantes, tais como o fim do ciclo de commodities, a incompleta recuperação do mercado internacional, as questões políticas domésticas e o realinhamento de preços administrados, levou a uma conjuntura macroeconômica desafiadora que irá requerer soluções estruturais para o seu devido equacionamento. O desequilíbrio estrutural nas dinâmicas de receitas e despesas, que se aprofundou nos últimos anos, requer reformas estruturais para o seu equacionamento. Nesse contexto, questões como crescimento dos benefícios previdenciários, o grau de vinculações orçamentárias, e a manutenção de renúncias fiscais, dentre outros, devem ser discutidas com o objetivo de contribuir para o futuro reequilíbrio fiscal.

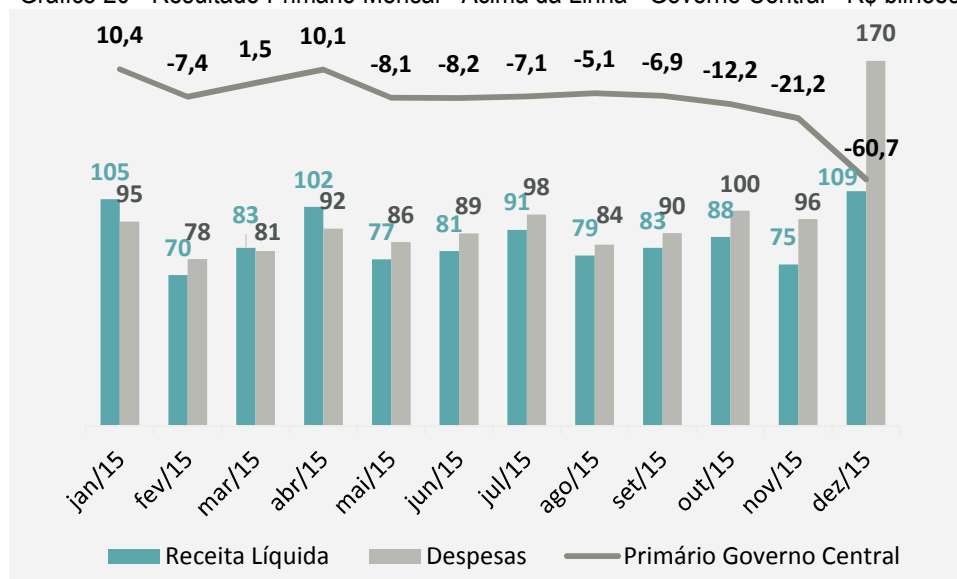
8.2. Resultado de 2015

Da mesma forma que em 2014, o superávit primário do Governo Central em 2015 foi deficitário, em continuidade ao processo de deterioração observado nos últimos anos. Em 2015, o déficit primário do Governo Central (abaixo da linha) foi de R\$ 116,7 bilhões, valor que já considera o equacionamento de passivos junto aos bancos públicos. Adicionalmente, ressalta-se que as Estatais Federais realizaram déficit de R\$1,7 bilhão e os Governos Regionais superávit de R\$ 7,1 bilhões.

No início do ano, até o primeiro quadrimestre, o Governo Central apresentou superávit de R\$ 14,6 bilhões. No entanto, no decorrer do ano, o resultado primário foi deficitário em todos os meses, chegando à R\$ 60,7 bilhões de déficit no mês de dezembro devido, principalmente, ao equacionamento de passivos junto aos bancos públicos.

²⁸ A principal razão para o comportamento das receitas e despesas em 2010 é a capitalização da Petrobras que ocorreu nesse ano. As receitas aumentaram no valor de R\$ 74,8 bilhões (1,9% do PIB) pela cessão onerosa de Petróleo e as despesas aumentaram R\$ 42,9 bilhões (1,1% do PIB) pela subscrição de ações da Petrobrás.

Gráfico 20 - Resultado Primário Mensal - Acima da Linha - Governo Central - R\$ bilhões



Fonte e elaboração: STN.

Para o Governo Central, esse valor é resultado da resiliência das despesas obrigatórias, do equacionamento de passivos, no valor de R\$ 55,6 bilhões, e da frustração de arrecadação com as receitas administradas, fruto da desaceleração econômica maior do que a prevista inicialmente pelo Governo. A conjunção desses fatores resultou em redução de 6,2% das receitas, em termos reais; enquanto as despesas cresceram 1,9%, também em termos reais. Destaque para o aprofundamento do déficit da previdência social, que atingiu R\$ 85,8 bilhões.

Tabela 19 - Cumprimento da Meta Fiscal – 2015 (R\$ milhões)

ESFERA	Meta LDO 2015	Valor mínimo para o resultado [A]	Resultado Realizado [B]	Desvio	
				[C]=[B]-[A]	[D]=[C]/[A]
Setor Público Consolidado	-48.908	-115.766	-111.249	4.518	-3,9%
Governo Federal	-51.824	-118.682	-118.384	298	-0,3%
Governo Central	-51.824	-118.682	-116.656	2.027	-1,7%
Empresas Estatais Federais	0	0	-1.729	-1.729	-
Governos Regionais ¹²	2.916	2.916	7.135	4.219	144,7%
Abatimentos possíveis no âmbito do art. 2º da LDO 2015	Leilão UHE's	11.050	11.050	-	-
	Equacionamento Passivos ¹³	57.013	55.808	-	-

¹¹ O art. 2º da LDO 2015 (alterado pela Lei 13.199/15) define a possibilidade de redução da meta até o montante de R\$ 68.063,0 milhões devido ao pagamento de passivos e frustração de receitas o Leilão de Usinas Hidrelétricas. Em 2015, verificou-se o pagamento de R\$ 55.808,0 milhões de passivos e frustração de receitas de R\$ 11.050,0 com o Leilão de UHEs, totalizando o abatimento máximo de R\$ 66.858,0 milhões.

¹² A alteração do art. 2º da LDO 2015 aprovada na Lei 13.199/2015 indica a possibilidade de compensação entre as metas estabelecidas para o Gov. Federal e para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

¹³ Em outubro, à época de elaboração de proposta de alteração do PLN 5/2015 estimou-se o pagamento de passivos no valor de R\$ 57,0 bilhões. No entanto, devido a diferenças entre o valor previsto e efetivamente pago em 2015, o valor passível de abatimento, R\$ 55,8 bilhões, foi inferior ao projetado.

Fonte: BCB, SOF/MP, RFB e STN. Elaboração: STN.

Importante destacar que o Governo Federal (Governo Central e Estatais Federais) cumpriu a meta de resultado primário estabelecida na LDO de 2015 de déficit máximo de R\$118,7 bilhões considerando a meta de déficit primário de R\$ 51,8 bilhões e os abatimentos previstos de até R\$ 66,9 bilhões com as despesas referentes ao equacionamento de passivos junto aos bancos públicos (R\$ 55,8 bilhões) e à frustração de receita com a arrecadação dos leilões das UHEs²⁹ (R\$ 11,1 bilhões).

²⁹ Meta estabelecida na LDO 2015 após sanção, em 03 de dezembro de 2015, da Lei nº 13.199, que alterava artigos da LDO 2015.

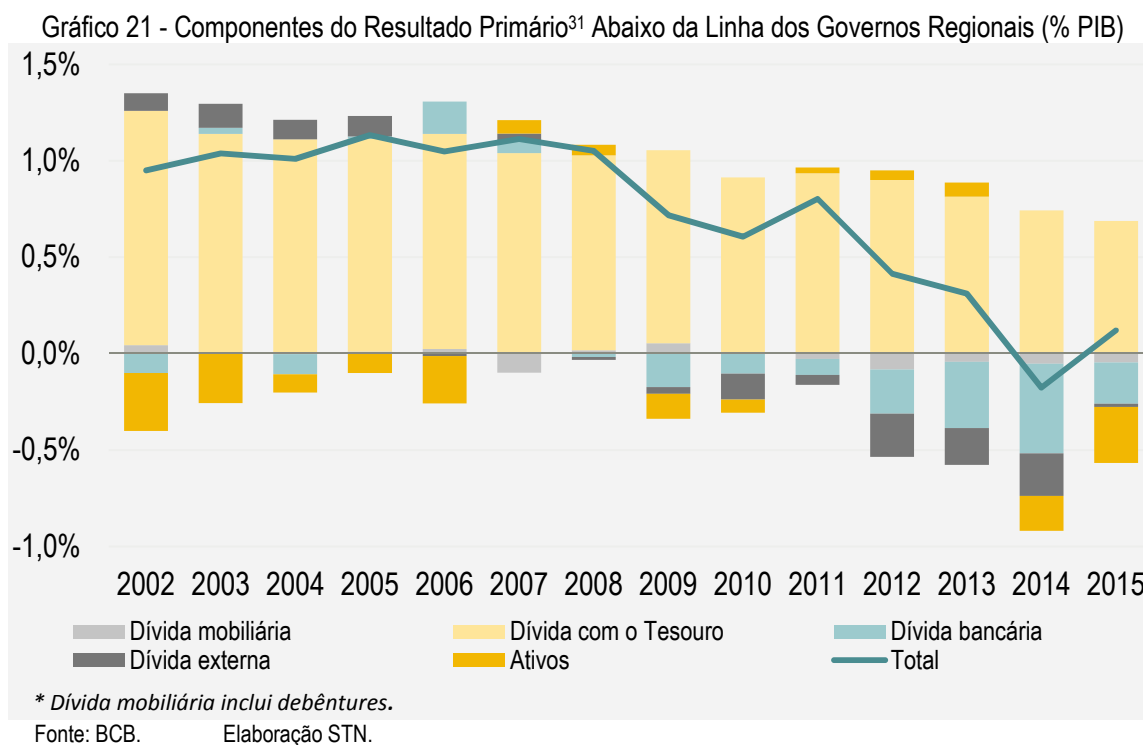
Governos Regionais

O Tesouro Nacional é um dos órgãos que participa das diversas dimensões da política fiscal do país. Dentre elas, destaca-se a supervisão da sustentabilidade fiscal dos Governos Regionais (Estados, Municípios e suas estatais), como forma de garantir a sustentabilidade do Setor Público³⁰.

Esta seção traz uma análise histórica resumida dos resultados fiscais dos entes subnacionais, com foco no seu resultado primário e na evolução de suas dívidas, em comparação com as principais linhas de receitas e despesas. O diagnóstico é feito com foco na evolução do endividamento e dos resultados fiscais (acima e abaixo da linha) entre 2002 e 2015, indicando suas causas e consequências.

9.1. Resultado Primário Abaixo da Linha - Análise Histórica

Em linhas gerais, os resultados fiscais dos entes subnacionais foram bastante positivos até 2008. A tendência, porém, se reverteu após a crise internacional de 2009, com aumento do endividamento, piora no resultado primário e na composição dos gastos dos Governos Regionais.



É importante notar que a análise do endividamento feita aqui é baseada nas estatísticas “abaixo da linha”, divulgadas pelo BCB, que não incluem alguns passivos junto ao setor privado não-financeiro. Como exemplo de dívidas que não são captadas pelo BCB pode-se citar os passivos com fornecedores, pessoal e outros do setor privado não financeiro inscritos em restos a pagar, ou os precatórios.

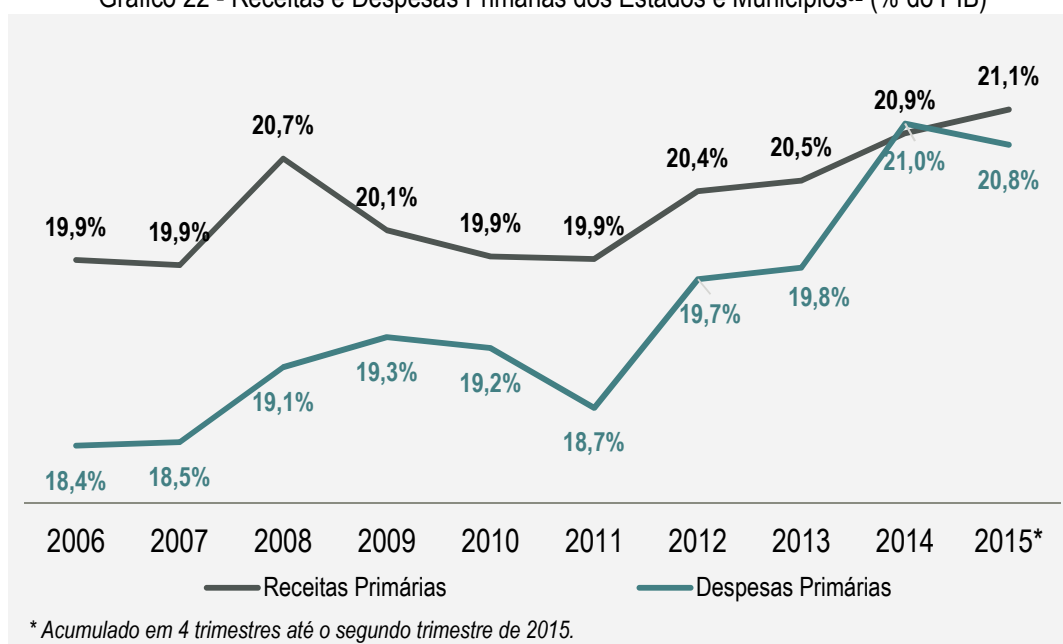
³⁰ A legislação que suporta essa visão começa com a Constituição Federal de 1988, passa pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar 101 de 2000) e permeia diversas leis ordinárias, como as leis bases das renegociações das dívidas de Estados e Municípios, na década de 1990.

³¹ Valores negativos representam aumento do endividamento líquido (passivos) ou redução de ativos. Por sua vez, valores positivos representam redução do endividamento líquido ou aumento de ativos.

Além disso, vale destacar que a regulamentação plena da LC nº 148/2014 implicará em redução no valor global pago pelos Governos Regionais à União, diminuindo também a necessidade de resultado primário desses entes. Dado o potencial aumento do endividamento global do setor público, será necessário que o Governo Federal eleve sua meta de resultado primário para compensar a redução do primário dos Governos Regionais e, assim, anular os efeitos sobre a dívida do Setor Público.

Os fortes resultados primários obtidos pelos Governos Regionais na década passada, ao redor de 1% do PIB, foram resultado de um processo de reforma fiscal que buscava trazer a dívida desses entes para patamares abaixo dos observados no final dos anos 90, quando ainda havia crise de confiança na sustentabilidade fiscal do país. Isso se deu com a absorção das dívidas pela União e a restrição de novas contratações. Assim, o resultado fiscal nesse período foi basicamente determinado pelos pagamentos à União.

Gráfico 22 - Receitas e Despesas Primárias dos Estados e Municípios³² (% do PIB)



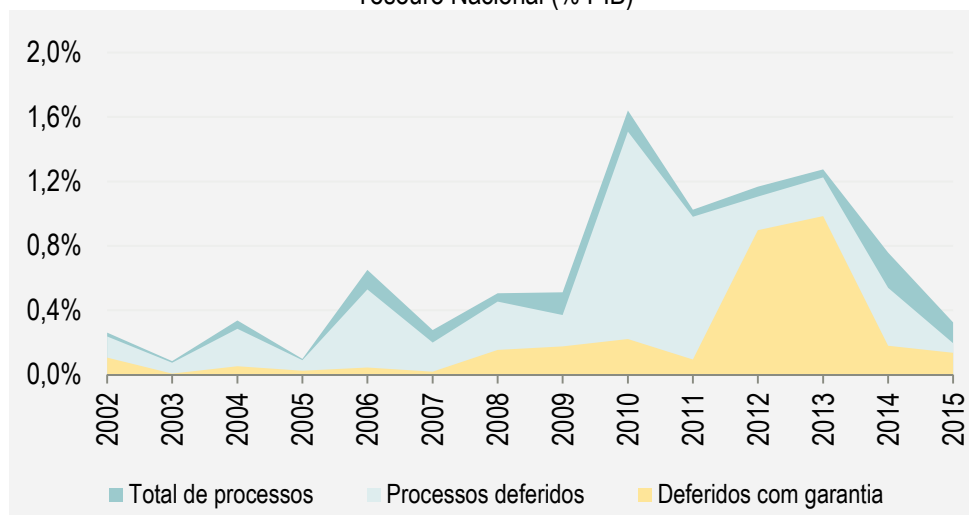
Fonte e Elaboração: STN.

O gráfico acima mostra que houve piora no resultado primário dos governos regionais a partir da crise de 2008/2009. Esse processo aconteceu, principalmente de 2011 a 2015, com crescimento moderado das receitas (cerca de 1,2 p.p. do PIB) e crescimento mais acelerado das despesas (cerca de 2,2 p.p do PIB).

Ao mesmo tempo, houve incremento do endividamento dos entes subnacionais, o que incluiu concessão de garantias da União para a contratação de dívida bancária e dívida externa, como ilustrado no Gráfico 23.

³² Para estas variáveis, série disponível somente a partir de 2006

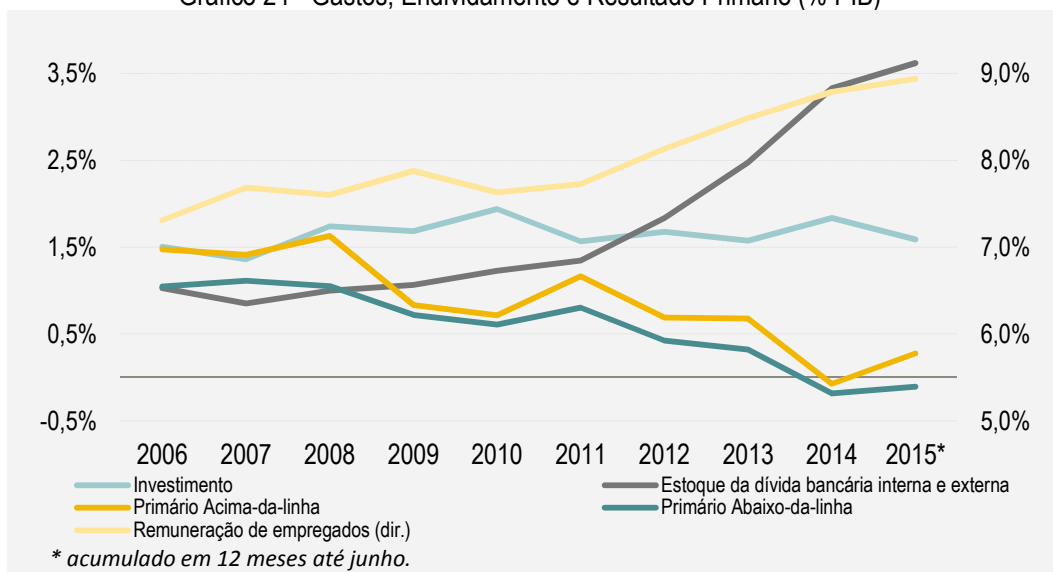
Gráfico 23 - Operações de Crédito em fase de pedidos de verificação de limites e condições para contratação pelo Tesouro Nacional (% PIB)



Fonte e elaboração: STN.

Com relação aos gastos, nota-se que a despesa que mais cresceu ao longo desse período foi a de pessoal, enquanto os investimentos mostraram crescimento modesto. Essa dinâmica está resumida no Gráfico 24, que mostra a evolução do resultado primário (acima e abaixo da linha), os gastos com pessoal (eixo da direita, mesma escala), os investimentos e o saldo da dívida contratual (bancária interna mais externa).

Gráfico 24 - Gastos, Endividamento e Resultado Primário (% PIB)³³



* acumulado em 12 meses até junho.

Fonte: STN e BCB. Elaboração: STN.

Com relação aos gastos, nota-se que a despesa que mais cresceu ao longo desse período foi a de pessoal, enquanto os investimentos mostraram crescimento modesto. Dessa forma, o aumento do endividamento no período foi acompanhado por um aumento mais relevante nos gastos de pessoal, quando comparado com o incremento dos investimentos. É importante analisar os motivos do aumento do gasto com pessoal de Estados e Municípios. Esse crescimento pode ter naturezas diferentes, causado por decisão discricionária de cada ente ou por fatores exógenos como, por exemplo, imposições da legislação federal, como as regras de gasto mínimo com saúde e educação, os pisos salariais e a valorização do salário mínimo.

³³ Para estas variáveis, série disponível somente a partir de 2006

9.2. Resultado em 2015 - Fatores Relevantes

O resultado dos Governos Regionais, medido pelo conceito “abaixo da linha”, mostrou pequena recuperação em 2015, em comparação ao observado em 2014. O resultado primário consolidado dos Estados, Municípios e suas Estatais foi superavitário em R\$ 7,1 bilhões, melhorando em relação ao déficit de R\$ 10,1 bilhões do ano anterior. Esse valor ficou acima dos R\$ 2,9 bilhões que compunham a meta do setor público consolidado não financeiro na LDO 2015.

O resultado acumulado ao longo do ano esteve positivo, sempre acima da meta, chegando a R\$ 19,3 bilhões (0,33% do PIB) em maio, e manteve-se acima de 0,2% do PIB até dezembro, quando um déficit de R\$ 10,0 bilhões fez com que o resultado do ano chegasse a R\$ 7,1 bilhões (0,12% do PIB). O déficit de dezembro foi concentrado nas linhas de ativos (depósitos e aplicações financeiras) dos entes, com saques líquidos de R\$ 5,7 bilhões. O aumento da dívida bancária dos Estados concentrado em dezembro também contribuiu, subtraindo mais R\$ 2,7 bilhões do resultado do mês.

O Gráfico 25 ilustra a evolução mensal dos principais componentes do resultado primário dos Governos Regionais ao longo de 2015 e o Gráfico 26 ilustra o resultado acumulado no ano.

Gráfico 25 - Componentes do Resultado Primário dos Governos Regionais – Mensal (R\$ milhões)

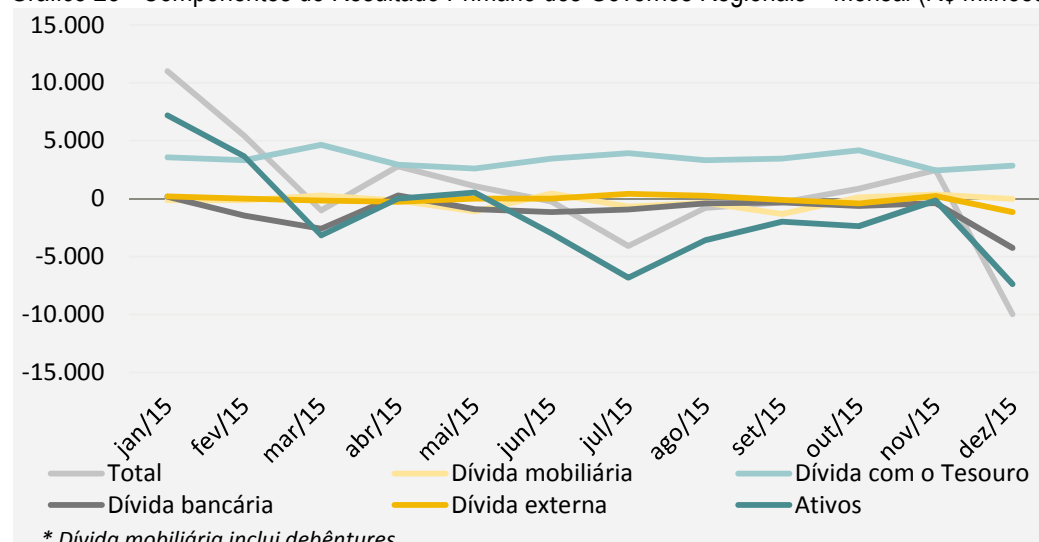
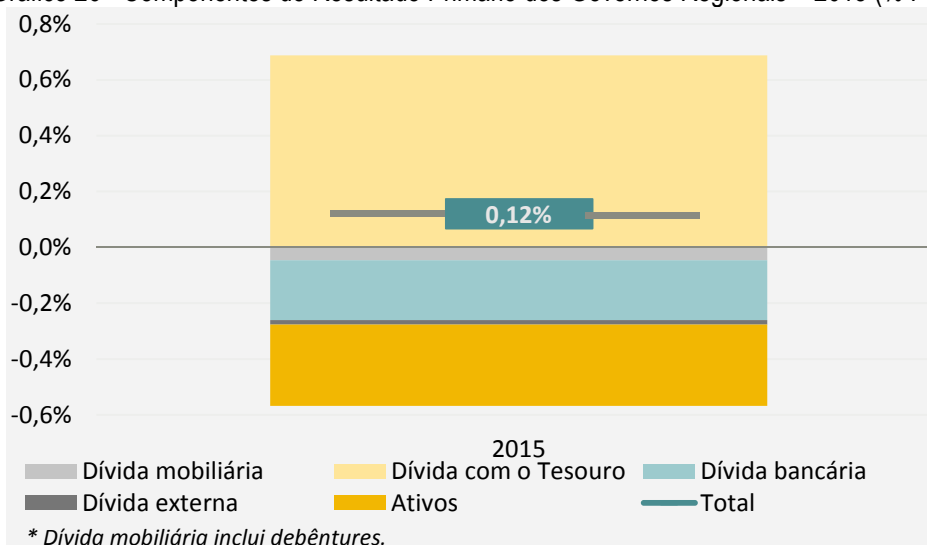


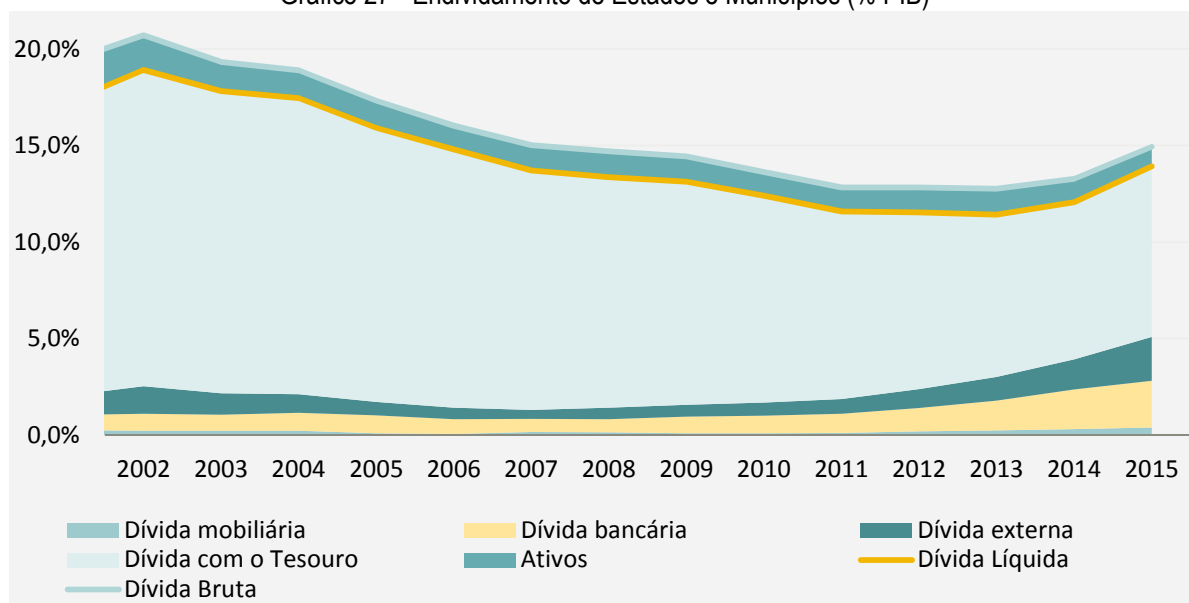
Gráfico 26 - Componentes do Resultado Primário dos Governos Regionais – 2015 (% PIB)



9.3. Dívida Líquida dos Governos Regionais

O resultado primário dos Governos Regionais começou a apresentar trajetória descendente a partir de 2003. Como pode ser observado no Gráfico 27, a dívida líquida saiu de 18,9% do PIB em 2002 para 11,6% do PIB em 2011. A queda foi resultado principalmente do pagamento das dívidas dos entes com a União, perto de 1,0% do PIB ao ano. A partir de 2011, se iniciou um processo de aumento do endividamento dos Estados, Municípios (e suas Estatais) com bancos nacionais e instituições financeiras externas, elevando a dívida líquida para 13,9% do PIB em dezembro de 2015.

Gráfico 27 - Endividamento de Estados e Municípios (% PIB)



Fonte: BCB e Ipeadata.

Elaboração: STN.

Evolução e Histórico Recente da DPF, DLSP e DBGG

Nesta seção, aborda-se os três conceitos mais utilizados para expressar o endividamento público brasileiro. A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Pública Federal (DPF). Primeiramente, será detalhado a estrutura destes três conceitos e os elementos que as compõem. Na sequência, será ilustrado a evolução histórica da dívida e da apropriação de juros nestes três conceitos. Finalmente, serão apresentados os fatores de variação que explicam a evolução da DLSP, DBGG e DPF do ano de 2014 para 2015.

A DLSP é um conceito de endividamento que deduz, dos passivos do setor público, os seus ativos junto aos demais agentes econômicos. No Brasil, a definição de Setor Público utilizada para mensuração do endividamento engloba o Setor Público Não-Financeiro e o BCB. Desse modo, conforme a Tabela 20, ele abrange as administrações diretas federal, estadual e municipal, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social, as empresas estatais não-financeiras federais, estaduais e municipais, além do BCB. Nesse conceito, as dívidas intragovernamentais são excluídas, de forma a mensurar unicamente a dívida do Setor Público junto aos agentes privados. Em resumo, a DLSP é um conceito de endividamento líquido, que abrange a quase totalidade do Setor Público brasileiro. É um indicador utilizado em análises de sustentabilidade fiscal e de capacidade de pagamento do Setor Público brasileiro. Em dezembro de 2015, a DLSP representava 36,0% do PIB.

Tabela 20 - Estrutura da Dívida Líquida do Setor Público - DLSP³⁴

Dívida Líquida do Setor Público	
Ativos	Passivos
Governo Central	Governo Central
Governo Federal	Governo Federal
Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador	Dívida Pública Mobiliária Federal Interna - DPMFi
Outros Fundos	Dívida Pública Federal Externa - DPFe
Outros Créditos	Outras Dívidas
Banco Central	Banco Central
Reservas Internacionais	Base Monetária
Créditos às Instituições Financeiras	Operações Compromissadas
Demais Contas	Outros Depósitos no Banco Central
Governos Estaduais	Governos Estaduais
Depósitos à vista	Dívida Externa
Outros Créditos	Renegociação (Lei nº 8.727/93)
	Outras Dívidas
Governos Municipais	Governos Municipais
Depósitos à vista	Dívida Externa
Outros Créditos	Renegociação (Lei 8.727/93)
	Outras Dívidas
Empresas Estatais	Empresas Estatais
Federais	Federais
Estaduais	Estaduais
Municipais	Municipais

Fonte: BCB. Elaboração: STN

³⁴ Exclui relações cruzadas, isto é, exclui ativos e passivos de entes junto aos outros entes públicos também considerados no cálculo deste indicador.

Outro conceito de endividamento público também bastante utilizado, principalmente para fins de comparação entre países, é o de DBGG, cuja estrutura de composição pode ser vista na Tabela 21. A metodologia de cálculo desse indicador foi recentemente revista e agora passa a incluir, além de todos os passivos dos Governos Federal, Estadual e Municipal, junto ao setor privado e ao Setor Público financeiro, as operações compromissadas do BCB³⁵. A DBGG é um indicador de endividamento bruto que não captura perfeitamente a capacidade de pagamento do Governo Geral, uma vez que desconsidera seus ativos líquidos, mas que pode ser útil nos casos em que parte relevante dos ativos de um determinado ente tenham liquidez reduzida. A DBGG atingiu, em dezembro de 2015, montante equivalente a 66,2% do PIB.

Tabela 21 - Estrutura da Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG³⁶

Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG	
Governo Central	
Governo Federal	
Dívida Pública Mobiliária Federal Interna - DPMFi	
Dívida Pública Federal Externa - DPFe	
Outras Dívidas	
Banco Central	
Operações Compromissadas	
Governos Estaduais	
Dívida Externa	
Renegociação (Lei nº 8.727/93)	
Outras Dívidas	
Governos Municipais	
Dívida Externa	
Renegociação (Lei 8.727/93)	
Outras Dívidas	

Fonte: BCB. Elaboração: STN

Por fim, o conceito de endividamento de DPF representa a soma de todas as dívidas internas (conhecida por DPMFi³⁷) e externas (conhecida por DPFe³⁸) sob a responsabilidade direta do Tesouro Nacional. A estrutura de composição da DPF, conforme a Tabela 22, inclui os títulos públicos federais emitidos no mercado doméstico (como as Letras e Notas do Tesouro Nacional), as dívidas securitizadas, os Títulos da Dívida Agrária – TDA, e no caso da dívida externa, os títulos soberanos emitidos no exterior, e as dívidas contratuais do Governo Federal junto a bancos, agências governamentais e organismos internacionais.

Em comparação com os indicadores mais globais acima descritos (DLSP e DBGG), a DPF encerrou o ano de 2015 com um valor de aproximadamente R\$ 2,8 trilhões, equivalente a 47,1% do PIB. Ou seja, a DPF representa 71,1% da DBGG³⁹, se configurando sua principal parcela. Isso mostra a importância do gerenciamento eficiente da DPF para a redução dos riscos e custos do endividamento global do País. Vale observar que ao somarmos a DPF e as operações compromissadas, temos 94,4% da DBGG.

³⁵ Até 2008, a estatística de DBGG incluía toda a carteira de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional em posse do Banco Central do Brasil. Desde então, a autoridade monetária aperfeiçoou sua metodologia no sentido de considerar dessa carteira apenas o valor equivalente ao total das operações compromissadas lastreadas em títulos públicos do Tesouro, pois somente esse montante guarda estreita relação com a dívida do Tesouro Nacional junto ao setor privado.

³⁶ Exclui relações cruzadas, isto é, exclui ativos e passivos de entes junto a outros entes públicos também considerados no cálculo deste indicador.

³⁷ A dívida interna de responsabilidade do Tesouro Nacional é denominada Dívida Pública Mobiliária Federal interna – DPMFi.

³⁸ A dívida externa de responsabilidade do Tesouro Nacional é denominada Dívida Pública Federal externa – DPFe.

³⁹ Além da Dívida Pública Federal em mercado, o Tesouro Nacional é responsável pelos títulos públicos mantidos em carteira pelo Banco Central do Brasil. Estes ativos constantes no balanço patrimonial da Autarquia são importantes na operacionalização da política monetária, pois são utilizados como lastro nas transações de mercado aberto para controle da liquidez do sistema bancário, isto é, em suas operações compromissadas.

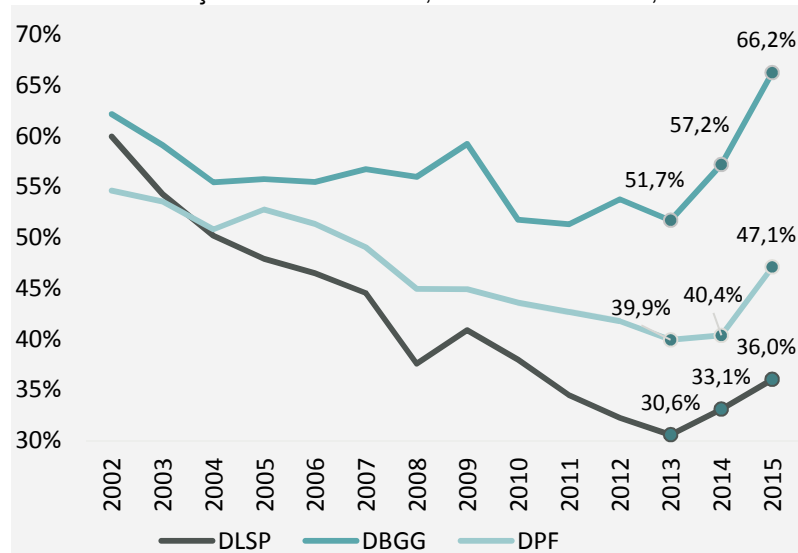
Tabela 22 - Estrutura da Dívida Pública Federal - DPF

Dívida Pública Federal - DPF	
Dívida Pública Mobiliária Federal Interna - DPMFi	
	Títulos Públicos Federais Ofertados em Leilão no Mercado Local
	Dívida Securitizadas
	Títulos da Dívida Agrária
	Demais
Dívida Pública Federal Externa - DPFe	
	Títulos Soberanos Emitidos no Exterior
	Dívida Contratual junto a Bancos e Organismos Internacionais
	Demais

Fonte e Elaboração: STN.

As três métricas de dívida apresentaram tendência de queda de 2002 até 2013, com exceção de 2009, no contexto da crise financeira mundial. Essa tendência foi revertida em 2014. A DLSP partiu de 59,9% em 2002 para 30,6% em 2013 e fechou 2015 em 36,0% do PIB. A DPF deixou o patamar de 54,6% em 2002, para 39,9% em 2013 e terminou 2015 em 47,1% do PIB. Já a DBGG foi de 62,2% em 2002 para 51,7% em 2013, terminando 2015 em 66,2% do PIB.

Gráfico 28- Evolução recente da DLSP, da DBGG e da DPF, em % do PIB



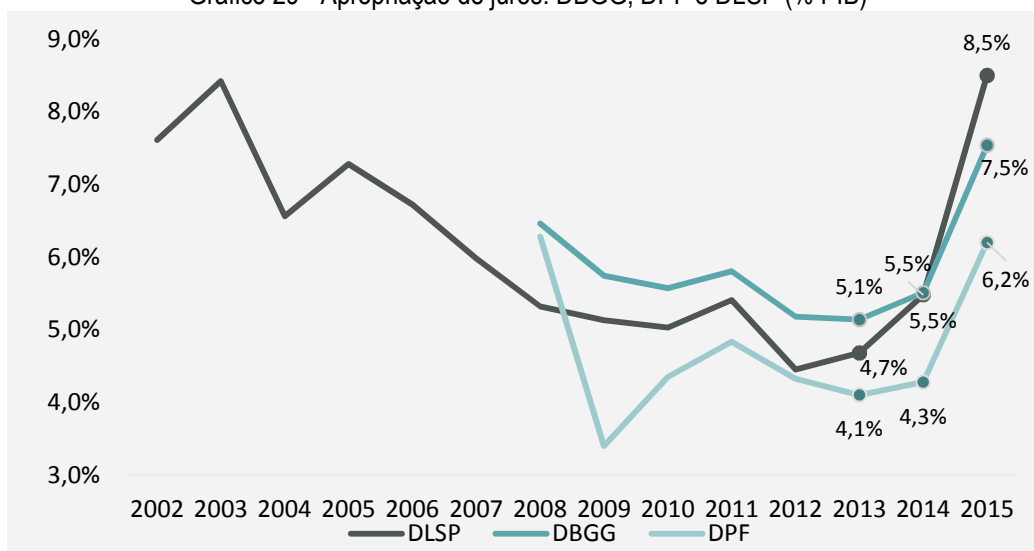
Fonte: BCB. Elaboração: STN.

A apropriação de juros como proporção do PIB também seguiu uma tendência de queda entre 2002 e 2013. Essa tendência foi revertida em 2013 e apresentou elevação em 2014 para 2015. Os juros apropriados na DLSP passaram de 7,6% do PIB em 2002 para 4,7% do PIB em 2013, e somaram 8,5% do PIB em 2015. O aumento da apropriação de juros da DLSP entre 2014 e 2015 pode ser parcialmente explicado pelo resultado dos swaps cambiais, que representaram 1,7% do PIB⁴⁰. Os juros da DPF somaram 6,3% do PIB em 2008, sendo que em 2013 representavam 4,1% e em 2015 somaram 6,2% do PIB. Já a apropriação de juros da DBGG, que estava em 6,5% do PIB em 2008, alcançou 5,1% em 2013 e 7,5% em 2015⁴¹.

⁴⁰ Fonte: BCB - Série histórica da NFSP - Juros nominais por indexador.

⁴¹ Fonte: Relatório Mensal da Dívida, tabela 2.8 – Dez/2015. Para DBGG e DPF dados disponíveis somente a partir de 2008.

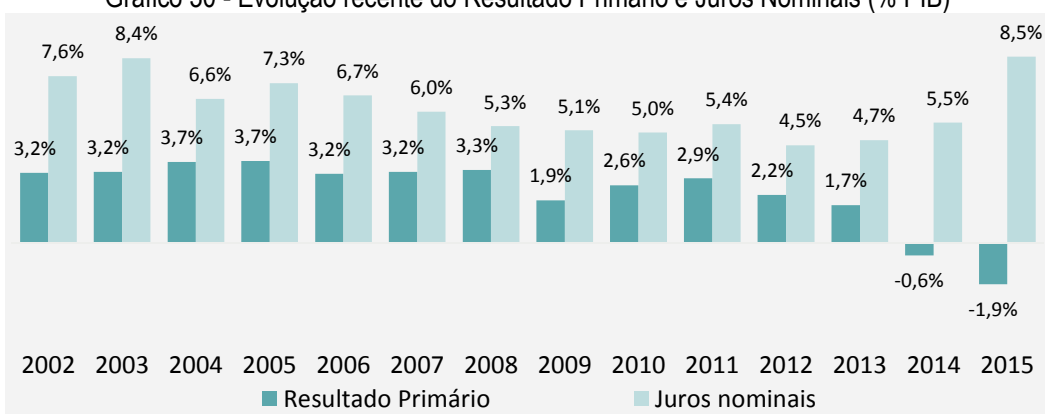
Gráfico 29 - Apropriação de juros: DBGG, DPF e DLSP (% PIB)



Fonte: BCB e STN. Elaboração: STN. Nota: Para DBGG e DPF dados disponíveis somente a partir de 2008

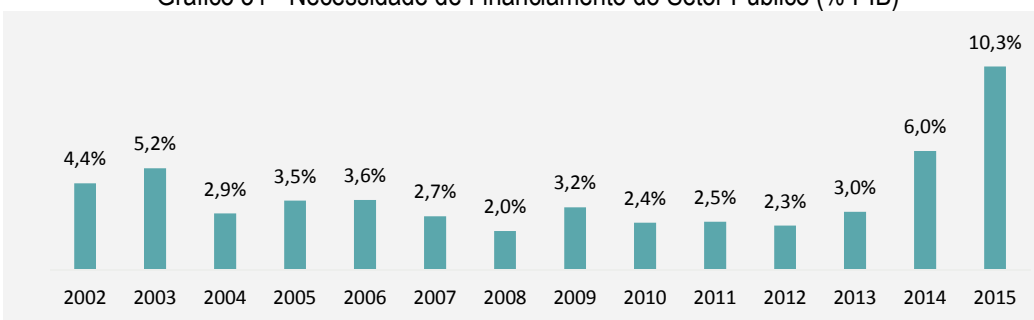
Os resultados fiscais primários positivos de 2002 a 2013, associados à tendência de queda dos juros, foram os principais fatores que dirigiram a tendência de queda das métricas de dívida no período. Já as reversões, tanto do resultado primário em 2014 e 2015 quanto dos juros, resultam no aumento da dívida observado nos dois últimos anos. A evolução da necessidade de financiamento do Setor Público mostra como o efeito combinado dos juros e do resultado primário foi relevante para explicar o aumento da dívida.

Gráfico 30 - Evolução recente do Resultado Primário e Juros Nominais (% PIB)



Fonte: BCB. Elaboração: STN

Gráfico 31 - Necessidade de Financiamento do Setor Público (% PIB)



Fonte: BCB. Elaboração: STN

As tabelas 23 a 25 explicitam os fatores de variação da DLSP, da DPF e da DBGG entre 2014 e 2015. No caso da DLSP, o principal fator que atuou na direção de mitigar o aumento da dívida líquida no período foi a variação do ajuste metodológico da dívida externa líquida, que subtraiu 6,2% do PIB dos 8,2% devidos por juros nominais⁴². Esse ajuste reflete a variação do valor em reais das reservas internacionais, que aumenta quando o dólar se valoriza.

Tabela 23 - Fatores de Variação 2014-2015: DLSP

Discriminação	R\$ milhões	% PIB
DLSP 2014	1.883.147	33,11%
NFSP	613.035	10,34%
Primário	111.249	1,88%
Juros nominais	501.786	8,46%
Ajuste cambial¹	-385.743	-6,51%
Dívida interna indexada ao câmbio	-16.568	-0,28%
Dívida externa – metodológico	-369.175	-6,23%
Dívida externa – outros ajustes²	21.830	0,37%
Reconhecimento de dívidas	4.619	0,08%
<i>Efeito crescimento PIB – dívida³</i>		-1,4
DLSP 2015	2.136.888	36,04%

¹ Considera a soma dos efeitos mensais até o mês de referência.

² Inclui ajuste de paridade da cesta de moedas que integram as reservas internacionais e a dívida externa, e demais ajustes da área externa.

³ Considera a variação da relação dívida/PIB devida ao crescimento verificado no PIB, calculada pela fórmula: $D_{t-1}/(PIB_{MesAtual}/PIB_{MesBase}) - D_{t-1}$.

Fonte: BCB. Elaboração: STN

Já a DBGG sofreu aumento de 9% do PIB, refletindo principalmente a combinação de emissões líquidas e juros nominais da dívida, que somaram 9,8% do PIB.

Tabela 24 - Fatores de Variação 2014-2015: DBGG

Discriminação	R\$ milhões	% PIB
DBGG 2014	3.252.449	57,19%
Necessidades financiamento dívida bruta Governo Geral	582.796	9,83%
Emissões líquidas dívida bruta Gov. Geral	135.833	2,29%
Juros nominais dívida bruta do Gov. Geral	446.963	7,54%
Ajuste cambial s/dívida bruta Gov. Geral¹	92.339	1,56%
Dívida mobiliária interna indexada ao câmbio	5.947	0,10%
Dívida externa – metodológico	86.392	1,46%
Dívida externa – outros ajustes²	-5.777	-0,10%
Reconhecimento de dívidas³	5.717	0,10%
<i>Efeito crescimento PIB – dívida⁴</i>		-2,3
DBGG 2015	3.927.523	66,23%

¹ Considera a soma dos efeitos mensais até o mês de referência.

² Inclui ajuste de paridade da cesta de moedas que integram a dívida externa, e demais ajustes da área externa.

³ Inclui emissões para coberturas de resultados negativos do Banco Central.

⁴ Considera a variação da relação dívida/PIB devida ao crescimento verificado no PIB, calculada pela fórmula: $D_{t-1}(PIB_{MesAtual}/PIB_{MesBase}) - D_{t-1}$.

Fonte: BCB. Elaboração: STN

⁴² A dívida externa líquida é influenciada pela cotação do dólar. Como o Brasil é credor externo e em 2015 houve valorização do dólar em relação ao real, houve um ganho na posição de dívida externa do País.

Por fim, a DPF sofreu um aumento de 8,4% do PIB, reflexo da apropriação de juros da DPMFi e da emissão líquida, da ordem de R\$ 30 bilhões, realizada com o intuito de contribuir para o controle da liquidez em mercado. Vale ressaltar que, geralmente, as emissões líquidas da DPF têm como contrapartida a redução no volume de operações compromissadas de responsabilidade do BCB, tendo efeito neutro nas estatísticas da DLSP e da DBGG.

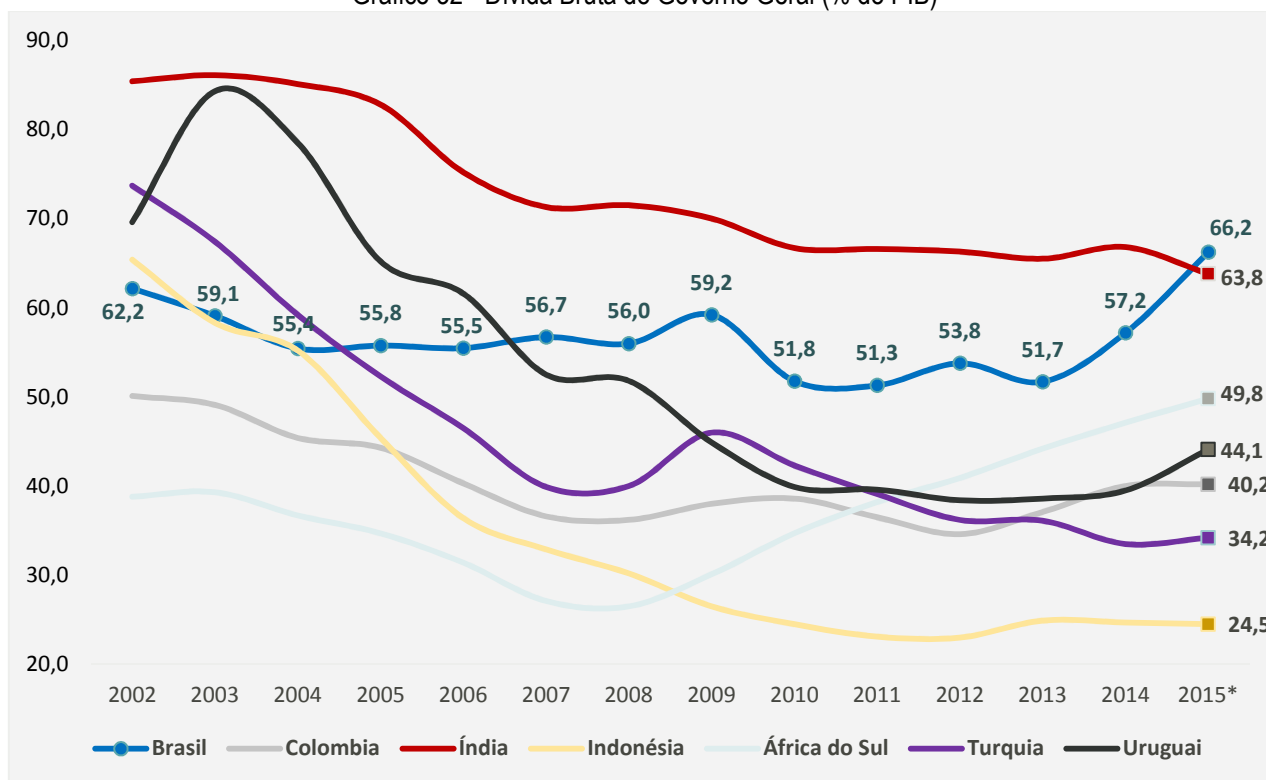
Tabela 25 - Fatores de Variação 2014-2015: DPF

Discriminação	R\$ milhões	% PIB
DPF 2014	2.295.898	38,72%
Emissões Líquidas	129.433	2,18%
Emissões	857.370	14,46%
Resgates	-727.937	-12,28%
Juros Apropriados	367.674	6,20%
DPMFi	316.693	5,34%
DPMFe	50.981	0,86%
DPF 2015	2.793.005	47,10%

Fonte e elaboração: STN

O Gráfico 32 compara a trajetória da DBGG em relação ao PIB de diversos países em desenvolvimento classificados em grupos próximos de classificação de risco⁴³.

Gráfico 32 - Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)



*Projeção

Fonte: os dados do Brasil são dados oficiais publicados pelo Banco Central. Para os outros países: (1) de 2006 a 2015, foram usados os números do Moody's Statistical Handbook – Country Credit, November 2015; e (2) de 2002 a 2005, Moody's Statistical Handbook – Country Credit, 2010

⁴³ Baa1 a Baa3 pela agência de rating Moody's.

Reconhecimento de Ativos e Passivos Junto a Instituições Financeiras Oficiais e Fundos

No contexto das reformas contábeis em andamento no Governo Federal, com a implantação do regime de competência no Setor Público e a adoção de padrões contábeis internacionais, conforme diretrizes da Portaria MF nº 184/2008, e no curso do atendimento às recomendações do TCU, conforme acórdão TCU nº 825/2015, a STN instituiu Grupo de Trabalho para aprimorar e padronizar suas rotinas e procedimentos de reconhecimento, registro e controle de direitos e obrigações junto a instituições financeiras oficiais e fundos. Tal grupo, denominado “GT TN”, foi formalizado institucionalmente por meio da Portaria STN nº 389/2015 e contemplou a participação das mais diversas áreas do Tesouro Nacional.

11.1 Composição do Grupo e Metodologia de Trabalho

Os trabalhos, coordenados pela Subsecretaria de Contabilidade Pública (SUCON) e realizados no período entre julho e setembro de 2015, contaram com a participação da Subsecretaria de Política Fiscal (SUPOF), da Subsecretaria da Dívida Pública (SUDIP), da Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais (SURIN) e da Subsecretaria de Planejamento e Estatísticas Fiscais (SUPEF). O Grupo de Trabalho foi concluído no final de 2015.

As áreas finalísticas responsáveis pela gestão direta ou indireta dos programas-objeto de estudo apresentaram casos concretos para análise e discussão detalhada dos roteiros de contabilização. Os casos foram analisados pela Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação (CCONF) e classificados em sete grandes grupos, a saber: i) Subvenções Econômicas; ii) Reestruturação de Dívidas dos Entes da Federação; iii) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); iv) Programas de Políticas Habitacionais; v) Reconhecimentos de Passivos Diversos; vi) Contribuições Sociais Decorrentes da Lei Complementar nº 110/2001; e vii) Complementação do Fundef.

O grupo de Subvenções Econômicas englobou sobretudo os programas de equalização e financiamento geridos pela STN, destacando-se em particular o Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e o Programa de Sustentação do Investimento (PSI). O grupo de Reestruturação das Dívidas de Estados e Municípios envolveu sobretudo o desequilíbrio decorrente dos indexadores aplicados no contexto da Lei nº 8.727/93 e os impactos da regulamentação da Lei Complementar nº 148/2014, com a redução do estoque de recebíveis por parte do Governo Federal e a redução dos valores dos pagamentos realizados por estados e municípios à União. O grupo do PAC apresentou as implicações contábeis decorrentes dos saldos contratuais de operações realizadas no âmbito do programa. O grupo referente aos Programas de Políticas Habitacionais guardou relação sobretudo com o Programa Minha Casa Minha Vida, em suas mais diversas modalidades. O grupo de Reconhecimento de Passivos Diversos teve relação com desdobramentos dos mais diversos casos registrados pela STN, como o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) e implicações econômico-financeiras decorrentes das mudanças de antigos territórios para estados, por exemplo. O grupo das Contribuições Sociais Decorrentes da LC nº 110/2001 apresentou as implicações relacionadas à mudança ocorrida em 2012, que fez com que os recursos decorrentes da multa por desligamentos de empregados passassem a transitar financeiramente pela Conta Única do Tesouro. Por fim, o grupo de Complementação do Fundef tratou do caso do questionamento jurídico por parte de alguns entes da federação acerca da retenção, por parte do Governo Federal, da parcela da Complementação da União à época do Fundef (atual Fundeb).

Cada um dos casos foi analisado à luz do modelo vigente de contabilização, em confronto com as boas práticas da contabilidade pública. Para cada caso concreto, detalhou-se o programa, o modelo vigente de contabilização e o modelo proposto, resultando em registro das operações nos sistemas da STN, com reflexo no Balanço Geral da União (BGU) de 2015.

11.2 Resultados

Os resultados obtidos, apresentados no quadro-síntese a seguir, evidenciaram a necessidade da realização de alguns ajustes, dentre os quais a baixa de ativos, o registro de ajustes para perdas estimadas, a incorporação de passivos e a evidenciação de passivos contingentes.

Conforme observado na tabela abaixo, o trabalho resultou em redução do patrimônio líquido da União em valor próximo de R\$ 257,9 bilhões⁴⁴. Tal valor foi obtido por meio da seguinte equação:

$$\Delta PL (-257,9) = \text{Aumento de Ativos (0,2)} + \text{Redução de Passivos (0,0)}^{45} \\ - \text{Aumento de Passivos (166,8)} - \text{Redução de Ativos (91,3)}.$$

Cumpramos ressaltar que os passivos contingentes não afetam o PL, pois são atos potenciais, pendentes do implemento de condição, para serem registrados como passivos, quando então efetivamente afetarão o PL.

Tabela 26 – Quadro-Síntese dos ajustes propostos – R\$ bilhões

Tema Macro	Tema Detalhado	Posição	Passivos não Registrados	Ativos não Registrados	Ajustes para Perdas	Passivo Contingente
1	PROEX Equalização	jul/15	3,1	-	-	-
	PROEX Financiamento	jul/15	1,9	-	-	- Aguard. Inform.
	PSI	Jul/15	55,7	0,2	-	2,3
	Programas Rurais – Equalização	ago/15	39,6	-	-	10,5
	Ressarcimento de Bônus/Rebates	set/15	1,3	-	-	- Aguard. Inform.
	Demais programas	set/15	0,7	-	-	0,8
2	Lei nº 8.727/93	out/15	5,7	-	-	-
	LC nº 148/14 – Devolução	jul/15	0,4	-	-	-
	LC nº 148/14 – Redução de Estoque	out/15	-	-	91,3	-
	Comissões de Agentes Financeiros	jul/15	-	-	-	0,03
3	PAC	set/15	6,1	-	-	107,8
4	Programa MCMV – PNHU (FGTS)	dez/15	9,6	-	-	9,9
	PMCMV – FAR	set/15	-	-	-	15,9
	PMCMV – Outros	set/15	-	-	-	3,7
5	CEF / Banroraima (NT134I)	jul/15	0,02	-	-	-
	CEF / Roraima (NT135I)	jul/15	1,4	-	-	-
	CEF / FAS / Roraima (NT136I)	set/15	0,02	-	-	-
	CEF / Bônus BNH (NT137I)	out/11	2,7	-	-	-
	CEF / Voto CMN 162/95 (NT138I)	mar/15	0,5	-	-	-
	CEF / Produban (NT139I)	mar/15	0,7	-	-	-
	CEF / EMGEA / Diversos (FCVS)	dez/14	17,0	-	-	-
	Ex-RFFSA	mai/11	1,4	-	-	-
	BB / BASA / BNB / Diversos	dez/14	1,7	-	-	-
	Demais temas	-	6,36	-	-	-
6	LC nº 110/01 (Cont. Soc. – FGTS)	jul/15	10,9	-	-	-
7	Complementação Fundef	ago/15	-	-	-	31,7
TOTAL			166,8	0,2	91,3	182,6

Fonte e elaboração: STN.

¹ Valores da tabela tratam-se de estimativa dos ajustes propostos.

⁴⁴ Trata-se de valores estimados, sujeitos a revisões pelas áreas-fins dos programas.

⁴⁵ Embora seja teoricamente possível a redução de passivos, no trabalho não foi identificada nenhuma redução.

Os números apresentados na Tabela 26 – Quadro-Síntese dos ajustes propostos – R\$ bilhões Tabela 26 referem-se a posições estimadas ao longo do exercício de 2015. Destaca-se que uma parte dos passivos identificados já foi quitada ao longo do exercício passado, e portanto, não está contemplada no Balanço Geral da União correspondente à Prestação de Contas da Presidente da República referente ao exercício de 2015. Adicionalmente, cumpre destacar que, particularmente, o item de subvenções econômicas apresenta valores de operações contratadas, mas com expectativa de desembolso futuro, tendo sido trazidas a valor presente na forma de estimativas (provisões), em montante correspondente ao necessário para a quitação da operação à data do balanço. Portanto, tratam-se de obrigações já contratadas, mas ainda não desembolsadas.

Destaca-se também que as notas técnicas serviram como insumo para que a equipe da Coordenação-Geral de Contabilidade e Custos da União (CCONT) ajustasse o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), de modo a possibilitar que a nova contabilização fosse realizada. Ademais, foram ministradas oficinas de capacitação aos técnicos responsáveis pelo registro contábil no âmbito das áreas da STN relacionadas a cada um dos programas.


12.1. Contribuições para a Avaliação da Qualidade do Gasto

A agenda relacionada ao tema “Qualidade do Gasto Público” esteve muito presente na discussão orçamentária e financeira no âmbito do governo federal em 2015. Neste contexto, em linha com o seu objetivo estratégico de “*buscar o resultado fiscal sustentável e previsível, implementando um planejamento integrado da política fiscal de curto, médio e longo prazos*”, a STN tem contribuído para o debate - no âmbito do Ministério da Fazenda - sobre a institucionalização de sistema de Monitoramento & Avaliação (M&A) de políticas públicas no governo federal, à luz da experiência internacional, adaptada ao caso brasileiro.

A ideia subjacente é promover uma avaliação de políticas públicas, considerando aspectos de planejamento, orçamento, eficiência e aprimoramento dos programas. O objetivo é impulsionar a cultura de avaliação para qualidade do gasto público, que inclui, por exemplo, monitoramento e mensuração dos resultados e impactos das políticas públicas na economia. Outro campo de atuação tem se dado no diálogo e proposição de texto normativo regulamentando a criação desse sistema no Governo Federal, e incentivando os demais entes a fazerem o mesmo, dentro do Projeto de Lei Complementar do Senado nº 229/2009, também conhecido como Projeto de Lei da Qualidade Fiscal.

O Livro “Avaliação do Gasto Público e Mensuração da Eficiência”

Relativamente aos esforços de melhoria da qualidade do gasto público, a STN lançou, em 23 de junho de 2015, a versão eletrônica do livro “Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência”⁴⁶. O objetivo do trabalho, resultado da parceria do Tesouro Nacional com o Banco Mundial e com diversas instituições de ensino superior, é fomentar o debate sobre qualidade do gasto público; disseminar técnicas de mensuração de eficiência do gasto; e capacitar de gestores públicos e estudantes universitários. Além da versão eletrônica, houve uma tiragem de 1500 cópias, que foram distribuídas a diversas audiências, como pesquisadores, consultores e jornalistas.

	Sumário	
	<p>Apresentação da Secretaria do Tesouro Nacional 9</p> <p>Agradecimentos 11</p> <p>Sumário Executivo 13</p>	
	PARTE I - UM RETRATO DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL: UMA VISÃO MACROECONÔMICA	
	<p>Capítulo 1 - Um retrato do gasto público no Brasil: por que se buscar a eficiência</p> <p><i>Alex Pereira Beriaço • Fabiana M. A. Rodopoulos • Felipe Palmeira Bardella</i></p>	
	<p>1.1 Introdução 19</p> <p>1.2 Para que governo? 20</p> <p>1.3 A importância da qualidade do ajuste fiscal 21</p> <p>1.4 Análise dos gastos públicos no Brasil 24</p> <p>1.5 Uma visão de longo prazo das finanças públicas: desafios e oportunidades para os gastos públicos brasileiros 41</p> <p>Referências 48</p> <p>Apêndice 50</p>	
	<p>Capítulo 2 - Dívida pública: contribuições de uma gestão eficiente para a estabilidade econômica</p> <p><i>Fabiano Silveiro Colbano • Maurício Dias Leister</i></p>	
	<p>2.1 Introdução 53</p> <p>2.2 O papel da dívida pública em um ambiente não ricardiano 54</p> <p>2.3 A gestão da dívida pública e a suavização da carga tributária 60</p> <p>2.4 A importância da gestão de riscos 64</p> <p>2.5 A centralização da gestão da dívida pública 69</p> <p>2.6 Evidências empíricas da contribuição da gestão da dívida brasileira ao equilíbrio fiscal 71</p> <p>2.7 Considerações finais 78</p> <p>Referências 79</p>	
		<p>Capítulo 3 - Composição ótima do gasto público para o crescimento econômico</p> <p><i>Ana Carolina Gauberti • Fabiana Rocha</i></p>
		<p>3.1 Introdução 81</p> <p>3.2 A literatura teórica 82</p> <p>3.3 A literatura empírica 87</p> <p>3.4 Gasto público, eficiência e crescimento econômico 96</p> <p>3.5 Considerações finais 100</p> <p>Referências 102</p>
	PARTE II - A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL NA AVALIAÇÃO DO GASTO PÚBLICO	
	<p>Capítulo 4 - Revisões de Despesas na OCDE</p> <p><i>Marc Robinson</i></p>	
	<p>4.1 Introdução 107</p> <p>4.2 Holanda 118</p> <p>4.3 Canadá 121</p> <p>4.4 Austrália 126</p> <p>4.5 Dinamarca 129</p> <p>4.6 Reino Unido 132</p> <p>4.7 França 136</p> <p>4.8 Considerações finais 140</p> <p>Referências 155</p>	
	<p>Capítulo 5 - Revisão das Despesas Públicas</p> <p><i>Jan Lienert</i></p>	
		<p>5.1 Introdução 161</p> <p>5.2 O que é uma PER, seu escopo e estrutura de análise? 162</p> <p>5.3 Questões tipicamente abordadas nas PERs e ferramentas 165</p> <p>5.4 De que modo uma PER difere de uma Revisão de Despesa? 184</p> <p>5.5 Estudos de Caso de PERs: México, Peru, Rússia e Turquia 186</p> <p>5.6 Lições aprendidas de experiências da PER 200</p> <p>5.7 Considerações finais 204</p> <p>Referências 206</p>

⁴⁶ A versão eletrônica pode ser obtida no endereço: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-nacional-lanca-livro-sobre-qualidade-do-gasto>

PARTE III - O QUE É EFICIÊNCIA?		Capítulo 9 - Modelos paramétricos: Fronteira Estocástica		PARTE V - TÓPICOS AVANÇADOS EM MENSURAÇÃO DE EFICIÊNCIA	
Capítulo 6 - Conceitos sobre eficiência		<i>Rogério Boueri</i>		Capítulo 12 - Eficiência na provisão de educação e saúde: resenha e aplicações para os municípios brasileiros	
<i>Enilson Mattos - Rafael Terra</i>				<i>Fabiana Rocha - Janete Duarte - Sérgio Ricardo de Brito Gadelha - José de Anchieta Semedo Neves - Plínio Portela de Oliveira - Luis Felipe Vital Nunes Pereira</i>	
6.1 Introdução	211	9.1 Introdução	307	12.1 Introdução	395
6.2 Conceitos básicos de eficiência na produção de bens	213	9.2 Modelo teórico	309	12.2 Revisão da literatura	396
6.3 Conceitos básicos de eficiência na produção pública de bens	219	9.3 Estimação da Fronteira Estocástica – fronteira de produção	312	12.3 Tópicos avançados na mensuração da eficiência: a abordagem da metafronteira	404
6.4 Considerações finais	232	9.4 Estimação da Fronteira Estocástica – fronteira de custo	316	Referências	418
Referências	233	9.5 Dados em painel: eficiência temporalmente constante	318		
Capítulo 7 - Fundamentos microeconômicos da mensuração de eficiência		9.6 Dados em painel: variação temporal da eficiência	321		
<i>Enilson Mattos - Rafael Terra</i>		9.7 Variáveis ambientais	323		
7.1 Elementos básicos da teoria da produção	235	9.8 Função translogarítmica inversa (translog)	325		
7.2 Definições e medidas de eficiência econômica	248	9.9 Decomposição da evolução da eficiência com a FE	329		
7.3 Considerações finais	263	Referências	331		
Referências	265	Capítulo 10 - R: Um software livre para mensuração da eficiência			
PARTE IV - COMO MEDIR A EFICIÊNCIA?		<i>Luis Felipe Vital Nunes Pereira</i>			
Capítulo 8 - Modelos não paramétricos: Análise Envolvente de Dados (DEA)		10.1 Introdução: o desafio computacional da mensuração da eficiência		13.1 Introdução	421
<i>Rogério Boueri</i>		10.2 R: Um software livre		13.2 O método <i>Jackstrap</i>	424
8.1 Introdução	269	10.3 Aplicações de DEA com o pacote Benchmarking		13.3 Detecção e inclusão de outliers	424
8.2 Índices de produtividade	270	10.4 Aplicações de fronteira estocástica com o pacote Frontier		13.4 Considerações finais	429
8.3 Modelo CCR com ótica nos insumos	271	Referências		Referências	431
8.4 Modelo CCR com ótica nos produtos	276	Capítulo 11 - Federalismo e Descentralização			
8.5 Modelos duais	280	<i>Janete Duarte - Sérgio Ricardo de Brito Gadelha - Plínio Portela de Oliveira - Luis Felipe V. N. Pereira</i>			
8.6 Conjuntos de referência	283	11.1 Introdução		14.1 Introdução	433
8.7 Modelos com retornos variáveis de escala	285	11.2 As transferências intergovernamentais		14.2 Insumos e produtos	434
8.8 Painel de dados em DEA	288	11.3 Distribuição das responsabilidades de gastos		14.3 Resultados	436
8.9 Tecnologias alternativas de avaliação	290	11.4 Financiamento da saúde e da educação no Brasil		14.4 Escores robustos de eficiência	442
8.10 Utilizando o painel de dados para a decomposição da variação da produtividade	291	11.5 O papel dos consórcios na eficiência dos serviços descentralizados		14.5 Considerações finais	448
8.11 Variáveis ambientais e variáveis não discricionárias	298	Referências		Referências	449
8.12 Modelo de dois estágios	301				
Referências	305			Anexo - Bases de dados disponíveis em áreas finalísticas para a avaliação de políticas públicas	451
				Nota sobre os autores	459
				Sobre o projeto gráfico	463

Na publicação, o alcance da eficiência e da racionalização do gasto público é apresentado como resposta a um dos grandes desafios ao desenvolvimento econômico atual: como atender a uma demanda crescente por serviços públicos de qualidade com recursos limitados?

Os autores defendem que não basta saber quanto o governo gasta com a provisão de bens e serviços, mas sim como avaliar e ponderar os custos e os benefícios desses gastos para determinar a respectiva utilidade para o contribuinte. O foco passa para o aumento da consciência a respeito do valor dos recursos públicos, procurando incorporar o valor da eficiência na lógica de funcionamento da administração pública.

A publicação combina a experiência na execução da política fiscal, a pesquisa acadêmica sobre qualidade do gasto público e a experiência internacional, de forma a fornecer ao leitor uma visão ampla sobre como medir a qualidade e a eficiência do gasto público. As teorias e técnicas apresentadas cobrem as visões e linhas de pensamento das principais universidades do Brasil, dentre elas a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade de Brasília (UnB) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP), além da experiência internacional do Banco Mundial.

O livro Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência tem como organizadores a coordenadora-geral de Estudos Econômico-Fiscais do Tesouro Nacional, Fabiana Rodopoulos, a professora da Universidade de São Paulo Fabiana Rocha e o então subsecretário de Assuntos Fiscais da Secretaria de Política Econômica, Rogério Boueri.

O livro, composto de 14 capítulos, é dividido em cinco partes. A primeira traz uma visão macroeconômica do gasto público brasileiro e de como a busca pela eficiência pode ampliar os recursos destinados às reais necessidades da população. Depois, é mostrado um pouco da experiência internacional sobre avaliação e revisão das despesas públicas (OCDE e Banco Mundial). A discussão sobre o conceito de eficiência sob um ponto de vista teórico e microeconômico aparece na terceira parte. Já na quarta, são desenvolvidas as principais ferramentas empíricas para aferição de eficiência do gasto público. Além disso, é apresentado o software livre R, possibilitando a adoção das técnicas contidas na obra por todos os interessados. Na última parte, ocorrem aplicações e refinamento das técnicas básicas expostas.

A publicação também contém um anexo com as principais bases de dados disponíveis para análise da qualidade e da eficiência do gasto público. Isso, somado ao tom descritivo da maioria dos capítulos, atesta o caráter didático do livro, que poderá ser utilizado não só por estudantes universitários, mas também pelos responsáveis pelo planejamento, execução e avaliação do gasto público nas diversas esferas de governo.

Outros Estudos sobre o Gasto Público

Em paralelo, foram realizados estudos sobre o gasto público em áreas finalísticas – Educação, Mercado de Trabalho, Gastos Sociais e Programas de Transferências de Renda, entre outros, que culminaram na elaboração de boletins de avaliação de políticas públicas com foco na análise de importantes programas públicos. Tais pesquisas têm o papel de fornecer elementos úteis à gestão das políticas públicas e gerir riscos ao equilíbrio fiscal.

Também em 2015, a Secretaria do Tesouro Nacional elaborou, em parceria com a ESAF, por meio do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), o curso de educação fiscal, estruturado em quatro módulos, para capacitação de professores de ensino médio, com o objetivo de promover a educação fiscal junto à população brasileira. Considera-se que os conhecimentos sobre a função social dos gastos públicos são fundamentais para o exercício da cidadania vinculada ao desenvolvimento econômico do Estado e a distribuição justa dos recursos públicos.

12.2. Publicação de Artigos na Série de Textos para Discussão

Como forma de promover o debate sobre temas de interesse da Secretaria, estimulando a produção e a disseminação do conhecimento científico do corpo funcional, a STN vem consolidando o processo administrativo de seleção e avaliação dos artigos submetidos à Série de Textos para Discussão. Entre 2012 e 2015, vinte e dois artigos foram aprovados para publicação e disponibilizados na página do Tesouro Nacional na internet para consulta pública.

12.3. Publicação Conjunta STN e IBGE

Em 2013, o Tesouro Nacional iniciou o trabalho conjunto com o IBGE de avaliação e aprimoramento da metodologia de apuração das estatísticas fiscais, com o propósito de promover o intercâmbio e o compartilhamento de informações contábeis e fiscais entre as duas instituições, para fins de aprimoramento da conta intermediária do setor governo e das estatísticas de finanças públicas. Isso aconteceu, especialmente, por meio da harmonização de classificações, conceitos e procedimentos e da definição de parâmetros para a produção, manutenção e utilização harmonizada e integrada das fontes de dados, sejam registros administrativos, pesquisas por amostragem ou censos, visando a compatibilização conceitual das mesmas e a racionalização da aplicação de recursos públicos na geração e manutenção das referidas bases de dados. O trabalho constituiu meta do planejamento estratégico do Tesouro Nacional e foi realizado por meio de acordo de cooperação entre STN e IBGE.

O trabalho, realizado ao longo dos últimos anos, culminou com a divulgação da publicação conjunta entre STN e IBGE denominada “Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo”⁴⁷, em setembro de 2015. Esta publicação foi elaborada com o objetivo principal de fornecer uma visão geral do vínculo entre as Estatísticas de Finanças Públicas (EFP), elaboradas de acordo com o *Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014)* e a Conta Intermediária de Governo (CIG), que segue as recomendações do manual *System of National Accounts 2008 (SNA 2008)*

⁴⁷ https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/476865/PFI_EFP_CIG/0c46426e-14fe-4574-b01c-63ab2278d338

destacando as similaridades e diferenças entre os dois sistemas estatísticos, e as formas de conciliar os dados em casos em que existem diferenças na apresentação dos dados.

12.4. Acordo de Cooperação Técnica com o IPEA

Com o objetivo de aprimorar a metodologia de apuração de estatísticas fiscais dos governos subnacionais, foi celebrado em 2013 o Acordo de Cooperação Técnica n.º 17/2013 entre o Tesouro Nacional e o IPEA. O trabalho promoveu o intercâmbio sistemático de informações contábeis e fiscais entre a STN e o IPEA, por meio da harmonização de conceitos, classificações e tratamentos estatísticos. Também foram realizadas avaliação e aprimoramento de bases de dados disponíveis, com cruzamento de informações provenientes de distintos relatórios fiscais dos entes subnacionais, desenvolvimento de metodologias estatísticas de verificação e checagem de dados, e aperfeiçoamento do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)⁴⁸.

Em relação à definição de metodologia, destaca-se o trabalho de aperfeiçoamento de base de dados de estatísticas de finanças públicas de Estados, Distrito Federal e Municípios em periodicidade trimestral. A metodologia desenvolvida no âmbito do acordo de cooperação tem como suas principais características o uso de técnicas estatísticas que: (i) estimem os valores de despesas e receitas da totalidade dos municípios; (ii) transformem os dados anuais em trimestrais; e (iii) estimem os trimestres recentes, enquanto os dados anuais ainda não são publicados. As principais técnicas utilizadas foram, respectivamente: (i) imputação de dados faltantes; (ii) desagregação temporal dos dados anuais em trimestrais; (iii) previsão contemporânea, estimando os dados de trimestres mais recentes enquanto a base anual não é publicada. O trabalho realizado representa importante instrumento de análise da situação econômico-fiscal dos governos subnacionais, à luz das melhores práticas internacionais.

12.5. Formalização dos Comitês Fiscais

Em 2015, com o objetivo de aumentar a governança e a interlocução entre as Coordenações e Subsecretarias do Tesouro Nacional na discussão sobre a política fiscal, com compartilhamento de conhecimento e responsabilidades, foram criados três comitês estratégicos. Esse arranjo institucional favorece, por sua estrutura, a integração entre as áreas, fazendo com que as discussões de política fiscal e a definição de estratégias sejam compartilhadas. Além disso, esses comitês auxiliam a Secretaria do Tesouro na tomada de decisões, e em última instância, o Ministério da Fazenda.

Em abril, foi criado o Comitê de Programação Financeira (CPF), sob a presidência da Subsecretaria de Política Fiscal (SUPOF). Com reuniões mensais, seu objetivo é a realização planejada da execução financeira com vistas ao cumprimento da meta fiscal. Integram o comitê quatro subsecretarias da STN, com participação regular de três coordenações. Entre os assuntos discutidos no âmbito do comitê, destacam-se:

- i) As políticas e as diretrizes para a elaboração, formulação e ajustes da programação e execução financeira do Governo Central; e
- ii) As programações financeiras mensal e anual, inclusive suas reavaliações.

Em setembro, por sua vez, foi criado o Comitê de Política Fiscal (COPOF), dirigido pela Subsecretaria de Planejamento e Estatísticas Fiscais (SUPEF). Com reuniões trimestrais, seu objetivo é o planejamento transparente de política fiscal de

⁴⁸ <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>

médio e longo prazo e a sustentabilidade fiscal. Integram o comitê cinco subsecretarias da STN, com participação regular de sete coordenações. Entre os assuntos discutidos no âmbito do comitê, destacam-se:

- i) Planejamento fiscal de médio (PPA, LDO) e longo prazo (dez ou mais anos);
- ii) Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) e Decretos de Programação Orçamentária e Financeira;
- iii) Medidas para prevenção de riscos fiscais e para a correção de desvios capazes de afetar o cumprimento da meta estabelecida na LDO; e
- iv) Medidas fiscais e seu impacto na sustentabilidade da dívida pública.

Por fim, em dezembro, foi criado o Comitê de Análise de Garantias (CGR), coordenado pela Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais (SURIN). Com reuniões mensais, seu objetivo é a determinação de diretrizes e análises de empréstimos com garantia da União para entes subnacionais e estaduais. Integram o comitê quatro subsecretarias da STN, com participação regular de nove coordenações. Entre os assuntos discutidos no âmbito do comitê, destaca-se a definição de um limite global consolidado para concessão de garantias, a ser apresentado à COFLEX⁴⁹, que seja compatível com as metas fiscais do setor público definidas na LDO da União.

Importante mencionar que, em janeiro de 2016, a STN instituiu o Comitê de Gerenciamento da Dívida Pública Federal (COGED). A criação do Comitê institucionalizou os procedimentos relativos ao planejamento e acompanhamento da gestão da Dívida Pública Federal (DPF). O COGED subsidia a atuação da STN para alcance dos principais objetivos da gestão da DPF, que são “suprir de forma eficiente as necessidades de financiamento do governo federal, ao menor custo no longo prazo, respeitando a manutenção de níveis prudentes de risco e, adicionalmente, buscando contribuir para o bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos”. Nas reuniões do Comitê são discutidos cenários econômicos e também o planejamento, a avaliação e a execução da estratégia de financiamento do Tesouro Nacional nos mercados doméstico e externo.

12.6. Convergência da Contabilidade Aplicada ao Setor Público aos Padrões Internacionais

O processo de aperfeiçoamento da contabilidade pública em âmbito mundial busca estabelecer normas que visam o controle e o registro de todos os elementos do patrimônio público, bem como de todos os atos e fatos que o afetam. Uma das referências nesse aperfeiçoamento é o conjunto de Normas Internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*), cuja edição se dá por meio da Federação Internacional de Contadores (*International Federation of Accountants – IFAC*).

Dentre os avanços recentes no Brasil no sentido da convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, se insere a tradução das IPSAS para o português, conduzida pelo Comitê Gestor da Convergência no Brasil, por meio de ação conjunta do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) com o Instituto dos Auditores

⁴⁹ Trata-se da Comissão de Financiamentos Externos, órgão colegiado da estrutura do Ministério do Planejamento, que discute e decide sobre a aprovação de pleitos de financiamentos externos dos órgãos ou entidades do setor público relativos a projetos com organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito.

Independentes do Brasil – Ibracon (tradutores oficiais no Brasil) e com a cooperação técnica da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da sua Subsecretaria de Contabilidade.

Segundo a edição traduzida das normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público:

“... As IPSASs representam as melhores práticas internacionais na elaboração de demonstrações contábeis por entidades do setor público. Em muitas jurisdições, a aplicação das exigências das IPSASs favorecerá a prestação de contas (accountability) e transparência das demonstrações contábeis preparadas por governos e suas agências.”

No processo de convergência no Brasil, cabe à STN a responsabilidade de identificar as necessidades de convergência, editar normativos, manuais, instruções de procedimentos contábeis e o Plano de Contas Nacional, objetivando a elaboração e publicação de demonstrações contábeis consolidadas, em consonância com os padrões internacionais. Assim, a STN edita periodicamente o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), que estabelece os procedimentos contábeis para toda a Administração Pública, e o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP)⁵⁰.

O processo de convergência acontece por meio da adesão do PCASP para todos os entes da federação e a publicação de todos os demonstrativos contábeis de acordo com o padrão internacional de contabilidade pública.

A grande mudança trazida pelas IPSAS à contabilidade do Setor Público no Brasil é o foco das demonstrações contábeis na evolução patrimonial. Esse enfoque faz com que todos os entes públicos adotem transformações conceituais e institucionais, com modernização de seus mecanismos de gestão. Essa evolução trará informações mais precisas sobre as transações e variações patrimoniais, permitindo a completa integração entre fluxos e estoques.

Uma das principais transformações para essa convergência é a contabilização de todos os ativos e passivos do setor público⁵¹, bem como a adoção do regime de competência tanto para as receitas quanto para as despesas públicas⁵². Esses aperfeiçoamentos fornecerão indicadores analíticos da gestão fiscal, dando maior clareza e precisão quanto à evolução e identificação dos elementos relativos às transações de governo e aos outros fluxos que explicam a variação do patrimônio líquido do setor público entre o início e o final de um exercício fiscal.

O Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP)

O Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), estabelecido pela Portaria STN nº 548/2015, objetiva a adoção, pela federação brasileira, de procedimentos de gestão contábil patrimonial alinhados aos padrões internacionais. Inserido no contexto de modernização do marco conceitual-normativo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP), o PIPCP representa avanço em relação aos ajustes já realizados⁵³. Dentre estes ajustes, destacam-se a implementação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP).

⁵⁰ Maiores informações podem ser encontradas no site do Tesouro Nacional, em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade>

⁵¹ Por exemplo, devem ser reavaliados e contabilizados todos os ativos fixos, inclusive os ativos de infraestrutura, além dos ativos intangíveis. Além das reavaliações dos ativos e contabilização dos valores dos ativos de infraestrutura, uma modernização importante refere-se à prática de depreciação, amortização e exaustão.

⁵² As transações de governo passam a ser contabilizadas no momento em que geram variações no patrimônio. No caso das receitas, estas serão registradas quando ocorrem as atividades, transações ou outros eventos que geram ao governo o direito de cobrar tributos e, de outro lado, no caso das despesas se registrarão no momento em que ocorrem as atividades, transações e outros eventos que geram para o governo o compromisso ou obrigação incondicional de realizar pagamento.

⁵³ Conforme diretrizes e prazos apresentados pela Portaria STN nº 634/2013.

O PIPCP consiste em um cronograma de adoção de determinados procedimentos contábeis, com vistas à consolidação das contas públicas e à validação de dados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)⁵⁴. Na elaboração do PIPCP foram consideradas a experiência nacional e internacional, o estabelecimento de uma lógica de gradualismo e a ampla participação dos mais diversos agentes relacionados à CASP.

A participação dos agentes envolvidos foi efetivada mediante reuniões, debates no âmbito do Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis (GTCON) e realização de consulta pública⁵⁵. A consulta pública relacionada ao PIPCP foi encerrada em 30 de junho de 2015 e recebeu amplas contribuições. A maioria dos participantes manifestou-se de acordo com a divisão proposta e os prazos estabelecidos e parte significativa das sugestões recebidas foi incorporada à versão final do PIPCP.

Tabela 27 - Quadro resumo dos prazos com obrigatoriedade dos registros contábeis, conforme estabelecido pela Portaria STN nº 548/2015

Procedimentos Contábeis Patrimoniais (de acordo com as regras das NBC TSP e do MCASP vigentes)	União	DF e Estados	Municípios com mais de 50 mil habitantes	Municípios com até 50 mil habitantes
1. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições (exceto créditos previdenciários), bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas e registro de obrigações relacionadas à repartição de receitas.	01/01/2017	01/01/2020	01/01/2021	01/01/2022
2. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos previdenciários, bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas.	01/01/2018	01/01/2020	01/01/2021	01/01/2022
3. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais créditos a receber (exceto créditos tributários, previdenciários e de contribuições a receber), bem como dos respectivos encargos, multas e ajustes para perdas.	Imediato	01/01/2017	01/01/2018	01/01/2019
4. Reconhecimento, mensuração e evidenciação da Dívida Ativa, tributária e não-tributária, e respectivo ajuste para perdas.	Imediato	Imediato	Imediato	Imediato
5. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das provisões por competência.	01/01/2018	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021
6. Evidenciação de ativos e passivos contingentes em contas de controle e em notas explicativas.	01/01/2018	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021
7. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável (exceto bens do patrimônio cultural e de infraestrutura).	Imediato	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021
8. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens de infraestrutura; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável.	01/01/2019	01/01/2022	01/01/2023	01/01/2024
9. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens do patrimônio cultural; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável (quando passível de registro segundo IPSAS, NBC TSP e MCASP).	01/01/2021	01/01/2022	01/01/2023	01/01/2024
10. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de empréstimos, financiamentos e dívidas contratuais e mobiliárias.	Imediato	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021
11. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados (ex.: 13º salário, férias, etc.).	Imediato	01/01/2017	01/01/2018	01/01/2019
12. Reconhecimento, mensuração e evidenciação da provisão atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos civis e militares.	Imediato	Imediato	Imediato	Imediato
13. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência.	Imediato	01/01/2016	01/01/2016	01/01/2016
14. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das demais obrigações por competência.	A ser definido em ato normativo específico.			

⁵⁴ O SICONFI é uma iniciativa da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para recebimento de informações contábeis, financeiras e fiscais dos Municípios, Estados, Distrito Federal e União. Para maiores informações, consultar o RTN de setembro de 2015.

⁵⁵ Participaram da consulta: Tribunais de Contas, Controladorias, Secretarias de Fazenda de Estados e Municípios, Órgãos de Representação de Classe, Academia, Prestadores de Serviços, Empresas de Desenvolvimento de Sistemas e Consultorias Contábeis.

Procedimentos Contábeis Patrimoniais (de acordo com as regras das NBC TSP e do MCASP vigentes)	União	DF e Estados	Municípios com mais de 50 mil habitantes	Municípios com até 50 mil habitantes
15. Reconhecimento, mensuração e evidenciação de softwares, marcas, patentes, licenças e congêneres, classificados como intangíveis e eventuais amortização, reavaliação e redução ao valor recuperável.	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021	01/01/2022
16. Outros ativos intangíveis e eventuais amortização e redução a valor recuperável.	A ser definido em ato normativo específico.			
17. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos investimentos permanentes, e respectivos ajustes para perdas e redução ao valor recuperável.	Imediato	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021
18. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos estoques.	01/01/2019	01/01/2021	01/01/2022	01/01/2023
19. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais aspectos referentes aos procedimentos patrimoniais estabelecidos nas IPSAS, NBC TSP e MCASP.	A ser definido em ato normativo específico.			

Fonte e elaboração: STN.

Conforme pode ser observado na tabela acima, optou-se pelo gradualismo na implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PCP), permitindo maior planejamento por parte dos entes federativos, orientação mais eficaz por parte da STN, além de permitir acompanhamento por parte dos órgãos de controle.

12.7. Tesouro Transparente

O Portal Tesouro Transparente (<http://www.tesourotransparente.gov.br>), lançado em 18 de dezembro de 2015 pela Secretaria do Tesouro Nacional, tem o objetivo de criar uma plataforma de ampla transparência, que torne disponíveis à sociedade brasileira - de forma simples e direta - os dados e informações que o Tesouro produz ou consolida. Pretende-se que sua utilização aumente a fiscalização dos recursos públicos por parte dos cidadãos e melhore a sua gestão, auxiliando os governos a cumprir sua missão.

No Portal, são disponibilizadas informações mais detalhadas sobre responsabilidade fiscal, execução orçamentária, haveres da União, contabilidade pública, dívida pública federal, transferências para estados e municípios, dentre outras. Entre elas, por exemplo, séries históricas de gastos sociais do Governo, como os relativos à previdência, educação, saúde, trabalho e emprego. Espera-se, assim, que o Portal Tesouro Transparente contribua para o debate sobre os dados e informações apresentadas e promova a geração, consolidação e difusão de conhecimentos acerca das políticas públicas.

Siglas e Abreviaturas

- a.a.:** ao ano
art.: artigo(s)
BB: Banco do Brasil S/A
BCB: Banco Central do Brasil
BCE: Banco Central Europeu
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAIXA: Caixa Econômica Federal
Cide: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIG: Conta Intermediária de Governo
CN: Congresso Nacional
Cofins: Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CPMF: Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CSLL: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DF: Distrito Federal
DPF: Dívida Pública Federal
DPFe: Dívida Pública Federal externa
DPMFi: Dívida Pública Mobiliária Federal interna
EFP: Estatística de Finanças Públicas
FBCF: Formação Bruta de Capital Fixo
FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FPE: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM: Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GFSM: Government Finance Statistics Manual
GFSY: Government Finance Statistics Yearbook
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFS: International Financial Statistics
IGP-DI: Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna
II: Imposto de Importação
INSS: Instituto Nacional do Seguro Social
IOF: Imposto sobre Operações Financeiras
INPC: Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPCA: Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados
IR: Imposto sobre a Renda
IRPJ: Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica
IRRF: Imposto sobre a Renda Retido na Fonte
ITR: Imposto Territorial Rural
LC: Lei Complementar
LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA: Lei Orçamentária Anual
LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social
LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal
MF: Ministério da Fazenda
MP: Medida Provisória
MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NFGC: Necessidade de Financiamento do Governo Central
PAC: Programa de Aceleração do Crescimento
PIB: Produto Interno Bruto
PIS/Pasep: Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PLDO: Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA: Projeto de Lei Orçamentária Anual
p.p.: ponto percentual
PROAGRO: Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
Proex: Programa de Financiamento às Exportações
Prorelit: Programa de Redução de Litígios Tributários
PSI: Programa de Sustentação do Investimento
RERCT: Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária
RFB: Receita Federal do Brasil
RGPS: Regime Geral de Previdência Social
RTN: Relatório do Tesouro Nacional
SCN: Sistema de Contas Nacionais
Selic: Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SOF: Secretaria de Orçamento Federal
SPE: Secretaria de Política Econômica
STN: Secretaria do Tesouro Nacional
TCU: Tribunal de Contas da União
TJLP: Taxa de Juros de Longo Prazo
TN: Tesouro Nacional
Var.: Variação