

# MONITOR FISCAL

Consultoria de Orçamentos,  
Fiscalização e Controle – SF

Consultoria de Orçamento e  
Fiscalização Financeira – CD



Novembro/2016 (Dados de Setembro/2016)



## Desempenho Fiscal

A União acumulou até setembro déficit primário de R\$ 95,1 bilhões, o maior da série histórica divulgada pelo Bacen. Embora sua trajetória aponte para o cumprimento da meta, o resultado evidencia o desequilíbrio fiscal das contas públicas. Para conter a expansão do gasto público, o PLDO para 2017 prevê limitação da despesa primária da União em linha com a PEC 241/2016 (PEC 55/2016 no SF), que propõe o Novo Regime Fiscal.

## A. RESULTADO PRIMÁRIO EM 2016

ESFERA	REALIZADO		LDO ORIGINAL	LDO ATUAL	
	EM SETEMBRO	ATÉ SETEMBRO	META DO ANO	META DO ANO	A REALIZAR
<b>Setor Público Consolidado</b>	-26,6	-85,5	30,6	-163,9	-78,4
União	-26,6	-95,1	24,0	-170,5	-75,4
Governo Central	-26,5	-94,5	24,0	-170,5	-76,0
Empresas Estatais	0,1	-0,6	0,0	0,0	0,6
Estados e Municípios	0,0	9,6	6,6	6,6	-3,0

R\$ bilhões

Fonte: Banco Central para a coluna de valores realizados. Metas extraídas da Lei 13.242/2015, conforme redação original e após alteração promovida pela Lei 13.291/2016.

Até setembro de 2016, o resultado primário da União foi deficitário em R\$ 95,1 bilhões, o maior déficit da série histórica divulgada pelo Banco Central, iniciada em 2002. No mês, o déficit foi de R\$ 26,6 bilhões.

A inexecução da meta anual original de superávit de R\$ 24,0 bilhões motivou o Poder Executivo a enviar ao Congresso Nacional, em março, proposta de alteração da LDO (PLN 1/2016), que, por meio do mecanismo de deduções, possibilitaria a ocorrência de déficit de até R\$ 96,6 bilhões. Em maio, o Executivo solicitou nova alteração da meta para déficit de R\$ 170,5 bilhões, tendo em vista a persistência do cenário de deterioração econômica. Referida proposta, aprovada pelo Congresso, resultou na Lei nº 13.291, de 25 de maio de 2016.

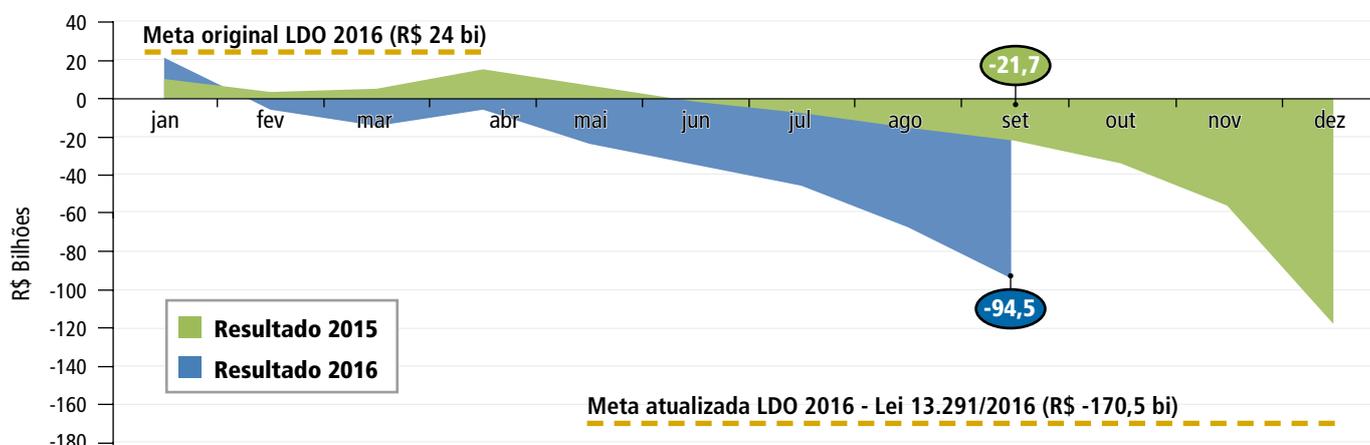
A projeção do mercado teve ligeira melhora em relação ao mês anterior, mas ainda aponta para desequilíbrio fiscal inferior à nova meta estipulada. Segundo o relatório Prisma Fiscal do Ministério da Fazenda de outubro, a mediana das expectativas de mercado indica déficit primário do governo central de R\$ 159,9 bilhões em 2016 (0,5 bilhão a menos de déficit do que o projetado anteriormente).

Ainda que compatíveis com a meta, elevados e recorrentes déficits fiscais podem comprometer o equilíbrio das contas públicas no longo prazo. Com o intuito de conter o crescimento do gasto público e recuperar a sustentabilidade do endividamento estatal, o governo enviou ao Congresso a PEC 241/2016 (PEC 55/2016 no SF), com a proposta de Novo Regime Fiscal (NRF), centrado na contenção do ritmo de crescimento da despesa primária total de Poderes e órgãos autônomos da União. Para 2017, esse limite equivaleria ao somatório das despesas primárias pagas em 2016 corrigido pela variação do IPCA deste mesmo ano. Para os anos seguintes, o limite seria o referente ao exercício imediatamente anterior corrigido pelo IPCA também do exercício anterior.

Mesmo com a PEC 241/2016 já tendo sido aprovada na Câmara e podendo sofrer alterações no Senado, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (PLN 2/2016), na forma do texto aprovado em 24/8/2016, já prevê a limitação global de despesas primárias da União para 2017 nos termos gerais do Novo Regime Fiscal.

## B. DESEMPENHO DO GOVERNO CENTRAL (2015-2016)

### Resultado primário acumulado no ano (2015 versus 2016)



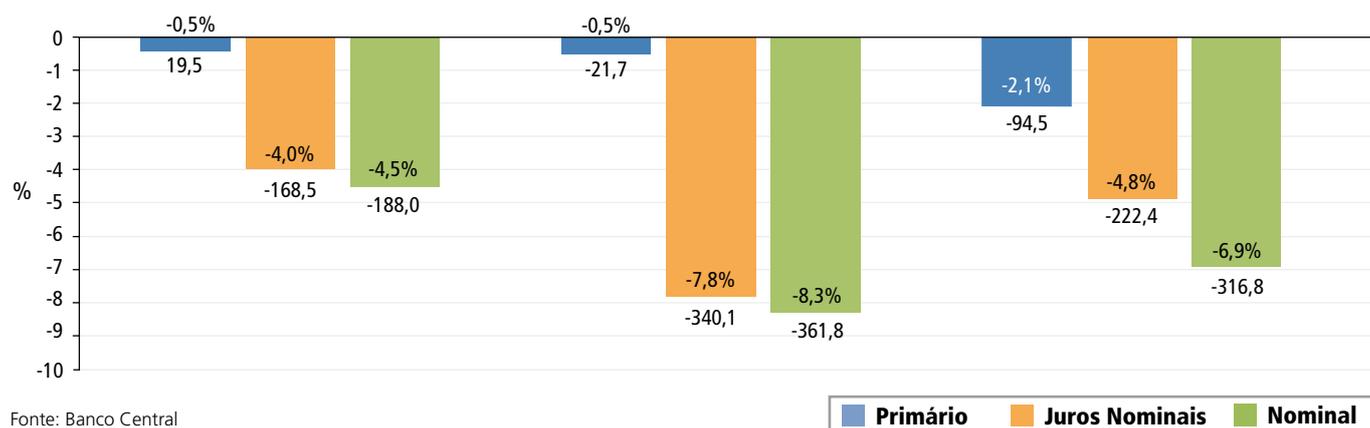
Fonte: Banco Central

Em setembro de 2016, o governo central – que abrange governo federal, INSS e Bacen, mas exclui as estatais federais – apresentou déficit primário de R\$ 26,5 bilhões, contra R\$ 6,9 bilhões no mesmo mês de 2015. Até setembro, o governo central acumulou resultado deficitário de R\$ 94,5 bilhões (2,1% do PIB), contra déficit de R\$ 21,7 bilhões (0,5% do PIB) em 2015.

É acentuada, portanto, a deterioração do resultado primário em 2016 relativamente a 2015, quando tal patamar de déficit foi observado apenas no final do ano.

## C. RESULTADOS FISCAIS DO GOVERNO CENTRAL (2014-2016)

### Resultados fiscais do governo central — Jan - Set (R\$ bilhões e % do PIB)



Fonte: Banco Central

O resultado nominal do governo central até setembro de 2016 foi deficitário em R\$ 316,8 bilhões (6,9% do PIB). Em 2015, o déficit acumulado no mesmo período havia sido de R\$ 361,8 bilhões (8,3% do PIB).

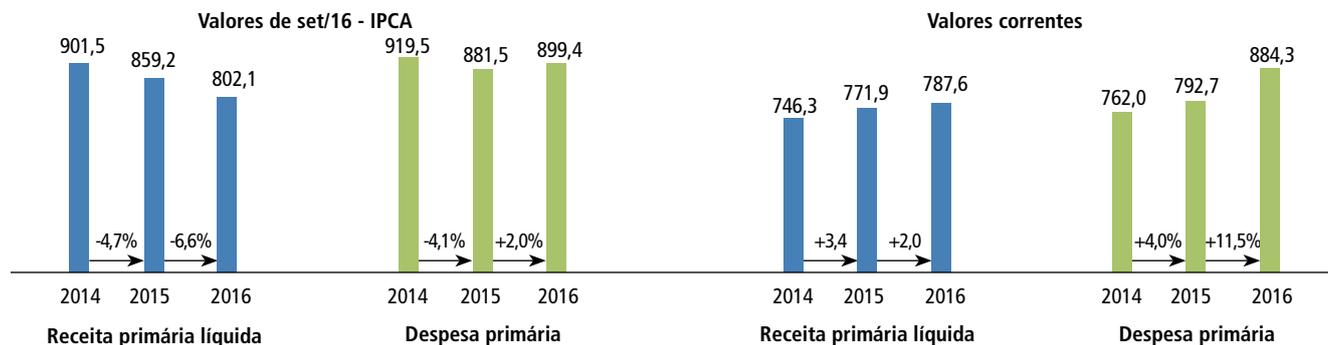
Essa melhora do resultado nominal é explicada pela redução dos juros nominais líquidos, que somaram R\$ 222,4 bilhões (4,8% do PIB) até setembro deste ano, contra R\$ 340,1 bilhões (7,8% do PIB) no mesmo período de 2015. A redução se deve, em grande medida, ao resultado favo-

rável de R\$ 73,3 bilhões nas operações de *swap* cambial até setembro de 2016.

Ainda assim, a manutenção de despesas elevadas com juros deve persistir ao longo do ano, tendo em vista o crescimento recente do estoque da dívida e o elevado nível das taxas de juros. O relatório de mercado Focus, de 28/10/2016, prevê inflação anual medida pelo IPCA de 6,9% em 2016, acima, portanto, do teto de 6,5% fixado para a meta do ano.

## D. RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL

### Receitas e despesas primárias — Jan - Set (R\$ bilhões)



Fonte: Tesouro Nacional

A receita primária líquida (receita primária total menos transferências obrigatórias aos demais entes) apresentou queda real de 6,6% até setembro de 2016, frente ao mesmo período do ano anterior. A despesa primária, por sua vez, teve aumento real no mesmo período de 2,0%.

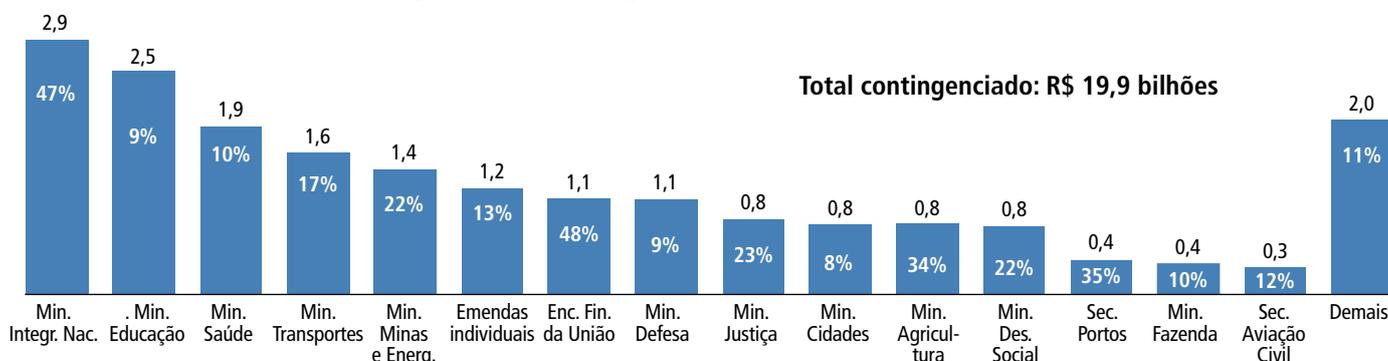
O principal componente da receita primária, constituído pelas receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal, tem sido fortemente impactado pela queda da atividade econômica e da massa salarial, tendo-se verificado uma queda real de 8,3% até setembro de 2016, comparativamente ao mesmo período de 2015. Os tributos que sofreram as maiores quedas no acumulado do ano foram: imposto de renda (-4,9%), Cofins (-7,5%), imposto de importação (-27,7%), IPI (-22,6%), além das contribuições para a Previdência Social (-6,7%). Esse desempenho negativo foi parcialmente compensado pelo aumento de R\$ 15,6 bilhões no recolhimento de receitas de concessões e permissões relativas a bônus de outorga oriundo do leilão de 29 usinas hidrelétricas no final de 2015.

Pelo lado da despesa, algumas rubricas contribuíram fortemente para o resultado primário deficitário, com expressivas elevações reais até setembro deste ano, frente a igual período de 2015, são elas: benefícios previdenciários (10,4%); abono e seguro desemprego (14,7%); subsídios, subvenções e Proagro (21,7%). Por outro lado, compensaram parcialmente o crescimento da despesa primária as reduções reais observadas nas despesas discricionárias (-6,2%), com Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha (-30,8%), com pessoal e encargos sociais (-2,7%) e na complementação da União ao FUNDEB (-16,8%).

Contudo, ressalta-se que o espaço para redução de discricionárias não mais se configura como opção para compensar o crescimento das despesas obrigatórias. A despesa discricionária de janeiro a setembro de 2016 (R\$ 194,0 bilhões) está em patamar inferior, em termos reais, ao registrado no mesmo período em 2012, quatro anos atrás (R\$ 202,3 bilhões).

## E. CONTINGENCIAMENTO DE DESPESAS DISCRICIONÁRIAS

### Despesas discricionárias contingenciadas por Órgão (em R\$ bilhões e % da dotação atual)



Fonte: Decretos nº 8.824/2016 e nº 8.864/2016 e Siga Brasil. Obs.: O percentual de contingenciamento sobre as emendas individuais de 13% foi calculado sobre o total autorizado na LOA 2016 (R\$ 9,0 bilhões). O montante de execução obrigatória, conforme disciplina a Constituição, é de 1,2% da RCL apurada em 2015 (R\$ 8,0 bilhões). Considerado este valor, o contingenciamento foi de R\$ 192,7 milhões (2%).

Até o 3º bimestre, como resultado da alteração da meta de resultado primário em maio de 2016 e do movimento das variáveis macroeconômicas, a necessidade de contin-

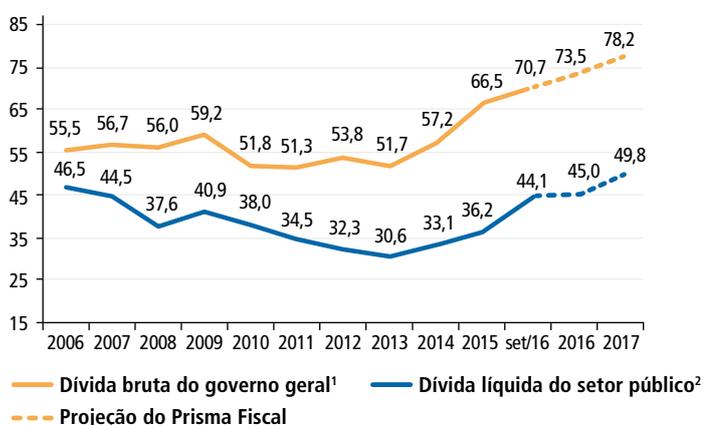
genciamento do Poder Executivo foi de R\$ 19,0 bilhões, ou 13,9% da dotação atualizada para despesas discricionárias até aquele período.

No 4º bimestre, o Poder Executivo informou ampliação de R\$ 1.722,2 milhões na estimativa da receita primária líquida para 2016, especialmente influenciada pela incorporação de montantes já declarados no Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária, relativo à repatriação de ativos. Pelo lado da despesa, identificou acréscimo líquido de despesas obrigatórias de R\$ 541,1 milhões. Como resultado, houve possibilidade de ampliação dos limites para empenho de R\$ 1.181,1 milhões para todos os poderes e órgãos, sendo R\$ 1.178,9 milhões para aquele poder.

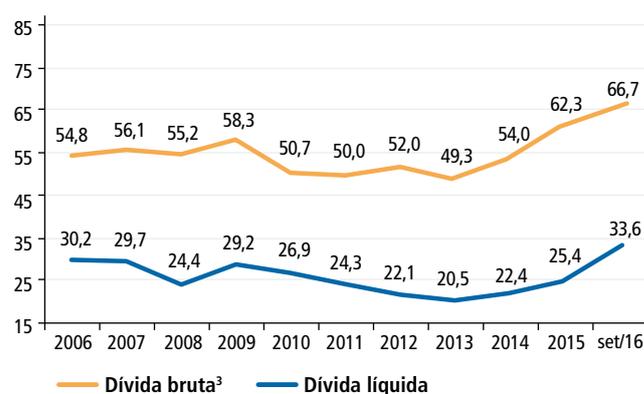
No entanto, o Poder Executivo ampliou apenas o limite para empenho relativo às emendas individuais (R\$ 67,6 milhões) e decidiu recompor a reserva financeira para absorção de riscos fiscais com o recurso restante (R\$ 1.111,3 milhões), sem alteração, portanto, dos demais limites divulgados no Decreto nº 8.824, de 29/7/2016. Com isso, o contingenciamento resultante foi de R\$ 19,9 bilhões, ou 14,5% da dotação atualizada de R\$ 137,9 bilhões para despesas discricionárias.

## F. ENDIVIDAMENTO DO SETOR PÚBLICO (% DO PIB)

**Setor público consolidado - 2006 a set/2016**



**Governo Federal - 2006 a set/2016**



Fonte: Banco Central, Prisma Fiscal e Relatório Focus. <sup>1</sup>A dívida bruta do governo geral abrange governos federal, estaduais e municipais e exclui Banco Central e empresas estatais. <sup>2</sup>A dívida líquida do setor público abrange governo geral, Banco Central e empresas estatais. <sup>3</sup>A dívida bruta do governo federal abrange: dívida mobiliária em mercado, operações compromissadas do Bacen, dívida bancária do governo federal, dívida assumida pela União em razão da Lei nº 8.727/93 e dívida externa do governo federal.

A dívida bruta do governo geral cresceu 4,2 p.p. até setembro de 2016 (ante dezembro de 2015) e atingiu 70,7% do PIB (R\$ 4,3 trilhões). O acréscimo no período foi influenciado pela elevação da Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional e das operações compromissadas do Banco Central, que corresponderam, respectivamente, a 47,5% e 17,6% do PIB, em setembro, frente a 44,7% e 15,5% do PIB em dezembro de 2015.

O crescimento recente do endividamento público é consequência da deterioração do resultado primário e da persistência do impacto dos juros no resultado nominal, ainda que, neste último caso, tenha havido melhora em relação ao período de janeiro a setembro de 2015. A conjunção desses fatores aumenta o risco de descontrole da dívida, a qual, segundo a mediana das expectativas contidas no Prisma Fiscal de setembro, deve alcançar 73,5% do PIB ao final deste ano e 78,2% do PIB em 2017.

A dívida líquida do setor público também manteve trajetória ascendente no ano, com ritmo mais acentuado em relação ao período de 2013 a 2015, tendo atingido 44,1% do PIB (R\$ 2,7 trilhões). A ampliação de 7,9 p.p. até setembro de 2016 é explicada principalmente pelos efeitos dos juros nominais, da variação cambial de 17% no período e do resultado primário.

Especificamente quanto ao governo federal (que exclui Banco Central e empresas estatais), o endividamento bruto cresceu 4,4 p.p. até setembro e alcançou 66,7% do PIB (R\$ 4,1 trilhões). Por sua vez, a dívida líquida federal cresceu 8,2 p.p. no período e chegou a 33,6% do PIB (R\$ 2,1 trilhões). Dessa forma, mesmo com a recente alteração das metas fiscais constantes da LDO 2016 (por força da Lei nº 13.291/2016), o montante da dívida líquida do governo federal já se encontra acima do previsto nessa lei para o final do exercício (R\$ 1,87 trilhão).

### ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados**  
 Diretor: Ricardo Alberto Volpe  
<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal>  
 Tel: (61) 3216-5100 | [conof@camara.gov.br](mailto:conof@camara.gov.br)

**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal**  
 Diretor: Luiz Fernando de Mello Perezino  
<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento>  
 Tel: (61) 3303-3318 | [monitor.fiscal@senado.leg.br](mailto:monitor.fiscal@senado.leg.br)

### EQUIPE TÉCNICA

Aritan Borges Maia, Arthur Falcão Freire Kronenberger, Daniel Veloso Couri, Ingo Antonio Luger, Júlia Alves Marinho Rodrigues, Maria Emília Miranda Pureza, Paulo Roberto Simão Bijos

**Formatação:** Secretaria de Comunicação Social – Senado Federal | **Impressão:** Secretaria de Editoração e Publicações – Senado Federal