

Ministro da Fazenda  
Henrique de Campos Meirelles  
Secretário-Executivo  
Eduardo Refinetti Guardia

Secretária do Tesouro Nacional  
Ana Paula Vitali Janes Vescovi  
Secretário Adjunto do Tesouro Nacional  
Otavio Ladeira de Medeiros

Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal  
Pedro Jucá Maciel

Coordenador-Geral de Estudos Econômico-Fiscais  
Felipe Palmeira Bardella  
Coordenador de Estudos Econômico-Fiscais  
Alex Pereira Benício

Coordenador-Geral de Planejamento e Riscos Fiscais  
Daniel de Araújo e Borges  
Coordenador de Planejamento e Riscos Fiscais  
Cristiano Beneduzi

Equipe Técnica:

**Coordenação Geral de Estudos  
Econômico-Fiscais:**

Artur Henrique da Silva Santos  
Carlos Renato de Melo Castro  
Diego Oliveira Faria  
Eduardo Brandão Curi  
Flavia Fernandes Rodrigues Barbosa  
Rafael Perez Marcos  
Rodrigo de Castro Luz

**Coordenação-Geral de  
Planejamento e Riscos Fiscais:**

Marcus Lima Franco  
Marcus Vinícius Magalhães de Lima  
Pedro Padilha Pontes  
Thayssa Mendes Tavares Pena  
Tiago Sbardelotto

**Assessoria Especial:**

Adonias Evaristo da Costa Filho  
Jose Pedro Bastos Neves  
Viviane Aparecida da Silva Varga

**Coordenação-Geral das Relações e  
Análise Financeira dos  
Estados e Municípios**

Acauã Brochado  
Felipe Soares Ludovice  
Gabriela Guerra de Queiroz  
Itanielson Dantas Silveira Cruz  
Laércio Marques da Afonseca Júnior  
Paulo Ernesto Monteiro Gomes

Arte  
Assessoria de Comunicação Social (ASCOM/Tesouro Nacional)

Projeto Gráfico e Diagramação - Viviane Barros  
Estagiários de Criação - Fran Assis e Márcio Costa

Informações  
Telefone (061) 3412-1843  
Correio eletrônico [ascom@tesouro.gov.br](mailto:ascom@tesouro.gov.br)

Disponível em: [www.tesouro.gov.br](http://www.tesouro.gov.br)

É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte

Última alteração: 26/03/2018

*Secretaria do Tesouro Nacional*

# Relatório Fiscal do Tesouro Nacional

2017

## Lista de Gráficos e Figuras

Gráfico 1 - Receita Administrada pela RFB – Média Móvel de 12 meses - R\$ bilhões a preços de janeiro de 2018 .....	10
Gráfico 2 – Arrecadação Líquida para o RGPS – Média Móvel de 12 meses - R\$ bilhões a preços de janeiro de 2018 .....	10
Gráfico 3 - Receita Líquida do Governo Central – Realizado vs. Programado – R\$ bilhões .....	13
Gráfico 4 - Receita Líquida – R\$ bilhões a preços de dezembro de 2017 e % do PIB.....	14
Gráfico 5 - Despesa do Governo Central – Realizada vs. Programada – R\$ bilhões .....	17
Gráfico 6 - Despesa Real – R\$ bilhões a preços de dezembro de 2017 e em % do PIB.....	18
Gráfico 7 - Receita Líquida, Despesa e Resultado Primário do Governo Central - % do PIB.....	21
Gráfico 8 - Resultado Primário dos Governos Regionais - % do PIB.....	24
Gráfico 9 - Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG).....	26
Gráfico 10 - Resultado Nominal do Governo Central - acumulado em 12 meses - % do PIB.....	27
Gráfico 11 - Resultado Nominal do Setor Público - % do PIB.....	28
Gráfico 12 - Fatores Condicionantes da Variação do Endividamento Líquido - % do PIB .....	29
Gráfico 13 - TJLP real e expectativas de inflação (2004-2017).....	35
Gráfico 14- NTN-B de 5 anos e expectativas de inflação (2004-2017).....	36
Gráfico 15 - Redução da Taxa Selic e Despesa Anual com Juros da Dívida Bruta .....	37
Gráfico 16 - Evolução da remuneração dos Fundos Públicos com o surgimento da TLP .....	38
Gráfico 17 - Efeito Esperado do Diferencial de Juros TJLP x TLP sobre fontes de fundos públicos, a valor presente – R\$ bilhões .....	40
Gráfico 18 - Evolução do Perfil de rigidez (2001 - 2016) – Conceito Ampliado – % Despesas Rígidas.....	47
Gráfico 19 - Indicadores de Rigidez Agregados em Proporção das Receitas Recorrentes - % RCC.....	49
Gráfico 20 - Indicadores de Rigidez Agregados em Proporção do Produto Interno Bruto (% PIB) .....	50
Gráfico 21 - Desonerações e Gastos Tributários Instituídos (2010 - 2017).....	55
Gráfico 22 - Gastos Tributários Instituídos (2010 - 2017) - % do Total .....	59
Gráfico 23 - Estimativas de Despesa pela Portaria MEC nº 505/2010 e pelas renegociações com as instituições financeiras (2010-2014) - R\$ bilhões.....	66
Gráfico 24 – Suspensão de Dívidas no Regime de Recuperação Fiscal do Rio de Janeiro – R\$ bilhões .....	70
Figura 1 – Dimensões possíveis para a classificação das obrigações governamentais conforme sua rigidez .....	45
Figura 2 - Hierarquia Legal e Benefícios Fiscais.....	53

## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Arrecadação – R\$ bilhões a preços de dezembro de 2017.....	11
Tabela 2 - Receita Administrada pela RFB ajustada – R\$ bilhões a preços de dezembro de 2017 .....	12
Tabela 3 - Anos com Redução Real de Despesa – Variação em relação ao Ano Anterior – 1997 a 2017 .....	15
Tabela 4 – Reajuste Salarial Acumulado - carreiras com reajuste dado pela lei nº 13.327/2016.....	15
Tabela 5 - Variação Anual Real das Despesas em relação ao Ano Anterior – 1998 a 2017 .....	18
Tabela 6 - Resumo da Variação Anual Real das Despesas e PIB Real – Períodos de 10 e 20 anos (1997/2017 e 2007/2017) .....	19
Tabela 7 - Detalhamento das Despesas Sujeitas ao Teto - R\$ milhões.....	20
Tabela 8 - Variação das previsões de Receita, Transferências e Despesas - R\$ bilhões .....	22
Tabela 9 - Resultado Primário do Governo Central acima e abaixo da linha - R\$ bilhões .....	24
Tabela 10 - Ciclos de alta da Selic desde a instituição do regime de metas para inflação.....	34
Tabela 11 - Encargos Financeiros dos Fundos Constitucionais (% a.a.)* .....	41
Tabela 12 – Classificação das despesas primárias.....	45
Tabela 13 - Evolução dos Indicadores Agregados de Rigidez das Despesas (2001 – 2017) – como % da Despesa Primária, da Receita Recorrente e do PIB .....	48
Tabela 14 - Cenários do Indicador de Rigidez Agregado (Conceito Estendido) em 2017 (% RRC) .....	52
Tabela 15 - Evolução dos Gastos Tributários (2007 – 2017) - R\$ Bilhões, % Arrecadação, % PIB.....	54
Tabela 16 - Principais Gastos Tributários Instituídos ou Ampliados (2010 – 2017) - R\$ Milhões.....	56
Tabela 17 - Participação dos Programas de Gasto Tributário (2017) - R\$ Bilhões e % do Total.....	57
Tabela 18 - Categorização dos Gastos Tributários .....	58
Tabela 19 - Classificação dos Principais Programas de Gasto Tributário .....	60
Tabela 20 - Despesas Primárias com o Programa de Financiamento Estudantil - R\$ milhões.....	65
Tabela 21 - Indicadores do Regime de Recuperação Fiscal – 2017 .....	68
Tabela 22 - Composição da Classificação da Capacidade de Pagamento (CAPAG) de Estados, DF e Municípios.....	73
Tabela 23 – Histórico da Classificação CAPAG dos Estados .....	74
Tabela 24 - Adesão ao Novo PAF .....	77

## Apresentação

Pelo terceiro ano consecutivo o Tesouro Nacional publica o seu Relatório Fiscal, que tem por objetivo principal levar à sociedade informações que auxiliam o entendimento sobre as finanças públicas. Ao tratar o tema com linguagem mais acessível, busca-se democratizar o acesso à informação e permitir avaliações que fomentem debates substanciados e legítimos sobre o tema.

Para tal, o Relatório analisa a evolução das diversas receitas e despesas primárias do Governo Central, assim como do resultado primário e do endividamento do Setor Público. De forma complementar, este relatório traz análise de importantes avanços em temas de política fiscal ocorridos em 2017 e que contaram com a participação ativa do Tesouro Nacional, além de avaliação de temas que merecem a atenção de analistas de política fiscal. Este ano, o Relatório foi renomeado para “Relatório Fiscal do Tesouro Nacional”, de forma a enfatizar seu objetivo de apresentar à sociedade o desenvolvimento das contas públicas e de tópicos associados à política fiscal.

Espera-se que, a partir deste relatório, o leitor adquira conhecimento dos desafios fiscais enfrentados em 2017, assim como dos que ainda demandam enfrentamento. Para alcançar esse objetivo, o relatório está estruturado em seis capítulos. Enquanto o primeiro faz uma análise do histórico fiscal, com ênfase no ano de 2017, os demais capítulos abordam, cada um, tema específico. Assim, o Capítulo 2 trata da TLP, em especial o impacto fiscal imediato de sua aprovação, o ganho de transparência e de eficiência da política monetária gerado pela instituição desta nova taxa e a expectativa de redução dos subsídios implícitos ao longo do tempo. Já o Capítulo 3 apresenta uma análise da elevada Rigidez Orçamentária do Governo Federal, com proposta de indicadores que possam mensurá-la. O Capítulo 4 contempla uma avaliação dos Gastos Tributários do Brasil, com uma análise de seu perfil e evolução recente. O Capítulo 5 apresenta a nova regulação dada ao FIES resultado do esforço de manter o programa, ao mesmo tempo em que reduz os seus riscos fiscais. E, por fim, o Capítulo 6 apresenta os aperfeiçoamentos no Relacionamento federativo realizados em 2017, com destaque para o Regime de Recuperação Fiscal.

Com periodicidade anual, este relatório será publicado até o dia 30 de março de cada ano e contemplará, além de análise da evolução fiscal recente, a avaliação do Tesouro Nacional acerca de temas relevantes para o aperfeiçoamento da política fiscal.

## Mensagem da Secretária do Tesouro Nacional

Por meio deste Relatório, que completa três anos, o Tesouro Nacional realiza análise das contas públicas referentes ao ano de 2017, com ênfase em seus aspectos fiscais, relatando os eventos mais importantes que afetaram as finanças públicas do governo. O ano de 2017 se apresentou como um período de retomada da atividade econômica, após dois anos de forte recessão. O PIB cresceu 1% em termos reais e o déficit primário do Setor Público alcançou R\$ 110,6 bilhões, bem inferior ao máximo definido na LDO 2017 (déficit de R\$ 163,1 bilhões).

A atuação do Tesouro Nacional na condução da política fiscal foi mais uma vez pautada pela defesa da responsabilidade fiscal, pelo zelo ao equilíbrio das contas públicas e pelo compromisso com a transparência fiscal. Nesse sentido, a execução orçamentária e financeira do ano de 2017 foi marcada por dois períodos distintos.

De janeiro a julho de 2017 a execução financeira foi condicionada por forte frustração de receitas recorrentes, pela presença de riscos fiscais associados à projeção de receitas extraordinárias e por menor pressão fiscal decorrente da reorganização das contas públicas ocorrida em 2016. Nesses primeiros sete meses do ano, os Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas do Governo Federal e os respectivos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira implementaram ajustes nos limites de empenho e pagamento dos órgãos da administração federal para viabilizar o cumprimento da meta fiscal. Esses ajustes foram operacionalizados por meio da revisão de contratos, do corte de gastos e de outras medidas de economia. Apesar desses ajustes, a projeção de receitas e despesas demonstrou necessidade de envio ao Congresso Nacional de proposta de ampliação da meta de déficit primário em R\$ 20 bilhões, a qual foi aprovada em setembro.

Por outro lado, a confirmação de recuperação das receitas recorrentes a partir de agosto, impulsionada pela maior retomada da atividade econômica observada nos últimos meses do ano, e pela gestão adequada dos riscos fiscais associados às receitas extraordinárias no final do ano possibilitaram a ampliação dos limites de empenho e pagamento no segundo semestre, sem comprometer a nova meta.

Ao final do ano, não obstante as projeções apontarem para um resultado fiscal próximo da meta, a execução financeira ficou bem abaixo do programado em decorrência do esforço de contenção de gastos pelos órgãos, da racionalização na concessão de subsídios e da revisão de cadastro de programas.

Em uma análise fiscal mais ampla, para além do resultado primário, destacamos a participação do Tesouro Nacional na aprovação de importantes medidas legislativas ao longo de 2017, as quais contribuem para o processo de consolidação fiscal, essencial para a estabilização da economia.

Destaque-se a aprovação pelo Congresso Nacional, em setembro de 2017, da nova Taxa de Longo Prazo (TLP), em substituição à antiga TJLP, que passará a ser usada para remunerar os recursos do Fundo da Marinha Mercante e do Fundo de Amparo ao Trabalhador, bem como os empréstimos da União ao BNDES. Dessa forma, esses recursos passarão a ser remunerados por taxas compatíveis com o custo de captação da União, reduzindo o subsídio creditício a eles associados, o que reverterá a tendência de crescimento dos subsídios da União observada nos últimos anos.

Outra medida importante para equacionar as finanças públicas dos estados com grave desequilíbrio financeiro, sem prejudicar o fornecimento dos serviços públicos, foi a aprovação do Regime de Recuperação Fiscal (RRF). O RRF fornece aos estados que optarem por aderir ao regime os instrumentos para o ajuste de suas contas, por meio da postergação dos pagamentos de suas despesas com dívida, conjugada com um programa de ajuste fiscal que garanta o seu reequilíbrio no médio prazo. Dessa forma, o RRF complementa e fortalece a Lei de Responsabilidade Fiscal, que não trazia até então previsão para o tratamento de graves desequilíbrios fiscais sem penalizar sobremaneira o fornecimento de serviços públicos.

Ressalte-se ainda a reformulação do Programa FIES, que se iniciou com a evidenciação do custo do programa no resultado primário do Tesouro Nacional, ampliando a transparência e os mecanismos de controle dessa despesa, e culminou com a aprovação da MP 785/2017, que alterou as regras de funcionamento e de governança do programa, tornando-o mais sustentável em termos fiscais.

O ano de 2017 também foi o primeiro ano de vigência do Novo Regime Fiscal (NRF), implementado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabelece uma trajetória sustentável para as despesas primárias federais nos próximos 20 anos. O teto de gastos foi cumprido por todos os órgãos e Poderes em 2017. Mais importante, o NRF provocará uma mudança estrutural importante na evolução da despesa pública, haja vista que, desde a Constituição de 1988, a despesa primária do governo central como proporção do PIB apresenta tendência de crescimento que precisa ser revertida nas próximas duas décadas.

Nesse sentido, o Brasil necessita de um ajuste gradual de longo prazo de cerca de 5 p. p. de PIB para garantir a sustentabilidade da dívida pública e assegurar o crescimento sustentado da economia. Esse ajuste requer disciplina dos gestores públicos e apoio da sociedade, e somente será alcançado com aprovação de reformas fiscais estruturais.

O Tesouro Nacional tem contribuído ativamente com esta agenda de reformas. A principal delas é a Reforma da Previdência, que visa readequar o sistema previdenciário nacional com a evolução demográfica da população brasileira. O gasto previdenciário é um dos que mais crescem dentre as despesas obrigatórias, em decorrência do acelerado processo de envelhecimento da sociedade e da política de valorização real do salário mínimo. É preciso modernizar e ajustar as regras desse sistema, para garantir sua continuidade no futuro.

A Reforma da Previdência é necessária não somente para cumprir a trajetória de teto de gastos, mas principalmente para viabilizar a sustentabilidade fiscal no longo prazo no Brasil, sem que o espaço fiscal de áreas prioritárias, como educação, saúde, segurança e investimentos públicos, seja consumido pela elevação das despesas com aposentadorias e pensões.

Além da Reforma da Previdência, está tramitando no Congresso Nacional o projeto de Nova Lei de Finanças. Trata-se de uma nova legislação que aborda todas as etapas do planejamento, da elaboração e da execução do orçamento, da contabilidade pública e do controle. O planejamento e avaliação dos diversos programas governamentais aumentam a eficiência da gestão pública, a partir da análise de custos e da capacidade dos programas cumprirem seus objetivos.

Em suma, o país enfrenta um cenário desafiador para promover a consolidação fiscal estrutural e viabilizar o crescimento sustentável da economia, e a Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central da gestão das despesas no Governo Federal, seguirá contribuindo com a sociedade brasileira nos próximos anos, mantendo intacto o compromisso com sua missão institucional de zelar pelo equilíbrio das contas públicas, pela a transparência fiscal e pela qualidade do gasto público.

**Ana Paula Vescovi**

Secretária do Tesouro Nacional

# Índice

Lista de Gráficos e Figuras .....	2
Lista de Tabelas .....	3
Apresentação .....	4
Mensagem da Secretária do Tesouro Nacional.....	5
Índice .....	8
<b>1 Histórico econômico fiscal .....</b>	<b>10</b>
1.1 Receitas do Governo Central .....	10
1.1.1 Receita líquida realizada vs. programada.....	13
1.1.2 Evolução Recente .....	14
1.2 Despesas do Governo Central.....	14
1.2.1 Despesa realizada vs. programada.....	16
1.2.2 Evolução Histórica .....	17
1.2.3 Novo Regime Fiscal .....	19
1.3 Resultado Primário do Governo Central .....	21
1.4 Resultados Primário e Nominal e Endividamento do Setor Público – Estatísticas abaixo da linha .....	23
1.4.1 Resultado Primário do Governo Central .....	23
1.4.2 Resultado Primário de Estados e Municípios .....	24
1.4.3 Endividamento do Setor Público e Resultado Nominal.....	25
<b>2 TLP – Redução nos subsídios implícitos e alteração nos Fundos Constitucionais .....</b>	<b>30</b>
2.1 Benefícios.....	32
2.1.1 Previsibilidade e transparência .....	32
2.1.2 Fomento ao mercado de capitais.....	32
2.1.3 Aumento da eficácia da política monetária, que tende a se refletir na redução das despesas de juros da dívida pública .....	33
2.1.4 – Aumento da rentabilidade dos Fundos Públicos e redução dos subsídios implícitos nos empréstimos concedidos com estes recursos .....	37
2.2 Implicações para os Fundos Constitucionais de Financiamento .....	41
2.3 Considerações Finais.....	42
Referências.....	43
<b>3 A rigidez orçamentária no Brasil .....</b>	<b>44</b>
3.1 Proposta de Indicadores de Rigidez da Despesa Pública .....	44
3.2 Perfis de Rigidez .....	46
3.3 Indicadores de Rigidez Agregados .....	47
3.4 Implicações do Gastos Tributários para a Rigidez .....	51
<b>4 Avaliação dos Gastos Tributários .....</b>	<b>53</b>
4.1 Evolução Recente.....	54
4.2 Perfil dos Gastos Tributários.....	57

4.3	Conclusão.....	60
<b>5</b>	<b>Fies – Nova regulação e impacto fiscal .....</b>	<b>62</b>
5.1	Nova Regulamentação.....	62
5.2	Mudança na apuração do resultado primário .....	64
5.3	Avanços Adicionais .....	65
<b>6</b>	<b>Aperfeiçoamento no Relacionamento Federativo .....</b>	<b>67</b>
6.1	Regime de Recuperação Fiscal.....	67
6.1.1	Condições para adesão .....	67
6.1.2	Prerrogativas do RRF .....	70
6.1.3	Vedações ao Estado e Supervisão .....	71
6.2	Capacidade de Pagamento (CAPAG) de Estados, Distrito Federal e Municípios .....	72
6.3	Novo PAF .....	75

# 1 Histórico econômico fiscal

## 1.1 Receitas do Governo Central

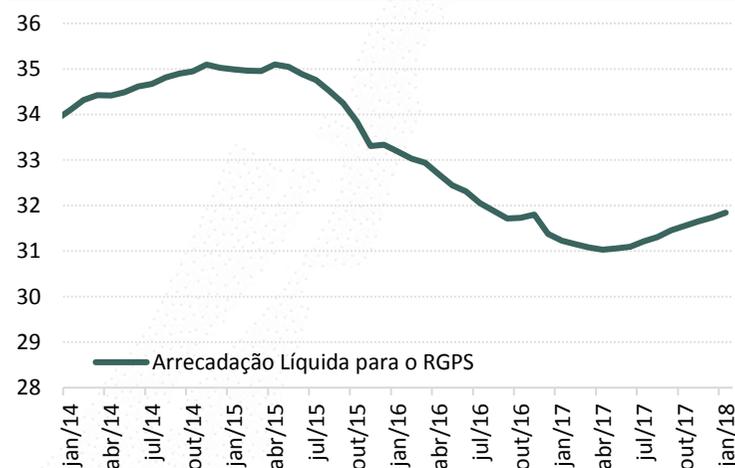
Em 2017 observou-se recuperação da arrecadação do Governo Central, condicionada pela retomada da atividade econômica, principalmente no segundo semestre do ano. A receita líquida total do Governo Central fechou 2017 com crescimento real de 2,5% relativamente ao ano anterior, sendo notória a inflexão no comportamento da receita administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) e da arrecadação líquida do RGPS<sup>1</sup> a partir de agosto.

Gráfico 1 - Receita Administrada pela RFB – Média Móvel de 12 meses - R\$ bilhões a preços de janeiro de 2018



Fonte: Tesouro Nacional.

Gráfico 2 – Arrecadação Líquida para o RGPS – Média Móvel de 12 meses - R\$ bilhões a preços de janeiro de 2018



Fonte: Tesouro Nacional.

Tomando-se o ano fechado, a receita administrada pela RFB registrou queda de 1,5%. No entanto, essa queda é integralmente explicada por eventos não recorrentes registrados em 2016 (programa de repatriação de recursos – RERCT) e em 2017 (programa de regularização tributária – PRT/PERT). Excluindo-se esses efeitos, registrou-se crescimento real de 1,4% na receita administrada, condizente com a recuperação econômica observada.

<sup>1</sup> Aumento de 1,2% em termos reais no ano, devido principalmente ao crescimento de 2,7% da massa salarial no período de dezembro de 2016 a novembro de 2017.

Destaca-se ainda o aumento de 22,1% nas receitas não administradas em decorrência, em grande medida, dos ingressos não recorrentes de concessões e permissões de usinas hidrelétricas, aeroportos e blocos de exploração de petróleo ocorridos do final do exercício<sup>2</sup>.

Tabela 1 - Arrecadação – R\$ bilhões a preços de dezembro de 2017

Discriminação	2016	2017	Var. (%)
<b>Receita Total</b>	<b>1.379,78</b>	<b>1.401,99</b>	<b>1,6%</b>
<b>Receita Administrada pela RFB</b>	<b>860,22</b>	<b>847,38</b>	<b>-1,5%</b>
Imposto de Importação	32,95	32,87	-0,2%
IPI	44,36	48,66	9,7%
Imposto de Renda	358,05	344,83	-3,7%
IOF	35,45	35,47	0,1%
COFINS	214,79	238,79	11,2%
PIS/PASEP	56,57	63,38	12,0%
CSLL	71,76	76,77	7,0%
CIDE Combustíveis	6,31	5,91	-6,3%
Outras	39,97	0,7011	-98,2%
<b>Incentivos Fiscais</b>	<b>-0,1684</b>	<b>-1,38</b>	<b>719,0%</b>
<b>Arrecadação Líquida para o RGPS</b>	<b>375,40</b>	<b>379,74</b>	<b>1,2%</b>
<b>Outras Receitas</b>	<b>144,33</b>	<b>176,24</b>	<b>22,1%</b>
Concessões e Permissões	23,32	32,24	38,3%
Dividendos e Participações	2,97	5,60	88,9%
CPSS do Servidor	12,97	13,89	7,1%
Cota-Parte de Compensações Financeiras	24,43	36,58	49,7%
Receitas Próprias (fontes 50, 81 e 82)	15,07	13,65	-9,4%
Contribuição do Salário Educação	20,52	20,39	-0,6%
Complemento para o FGTS (LC nº 110/01)	5,90	5,28	-10,5%
Operações com Ativos	0,80	1,14	42,1%
Demais Receitas	38,36	47,48	23,8%

<sup>2</sup> A arrecadação de cota-parte de compensações financeiras pela exploração de recursos naturais da União cresceu 49,7% em relação a 2016, devido, em grande parte, ao aumento na produção e no preço internacional do petróleo. A arrecadação de concessões e permissões cresceu 38,3%, em decorrência principalmente dos seguintes eventos: concessões de energia elétrica (R\$ 12,9 bilhões); bônus de assinatura de leilões de petróleo (R\$ 10,0 bilhões); e contribuições referentes às outorgas aeroportuárias (R\$ 8,3 bilhões). A receita com dividendos e participações aumentou 88,9%, principalmente devido ao pagamento de R\$ 3,4 bilhões em dividendos feito pelo BNDES ao longo do ano. Destaca-se, por fim, a receita de R\$ 11,0 bilhões com a devolução ao Tesouro Nacional dos recursos destinados a precatórios cujos credores permaneceram inertes dois anos após a realização dos depósitos.

Discriminação	2016	2017	Var. (%)
<b>Transferência por Repartição de Receita</b>	<b>237,64</b>	<b>231,67</b>	-2,5%
<b>Receita Líquida</b>	<b>1.142,14</b>	<b>1.170,32</b>	2,5%

Fonte: Tesouro Nacional.

Outro fator que deve ser considerado na análise da evolução da receita administrada é a reclassificação feita pela RFB dos estoques de parcelamentos especiais de diversos anos, os quais foram classificados na categoria devida apenas em 2017. O valor total reclassificado, R\$ 27,8 bilhões, foi direcionado principalmente às contas da Cofins, do PIS/PASEP e da CSLL, prejudicando a comparação intertemporal dessas rubricas<sup>3</sup> cuja variação não pode ser creditada apenas ao dinamismo econômico, mas também a este evento não-recorrente.

A análise da variação da receita administrada excluindo-se os referidos fatores não recorrentes e os efeitos da reclassificação dos parcelamentos de anos anteriores permite visualizar o desempenho positivo dos principais tributos relacionados à atividade econômica<sup>4</sup>:

Tabela 2 - Receita Administrada pela RFB ajustada – R\$ bilhões a preços de dezembro de 2017

Discriminação	2016	2017	Var. (%)
<b>Receita Adm. após ajustes</b>	<b>811,78</b>	<b>823,40</b>	<b>1,4%</b>
Imposto de Importação	32,95	32,78	-0,5%
IPI	44,36	48,26	8,8%
Imposto de Renda	333,83	341,05	2,2%
Pessoa Física	32,01	32,49	1,5%
Pessoa Jurídica	116,41	117,25	0,7%
Retido na Fonte	185,42	191,31	3,2%
IOF	35,45	35,19	-0,7%
COFINS	214,79	219,72	2,3%
PIS/PASEP	56,57	58,52	3,5%
CSLL	71,76	70,85	-1,3%
CIDE Combustíveis	6,31	5,91	-6,3%
Outras	15,76	11,12	-29,4%

Fonte: Tesouro Nacional.

<sup>3</sup> Não houve alteração do total arrecadado, uma vez que a distribuição dos R\$ 27,8 bilhões nessas contas foi contrabalanceada pela subtração do mesmo montante na categoria 'outras'.

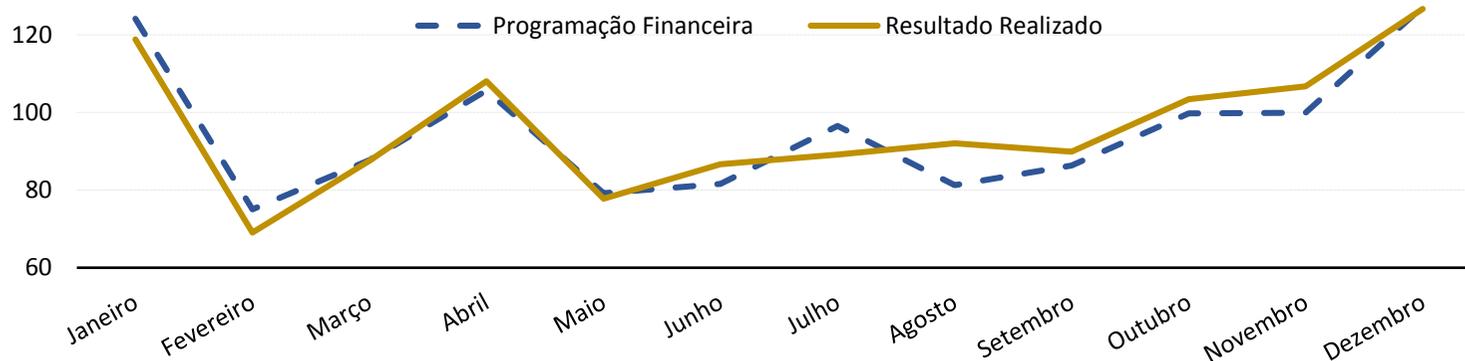
<sup>4</sup> Tabela com os lançamentos mensais de 2016 e 2017 das receitas com a identificação dos itens não recorrentes e sem a reclassificação está disponível no histórico do Resultado do Tesouro Nacional relativo a dezembro de 2017.

Adicionalmente, destaca-se que o comportamento da receita é influenciado pela evolução dos gastos tributários, que são despesas públicas indiretas realizadas normalmente por meio da concessão de benefícios fiscais que resultam em redução da arrecadação. Apenas em 2017, os gastos tributários corresponderam a R\$ 275,9 bilhões, ou 20,4% da arrecadação<sup>5</sup>.

### 1.1.1 Receita líquida realizada vs. programada

A receita líquida total terminou o ano R\$ 5,0 bilhões acima do total estimado no Relatório de Programação Orçamentária e Financeira de novembro<sup>6</sup>. Em relação à arrecadação programada para o ano, é possível distinguir comportamentos distintos no período. De janeiro até julho, a arrecadação ficou abaixo ou em linha com os valores estimados nos diversos relatórios de programação orçamentária e financeira, grande parte em razão da forte frustração das receitas administradas pela RFB. Já entre agosto e dezembro, o resultado ficou acima do previsto, em resposta à recuperação econômica mais forte que a esperada e à boa performance de receitas não-recorrentes, como as receitas da repatriação (RERCT), do programa de regularização tributária (PRT/PERT), da devolução dos recursos dos precatórios e das concessões<sup>7</sup>.

Gráfico 3 - Receita Líquida do Governo Central – Realizado vs. Programado<sup>8</sup> – R\$ bilhões



Fonte: Tesouro Nacional.

<sup>5</sup> Para uma análise mais completa dos gastos tributários, consulte o Capítulo 4.

<sup>6</sup> Divulgado em 22 de novembro de 2017.

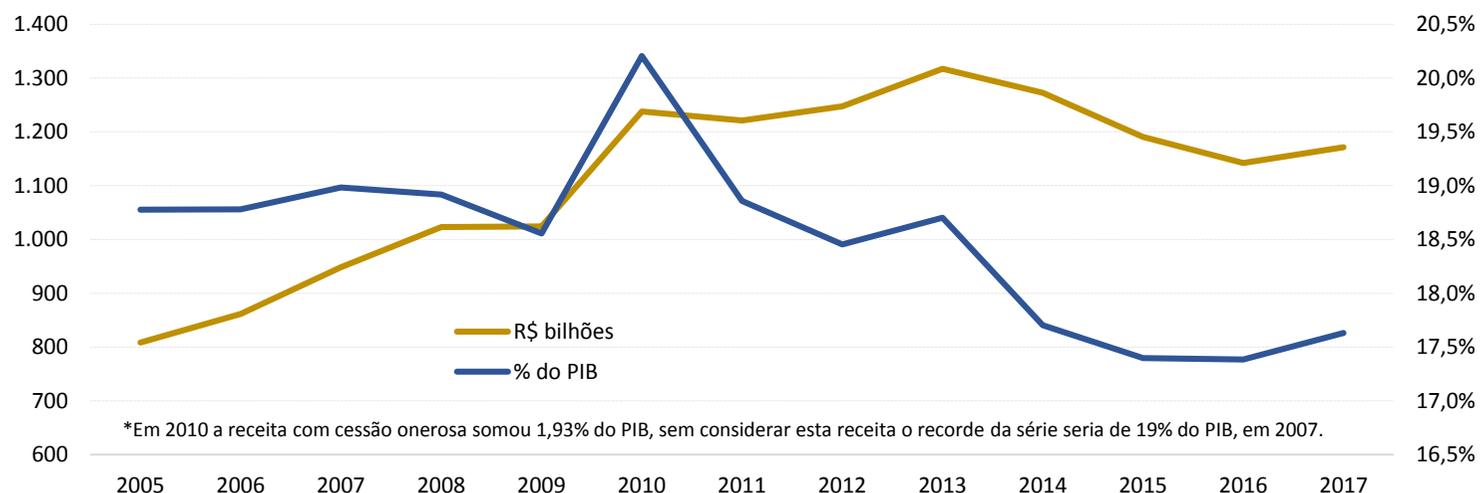
<sup>7</sup> 61,4% das receitas não recorrentes foi arrecadado no último bimestre de 2017.

<sup>8</sup> A análise considerou as receitas programadas nos decretos de programação orçamentária e financeira para o mês da divulgação e o mês subsequente. Foram usados dados relativos aos decretos de janeiro, março, maio, julho, setembro e novembro.

### 1.1.2 Evolução Recente

Apesar da recuperação da arrecadação registrada em 2017, a receita líquida em percentual do PIB continua abaixo dos patamares registrados entre 2010 e 2015, período de melhor desempenho da arrecadação em toda a série histórica iniciada em 1997. Em 2017, a receita líquida alcançou 17,6% do PIB<sup>9</sup>, maior valor desde 2015, mas inferior em 1,0 p.p. em relação à média histórica dos últimos 10 anos (18,5%). O recorde de arrecadação foi 20,2% do PIB, registrado no ano de 2010, ano em que houve operação de cessão onerosa de áreas do pré-sal.

Gráfico 4 - Receita Líquida – R\$ bilhões a preços de dezembro de 2017 e % do PIB



Fonte: Tesouro Nacional.

## 1.2 Despesas do Governo Central

O ano de 2017 foi o primeiro ano de vigência do Novo Regime Fiscal (NRF), implementado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabelece uma trajetória sustentável de médio prazo, sem crescimento real, para as despesas primárias federais. Nesse sentido, houve queda real de 1,0% nas despesas do governo central em 2017, a despeito do crescimento persistente dos gastos com benefícios previdenciários.

<sup>9</sup> Valor do PIB de 2017 estimado em dezembro de 2017 pelo Banco Central.

## Benefícios Previdenciários

As despesas previdenciárias continuam apresentando crescimento em termos reais, sendo o único grande grupo de despesas que não apresentou nenhum ano de redução em termos reais nos últimos 20 anos<sup>10</sup>.

Tabela 3 - Anos com Redução Real de Despesa – Variação em relação ao Ano Anterior – 1997 a 2017

DISCRIMINAÇÃO	Anos com Redução Real
<b>DESPESAS</b>	<b>4 de 20 (2003, 2011, 2016 e 2017)</b>
Benefícios Previdenciários	0 de 20
Pessoal e Encargos Sociais	4 de 20 (2003, 2012, 2015 e 2016)
Outras Despesas Obrigatórias	5 de 20 (2000, 2002, 2008, 2016 e 2017)
Despesas Discricionárias	5 de 20 (1999, 2003, 2011, 2015 e 2017)

Fonte: Tesouro Nacional.

## Pessoal e Encargos Sociais

As despesas com pessoal e encargos sociais também apresentaram aumento em termos reais em 2017 em função do efeito calendário dos reajustes salariais de grande parte dos servidores públicos federais. Os reajustes, que geralmente ocorrem na competência de janeiro, foram postergados para o mês de agosto de 2016, o que ampliou as variações anuais comparativas das despesas nos primeiros sete meses de 2017 em relação aos primeiros sete meses de 2016, conforme tabela abaixo:

Tabela 4 – Reajuste Salarial Acumulado - carreiras com reajuste dado pela lei nº 13.327/2016

	2016		2017
Reajuste	Reajuste de 7,00% em agosto de 2016		Reajuste de 6,6% em janeiro de 2017
Reajuste Acumulado	0% até jul/16	7,0% a partir de ago/16	14,0% a partir de jan/17

Fonte: Tesouro Nacional.

<sup>10</sup> Em 2017 o valor dos benefícios previdenciários foi reajustado pela inflação, portanto, o crescimento em termos reais dessa rubrica decorreu, principalmente, pelo crescimento no número de beneficiários, causado pela evolução demográfica, pelo aumento da expectativa de vida e pelo aumento da sobrevida das diversas faixas etárias da população brasileira.

Diante do crescimento do gasto com benefícios previdenciários e com folha de pagamento, e considerando-se as restrições fiscais vigentes, as demais despesas obrigatórias<sup>11</sup> e os gastos discricionários<sup>12</sup> foram reduzidos através de esforço de contenção de gastos pelos órgãos, de racionalização na concessão de subsídios e de revisão de cadastro de programas. As despesas discricionárias registraram o mesmo patamar do ano de 2009, em termos reais. Esse quadro evidencia a necessidade de uma mudança estrutural na evolução da despesa pública, que requer disciplina dos gestores públicos e apoio da sociedade, e somente será alcançada com aprovação de reformas fiscais estruturais.

### 1.2.1 Despesa realizada vs. programada

A despesa do governo central terminou o ano R\$ 47,5 bilhões abaixo do total estimado na lei orçamentária anual e R\$ 30,0 bilhões abaixo das projeções do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira de dezembro<sup>13</sup>. A execução foi inferior à programação ao longo do ano em virtude, em parte, da frustração de receitas e riscos monitorados no primeiro semestre, mas, principalmente, do esforço de contenção de gastos pelos órgãos, de racionalização na concessão de subsídios e de revisão de cadastro de programas.

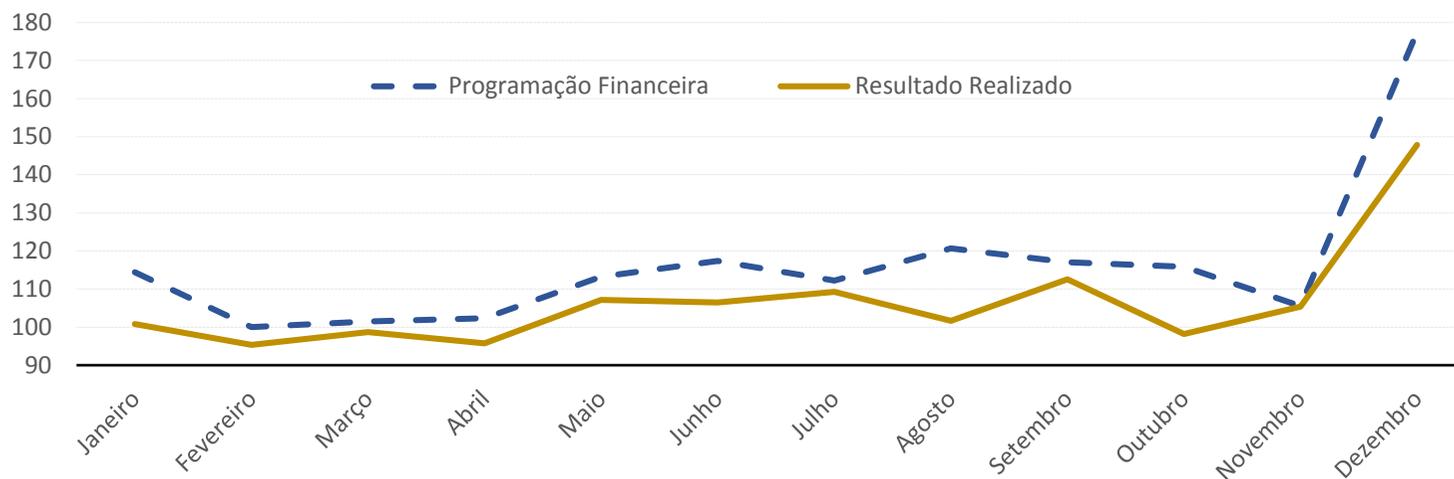
---

<sup>11</sup> Destaca-se: Subsídios, Subvenções e Proagro, que se reduziram em R\$ 5,8 bilhões (variação negativa de -23,3%), resultado da racionalização na concessão dos subsídios e na revisão de cadastros de programas; Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha, com redução de R\$ 4,4 bilhões (-23,9%), em razão da reoneração parcial da folha com efeitos contábeis até abril de 2017; Abono e Seguro Desemprego, com redução de R\$ 3,5 bilhões (-6,1%), explicada pela mudança de regra de acesso para ambos benefícios; e Créditos Extraordinários, com redução de R\$ 3,4 bilhões (-81,0%), reduzidos em virtude da forte frustração de receitas recorrentes durante boa parte do ano e da presença de riscos fiscais nas receitas extraordinárias.

<sup>12</sup> Ressalta-se a redução de R\$ 14,2 bilhões nas despesas do PAC (-32,2%) e de R\$ 25,7 bilhões nas Demais Discricionárias do Poder Executivo (-10,7%). Tal resultado ocorreu pela organização das contas públicas em 2016, com quitação de passivos. Além desse aumento extraordinário dos gastos no final de 2016, houve também a diminuição do estoque de Restos a Pagar inscritos em 2017, o que ampliou as reduções na execução das despesas discricionárias de 2017 em relação ao ano anterior.

<sup>13</sup> Último decreto divulgado em 2017, no dia 22 de dezembro de 2017.

Gráfico 5 - Despesa do Governo Central – Realizada vs. Programada<sup>14</sup> – R\$ bilhões



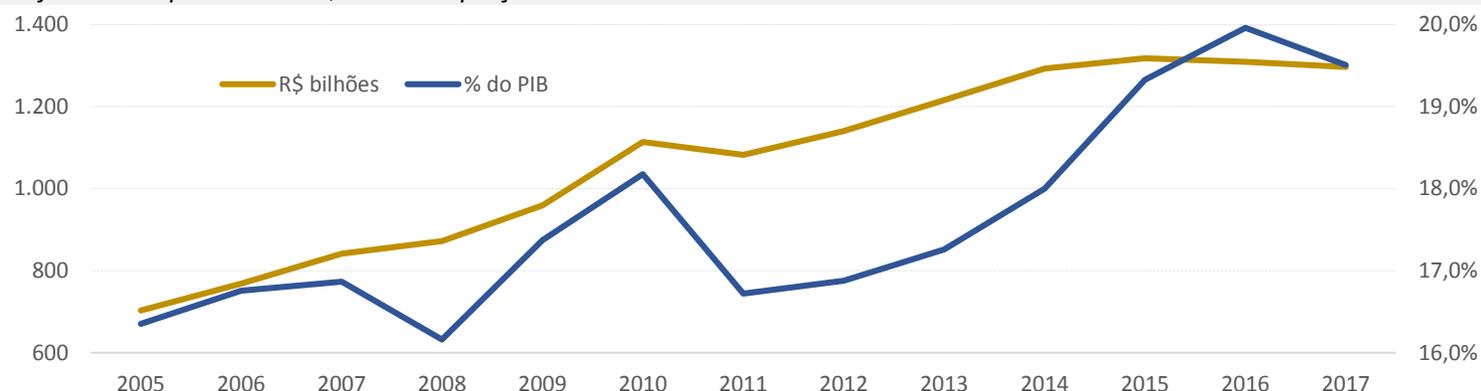
Fonte: Tesouro Nacional.

### 1.2.2 Evolução Histórica

A despesa do Governo Central apresenta tendência de crescimento em termos reais, que foi em parte revertida nos últimos dois exercícios pelas medidas de contenção de gastos, a despeito da dinâmica das despesas previdenciárias. A confirmação dessa reversão de tendência nos próximos anos depende de reformas estruturais, sendo a da previdência a mais preponderante.

<sup>14</sup> A análise considerou as despesas programadas nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira para o mês da divulgação e o mês subsequente. Foram usados dados da programação compatíveis com os decretos de janeiro, março, maio, julho, setembro e novembro

Gráfico 6 - Despesa Real – R\$ bilhões a preços de dezembro de 2017 e em % do PIB



Fonte: Tesouro Nacional.

Observa-se que todos os componentes da despesa apresentaram redução real anual em algum ponto da série histórica, à exceção das despesas com benefícios previdenciários.

Tabela 5 - Variação Anual Real das Despesas em relação ao Ano Anterior – 1998 a 2017

DISCRIMINAÇÃO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>DESPEAS</b>	<b>8,56%</b>	<b>1,43%</b>	<b>4,47%</b>	<b>8,46%</b>	<b>5,85%</b>	<b>-3,87%</b>	<b>10,14%</b>	<b>8,77%</b>	<b>9,29%</b>	<b>9,56%</b>
Benefícios Previdenciários	10,10%	4,27%	5,04%	7,10%	7,50%	6,38%	10,08%	8,78%	9,00%	7,90%
Pessoal e Encargos Sociais	7,92%	2,90%	5,60%	8,51%	4,71%	-6,89%	3,43%	3,19%	9,82%	6,39%
Outras Despesas Obrigatórias	0,81%	28,87%	-6,42%	4,05%	-5,11%	40,56%	11,34%	38,29%	13,00%	18,30%
Despesas Discricionárias	9,11%	-9,64%	5,58%	11,57%	7,63%	-24,66%	19,29%	4,24%	7,32%	12,01%
DISCRIMINAÇÃO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>DESPEAS</b>	<b>3,64%</b>	<b>9,94%</b>	<b>16,14%</b>	<b>-2,85%</b>	<b>5,38%</b>	<b>6,62%</b>	<b>6,33%</b>	<b>1,94%</b>	<b>-0,63%</b>	<b>-1,02%</b>
Benefícios Previdenciários	1,93%	7,47%	7,88%	3,53%	6,73%	6,21%	3,78%	1,40%	7,18%	6,13%
Pessoal e Encargos Sociais	6,48%	10,57%	4,46%	1,09%	-1,51%	2,51%	1,94%	-1,69%	-0,53%	6,54%
Outras Despesas Obrigatórias	-6,19%	12,30%	18,43%	3,13%	7,89%	17,98%	12,70%	36,21%	-19,45%	-10,54%
Despesas Discricionárias	9,05%	12,38%	42,16%	-16,69%	8,99%	5,34%	10,63%	-13,87%	2,84%	-13,95%

Fonte: Tesouro Nacional.

No entanto, todos os componentes da despesa do governo central apresentaram crescimento superior ao crescimento econômico, dado pelo PIB real, nos últimos 20 anos. Enquanto o PIB cresceu, em termos reais, 60,6% (crescimento médio de 2,4% ao ano) nos últimos 20 anos, as despesas cresceram 180,4% (5,3% ao ano).

Tabela 6 - Resumo da Variação Anual Real das Despesas e PIB Real – Períodos de 10 e 20 anos (1997/2017 e 2007/2017)

DISCRIMINAÇÃO	Variação Anual		Variação Total	
	1997/2017	2007/2017	1997/2017	2007/2017
	R\$ a preços de dez/2017	(% do PIB)	R\$ a preços de dez/2017	(% do PIB)
<b>DESPESAS</b>	<b>5,3%</b>	<b>4,4%</b>	<b>180,4%</b>	<b>54,0%</b>
Benefícios Previdenciários	6,4%	5,2%	245,4%	66,1%
Pessoal e Encargos Sociais	3,7%	2,9%	106,2%	33,3%
Outras Despesas Obrigatórias	9,6%	6,1%	529,2%	81,2%
Despesas Discricionárias	3,5%	3,5%	97,8%	40,5%
<b>PIB Real</b>	<b>2,4%</b>	<b>1,5%</b>	<b>60,6%</b>	<b>16,0%</b>

Fonte: Tesouro Nacional e IBGE.

### 1.2.3 Novo Regime Fiscal

O Novo Regime Fiscal (NRF), implementado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, estabelece trajetória sustentável de médio prazo, sem crescimento real, para as despesas primárias federais. O NRF define limites de despesas primárias individualizados por Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário, e também para o MPU e o CNPM, em conjunto, e para a DPU, individualmente), a partir de base de despesas realizadas em 2016<sup>15</sup>.

Destacam-se as exceções do NRF, ou seja, as despesas que não estão sujeitas ao teto:

- Transferências constitucionais, FPM/FPE/IPI-EE, Contribuição do Salário Educação, Compensações Financeiras, CIDE – Combustíveis; IOF Ouro; ITR, FUNDEB (Complem. União), Fundo Constitucional do DF;
- Os créditos extraordinários;
- As despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e
- As despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Ao final de 2017, as despesas sujeitas ao NRF cresceram 3,1% em relação à base de 2016, inferior, portanto ao limite estabelecido pelo regime. A evolução das despesas de pessoal foi influenciada pelo efeito calendário dos reajustes salariais enquanto os gastos com benefícios previdenciários e LOAS/RMV apresentam crescimento contínuo em termos reais.

<sup>15</sup> Para 2017, o teto de gastos foi calculado a partir da base de 2016, aplicando-se percentual de 7,2%. De 2018 em diante será utilizado como base o limite de despesas do exercício anterior corrigido pelo IPCA acumulado no período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior. Portanto, como a inflação de julho de 2016 a junho de 2017 foi de 3,0%, o teto de despesas de 2018 será corrigido por este percentual.

Tabela 7 - Detalhamento das Despesas Sujeitas ao Teto - R\$ milhões

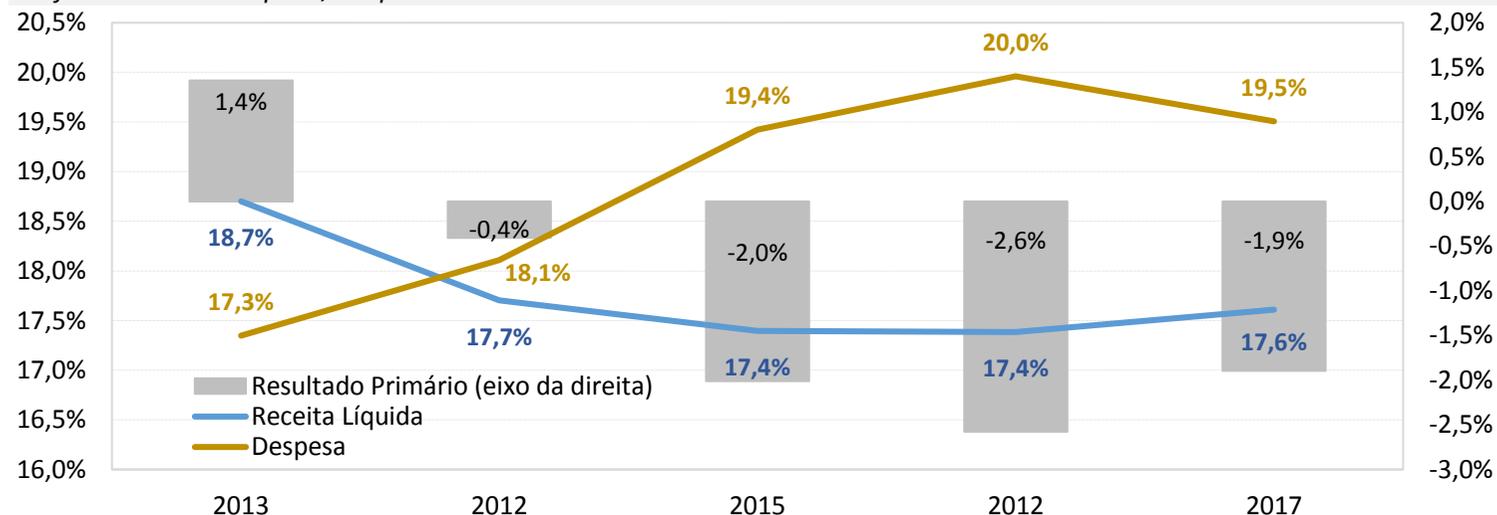
Discriminação	2016	2017	Var %
<b>I. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA, SUJEITAS AO TETO</b>	<b>7.670,0</b>	<b>8.202,0</b>	<b>6,9%</b>
<b>I.1 Fundos Constitucionais</b>	<b>7.530,1</b>	<b>7.978,1</b>	<b>5,9%</b>
I.1.1 Repasse Total	12.193,7	11.598,9	-4,9%
I.1.2 Superávit dos Fundos	-4.663,7	-3.620,8	-22,4%
<b>I.2 Demais</b>	<b>139,9</b>	<b>224,0</b>	<b>60,1%</b>
I.2.1 Concessão de Recursos Florestais	1,3	-	-
I.2.2 Concurso de Prognóstico	138,6	131,4	-5,2%
I.2.3 Taxa de ocupação, foro e laudêmio	-	92,6	-
<b>II. DESPESA APURADAS, SUJEITAS AO TETO</b>	<b>1.213.059,5</b>	<b>1.250.879,6</b>	<b>3,1%</b>
<b>II.1 Benefícios Previdenciários</b>	<b>520.764,0</b>	<b>558.295,8</b>	<b>7,2%</b>
II.1.1 Benefícios Previdenciários - Urbano	398.767,9	427.857,5	7,3%
II.1.2 Benefícios Previdenciários - Rural	110.413,0	117.168,8	6,1%
II.1.3 Benefícios Previdenciários - Sentenças e precatórios	11.583,1	13.269,4	14,6%
<b>II.2 Pessoal e Encargos Sociais</b>	<b>247.563,6</b>	<b>272.661,3</b>	<b>10,1%</b>
<b>II.3 Outras Despesas Obrigatórias</b>	<b>187.020,8</b>	<b>182.304,0</b>	<b>-2,5%</b>
II.3.1 Abono e seguro desemprego	56.014,5	54.507,3	-2,7%
II.3.2 Anistiados	199,2	180,3	-9,5%
II.3.3 Auxílio CDE	304,0	-	-
II.3.4 Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	570,3	577,5	1,3%
II.3.5 Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	49.882,2	53.819,9	7,9%
II.3.6 Complemento do FGTS (LC nº 110/01)	5.624,3	5.208,0	-7,4%
II.3.7 Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	17.593,3	13.901,4	-21,0%
II.3.8 Despesas custeadas com Convênios/Doações	556,6	551,5	-0,9%
II.3.9 Fabricação de Cédulas e Moedas	772,5	856,4	10,9%
II.3.10 Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	11.831,0	11.969,4	1,2%
II.3.11 Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00)	3.900,0	3.860,4	-1,0%
II.3.12 Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	10.164,6	10.646,4	4,7%
II.3.13 Subsídios, Subvenções e Proagro	22.131,4	18.777,4	-15,2%
II.3.14 Transferências ANA	282,2	301,2	6,7%
II.3.15 Transferências Multas ANEEL	849,7	929,0	9,3%
II.3.16 FIES	6.345,1	6.218,0	-2,0%
<b>II.4 Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo</b>	<b>257.711,1</b>	<b>237.618,5</b>	<b>-7,8%</b>
<b>III. TOTAL (I + II)</b>	<b>1.220.729,5</b>	<b>1.259.081,6</b>	<b>3,1%</b>

Fonte: Tesouro Nacional.

### 1.3 Resultado Primário do Governo Central

A recuperação da arrecadação, principalmente no segundo semestre do ano, associada às receitas não recorrentes do final do ano, e o esforço de contenção de gastos dos órgãos resultou em melhora do resultado primário em comparação com o ano anterior. Em 2017 o déficit primário foi de R\$ 124,4 bilhões, ou 1,9% do PIB.

Gráfico 7 - Receita Líquida, Despesa e Resultado Primário do Governo Central - % do PIB



Fonte: Tesouro Nacional.

Embora a meta de resultado primário tenha sido cumprida com folga, cumpre ressaltar que a execução orçamentária e financeira do ano de 2017 foi marcada por dois períodos distintos.

Como já mencionado, de janeiro a julho de 2017 a execução financeira foi condicionada por forte frustração de receitas recorrentes, pela presença de riscos fiscais associados à projeção de receitas extraordinárias e por menor pressão fiscal decorrente da reorganização das contas públicas ocorrida em 2016. Nesses primeiros sete meses do ano, os Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas do Governo Federal e os respectivos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira implementaram ajustes nos limites de empenho e pagamento dos órgãos da administração federal para viabilizar o cumprimento da meta fiscal. Esses ajustes foram operacionalizados por meio de revisão de contratos, do corte de gastos e de outras medidas de economia. Apesar desses ajustes, a projeção de

receitas e despesas demonstrou ainda a necessidade de envio ao Congresso Nacional de proposta<sup>16</sup> de ampliação da meta de déficit primário em R\$ 20 bilhões, a qual foi aprovada em setembro.

Por outro lado, a confirmação de recuperação das receitas recorrentes a partir de agosto, impulsionada pela maior retomada da atividade econômica observada nos últimos meses do ano, e pela gestão adequada dos riscos fiscais associados às receitas extraordinárias no final do ano possibilitaram a ampliação dos limites de empenho e pagamento nos últimos meses do segundo semestre, sem comprometer a nova meta.

A Tabela 8 resume as alterações na programação orçamentária e financeira.

*Tabela 8 - Variação das previsões de Receita, Transferências e Despesas - R\$ bilhões*

Normativo	Publicação	Receitas	Transferências	Receita Líquida	Despesas	Primário
LOA 2017	10/01/2017	1.422,8	235,4	1.187,5	1.326,5	-139,0
Decreto nº 8.961	16/01/2017	1.422,8	235,4	1.187,5	1.326,5	-139,0
Decreto nº 9.018	30/03/2017	1.378,8	234,8	1.144,0	1.283,0	-139,0
Decreto nº 9.040	28/04/2017	1.378,8	234,8	1.144,0	1.283,0	-139,0
Decreto nº 9.062	30/05/2017	1.386,0	234,9	1.151,1	1.289,9	-138,8
Decreto nº 9.113	28/07/2017	1.380,2	230,7	1.149,5	1.288,5	-139,0
Decreto nº 9.164	29/09/2017	1.372,5	227,8	1.144,6	1.303,6	-159,0
Decreto nº 9.205	24/11/2017	1.379,7	230,1	1.149,6	1.308,6	-159,0
Decreto nº 9.248	22/12/2017	1.378,8	228,8	1.150,0	1.309,0	-159,0
<b>Realizado</b>		<b>1.383,1</b>	<b>228,5</b>	<b>1.154,6</b>	<b>1.279,0</b>	<b>-124,4</b>
<b>Diferença Decreto nº 9.248 e LOA</b>		<b>-44,0</b>	<b>-6,6</b>	<b>-37,5</b>	<b>-17,5</b>	<b>-20,0</b>
<b>Diferença Decreto nº 9.248 e realizado</b>		<b>4,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>4,6</b>	<b>-30,0</b>	<b>34,6</b>
<b>Diferença LOA e realizado</b>		<b>-39,7</b>	<b>-6,9</b>	<b>-32,9</b>	<b>-47,5</b>	<b>14,6</b>

Fonte: Tesouro Nacional.

<sup>16</sup> Em meio às revisões de receita e a necessidade de contingenciar volume significativo de despesas discricionárias, o Governo propôs em 17 de agosto a alteração da meta de resultado primário do Governo Central, ampliando em R\$ 20,0 bilhões o déficit.

## 1.4 Resultados Primário e Nominal e Endividamento do Setor Público – Estatísticas abaixo da linha

### 1.4.1 Resultado Primário do Governo Central

De acordo com a metodologia adotada pelo Banco Central do Brasil (BCB) para divulgação das estatísticas fiscais<sup>17</sup> o Governo Central registrou déficit primário de R\$ 118,4 bilhões em 2017. A diferença entre as estatísticas publicadas pela STN e pelo BCB, de R\$ 6,0 bilhões, é resumida pelo ajuste metodológico referente à empresa binacional Itaipu<sup>18</sup> e pela discrepância estatística.

Com relação à discrepância estatística, é importante destacar que parte dela é explicada pela metodologia de apuração dos subsídios. Enquanto a STN apura a despesa no momento do seu pagamento, que neste caso é realizado em periodicidade semestral, e diz respeito à despesa gerada nos seis meses anteriores ao pagamento, o BCB apura a despesa mensalmente, por competência. Desta forma, a despesa captada pelo BCB ao longo de 2017 diz respeito aos subsídios de competência de janeiro a dezembro do ano. Contudo, a despesa captada pela STN ao longo de 2017 diz respeito aos subsídios de competência de julho de 2016 a junho de 2017, os quais são pagos em janeiro e julho de 2017.

Adicionalmente, até maio de 2017, o FIES era um elemento de discrepância entre o resultado do BCB e da STN. Contudo ao longo de 2017 foram realizadas reuniões entre as equipes técnicas dos dois Órgãos, permitindo o aperfeiçoamento do cômputo estatístico das despesas do FIES<sup>19</sup>, que resultou na evidenciação destas despesas no resultado primário do Governo Central e na redução da discrepância estatística.

---

<sup>17</sup> A metodologia de apuração de resultado primário adotada pelo BCB é chamada de “abaixo da linha, pois o cálculo do resultado se dá pela variação do endividamento líquido do setor público não financeiro, descontada a variação relativa aos juros nominais. Por sua vez, a metodologia de apuração adotada pela STN, chamada de “acima da linha”, é feita por meio da apuração das receitas e despesas primárias. A metodologia abaixo da linha é utilizada para fins de verificação de cumprimento de meta.

<sup>18</sup> Captado como uma receita financeira no resultado acima da linha (STN) e como receita primária no resultado abaixo da linha (BCB)

<sup>19</sup> Esse assunto é abordado em maior profundidade no Capítulo 2.

Tabela 9 - Resultado Primário do Governo Central acima e abaixo da linha - R\$ bilhões

	2012	2013	2012	2015	2016	2017
Resultado primário acima-da-linha (A)	85,0	72,2	-23,5	-120,5	-161,3	-124,3
Ajuste metodológico (B)	1,3	0,9	0,0	3,9	3,7	4,5
Discrepância estatística (C)	-0,2	2,3	3,0	0,0	-1,9	1,4
<b>Resultado primário abaixo-da-linha (D)=(A+B+C)</b>	<b>86,1</b>	<b>75,3</b>	<b>-20,5</b>	<b>-116,7</b>	<b>-159,5</b>	<b>-118,4</b>
Memo: Percentual da Discrepância em relação às Despesas Primárias	-0,03%	0,25%	0,29%	0,00%	-0,15%	0,11%

Fonte: Tesouro Nacional.

### 1.4.2 Resultado Primário de Estados e Municípios

Em linhas gerais, os resultados fiscais dos entes subnacionais foram bastante positivos na primeira década dos anos 2000. A tendência, porém, se reverteu após a crise internacional de 2008/2009, com aumento do endividamento e piora no resultado primário, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 8 - Resultado Primário dos Governos Regionais - % do PIB



Fonte: Banco Central do Brasil.

Especialmente após 2013, a conjugação do aumento de despesas rígidas com a queda de receitas, esta última causada tanto pela recessão do triênio 2014-2016 quanto pelas renúncias de receitas decorrentes da “Guerra Fiscal”, levou a situações fiscalmente insustentáveis em alguns estados.

Nesse sentido, a Lei Complementar (LC) nº 156, de 28 de dezembro de 2016, foi um passo na direção de aliviar, ao menos temporariamente, o fluxo de caixa dos estados. Essa lei autorizou que parte das dívidas refinanciadas pela União fossem suspensas por até 24 meses e seus prazos de pagamento alongados em vinte anos, além de autorizar a renegociação de parte das dívidas dos estados com bancos públicos federais.

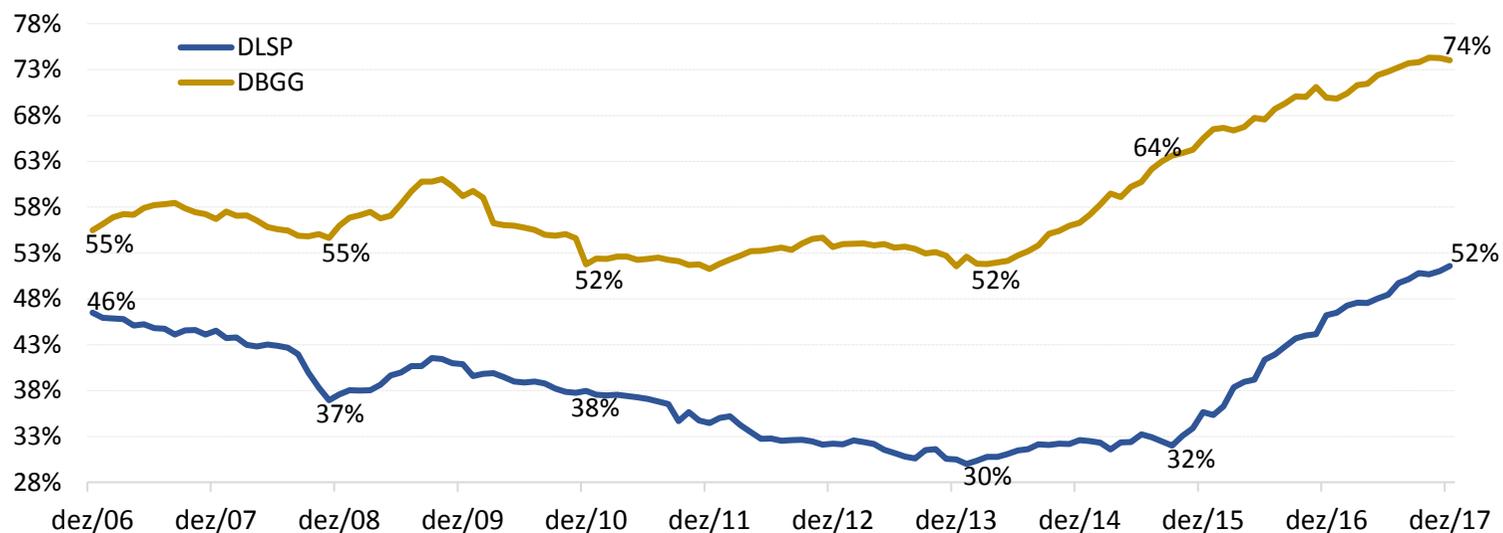
O resultado primário é apenas um componente das estatísticas fiscais publicadas pelo Banco Central. Em verdade, a publicação do BCB engloba tanto resultado primário quanto nominal e o endividamento de todo o Setor Público, formado pelo Governo Central, pelos Governos Estaduais e Municipais e pelas Empresas Estatais das três esferas de governo. Portanto, a partir das estatísticas do BCB pode-se ampliar a análise realizada até então neste capítulo.

### 1.4.3 Endividamento do Setor Público e Resultado Nominal

Após um período de redução no endividamento líquido do Setor Público, em proporção do PIB, e relativa estabilidade no endividamento bruto do Governo Geral, os dois últimos anos registraram aumento expressivo nos dois indicadores, fruto do déficit primário do setor público registrado nos últimos anos, do pagamento de elevados juros sobre a dívida pública e da redução do ritmo de crescimento do PIB.

O gráfico abaixo resume a evolução do endividamento público dos últimos 12 anos, com destaque para a distância entre o endividamento bruto e o líquido, que se ampliou até setembro de 2015, quando a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) assumiu valor próximo ao dobro do verificado na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), 64% do PIB e 32% do PIB, respectivamente. A diferença entre esses dois indicadores se deve, primordialmente, ao cômputo dos ativos no Endividamento Líquido, mas também pode ser resultado do endividamento líquido de estatais que não é captado na abrangência de Governo Geral.

Gráfico 9 - Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)



Fonte: Banco Central do Brasil.

Assim, quando o governo empresta recursos ao BNDES por meio de emissão de dívida, ou quando opta por manter ativos externos, como as reservas cambiais, ele contribui para a divergência entre esses dois indicadores.

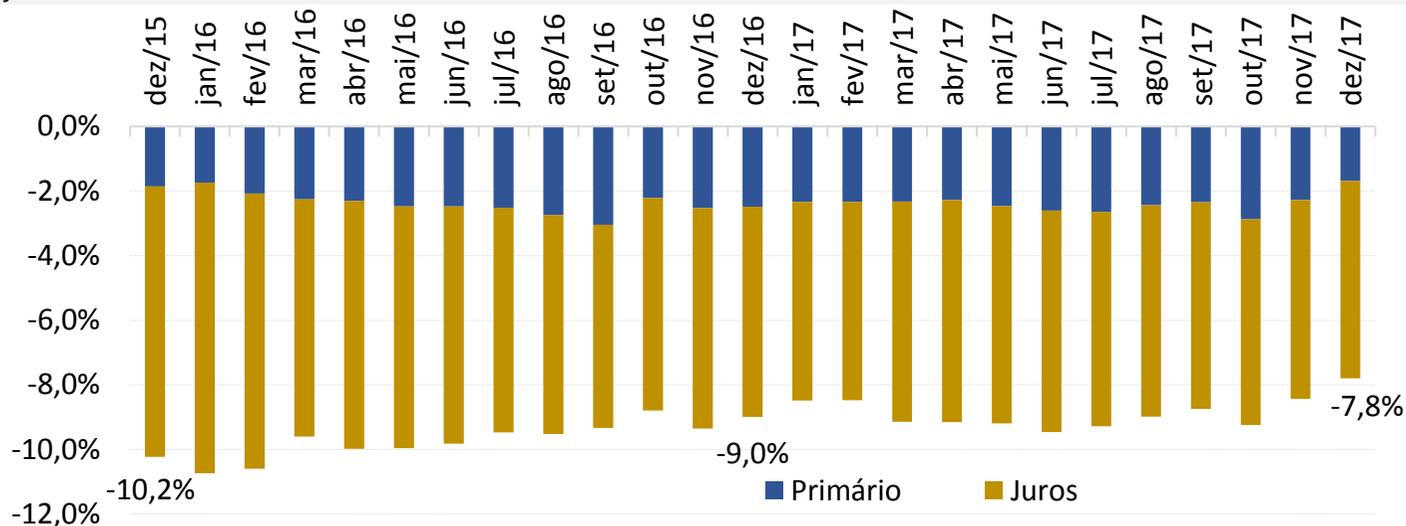
Uma vez que os ativos podem ser liquidados para o pagamento do endividamento do governo, a medida de sustentabilidade fiscal está associada ao indicador da DLSP. Desta forma, pode parecer que o aumento do endividamento bruto consoante à estabilidade ou redução do endividamento líquido não seria um motivo de preocupação para a gestão das contas públicas. Contudo, devido à diferença de rentabilidade entre os ativos e passivos do setor público, resultado dos maiores juros pagos pelo governo em relação aos que recebe pelos seus ativos, a diferença entre os dois indicadores pode ser motivo de preocupação, por contribuir para o aumento futuro do endividamento, tanto bruto quanto líquido.

Dito de outra forma, a redução do endividamento líquido observada até 2015 pode ser vista como salutar para as contas públicas. Contudo, como foi acompanhada de aumento do endividamento bruto, houve aumento adicional dos juros líquidos, em comparação a um cenário de redução do endividamento bruto, o que resulta em aumento do esforço em termos de resultado primário para a estabilização da dívida.

Neste sentido, as recentes operações<sup>20</sup> entre BNDES e Tesouro Nacional, referentes à devolução antecipada dos recursos emprestados ao banco, representam um alívio às contas públicas, já que o custo de captação da dívida do Tesouro é superior à remuneração que é recebida pelo empréstimo dos recursos ao BNDES<sup>21</sup>. Em 2016, a operação, no valor de R\$ 100,0 bilhões, contribuiu para abatimento da dívida pública do Tesouro Nacional em mercado. As antecipações dos pagamentos prosseguiram em 2017, alcançando mais R\$ 50,0 bilhões.

No que diz respeito ao Resultado Nominal do Setor Público, principal componente da variação no endividamento líquido, nota-se pelo Gráfico 10 os efeitos dos ganhos oriundos da melhora nos indicadores econômicos em 2017. Isto é, redução do valor pago referente aos juros, reflexo da redução na taxa SELIC e do cupom de juros, referências de remuneração de parte dos títulos públicos; e redução do déficit primário em relação ao observado em 2016, em decorrência da contenção do crescimento das despesas.

Gráfico 10 - Resultado Nominal do Governo Central - acumulado em 12 meses - % do PIB



Fonte: Banco Central do Brasil.

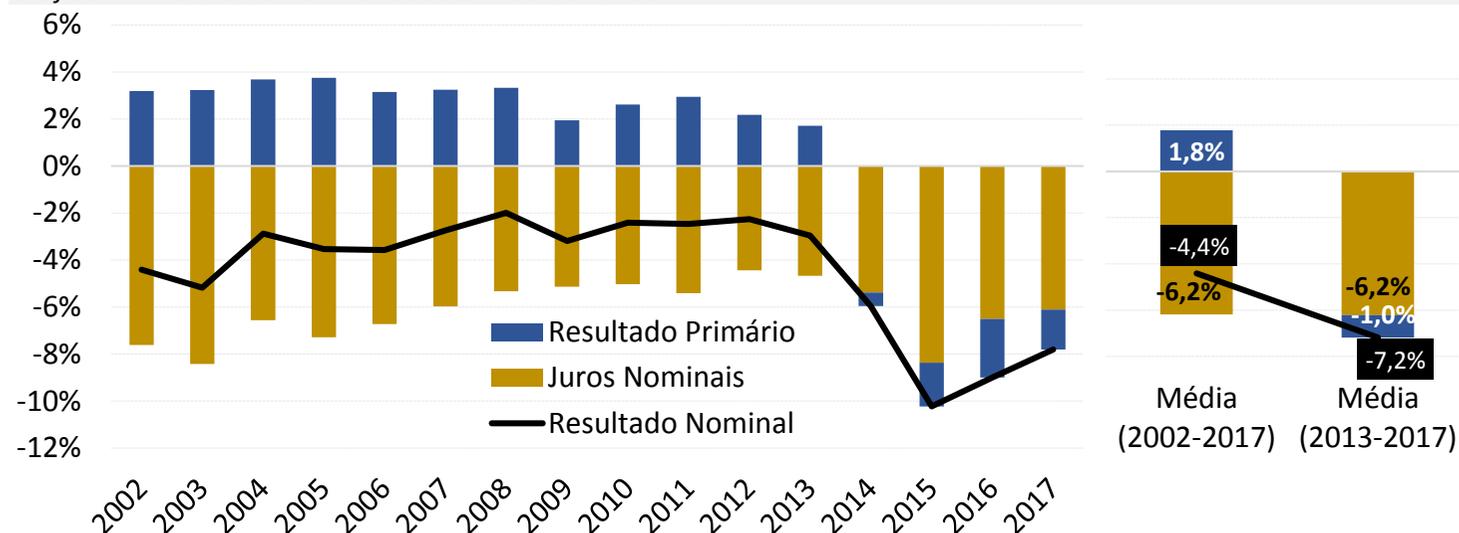
<sup>20</sup> Conforme Nota à Imprensa divulgada pelo BNDES em 27 de fevereiro de 2018, foram devolvidos antecipadamente R\$ 30 bilhões em 2015, R\$ 100 bilhões em 2016 e R\$ 50 bilhões em 2017, além de R\$ 130 bilhões programados para 2018.

Nota disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/nota-bndes-devolvera-r-30-bi-ao-tesouro-em-abril>

<sup>21</sup> O Capítulo 2 apresenta as estimativas de economia pelo Tesouro Nacional em termos de redução do pagamento de subsídios implícitos decorrente do aumento esperado da remuneração dos créditos da União junto ao BNDES, oriundo da instituição da TLP.

Embora a atuação do governo federal em 2017 tenha resultado em melhoras nas contas públicas, ainda é necessário reduzir o déficit primário e o custo de endividamento. Conforme pode ser observado no Gráfico 11, em termos de pagamento de juros, os últimos cinco anos não foram tão diferentes da série histórica iniciada em 2001, isto é, em ambos os períodos os juros somaram, em média, 6,2% do PIB. Por sua vez, o resultado primário médio durante todo o período teve média de 1,8% do PIB, enquanto nos últimos cinco anos houve significativa deterioração, com a média passando para -1,0% do PIB.

Gráfico 11 - Resultado Nominal do Setor Público - % do PIB

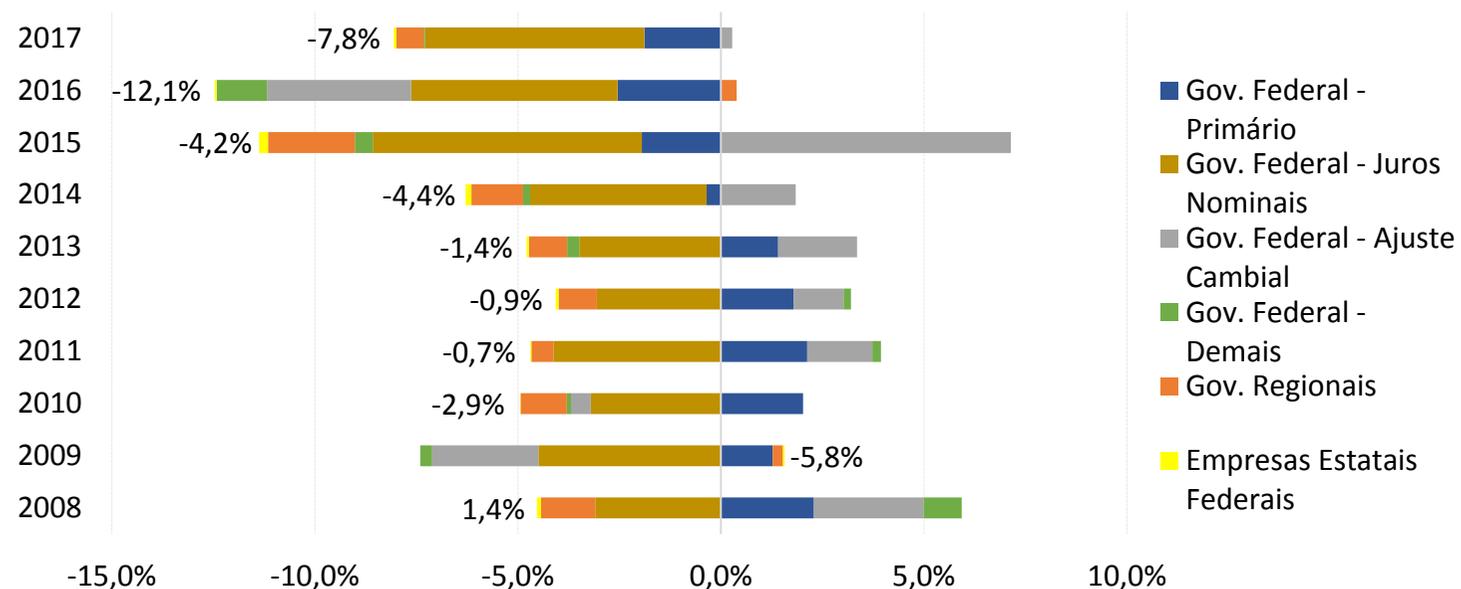


Fonte: Banco Central do Brasil.

Quando se analisa os fatores condicionantes da variação da DLSP (Gráfico 12), percebe-se que o Governo Federal explica grande parte desta variação, enquanto Estados e Municípios e Empresas Estatais contribuem com pequena parcela. Isso ocorre tanto pelo tamanho da dívida do Governo Federal, quanto pela sua capacidade de se endividar com agentes privados. Por sua vez, os entes subnacionais têm como maior credor o próprio Governo Federal, além de possuírem restrições para a tomada de crédito junto aos bancos privados.

Adicionalmente é interessante notar que nos últimos anos, à exceção de 2017, o ajuste cambial foi um fator relevante para a variação no endividamento líquido. Se, em 2015, a desvalorização cambial fez com que o ajuste sobre as reservas cambiais compensasse parte dos juros nominais pagos, em 2016 a valorização do real contribuiu para o aumento do endividamento líquido.

Gráfico 12 - Fatores Condicionantes da Variação do Endividamento Líquido - % do PIB



Fonte: Banco Central do Brasil.

## 2 TLP – Redução nos subsídios implícitos e alteração nos Fundos Constitucionais

A Taxa de Longo Prazo (TLP) passou a ser referência para a remuneração dos recursos de fundos públicos como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Fundo da Marinha Mercante (FMM) e o Fundo de Participação PIS-Pasep. Passou a ser referência, também, para a remuneração dos empréstimos concedidos pelo Tesouro ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cujas condições contratuais serão repactuadas nos termos autorizados na Lei de criação da TLP<sup>22</sup>. Vigorando desde o começo de 2018, esta taxa de juros substitui a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) como referência tradicional para remunerar essas operações.

A introdução da TLP ocorre na esteira da evolução, que não é recente, nas referências de juros de mais longo prazo no Brasil, em especial no mercado de dívida pública, com o desenvolvimento de ampla base de títulos públicos de longo prazo denominados em reais, ambiente que se contrapõe ao contexto vigente quando da criação da TJLP, em 1994<sup>23</sup>. Naquela época, optou-se por definir em lei, como referência para fixação da TJLP, a taxa de títulos públicos da dívida externa, dada a inexistência de títulos de longo prazo em moeda nacional. Em 2001<sup>24</sup>, quando a legislação da TJLP foi alterada, estabeleceu-se que aquela taxa deveria ser definida, a cada três meses, vigorando para os 3 meses subsequentes, com base na meta de inflação e em prêmio de risco. Atribuiu-se ao Conselho Monetário Nacional (CMN) a responsabilidade por deliberar e definir o seu valor, tendo os citados parâmetros como referência. Em que pese a definição em lei dos componentes da TJLP, a sua fixação continuou sujeita a elevado grau de discricionariedade, uma vez que os parâmetros determinados em lei se sujeitavam a amplo espectro de interpretação.

Nesse sentido, a introdução da TLP é uma evolução metodológica para estabelecer uma taxa de juros a ser utilizada em financiamentos de projetos de longo prazo a partir de fontes de recursos públicos, e também uma evolução em termos de transparência na fixação dessa taxa.

O principal componente de juros real da TLP é a taxa de negociação das Notas do Tesouro Nacional – Série B (NTN-B) de cinco anos. Com isso, a TLP é referenciada a uma taxa de juros de mercado que não a de curtíssimo prazo, possibilitando ao mesmo tempo a redução de subsídios implícitos nos financiamentos a ela atrelados, sem deixar de ser uma referência adequada para financiar projetos de longo prazo.

---

<sup>22</sup> Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017.

<sup>23</sup> A TJLP foi criada pela Medida Provisória nº 684, de 31 de outubro de 1994, convertida na Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996.

<sup>24</sup> Lei nº 10.183, de 12 de fevereiro de 2001.

Em termos precisos, a TLP<sup>25</sup> é definida pela composição da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e por taxa de juros real prefixada, estabelecida mensalmente pela média de três meses das taxas das NTN-B de cinco anos<sup>26</sup>, ajustada por um fator de convergência<sup>27</sup>. Este fator de convergência tem o objetivo de fazer com que a TLP se aproxime gradualmente da taxa prefixada da NTN-B, até que no horizonte de 5 anos essa convergência se complete. Assim, para janeiro de 2018, a TLP foi fixada em valor igual ao da TJLP, considerando a expectativa de inflação para os doze meses subsequentes à sua fixação.

No que se refere aos ganhos de transparência pela introdução da nova taxa, ao referenciar a TLP às taxas de títulos amplamente negociados em mercado, no caso as NTN-B de 5 anos, cujos preços e taxas são de conhecimento geral e de fácil acesso, retira-se a discricionariedade da formação desta importante referência para o mercado financeiro brasileiro.

Além disso, uma vez que a utilização de referências do mercado de títulos públicos na metodologia da TLP busca refletir o custo de oportunidade para o financiamento da dívida pública interna, a introdução da TLP também tem efeitos benéficos na redução de subsídios implícitos arcados pelo governo. A política monetária também se beneficia da TLP, uma vez que parte relevante do crédito direcionado passa a ser influenciada por taxa sensível à taxa básica de juros da economia, como será mais explorado adiante.

<sup>25</sup> De forma mais rigorosa, a Resolução nº4.600/2017 do Banco Central estabelece que o fator de ajuste da TLP é dado por  $a_k = a_0 + \frac{k*(1-a_0)}{5}$ , onde k=0, 1, 2, 3, 4, 5 em 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023, respectivamente. Os fatores anuais de ajuste foram definidos pela Circular Bacen nº 31.536/2017, e estão apresentados na nota de rodapé 27. A parte real prefixada da TLP é então definida por  $J_i = a_k * J_m / 100$ , onde  $J_m$  é a média aritmética da NTN-B de 5 anos nos últimos três meses.

<sup>26</sup> A NTN-B com prazo de cinco anos foi escolhida porque a taxa de juros real proveniente deste título reflete o tempo médio dos empréstimos às pessoas jurídicas pelo BNDES, instituição financeira que gere a maior parte dos recursos do PIS-PASEP, do FAT e do FMM.

<sup>27</sup> Fator de Ajuste da TLP, conforme o período (k), em anos:

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
k	0	1	2	3	4	5
a(k)	0,57	0,66	0,74	0,83	0,91	1

Fonte: Comunicado Bacen nº 31.536/2017

Por fim, é importante lembrar que esta nova taxa será aplicada apenas aos financiamentos contratados a partir de 2018, no intuito de se realizar uma transição suave da TJLP para a TLP, preservando as condições econômico-financeiras dos contratos firmados sob a TJLP.

## **2.1 Benefícios**

A introdução da TLP enseja diversos benefícios para a economia brasileira, dentre os quais, aumenta a previsibilidade para os custos dos investimentos financiados por recursos de fundos públicos e do BNDES, que serão remunerados por uma taxa com componente de juro real prefixado, atrelado a taxas de mercado de títulos de médio prazo. Ela possibilita também estimular o desenvolvimento do mercado de capitais, facilitando a precificação dos empréstimos e a securitização de recebíveis pelo detentor dos contratos de financiamento. Traz ainda o efeito de contribuir para elevar a eficácia da política monetária, uma vez que aumenta a parcela do crédito da economia afetada pela taxa básica de juros, que é o principal instrumento de política monetária. Por fim, a introdução da TLP possibilita a redução dos subsídios implícitos sustentados pelo governo. Trata-se, portanto, de avanço institucional que concorre para a transparência e a efetividade no uso dos recursos públicos.

### **2.1.1 Previsibilidade e transparência**

A definição de metodologia baseada em parâmetros que possuem referências objetivas promove estabilidade e previsibilidade para os tomadores de crédito, uma vez que as taxas de juros passarão a ser prefixadas em termos reais ao longo da vida dos contratos.

Com efeito, haverá também previsibilidade para a economia em geral, preservando o foco na perspectiva de custo dos recursos públicos de longo prazo.

Além disso, com a nova metodologia, a definição da TLP não se sujeita à discricionariedade, de forma que, com base na regulamentação da lei, detalhada em resolução do CMN, os valores da taxa ao longo do tempo são passíveis de serem calculados objetivamente pelos agentes econômicos de um modo geral. Para fins de transparência e controle, a taxa será divulgada periodicamente pelo Banco Central.

### **2.1.2 Fomento ao mercado de capitais**

Os contratos referenciados na TLP, com encargos que tem parcela de juros real prefixado, terão a precificação facilitada, se assemelhando a outros ativos financeiros existentes no mercado. Com isso, tais instrumentos contratuais, que normalmente eram carregados no balanço do emprestador até a liquidação, poderão ser objeto de securitização no mercado de crédito. Assim, fomenta-se a securitização de créditos de longo prazo de ativos dos

bancos federais oficiais, especialmente do BNDES, com reflexos positivos na liquidez do mercado de derivativos, na gestão de riscos e no financiamento privado de longo prazo, marcadamente nos projetos de infraestrutura.

### 2.1.3 Aumento da eficácia da política monetária, que tende a se refletir na redução das despesas de juros da dívida pública

A elevada participação do crédito direcionado no crédito total na economia brasileira reduz a eficácia da política monetária no Brasil, uma vez que, dado que parte do mercado de crédito não sente os efeitos de oscilações na taxa básica de juros da economia<sup>28</sup>, é necessário que o Banco Central tenha que impor taxas de juros muito elevadas nos demais setores para compensar a ausência de influência dessa taxa básica de juros no segmento de crédito direcionado. Esse fenômeno decorre do fato de as taxas de juros médias praticadas no segmento direcionado serem bastante inferiores às do crédito com recursos livres, além da grande relevância do crédito direcionado no total, respondendo por 48,7% do crédito total na posição de dezembro de 2017, segundo divulgado pelo Banco Central.

Como, diferentemente da TJLP, a TLP é referenciada em taxa de juros de mercado, parte do mercado de crédito que não era afetado pela taxa básica de juros passará a ser – por meio dos efeitos da taxa básica nos segmentos mais longos das taxas de juros. Com isso, reduz-se a segmentação do mercado de crédito no Brasil. Segundo o Banco Central, o saldo da carteira de crédito para pessoas jurídicas com recursos direcionados, financiados com recursos do BNDES, correspondia a 7,4% do PIB na posição de dezembro de 2017. Em linhas gerais, esse é o volume de crédito que passará a ser sensível à política monetária ao longo do tempo.

Com o aumento da influência da política monetária no mercado de crédito, a tendência é que serão necessárias taxas de juros em média mais baixas para se atingir o mesmo objetivo, em relação ao controle da inflação. Espera-se, portanto, que, nos ciclos de alta, a taxa Selic tenha magnitude menor, dado que uma parcela maior do crédito será sensibilizada por ela.

A Tabela 10, a seguir, mostra os ciclos de alta de juros desde a implantação do regime de metas para inflação em 1999:

---

<sup>28</sup> Vários estudos confirmam a importância do canal de crédito na transmissão da política monetária no Brasil, conforme discute-se em “Direcionamento de crédito e eficiência da política monetária no Brasil. Destaque Depec – Bradesco, Ano XIV, Número 170”. Dentre os estudos acadêmicos sobre o canal de crédito destaca-se: “Souza Sobrinho, N. F. (2003). Uma Avaliação do Canal de Crédito no Brasil. Rio de Janeiro, RJ: BNDES”. Por sua vez uma avaliação mais recente do impacto do crédito governamental na economia brasileira pode ser obtida em “Bonomo, Brito e Martins (2015). The after crisis government-driven credit expansion in Brazil: A firm level analysis. Journal of International Money and Finance”.

**Tabela 10 - Ciclos de alta da Selic desde a instituição do regime de metas para inflação**

Período	Selic Início (a.a.)	Selic Fim (a.a.)	Oscilação (pontos percentuais)
Mar/2001-Jul/2001	15,25	19,00	3,75
Out/2002-Fev/2003	18,00	26,50	8,50
Set/2004-Mai/2005	16,00	19,75	3,75
Abr/2008-Set/2008	11,25	13,75	2,50
Abr/2010-Jul/2011	8,75	12,50	3,75
Abr/2013-Jul/2015	7,25	14,25	7,00

Fonte: Banco Central.

Obs.: Para os períodos dos ciclos de alta, considera-se como ponto de partida o mês no qual a Selic foi elevada pela primeira vez, e como fim o último mês em que a Selic foi elevada, dado que o próximo movimento foi de manutenção ou baixa.

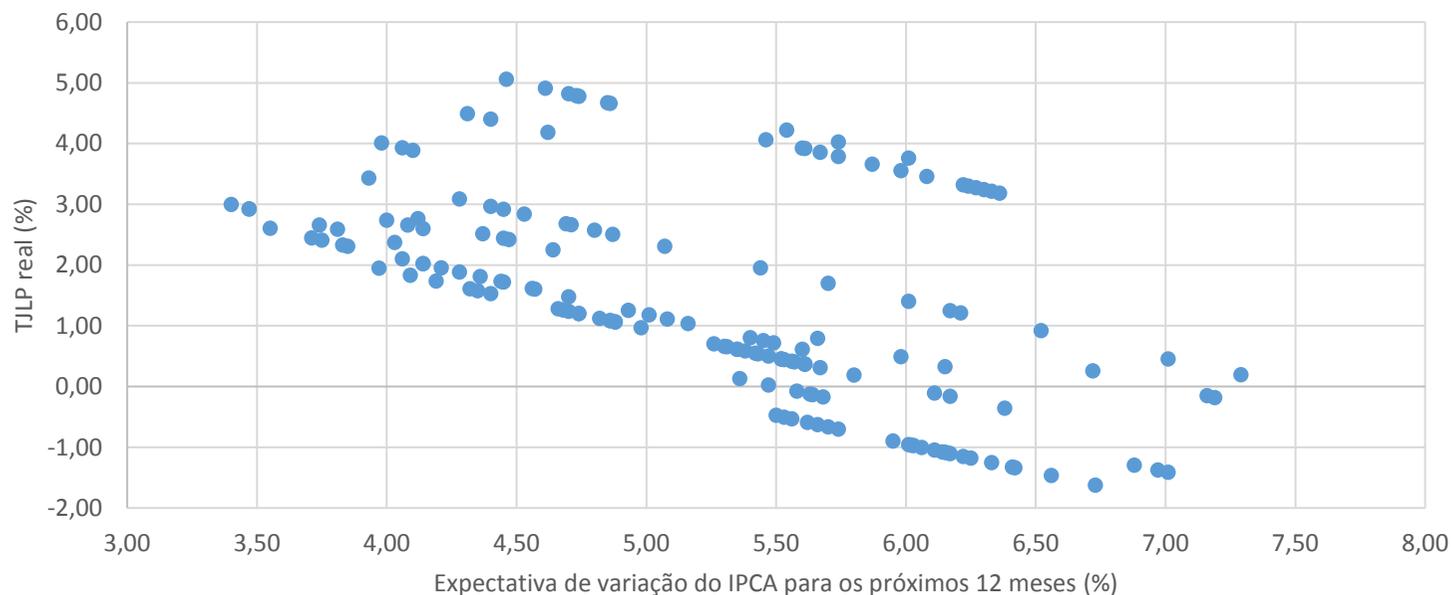
Em dezembro de 2017, o estoque de crédito direcionado representava precisamente 48,7% do crédito total da economia brasileira. Por sua vez, o crédito direcionado financiado com recursos do BNDES respondia por 17,46% do crédito total. Assumindo-se que, ao longo do tempo, essa parte do crédito passará a ser sensibilizada por taxas de mercado, tendo em vista a introdução da TLP, espera-se um efeito benéfico em termos de menores altas de juros para atingir a meta de inflação, com reflexos na redução das despesas com juros para os tomadores de empréstimos. Por exemplo, estudo recente do Banco Itaú<sup>29</sup> aponta que uma queda de 1 p.p. na fração do crédito direcionado permitiria uma taxa Selic 0,35 p.p. menor, para as mesmas condições financeiras.

O aumento da eficácia da política monetária também pode ser ilustrado pelos gráficos 13 e 14 abaixo. O Gráfico 13 mostra um diagrama de dispersão entre a TJLP real, definida pela TJLP deflacionada pelas expectativas de inflação (IPCA) para os próximos 12 meses da pesquisa Focus e as expectativas de inflação. Percebe-se claramente uma relação negativa entre as duas variáveis no período entre 2004 e 2017, indicando que a TJLP acomodou a alta da inflação esperada, com parte do mercado de crédito atuando de forma contra cíclica aos movimentos esperados da política monetária, inclusive com a prática de juros reais negativos. Em outras palavras, nos momentos em que havia expectativa de alta na inflação, a TJLP, referência de juros para parte considerável do crédito na economia brasileira,

<sup>29</sup> Como a Criação da TLP impacta a condução da política monetária. Macro Visão. Itaú, 2 de outubro de 2017.

respondia no sentido inverso do movimento o ciclo monetário, que era pela elevação nas taxas de juros, reduzindo a eficiência da política monetária.

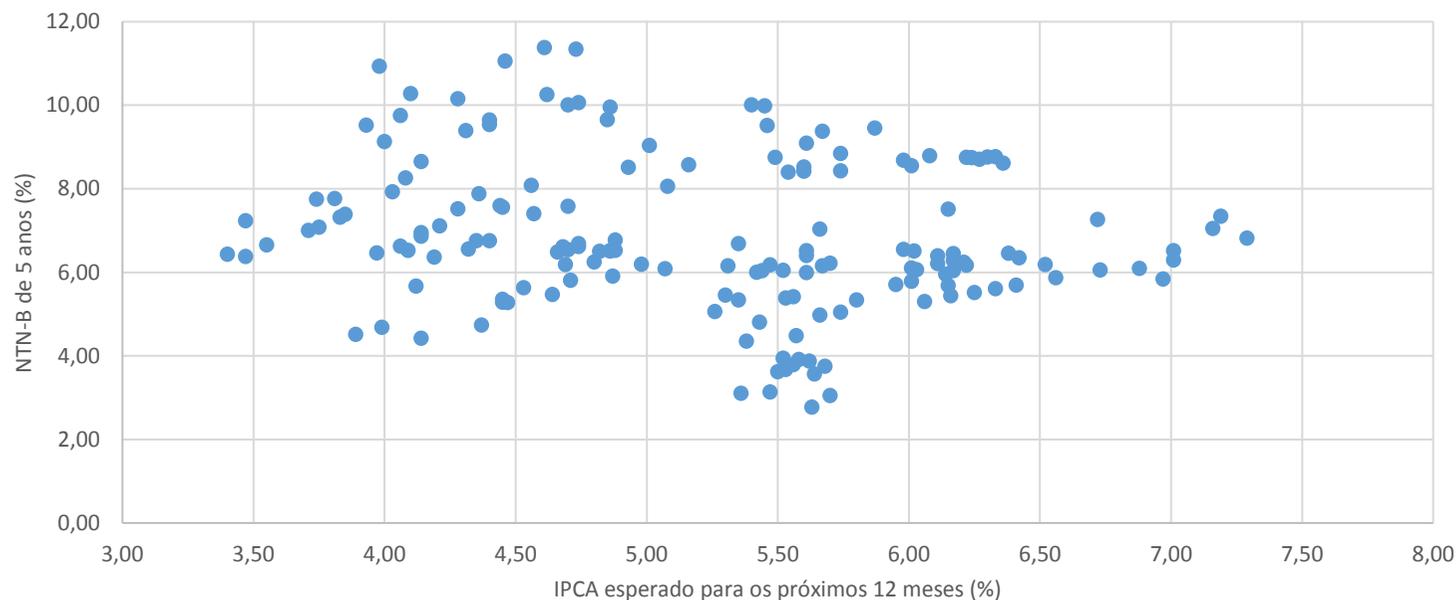
Gráfico 13 - TJLP real e expectativas de inflação (2004-2017)



Fonte: Tesouro Nacional.

Por sua vez, o Gráfico 14, a seguir, apresenta diagrama de dispersão entre a taxa de juros real de uma NTN-B de 5 anos – o equivalente à TLP após o período de convergência –, e a expectativa de inflação do IPCA para os próximos 12 meses, mostrando que, quando terminada a convergência da TLP à taxa da NTN-B, parte do mercado de crédito passará a responder positivamente aos movimentos da política monetária, com ganhos de eficiência.

Gráfico 14- NTN-B de 5 anos e expectativas de inflação (2004-2017)

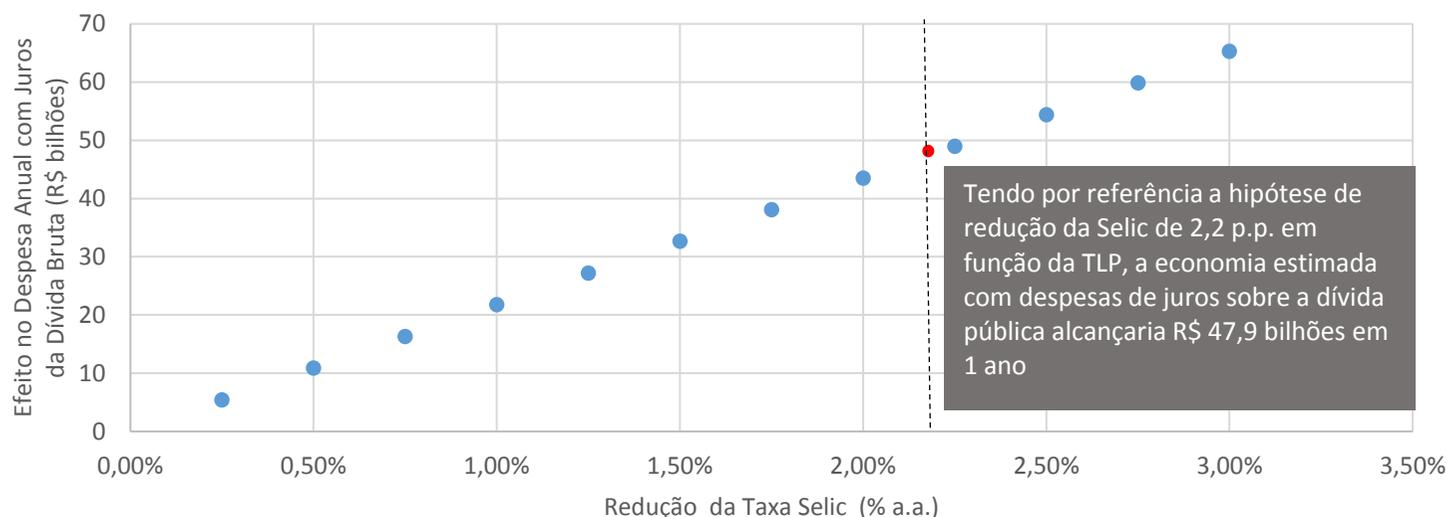


Fonte: Tesouro Nacional.

Associado ao aumento de potência da política monetária, espera-se um impacto fiscal direto, por meio da redução das despesas com juros da dívida pública. Citado estudo do Banco Itaú aponta que após o período de transição de 5 anos para que a TLP acompanhe integralmente a taxa de juros real da NTN-B “*poderíamos ter uma redução de cerca de 2,2 p.p. na taxa Selic para um mesmo patamar de condições financeiras*”. (Itaú, 2017, p.3).

O Gráfico 15, a seguir, apresenta um exercício do efeito da redução no fluxo de juros, mantida a atual composição da dívida bruta, para diferentes reduções na taxa Selic.

Gráfico 15 - Redução da Taxa Selic e Despesa Anual com Juros da Dívida Bruta



Fonte: Tesouro Nacional, com base na Nota de Estatísticas Fiscais de dezembro de 2017 do Banco Central do Brasil.

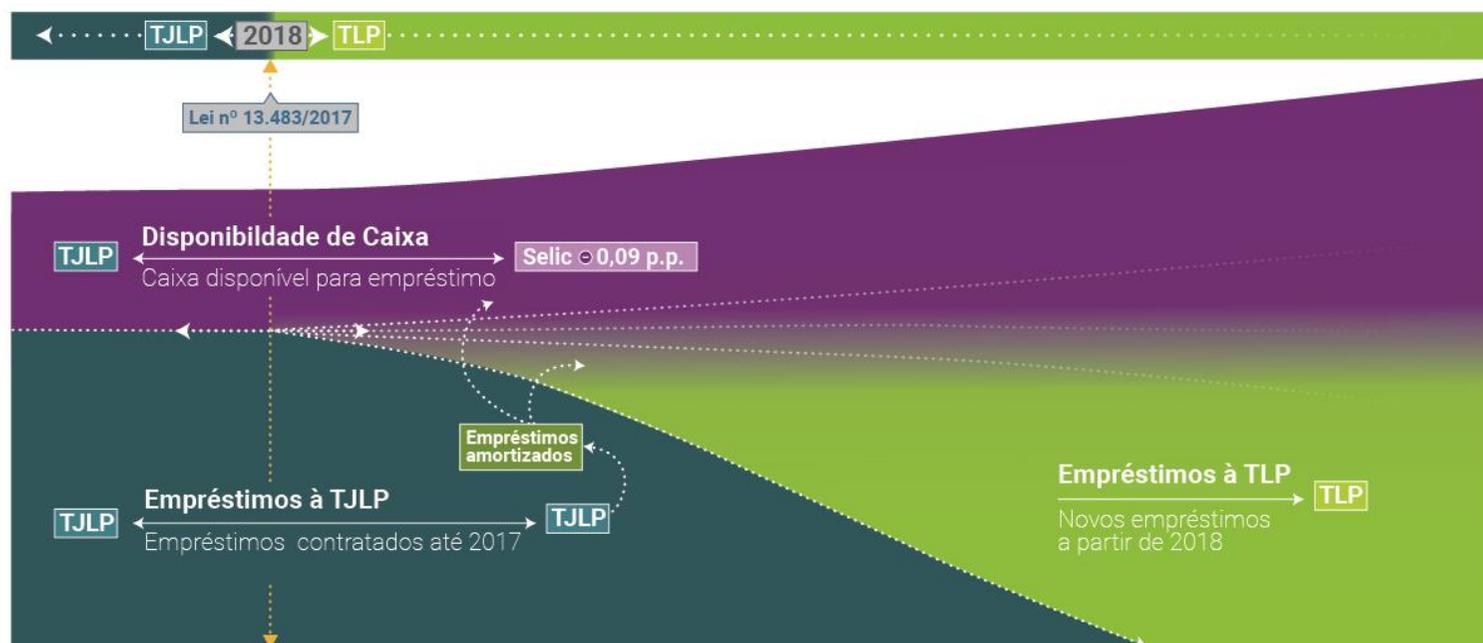
Considerando a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), na posição de dezembro de 2017, que alcançava R\$ 4,8 trilhões, e tomando-se a participação de títulos indexados à taxa Selic de 44,8%, que inclui as LFTs (R\$ 1,13 trilhão) e as operações compromissadas do Banco Central do Brasil (R\$ 1,04 trilhão), o Gráfico 15, mostra que, se a taxa Selic se reduzir em 1 ponto percentual, haverá redução no custo da dívida com juros da ordem de R\$ 22 bilhões, e o montante pode alcançar R\$ 47,9 bilhões caso esta variação alcançar os 2,2 pontos percentuais mencionados no estudo.

#### 2.1.4 – Aumento da rentabilidade dos Fundos Públicos e redução dos subsídios implícitos nos empréstimos concedidos com estes recursos

Além da redução dos juros pagos na dívida pública, a introdução da TLP terá outras consequências positivas para o equilíbrio fiscal. A remuneração dos fundos públicos pela TLP levará a um aumento no montante de recursos disponíveis para programas e ações voltadas à qualificação e à proteção dos trabalhadores, tais como o Seguro-Desemprego, o Programa de Proteção ao Emprego e o Abono Salarial, que são financiados pelas disponibilidades

desses fundos, reduzindo a necessidade de aportes do Tesouro Nacional para viabilizar essas políticas<sup>30</sup>. O Gráfico 16, a seguir, ilustra como se dará essa transição e como isso se refletirá na alteração da remuneração desses fundos.

Gráfico 16 - Evolução da remuneração dos Fundos Públicos com o surgimento da TLP



Fonte: Tesouro Nacional.

Como ilustra o Gráfico 16, até 2017, o BNDES, administrador dos fundos em questão, fazia os empréstimos aos mutuários finais com recursos dessas fontes e as remunerava pela TJLP. Os recursos não emprestados, isto é, as disponibilidades, também eram remunerados pela TJLP. A partir de 2018, conforme determinação da Lei nº 13.483/2017, Lei da TLP, a remuneração dos fundos em questão, que lastrearem empréstimos aos mutuários finais, se dará pela TLP. A parcela desses recursos que permanecer parada no BNDES, isto é, as disponibilidades, será

<sup>30</sup> Isto é especialmente importante no caso do FAT, que nos anos recentes vem recebendo aportes do Tesouro Nacional, dado a redução das disponibilidades do fundo para fazer frente às despesas com o seguro desemprego.

remunerada pela taxa Selic, reduzida de 0,09 p.p. ao ano. Essa alteração permitirá, portanto, maior rentabilização dessas fontes de recursos.

Para estimar este aumento de rentabilização, que pode ser entendido, também, como uma redução dos subsídios implícitos ao setor privado nos empréstimos com estas fontes de recursos, comparou-se a rentabilidade dos recursos do FMM e do FAT, cujos saldos no BNDES, em dezembro de 2017, somavam R\$ 224,0 bilhões, caso a remuneração dos mesmos continuasse pela TJLP<sup>31</sup> com a remuneração desses fundos com base na TLP. O mesmo vale para os recursos emprestados, a partir de 2009, pelo Tesouro Nacional ao BNDES, tendo por referência a TJLP, cujo saldo devedor atualizado somava R\$ 373,5 bilhões, em dezembro de 2017.

Partiu-se da hipótese de que todo o volume de recursos dessas fontes estivesse disponível para empréstimo, de forma que no tempo  $t = 0$ , todo o montante de R\$ 597 bilhões estivesse disponível para emprestar<sup>32</sup>. Adotou-se também como premissa que os desembolsos trimestrais que têm como fonte de financiamento o FMM, o FAT e os empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES correspondem a 5% por trimestre do montante dessas fontes de financiamento, de forma a aproximar o volume médio anual de desembolsos daquele banco pré-crise<sup>33</sup>.

Adicionalmente, assumiu-se que os empréstimos realizados pelo BNDES com essas fontes de financiamento seguem aproximadamente as mesmas características de prazo e de carência daqueles que têm como fonte os recursos obtidos com Tesouro Nacional, cujas características são divulgadas pelo BNDES no Relatório Gerencial Trimestral dos Recursos do Tesouro Nacional<sup>34</sup>. Adotando-se esta suposição, no exercício, os empréstimos com essas fontes se estenderiam até dezembro de 2022, o que, por sua vez, tem efeitos sobre os fundos públicos até 2046, considerando o perfil de amortização dos empréstimos adotada.

Por fim, foi considerada também a alteração na forma de remuneração das disponibilidades desses recursos, enquanto não emprestados pelos BNDES para os tomadores finais. Como comentado, antes da introdução da TLP, enquanto os recursos não eram aplicados, a instituição financeira administradora dos recursos deveria remunerá-los pela TJLP. Isso gerava uma perda de rentabilidade para os fundos e um ganho para a instituição financeira

---

<sup>31</sup> Adota-se a TJLP fixa em 6,75% ao ano, que é a taxa vigente para o 1º trimestre de 2018.

<sup>32</sup> Para fazer esta estimativa de maneira fidedigna, dever-se-ia partir do saldo disponível de cada uma destas fontes, isto é, os montantes que ainda não foram emprestados, agregar as amortizações e juros dos empréstimos já contratados que retornam periodicamente, e adotar-se hipótese de como o BNDES liberaria novos empréstimos a partir desses *fundings*. Com base nestas informações e premissa, poder-se-ia estimar o fluxo de caixa desses fundos, em determinado horizonte de tempo, em cada uma das situações: antes da TLP e depois da TLP. A obtenção das informações para fazer tal estimativa não é, contudo, trivial.

<sup>33</sup> Com isto, trabalhou-se com desembolsos anuais que partem, no primeiro ano, de R\$ 120 bilhões.

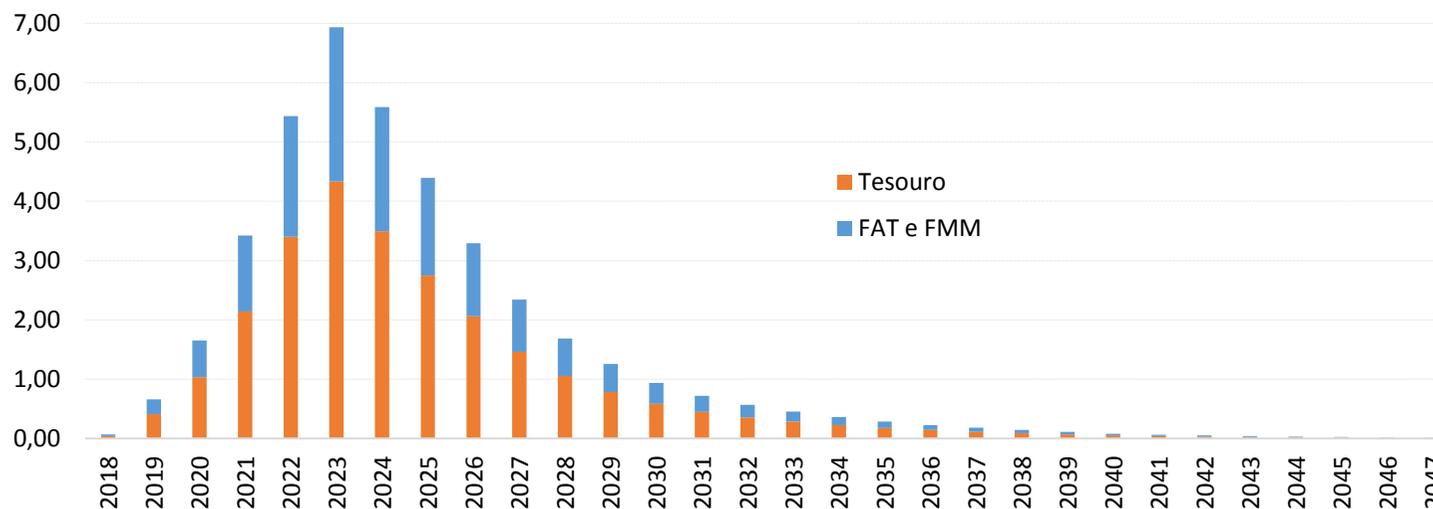
<sup>34</sup> As características dos empréstimos do BNDES que têm como fonte de financiamento dos empréstimos do Tesouro Nacional ao banco estão apresentadas em: [https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/5e691064-cbad-405f-8021-a249a7dce151/17\\_20163T\\_PerfisdosPrazosdeCarenaciaeamortizacao.pdf?MOD=AJPERES](https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/5e691064-cbad-405f-8021-a249a7dce151/17_20163T_PerfisdosPrazosdeCarenaciaeamortizacao.pdf?MOD=AJPERES)

administradora, pela diferença entre a taxa Selic (rentabilidade conseguida em mercado) e a TJLP. A partir de 2018, conforme determina a Lei da TLP, enquanto os recursos dessas fontes não estiverem emprestados, eles serão remunerados pela taxa Selic, descontado de 0,09% ao ano, que é a taxa de administração do BNDES para gerenciar tais recursos.

Com base nas hipóteses adotadas, simulou-se o fluxo de caixa desses recursos antes e depois da introdução da TLP. O valor presente do diferencial de remuneração alcançaria R\$ 41 bilhões no horizonte de tempo que irá até 2046. Por sua vez, o ganho, a valor presente, decorrente da mudança na forma de remuneração das disponibilidades foi estimado em R\$ 13 bilhões.

Diante disso, o aumento da rentabilização dos fundos em questão, ou, olhando por outra ótica, a redução nos subsídios implícitos concedidos ao setor privado nos financiamentos com esses recursos públicos, ilustrado no Gráfico 17, a seguir, é da ordem de R\$ 54 bilhões, a valor presente, em um horizonte de 30 anos.

Gráfico 17 - Efeito Esperado do Diferencial de Juros TJLP x TLP sobre fontes de fundos públicos, a valor presente – R\$ bilhões



Fonte: Tesouro Nacional.

Este montante representa um ganho de quase 10% em relação ao saldo atual desses *fundings*, que antes da edição da Lei da TLP era apropriada, na forma de subsídios implícitos, pelos tomadores dos recursos e pelo administrador desses *fundings*.

## 2.2 Implicações para os Fundos Constitucionais de Financiamento

A criação da TLP incentivou alterações no cálculo dos encargos dos financiamentos realizados com recursos dos Fundos Constitucionais, objeto da Medida Provisória nº 812 de 2017, e dos Fundos de Desenvolvimento Regional. Os encargos financeiros de operações não rurais dos Fundos Constitucionais passaram a ser baseados na TLP, de acordo como referido dispositivo legal, sendo contempladas também as diferenças regionais por meio do Coeficiente de Desenvolvimento Regional (CDR), além do estabelecimento de fatores de ponderação por tipo de operação e de bônus de adimplência no percentual de 15%. No caso dos Fundos de Desenvolvimento, as taxas de juros seguem critérios semelhantes, com a diferença que neste caso não há bônus de adimplência como fator redutor das taxas.

Assim como para as operações do BNDES, essa medida contribui para o aumento de previsibilidade dos encargos dos fundos mencionados, a queda dos juros estruturais da economia e a transparência na concessão de subsídios. A introdução da TLP nos encargos dos Fundos Constitucionais ocorre sem prejuízo de condições mais favoráveis para os tomadores de crédito, haja vista que a taxa real prefixada será reduzida por meio do bônus de adimplência e do CDR. Adicionalmente, para as operações incentivadas, haverá a incidência de fator de programa inferior a unidade, garantindo assim taxas de juros mais baixas.

A tabela abaixo resume a expectativa de encargos financeiros para 2018:

*Tabela 11 - Encargos Financeiros dos Fundos Constitucionais (% a.a.)\**

Programa	Porte	FCO	FNO	FNE
Investimentos	Médio	6,79%	5,71%	5,71%
	Grande	7,65%	6,24%	6,24%
Custeio e/ou Capital de Giro Isolados, inclusive operações de comercialização	Médio	8,22%	6,59%	6,59%
	Grande	9,07%	7,12%	7,12%
Inovação	Pequeno	5,37%	4,82%	4,82%
	Médio/Grande	6,51%	5,53%	5,53%
Água e Esgoto		6,22%	5,35%	5,35%

*Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil.*

*\* Os encargos financeiros de acordo com o estabelecido na MP nº 812/2017 possuem dois componentes, um pré-fixado que é estabelecido mensalmente no momento da contratação da operação de crédito, conforme divulgação do Banco Central do Brasil<sup>35</sup> e outro pós-fixado dado pela variação do IPCA observada até a liquidação da operação. Desta forma, os encargos exibidos na tabela acima tratam-se de estimativas realizadas de acordo com fórmula constante na MP nº 812/2017 e com base na mediana das expectativas de variação anual do IPCA presente no Relatório Focus de 02/02/2018.*

<sup>35</sup> Divulgação do componente pré-fixado dos encargos para as operações contratadas em março de 2018, realizada por meio do Comunicado do Banco Central do Brasil nº 31.709, de 28/2/2018.

Outra importante alteração promovida pela MP nº 812/2017 que visa reduzir os impactos fiscais da redução dos juros anteriormente mencionada, foi a realizada sobre as remunerações dos bancos administradores. Assim, se anteriormente à edição da MP os Bancos faziam jus ao percentual de 3% a.a. sobre o Patrimônio Líquido do Fundo Constitucional, limitado à 20% das transferências constitucionais anuais, com sua edição foi proposta redução de 0,3 p.p. ao ano, até atingir 1,5% a.a. a partir de 2023. Adicionalmente, os bancos administradores que reduzirem a inadimplência das operações cujo risco seja integral ou parcial do Fundo Constitucional farão jus à remuneração de adimplência. Assim, criam-se incentivos para que os bancos administradores sejam mais zelosos na concessão de crédito, já que uma redução da inadimplência aumentaria seus rendimentos.

A combinação de redução na taxa de administração e a nova proposta de encargos financeiros foi suficiente para que o ganho fiscal estimado da MP nº 812/2017 fosse de R\$ 16 milhões em 2018, R\$ 54 milhões em 2019 e R\$ 106 milhões em 2020. Neste sentido, a redução na taxa de administração foi importante para equilibrar o custo fiscal dos encargos financeiros propostos.

### **2.3 Considerações Finais**

A introdução da TLP se insere no contexto de consolidação fiscal pelo qual passa o Brasil, viabilizando redução significativa do volume de subsídios implícitos, além de contribuir para aumentar a eficácia da política monetária. Além disso, a nova taxa leva a um aumento da transparência fiscal das operações de crédito envolvendo recursos públicos. Isso porque, se houver necessidade de apoio governamental para setores específicos, por meio de empréstimos a taxas subsidiadas, o custo fiscal desta política pública deverá, a partir da nova TLP, constar no orçamento, o que cria visibilidade para o debate público sobre esses subsídios, no âmbito do Congresso Nacional, prática bastante distinta do que ocorria com a TJLP.

Retomando as magnitudes envolvidas, este estudo estima que a rentabilidade dos fundos públicos considerados será elevada em R\$ 54 bilhões, a valor presente, nas próximas 3 décadas.

Por fim, vale ressaltar os benefícios da TLP para aumentar a eficácia da política monetária. Conforme discutido, parcela considerável do crédito passará a ser sensibilizada pela taxa básica de juros da economia. Com isso, em função da redução da participação do crédito direcionado no crédito total da economia, e dos impactos potenciais disso sobre as taxas de juros praticadas no mercado de crédito, estima-se que o governo poderá também se beneficiar, com o pagamento de volumes menores de juros sobre a sua dívida.

A magnitude deste benefício depende, dentre outros fatores, da sensibilidade da taxa básica de juros à redução do crédito direcionado da economia. Considerando os montantes da DBGG, na posição de dezembro de 2017, indexada

à taxa Selic, a cada redução de 1 ponto percentual na taxa Selic, haveria uma diminuição no pagamento de juros pelo governo da ordem de R\$ 22 bilhões ao ano.

## Referências

- Bento, L., Bonomo, M., Ribeiro, P. (2017) “A Herança do futuro: o aumento da dívida gerado pelos subsídios implícitos futuros ao BNDES”. Insper mimeo.
- Bonomo, M., Brito, R., Martins, B. (2015) “The after crisis government-driven credit expansion in Brazil: A firm level analysis”. Journal of International Money and Finance, v.55, issue C, 111-134.
- BNDES (2016) “Relatório Gerencial Trimestral dos Recursos do Tesouro Nacional – 3º trimestre de 2016”.
- BNDES (2017) “Demonstrações Financeiras Individuais e Consolidadas – 30 de junho de 2017”.
- Bradesco (2017) “Direcionamento de Crédito e Eficiência da Política Monetária no Brasil”. Destaque DEPEC – Bradesco, Ano XIV, Número 170, 8 de fevereiro de 2017.
- Itaú (2017) “Como a Criação da TLP impacta a Condução da Política Monetária”. Macro Visão. Itaú, 2 de outubro de 2017.
- Ministério da Fazenda (2017) “Relatório de Subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES – 5º Bimestre de 2017”, Secretaria do Tesouro Nacional.
- Souza Sobrinho, N. (2003) “Uma avaliação do canal de crédito no Brasil”. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

## 3 A rigidez orçamentária no Brasil

Desde a Constituição Federal de 1988, o orçamento público brasileiro vem sofrendo processo intenso de engessamento, resultante da propagação de despesas obrigatórias e de transferências constitucionais e legais, de regras de indexação de despesas, de obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos em alguns setores e de criação de receitas vinculadas a determinados gastos, o que limita a capacidade do Estado de realizar políticas públicas e de realocação de recursos para cumprimento de metas fiscais.

A inconveniência desta rigidez se aprofunda quando se amplia o escopo de definição das despesas públicas, incluindo as ações governamentais concedidas em lei por meio do sistema tributário – Gastos Tributários – que, a despeito de sua natureza extraorçamentária, podem ter implicações relevantes para a capacidade de financiamento das despesas orçamentárias.

Diante da relevância do tema, apresenta-se sugestões e propostas para a construção de métricas e indicadores que mensurem o grau de rigidez orçamentária no Brasil. No presente capítulo, foca-se na apresentação dos indicadores de rigidez, em sua evolução entre 2001 e 2017, bem como nas implicações dos Gastos Tributários para a rigidez orçamentária.

### 3.1 Proposta de Indicadores de Rigidez da Despesa Pública

O ponto de partida da proposta envolve a concepção de grupos distintos de rigidez para as principais despesas e obrigações governamentais, com base na natureza das regras que definem as características de cada grupo e a hierarquia institucional das normas que os regem. Este tipo de abordagem possibilita a visualização de distintas espécies de rigidez em termos do seu grau de inflexibilidade e das particularidades da origem da rigidez de cada despesa, evidenciando uma imagem clara do panorama e das dificuldades associadas à modificação do “status quo” da rigidez.

Nesse sentido, utilizou-se uma escala gradativa de rigidez que vai de 1 (menor) a 5 (maior). A tabela abaixo resume a classificação adotada e as despesas incluídas em cada nível.

**Tabela 12 – Classificação das despesas primárias**

Nível	Especificação	Despesas incluídas
5	Despesas públicas decorrentes de direitos individuais especificados no texto constitucional, com regras claras de acesso e de vigência dos benefícios	Benefícios previdenciários e assistenciais, gastos de pessoal, abono e seguro desemprego, emendas parlamentares obrigatórias, dentre outras.
4	Direitos coletivos de amplo suporte político e vinculações de receitas estabelecidas na constituição	Despesas de custeio e investimentos nas áreas de saúde e educação (gastos mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde e Manutenção e Desenvolvimento de Ensino), bem como a complementação do FUNDEB e o repasse do FCDF, dentre outras.
3	Demais direitos individuais e coletivos atribuídos a setores vulneráveis, mediante lei ordinária	Bolsa Família, Complemento FGTS, Compensação do RGPS, Benefícios de Legislação Especial, Transferência ANA/ANEEL, dentre outras com menor impacto fiscal.
2	Obrigações assumidas pelo governo mediante contratos e convênios	Convênios assinados pelo governo e subsídios para execução de programas governamentais.
1	Demais obrigações	Demais despesas não listadas nos itens acima e que não são submetidas à limitação de empenho pela LDO.

Fonte: Tesouro Nacional.

Fundamentalmente, a proposta em tela aborda o problema sob a perspectiva das despesas primárias orçamentárias, mas permite adaptações úteis para incorporar outras dimensões de obrigações governamentais, tais como os Restos a Pagar (RAP), dando surgimento a agregações conceituais distintas dos perfis de rigidez, conforme ilustrado no diagrama a seguir.

**Figura 1 – Dimensões possíveis para a classificação das obrigações governamentais conforme sua rigidez**



Fonte: Tesouro Nacional.

No conceito Restrito, consideram-se apenas as despesas dos níveis 5, 4 e 3, enquanto no Ampliado incorporam-se os níveis 1 e 2. Em ambos os casos, apenas despesas primárias são consideradas. No conceito de rigidez Estendido, adiciona-se ao Ampliado os Restos a Pagar, tanto processados quanto não processados, por se tratarem de obrigações assumidas que pressionam o caixa do Tesouro na disputa com as demais despesas primárias do orçamento de cada exercício<sup>36</sup>, ainda mais diante do Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95.

### 3.2 Perfis de Rigidez

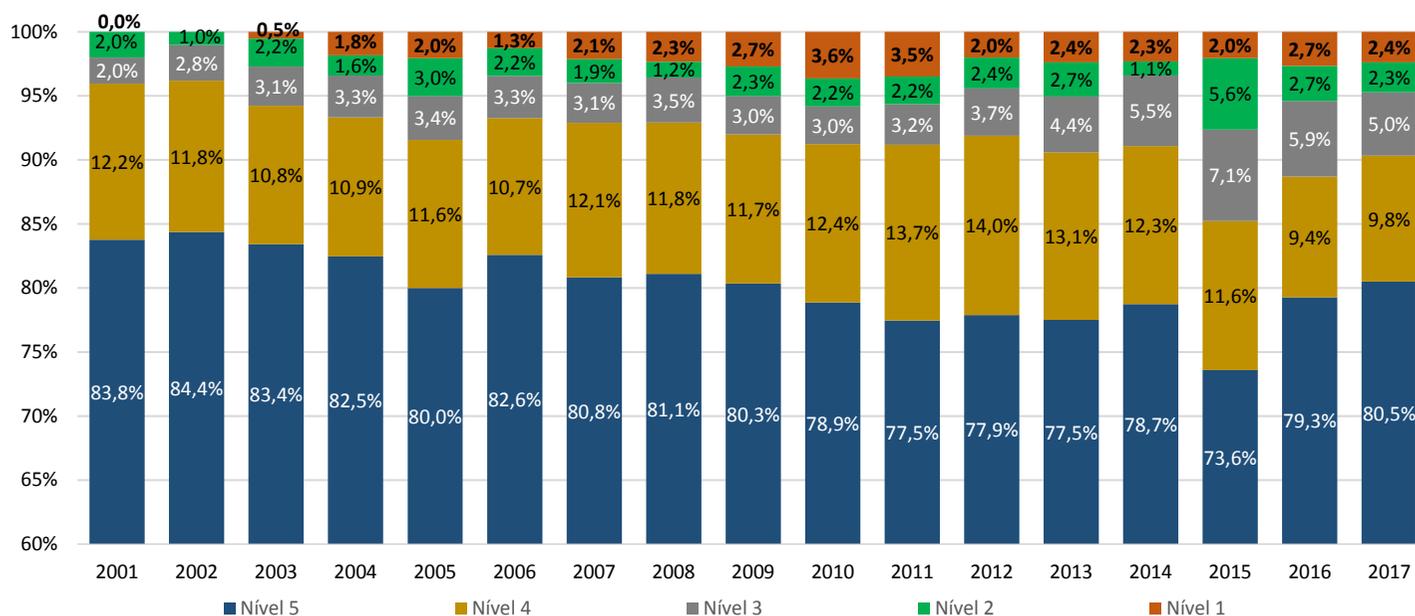
Segundo a classificação adotada para diferenciar as espécies de rigidez, é possível estabelecer avaliações distintas sobre a evolução do grau de rigidez das despesas públicas<sup>37</sup> ao longo do tempo. A princípio, parece haver redução da participação das despesas classificadas no nível 5, de maior rigidez, conforme apresentado no Gráfico 18. Se agregarmos ainda as despesas do nível 4, que também se referenciam nos ditames constitucionais, observa-se um recuo da proporção das despesas de rigidez constitucional em relação ao total das despesas rígidas de 96% em 2001 para 90,3% em 2017. Concomitantemente, é nítido o ganho de espaço obtido pelos demais perfis de menor rigidez (Níveis 3, 2 e 1), que chegaram a alcançar 14,7% de participação no total de despesas rígidas em 2015, de um patamar inicial de apenas 4% em 2001.

---

<sup>36</sup> Para efeito de rigidez, são considerados a parcela dos Restos a Pagar Inscritos que efetivamente permanecem como obrigação, pressionando o caixa. Em outras palavras, excluem-se das inscrições os cancelamentos de RAP ao longo do exercício, assim como os Restos a Pagar Pagos que já estão naturalmente computados como despesas primárias rígidas nos conceitos estrito e ampliado.

<sup>37</sup> Para efeitos ilustrativos, a presente subseção aborda unicamente a avaliação do perfil de rigidez das despesas no conceito ampliado, onde apenas as despesas primárias são levadas em conta.

Gráfico 18 - Evolução do Perfil de rigidez (2001 - 2016) – Conceito Ampliado – % Despesas Rígidas



Fonte: Tesouro Nacional.

Todavia, há que se ponderar que a mudança na participação não reflete a redução de despesas mais rígidas, mas sim o crescimento relativo das despesas de menor rigidez muito acima das demais. Enquanto o crescimento real médio anual das despesas dos níveis 5 e 4 foi de, respectivamente, 5,5% e 4,4% no período de 2001 a 2017, as despesas classificadas nos níveis 3, 2 e 1 cresceram 11,7%, 7,7% e 16,7% no mesmo período. De toda forma, mesmo com o recuo relativo, as despesas de rigidez constitucional ainda representam cerca de 90% do total das despesas rígidas em 2017, o que revela o tamanho do desafio político/institucional a ser enfrentado nos próximos anos, caso o objetivo a ser perseguido seja uma mudança mais profunda nesta estrutura existente.

### 3.3 Indicadores de Rigidez Agregados

No tocante à dimensão agregada de rigidez, propõe-se a adoção de indicadores padronizados para medir rigidez a partir de perspectivas distintas, porém complementares. Usualmente, o indicador compara as despesas rígidas com o total de despesas primárias, de forma a evidenciar o espaço disponível para o cumprimento das metas fiscais. Métricas alternativas, entretanto, evitam interpretações distorcidas proporcionadas, por exemplo, por uma elevação

das despesas primárias totais. A Tabela 13, a seguir, disponibiliza a evolução dos indicadores de rigidez agregados nos diferentes conceitos estabelecidos no diagrama acima, como proporção do PIB e das Receitas Recorrentes<sup>38</sup>, além das despesas primárias totais.

*Tabela 13 - Evolução dos Indicadores Agregados de Rigidez das Despesas (2001 – 2017) – como % da Despesa Primária, da Receita Recorrente e do PIB*

Indicadores Rigidez	2001	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>% Desp. Primárias</b>														
Restrito	83,8%	88,6%	87,2%	87,1%	87,5%	87,0%	85,9%	87,3%	87,0%	85,7%	84,7%	84,1%	<b>84,5%</b>	<b>89,3%</b>
Ampliado	85,6%	91,0%	91,8%	90,7%	90,7%	91,6%	91,2%	92,5%	91,1%	90,2%	87,7%	91,0%	<b>89,3%</b>	<b>93,7%</b>
Estendido	87,7%	91,6%	92,6%	92,1%	93,3%	96,3%	96,5%	97,1%	96,3%	97,3%	95,3%	96,4%	<b>93,3%</b>	<b>97,6%</b>
<b>% Rec. Recorrente</b>														
Restrito	69,9%	71,2%	71,0%	76,0%	72,0%	81,4%	85,4%	76,0%	75,4%	80,3%	88,3%	92,6%	<b>100,3%</b>	<b>102,4%</b>
Ampliado	71,3%	73,2%	74,7%	79,1%	74,6%	85,7%	90,7%	80,5%	78,9%	84,5%	91,4%	100,3%	<b>106,1%</b>	<b>107,4%</b>
Estendido	73,1%	73,6%	75,3%	80,3%	76,8%	90,2%	95,8%	84,6%	83,4%	91,2%	99,3%	106,2%	<b>110,8%</b>	<b>111,9%</b>
<b>% PIB Nominal</b>														
Restrito	13,1%	13,4%	14,3%	14,7%	14,1%	15,1%	14,7%	14,6%	14,7%	14,8%	15,2%	16,2%	<b>16,9%</b>	<b>17,4%</b>
Ampliado	13,4%	13,8%	15,0%	15,3%	14,7%	15,9%	15,6%	15,5%	15,4%	15,6%	15,8%	17,6%	<b>17,8%</b>	<b>18,3%</b>
Estendido	13,7%	13,9%	15,1%	15,5%	15,1%	16,7%	16,5%	16,2%	16,2%	16,8%	17,1%	18,6%	<b>18,6%</b>	<b>19,0%</b>

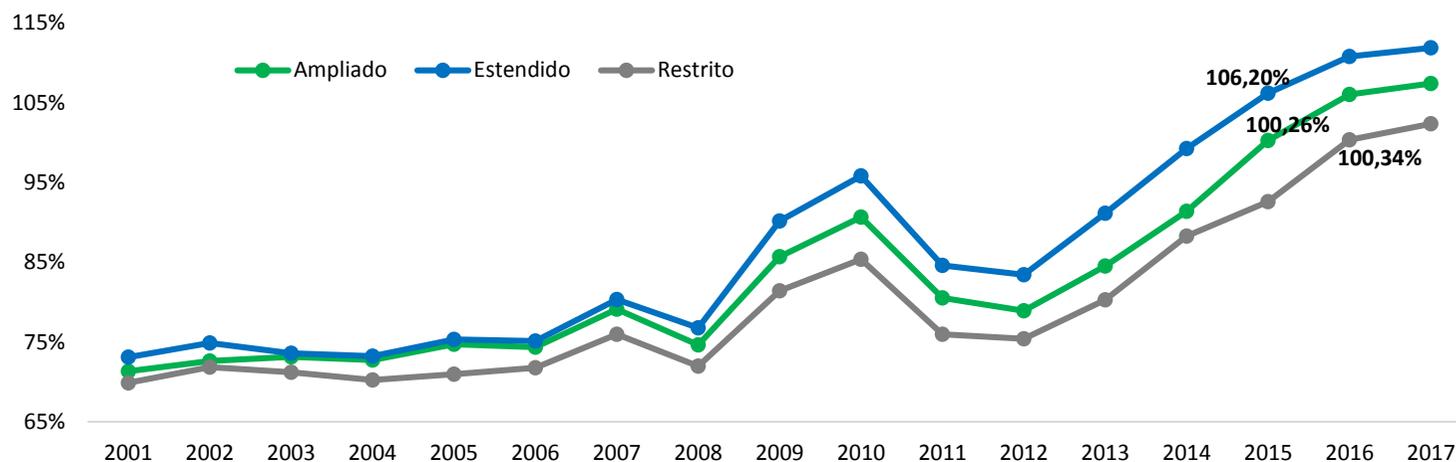
Fonte: Tesouro Nacional.

Os números apresentados na tabela acima confirmam, no geral, o diagnóstico padrão esperado de elevada rigidez das despesas públicas no Brasil. Destaque para o indicador de rigidez como proporção das despesas primárias no Conceito Ampliado, que alcança 93,7% em 2017, se elevando em 8 p.p. ao longo dos últimos 15 anos. A pequena margem remanescente para abrigar as despesas não rígidas ou discricionárias (6%) torna-se ainda mais estreita quando se adiciona a concorrência dos Restos a Pagar inscritos e não cancelados na disputa por espaço na execução financeira do orçamento de cada exercício. Neste caso, o indicador de rigidez (conceito Estendido) se eleva para 97,6% em 2017, tendo alcançado o maior valor da série histórica em análise.

<sup>38</sup> Receita Recorrente definida pela diferença entre receita corrente e transferências governamentais, incluindo o expurgo da cessão onerosa no valor de R\$ 74,8 bilhões em setembro de 2010, bem como eventos não recorrentes que impactaram receitas correntes, conforme Boletim do Resultado Primário Estrutural da Secretaria de Política Econômica - SPE.

O indicador de rigidez como proporção das Receitas Recorrentes é útil para fornecer um panorama adequado sobre os limites da capacidade de financiamento das despesas rígidas. Nesta perspectiva, a imagem da rigidez de despesas se torna ainda menos promissora para as finanças públicas, na medida em que se observa que as receitas recorrentes passam a não ser suficientes para pagar as despesas rígidas a partir de 2015, início do período mais crítico da crise econômica recente. Ressalte-se também, como ilustrado no Gráfico 19, que a partir de 2009 há deterioração da performance desse indicador, sobretudo pela nítida perda de fôlego das receitas recorrentes desde 2008. Tal configuração aponta o grau de dependência das receitas extraordinárias para financiar a expansão das despesas, especialmente das despesas obrigatórias.

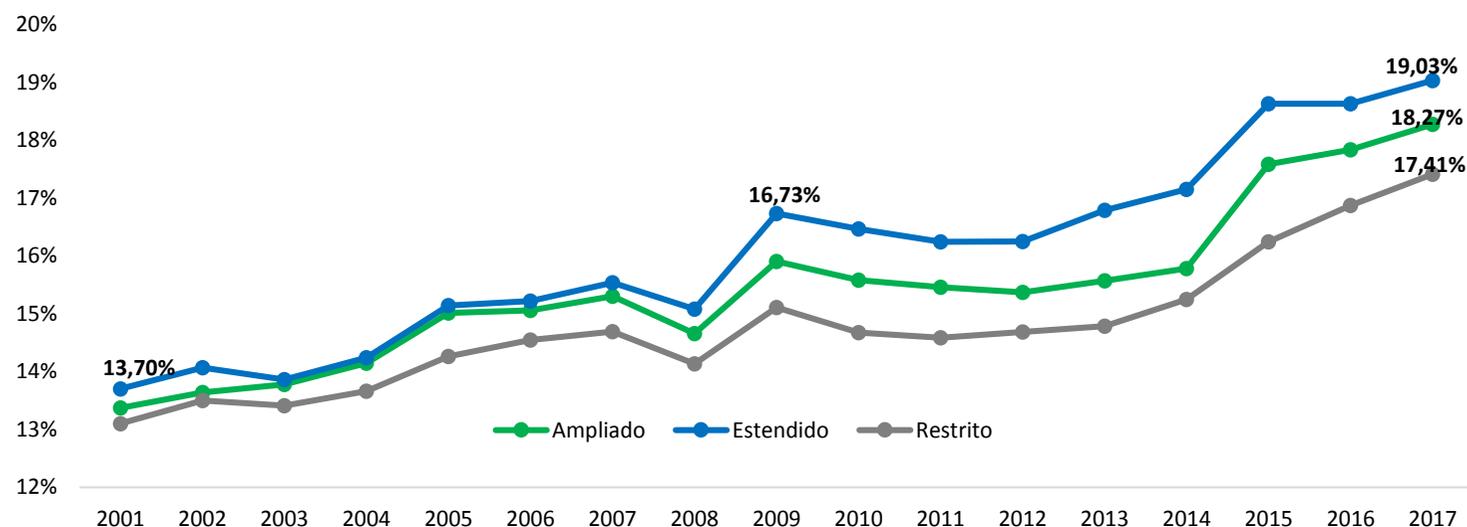
Gráfico 19 - Indicadores de Rigidez Agregados em Proporção das Receitas Recorrentes - % RCC



Fonte: Tesouro Nacional.

Finalmente, a dinâmica apresentada no Gráfico 20 confirma uma vez mais a evolução desproporcional das despesas rígidas em proporção do PIB. Entre 2001 e 2017, as despesas rígidas ampliaram de forma sistemática sua fatia na renda nacional, alcançando patamares próximos a 19% no conceito Estendido. Essa medida fornece uma dimensão razoável da representatividade das despesas rígidas da União em relação ao tamanho da economia, bastante significativa em todo o período.

Gráfico 20 - Indicadores de Rigidez Agregados em Proporção do Produto Interno Bruto (% PIB)



Fonte: Tesouro Nacional.

Independente das razões que levaram ao crescimento da rigidez orçamentária no Brasil ao longo das últimas duas décadas, o fato objetivo é que o nível de rigidez das despesas públicas parece se situar em patamares demasiadamente elevados para um adequado manejo da política fiscal. Esta percepção é corroborada pelas dificuldades em se implementar o contingenciamento de despesas discricionárias em montante compatível com uma meta positiva de resultado primário de, digamos, 1% do PIB, percentual que permite estabilizar, em um cenário mais otimista, o endividamento público.

Se conduzirmos um exercício contrafactual nas contas fiscais ao longo da mais recente crise econômica (2015-2016), constata-se que o indicador de rigidez das despesas primárias (conceito ampliado) deveria situar-se no intervalo entre 80% e 85% para permitir o contingenciamento total das discricionárias que viabilizaria o alcance da meta ilustrativa de 1% do PIB naquele período. Este intervalo de segurança de rigidez das despesas primárias é compatível com os valores observados pelo Banco Mundial<sup>39</sup> no comparativo de diversos países analisados, e suficientes para induzir um recuo dos indicadores como proporção das receitas recorrentes para níveis mais confortáveis e sustentáveis de financiamento. Não obstante, em 2015 e 2016, o nível de rigidez das despesas (conceito ampliado) em proporção ao

<sup>39</sup> Relatório do Banco Mundial, pág. 34 - "Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil". Revisão dos Gastos Públicos, Volume I: Síntese, Novembro de 2017.

total de despesas primárias situou-se na faixa de 90%, portanto acima do valor que permite atingir resultados fiscais que estabilizem a dívida pública.

### 3.4 Implicações do Gastos Tributários para a Rigidez

Os Gastos Tributários<sup>40</sup> constituem uma dimensão das despesas que normalmente é desconsiderada na análise de rigidez orçamentária. Isto tende a acontecer porque eles são gastos públicos indiretos realizados fora do orçamento, cujos beneficiários não dependem de liberação financeira direta do Tesouro para usufruí-los. São despesas públicas financiadas por renúncia de arrecadação concedidas mediante normas legais e constitucionais, não havendo muita discricionariedade por parte do Executivo para evitar sua realização.

A noção de rigidez imposta pelos Gastos Tributários acaba por se refletir na queda de arrecadação resultante da renúncia de receitas, restringindo a capacidade de financiamento das demais despesas orçamentárias e o espaço para cumprimento das metas fiscais. Diante disso, a análise das implicações dos Gastos Tributários para a rigidez pode ser conduzida pela realização de um exercício contrafactual que avalie os efeitos da alteração do *status quo*<sup>41</sup> vigente dessas renúncias sobre o comportamento do indicador de rigidez (Conceito Estendido) como proporção das Receitas Recorrentes - RRC. A proposta se resume a simular a apuração do indicador de rigidez, caso os volumes realizados de Gastos Tributários em 2017 pudessem ter sido reduzidos por uma ação discricionária<sup>42</sup>, havendo a possibilidade ainda que uma parte desta redução seja explicitada no orçamento, como despesa obrigatória<sup>43</sup>.

Conforme apresentado na Tabela 14, a possibilidade de redução dos níveis de gastos tributários em 2017 poderia melhorar o retrato da rigidez apurado, sendo a melhora tanto maior quanto menor o percentual desta redução revertido em despesa primária obrigatória. É imediato perceber que a redução dos Gastos Tributários impacta diretamente o denominador do indicador de rigidez (elevando a arrecadação), enquanto o percentual desta redução revertido em despesa primária funciona como amortecedor da diminuição da rigidez.

---

<sup>40</sup> Os Gastos Tributários serão abordados de forma aprofundada no Capítulo 4.

<sup>41</sup> A alteração do “status quo” dos Gastos Tributários pode envolver tanto a sua eliminação completa como renúncia tributária, quanto a sua explicitação de forma mais transparente como despesa primária no orçamento público.

<sup>42</sup> Considerou-se, por simplificação, que cada R\$ 1 a menos de gasto tributário representaria R\$ 1 a mais de receitas primárias.

<sup>43</sup> Não se pretende aqui fazer nenhum juízo de valor sobre qual despesas tributárias deveriam ser eliminadas, nem tampouco quais deveriam ser explicitadas no orçamento como despesas obrigatórias.

Tabela 14 - Cenários do Indicador de Rigidez Agregado (Conceito Estendido) em 2017 (% RRC)

	Percentual de Redução do Gastos Tributários							
	%	0%	10%	20%	30%	40%	50%	100%
Percentual da Redução do Gastos Tributários Revertido em Despesa Primária Obrigatória	100%	111,9%	111,6%	111,3%	111,1%	110,8%	110,6%	109,6%
	80%	111,9%	111,1%	110,4%	109,7%	109,1%	108,4%	105,7%
	60%	111,9%	110,7%	109,5%	108,4%	107,3%	106,3%	101,7%
	40%	111,9%	110,2%	108,6%	107,0%	105,5%	104,1%	97,8%
	20%	111,9%	109,7%	107,6%	105,6%	103,8%	101,9%	93,9%
	0%	111,9%	109,2%	106,7%	104,3%	102,0%	99,8%	90,0%

Fonte: Tesouro Nacional.

No limite, considerando a possibilidade de redução da totalidade dos Gastos Tributários em 2017 sem nenhuma conversão desses gastos em despesas primárias, o índice de rigidez agregado em % da RRC seria significativamente reduzido em mais de 20 p.p. Num cenário mais factível, de redução dos Gastos Tributários em apenas 50% e percentual de reversão em despesa primária da ordem de 20%, tem-se um nível de rigidez num patamar de financiamento bem mais sustentável e exequível (101,9%), contra os atuais 111,9%. Mesmo em cenários de redução menos radical, a diminuição da rigidez não é desprezível. Cumpre ressaltar que o exercício contrafactual é conduzido no período de perda de dinamismo das receitas recorrentes em função dos reflexos da recente crise econômica, o que amplifica ainda mais a relevância dos Gastos Tributários como fonte para uma potencial e desejável redução da rigidez das despesas.

Diante dos resultados apontados na presente análise, nota-se que as necessárias mudanças estruturais nas despesas públicas, sobretudo nas regras que regulam as renúncias tributárias, o acesso ao orçamento e as práticas orçamentárias vigentes, envolvem uma ampla rediscussão das prioridades das ações governamentais. De fato, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o teto de gastos das despesas primárias, abre-se uma janela importante para retomada deste debate. No centro dele, certamente estarão reformas nos gastos obrigatórios, algumas das quais já se encontram em debate no Congresso Nacional.

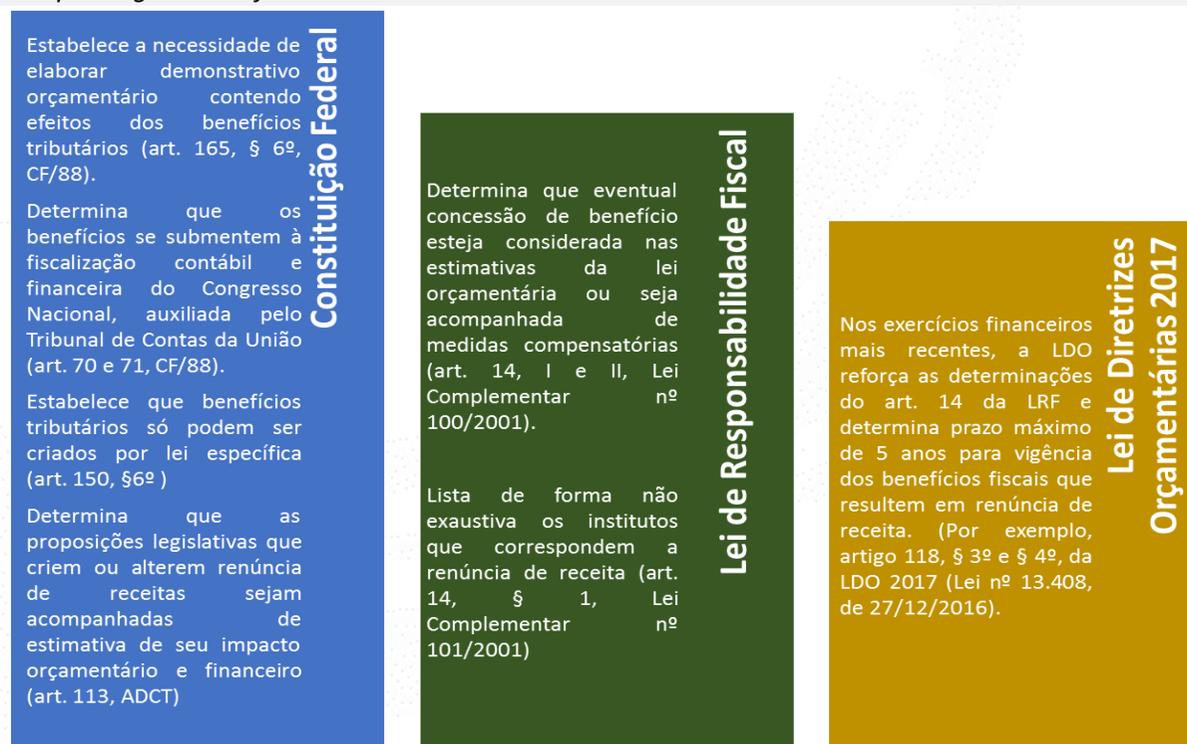
## 4 Avaliação dos Gastos Tributários

No Brasil, Gasto Tributário (GT) é definido como um gasto público indireto, substituto da despesa pública, realizado por meio da concessão de benefícios fiscais, que reduzem o potencial de arrecadação e buscam atingir determinado interesse público – compensatório ou incentivador –, de natureza social ou econômica.

Ou seja, os gastos tributários correspondem a um subconjunto dos benefícios fiscais estabelecidos pelo Estado brasileiro e representam a renúncia de receita estimada em decorrência da instituição de benefícios coincidentes aos parâmetros definidos pela autoridade tributária.

A concessão de benefícios fiscais que resultem em renúncia de receitas está institucionalizada em diversos graus da hierarquia legal: Constituição Federal, legislação complementar e legislação orçamentária.

Figura 2 - Hierarquia Legal e Benefícios Fiscais



Fonte: Tesouro Nacional.

## 4.1 Evolução Recente

A tabela a seguir mostra a evolução dos Gastos Tributários - GT nos últimos anos, em valores nominais e em participação das receitas administradas e do PIB. Como se nota, houve crescimento significativo dos gastos tributários em relação ao PIB a partir de 2012, chegando-se ao pico em 2015, com 4,6% do PIB, e caindo a partir daí até o patamar de 4,1%. A mesma tendência é verificada para os GT em relação à arrecadação, com pico em 2015 de 23,3% e estabilização posterior em torno de 20-21%. Desse modo, para cada R\$ 1 arrecadado, deixa-se de arrecadar em torno de R\$ 0,21, despendido indiretamente na forma de gastos tributários.

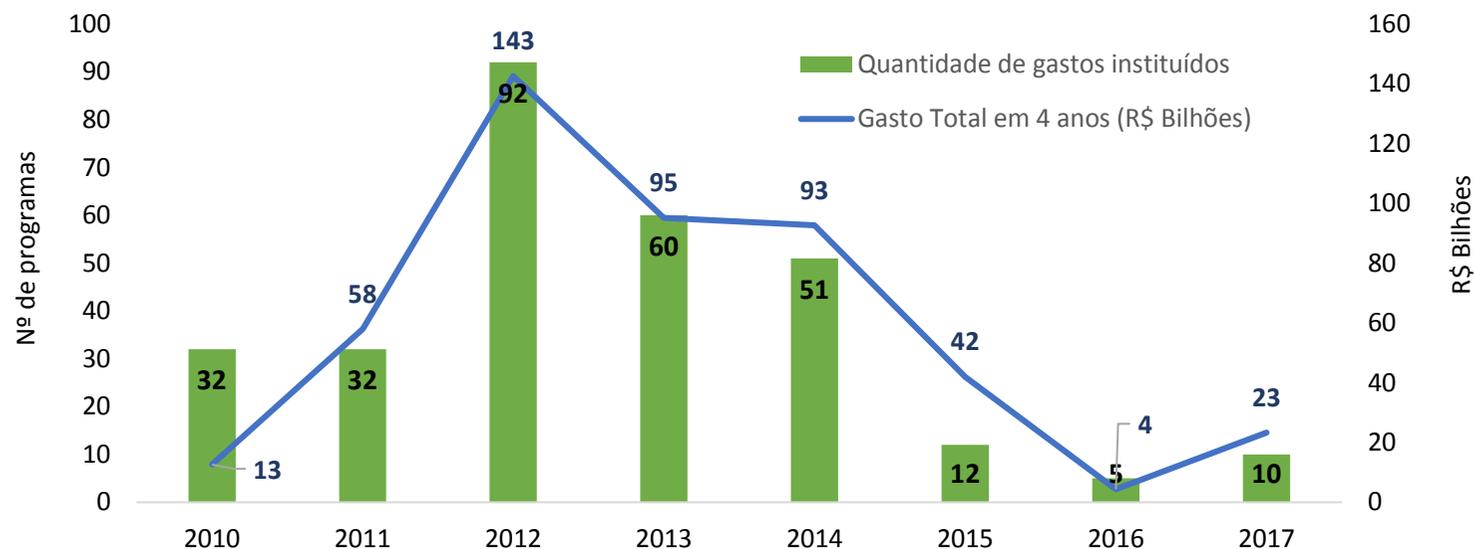
Tabela 15 - Evolução dos Gastos Tributários (2007 – 2017) - R\$ Bilhões, % Arrecadação, % PIB

Ano	GT	GT / Arrecadação	GT / PIB
2007	102,67	17,10%	3,77%
2008	114,76	16,97%	3,69%
2009	116,10	16,82%	3,48%
2010	135,86	16,99%	3,50%
2011	152,44	16,24%	3,49%
2012	181,75	18,32%	3,77%
2013	223,31	20,29%	4,19%
2014	257,22	22,43%	4,45%
2015	277,14	23,26%	4,62%
2016	270,87	21,40%	4,32%
2017	275,87	20,44%	4,11%

Fonte: Tesouro Nacional a partir de dados da Receita Federal do Brasil.

A instituição de novos gastos tributários é explicitada na figura a seguir. A série histórica disponível mostra aprofundamento da política de gasto indireto, a partir de 2012, especialmente por meio de desonerações e renúncias tributárias, quando se instituíram 92 programas (novos ou renovados). A partir de 2015, essa tendência passa a ser revertida. Destaca-se, entretanto, que muitos programas possuem efeito defasado, ou seja, apesar de instituídos em determinado ano, seus efeitos plenos em termos fiscais só ocorrem nos anos seguintes. Dessa forma, gastos instituídos em 2012, por exemplo, tendem a impactar as finanças progressivamente a partir de 2013, até atingir um pico e se estabilizar.

Gráfico 21 - Desonerações e Gastos Tributários Instituídos<sup>44</sup> (2010 - 2017)



Fonte: Tesouro Nacional a partir de dados da Receita Federal do Brasil.

Outra informação disposta no gráfico é o gasto total para 4 anos. Essa estimativa, disponibilizada pela Receita Federal, considera os 4 primeiros anos da instituição do programa, ou seja, o ano em que foi instituído mais os 3 anos seguintes. Dessa forma, a leitura mostra que, em 2012, foram instituídos gastos e desonerações tributários que perfizeram um montante estimado de mais de R\$ 140 bilhões, considerando o seu impacto no ano corrente (2012) mais os anos de 2013, 2014 e 2015.

Os principais programas instituídos ou renovados no período, em termos de impacto fiscal, foram:

<sup>44</sup> Ressalte-se que as desonerações incluem os gastos tributários, mas nem toda desoneração tributária representa um gasto tributário.

**Tabela 16 - Principais Gastos Tributários Instituídos ou Ampliados (2010 – 2017) - R\$ Milhões**

Tributo	Legislação	Descrição	Total 4 anos (R\$ Milhões)
Contribuição Previdenciária	MP 651, de 9 de julho de 2014 (Lei 13.043/2014)	Desoneração da Folha. Substituição da contribuição previdenciária patronal sobre folha de salários por receita bruta.	53.164
PIS, COFINS	MP 609, de 8 de março de 2013 (Lei 12.839/2013)	Desoneração da Cesta Básica	29.830
SIMPLES NACIONAL	Lei complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011	Aumento dos limites das faixas de tributação do Simples Nacional	17.678
SIMPLES NACIONAL	Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2017	Simples Nacional - Ampliação para as atividades intelectuais, de natureza técnica, científica, desportiva, artística ou cultural	12.050
Contribuição Previdenciária	MP 563, de 3 de abril de 2012 (Lei 12.715/2012)	Substituição da contribuição previdenciária sobre folha de salários por receita bruta. TI, TIC e Hotel alíquota 2%. Indústria alíquota 1%.	10.974
PIS, COFINS, IPI, II	MP 770/2017 (Lei nº 13524/2017)	RECINE - Regime especial de tributação para desenvolvimento da atividade de exibição cinematográfica e FUNCINE - Fundos de financiamento da indústria cinematográfica nacional	7.332

Fonte: Receita Federal do Brasil.

O maior programa de Gasto Tributário instituído nos últimos anos foi o da desoneração da folha de salários, com impacto estimado de R\$ 53 bilhões em 4 anos. Além disso, a desoneração de itens adicionais da cesta básica teve custo estimado de quase R\$ 30 bilhões no período 2013-2016. Por fim, nota-se a contínua ampliação dos setores elegíveis ao SIMPLES NACIONAL e dos limites das faixas de tributação com potencial para elevar ainda mais os gastos com o programa.

A tabela a seguir apresenta a participação dos principais programas de Gasto Tributário instituídos. O demonstrativo da Receita Federal evidencia concentração significativa em benefícios específicos. Somados, Simples e MEI representam 29,9% das estimativas – R\$ 82,5 bilhões. Consideradas as renúncias do Imposto de Renda sobre a Pessoa Física – IRPF (R\$ 42,4 bilhões) e a Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio (R\$ 23,1 bilhões), chega-se a mais da metade dos Gastos Tributários estimados – 53,6% do total. Essa concentração em benefícios específicos permite que eventual aperfeiçoamento em item específico do Gasto Tributário gere impactos relevantes em termos de arrecadação, assim como evidencia um conflito explícito entre um grupo concentrado de beneficiários vis a vis a dispersão dos financiadores da política de gasto tributário.

Tabela 17 - Participação dos Programas de Gasto Tributário (2017) - R\$ Bilhões e % do Total

Gastos Tributários - Agrupamentos	Demonstrativo de Gastos Tributários 2017	Participação %	Participação % acumulada
Simplex e MEI	82,51	29,91%	29,91%
Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRPF (Diversos)	42,35	15,35%	45,26%
Zona Franca e Áreas de Livre Comércio	23,14	8,39%	53,64%
Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica	17,24	6,25%	59,90%
Desoneração da Folha de Salários	14,63	5,30%	65,20%
Entidades Filantrópicas	12,01	4,35%	69,55%
Entidades sem Fins Lucrativos	11,83	4,29%	73,84%
Poupança e Letra Imobiliária Garantida	8,23	2,98%	76,82%
Exportação da Produção Rural	5,53	2,01%	78,83%
Benefícios ao Trabalhador - Outros	6,23	2,26%	81,09%
Desenvolvimento Norte e Nordeste	6,20	2,25%	83,34%
Informática e Automação	5,43	1,97%	85,31%
Medicamentos	5,19	1,88%	87,19%
Benefícios ao Trabalhador - Previdência	4,76	1,73%	88,91%
Outros	30,59	11,09%	100,00%
<b>Total Geral</b>	<b>275,87</b>	<b>100%</b>	

Fonte: Receita Federal do Brasil.

## 4.2 Perfil dos Gastos Tributários

A revisão dos gastos tributários deve visar o aperfeiçoamento dos programas de forma a maximizar a relação entre o custo fiscal e os benefícios sociais advindos. Entretanto, essas revisões esbarram em rigidezes das mais diversas naturezas, seja na perspectiva legal, com a exigência de ritos legislativos; na perspectiva política, devido à natureza do benefício tributário concedido (social, setor econômico, etc.); ou na perspectiva gerencial.

Nesse sentido, a tabela a seguir propõe uma classificação na qual os gastos tributários são caracterizados segundo a hierarquia legal, o prazo de vigência, a existência de órgão gestor responsável e a existência de metas e objetivos – genéricos ou específicos - ou limites associados, a partir da qual pode-se se associar diferentes graus de rigidez a cada benefício tributário.

**Tabela 18 - Categorização dos Gastos Tributários**

Medida	Hierarquia Legal	Prazo de Vigência	Órgão Gestor	Metas, objetivos ou limites
Maior Rigidez	Constitucional	Indeterminado	Não	Genéricas
Menor Rigidez	Infraconstitucional	Determinado	Sim	Específicas

Fonte: Tesouro Nacional.

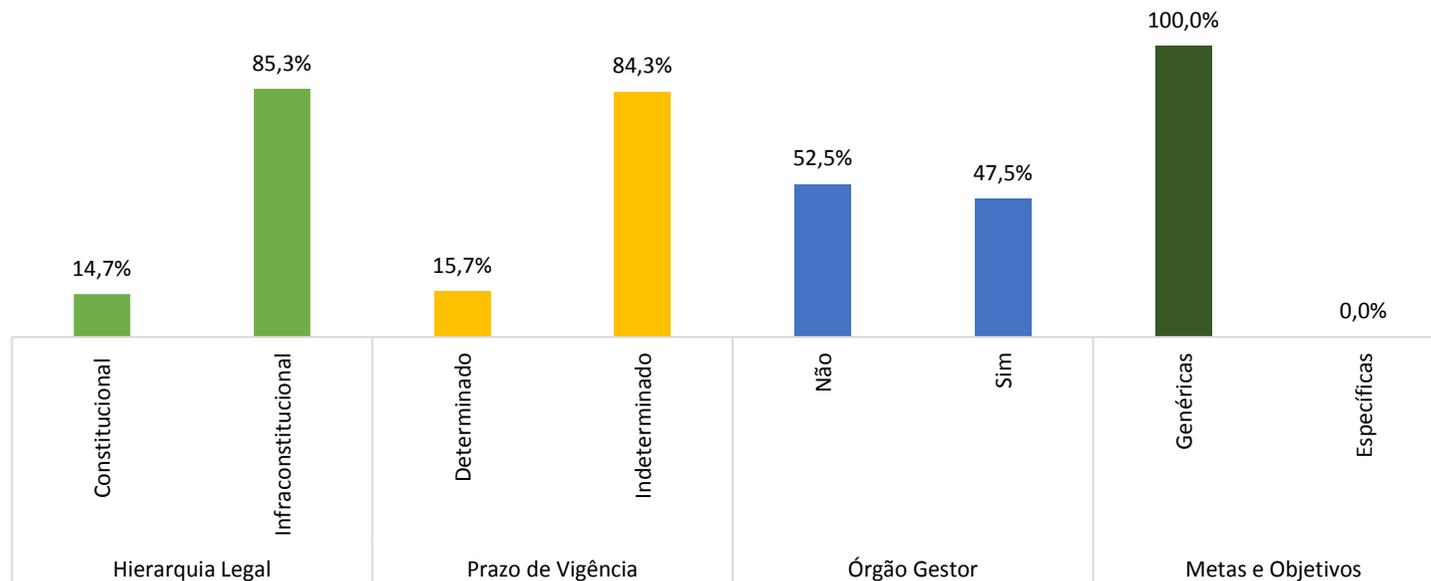
A análise da hierarquia legal parte do pressuposto de que a necessidade de rito legislativo qualificado torna mais difícil a reversão ou alteração de benefícios. Quanto ao prazo de vigência, estabelecer prazo indeterminado para os benefícios fiscais desestimula a revisão por parte da administração. Em particular, definir um prazo para os benefícios pode forçar uma nova rodada de negociações para sua manutenção. Assim, benefícios com prazo indeterminado estariam menos sujeitos a alterações.

As categorias de órgão gestor e metas e objetivos foram consideradas como fatores gerenciais desejáveis para uma gestão efetiva dos benefícios tributários. Enquanto a presença de um órgão gestor aumenta a proximidade da administração aos resultados da renúncia tributária, permitindo a sua contínua avaliação; a fixação de metas e objetivos específicos configuram como parâmetros que poderiam ser usados na revisão e aperfeiçoamento das políticas de benefícios tributários<sup>45</sup>. A figura a seguir resume a distribuição dos gastos tributários considerando-se a classificação sugerida.

---

<sup>45</sup> A classificação das metas e objetivos como específicas ocorre quando existe, na legislação que instituiu o benefício (ou na correlata), menção a metas e objetivos quantitativos como, por exemplo, “aumentar o crescimento da região x em y% no período 2011 a 2015”. Por outro lado, considerou-se como genéricas as metas e objetivos apenas qualitativos, como “estimular a formalização de firmas”.

Gráfico 22 - Gastos Tributários Instituídos (2010 - 2017) - % do Total



Fonte: Tesouro Nacional.

Como se nota a partir do gráfico anterior, apenas uma minoria dos gastos tributários tem previsão constitucional (14,7%), que requer quórum especial para modificações. Esses programas compreendem basicamente a Zona Franca de Manaus e os benefícios às entidades filantrópicas. Adicionalmente, a maioria dos programas de gasto tributário não possui prazo determinado de duração (84,3%). Ou seja, não serão encerrados ou alterados em prazo previamente estabelecido, mas apenas se houver um novo processo legislativo que os faça. Além disso, a maior parte dos benefícios não possui um órgão gestor. Em geral, benefícios vinculados a setores específicos possuem órgãos gestores (como os da Lei Rouanet, geridos pelo Ministério da Cultura). Por fim, nenhum programa atendeu os requisitos de metas e objetivos ou limites, ou seja, não há na legislação especificação explícita quanto a esses pontos. Na tabela abaixo, são apresentados os principais programas de Gasto Tributário e sua classificação:

**Tabela 19 - Classificação dos Principais Programas de Gasto Tributário**

Gastos Tributários - Agrupamentos	Hierarquia Legal	Prazo de Vigência	Órgão Gestor	Metas e Objetivos ou Limites
Simplex e MEI	Infraconstitucional	Indeterminado	Sim	Genéricas
Zona Franca e Áreas de Livre Comércio	Constitucional	Determinado <sup>46</sup>	Sim	Genéricas
Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica	Infraconstitucional	Indeterminado	Não	Genéricas
Desoneração da Folha de Salários	Infraconstitucional	Indeterminado	Não	Genéricas
Entidades Filantrópicas	Constitucional	Indeterminado	Não	Genéricas
Entidades sem Fins Lucrativos	Infraconstitucional	Indeterminado	Não	Genéricas
Poupança e Letra Imobiliária Garantida	Infraconstitucional	Indeterminado	Não	Genéricas
Exportação da Produção Rural	Infraconstitucional	Indeterminado	Não	Genéricas
Benefícios ao Trabalhador - Outros	Infraconstitucional	Indeterminado	Não	Genéricas
Desenvolvimento Norte e Nordeste	Infraconstitucional	Determinado	Sim	Genéricas
Informática e Automação	Infraconstitucional	Determinado	Sim	Genéricas
Medicamentos	Infraconstitucional	Indeterminado	Não	Genéricas

Fonte: Tesouro Nacional.

A partir da tabela acima, nota-se que dentre os maiores benefícios vigentes, há predominância daqueles cujos prazos de vigência são indeterminados, que não têm metas específicas e que foram instituídos por normas infraconstitucionais. Adicionalmente, a grande maioria dos benefícios não possui órgão gestor e, quando possuem, este órgão tem natureza mais direcionada à execução do programa do que à avaliação de sua eficiência e efetividade<sup>47</sup>.

### 4.3 Conclusão

Em síntese, mostrou-se neste capítulo que os gastos tributários são relevantes como proporção da arrecadação e do PIB, sendo que o período de 2012 a 2014 foi marcado por uma elevação significativa dos programas instituídos e/ou renovados, gerando novos ônus para o conjunto da sociedade que financia tais benefícios. Uma vez instituídos, esses benefícios dificilmente são revistos, visto que o perfil dos gastos tributários não proporciona instrumentos nem

<sup>46</sup> Embora classificado como de prazo determinado, a Zona Franca de Manaus foi renovada até 2073. Dessa forma, em termos efetivos, esse benefício pode ser considerado como de prazo indeterminado.

<sup>47</sup> Como exemplo, temos a SUFRAMA, que é responsável pela administração da Zona Franca de Manaus, e o Conselho Gestor do Simplex, que realiza a gestão executiva do SIMPLES NACIONAL.

incentivos à sua revisão, especialmente quando os dispõe com prazo de vigência indeterminado, sem órgão gestor e com metas e objetivos genéricos. Assim, cria-se uma rigidez que tende a se manter ao longo do tempo.

Ressalta-se que a combinação dessa rigidez institucional, associada aos incentivos decorrentes da impossibilidade de crescimento de gastos diretos acima da inflação decorrente de imposição estabelecida pelo Novo Regime Fiscal, pode incentivar o crescimento dos gastos tributários nos próximos anos. É necessário, portanto, estabelecer mecanismos de avaliação *ex-ante* e *ex-post* dos programas a se instituir e já instituídos, com objetivo de garantir maior eficácia dessas políticas.

## 5 Fies – Nova regulação e impacto fiscal

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é o principal programa público de acesso ao ensino superior privado no Brasil. O Fies foi criado em 1999 e manteve uma quantidade estável de contratos até 2010 – entre 30 e 80 mil por ano. A partir de 2011, com a ampliação da oferta de garantia pela União e a redução dos custos do financiamento sem o adequado planejamento da quantidade de vagas e do impacto fiscal, houve grande expansão do programa, que atingiu 733 mil contratos firmados em 2014. Contudo, em 2015, foi realizado pelo Governo um forte ajuste no programa, que passou a ter critérios mais rígidos de seleção, como nota mínima no Enem e qualidade mínima do curso.

Em 2015, havia em torno de 2 milhões de estudantes financiados pelo Fies regularmente matriculados, montante equivalente ao total de matrículas na rede pública de ensino superior no Brasil. Nesse período, observou-se um *crowding out* do financiamento privado, já que foram realizados 2,2 milhões de financiamentos via FIES entre 2009 e 2015 enquanto as matrículas presenciais na rede privada cresceram somente 1 milhão.

Apesar das melhorias, o risco de inadimplência continuou bastante concentrado no Governo Federal devido à ampliação dos contratos que utilizavam o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) sem a devida contribuição por parte das Instituições de Ensino Superior (IES) e com incentivos adversos. Além disso, o custo do programa continuou alto. Apenas em 2016, a despesa com o Fies foi superior a R\$ 32 bilhões. Ademais, a União tem uma despesa primária anual em torno de R\$ 1 bilhão com a taxa de administração desses contratos. Tendo em vista o custo fiscal, a reformulação do Fies mostrou-se necessária para garantir sua sustentabilidade e a continuidade do financiamento estudantil.

### 5.1 Nova Regulamentação

Ao fim do primeiro semestre de 2016, começaram a ser realizados estudos internos na Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE e na Secretaria do Tesouro Nacional - STN acerca de modificações no Fies, bem como reuniões desses órgãos com o Ministério da Educação e seus consultores para discutir mudanças no programa. Em 23/11/2016, o TCU publicou o Acórdão nº 3.001/2016, que, dentre outras medidas, proferiu determinações e recomendações ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), com destaque para a realização de um plano de trabalho que contemplasse mitigação dos riscos fiscais, redução da inadimplência, planejamento plurianual da oferta de vagas e das fontes de custeio, sustentabilidade fiscal e redução da dependência de recursos do Tesouro Nacional.

Após a publicação do referido Acórdão, as reuniões e estudos foram intensificados dentro do governo e resultaram na apresentação, ao fim do primeiro trimestre de 2017, das primeiras versões do que seria o Fies 1, com recursos orçamentários, e o Fies 2 e 3, preferencialmente com recursos privados, ou, se públicos, sem gerar impacto fiscal. Esse grupo de atuação foi ampliado, com discussões também com o MPDG e a Casa Civil, e, após modificações pontuais, chegou-se ao texto da MP nº 785, de 6 de julho de 2017.

A Medida Provisória do chamado *Novo Fies* buscou:

- i. reduzir os custos fiscais presentes e futuros;
- ii. trazer maior previsibilidade às despesas financeiras da União com o Fies e eliminar a despesa primária com a taxa de administração para os novos contratos;
- iii. aumentar a transparência sobre os aspectos e valores do financiamento e disciplinar a forma de reajuste dos contratos;
- iv. reduzir desigualdades regionais no acesso ao ensino superior;
- v. fomentar o mercado privado de crédito estudantil;
- vi. alocar a maior parte do risco de inadimplência nas instituições de ensino ou nas instituições financeiras, a depender da modalidade do financiamento; e
- vii. melhorar a governança do programa e alinhar incentivos entre os diversos atores do Fies: governo, Instituições de Ensino Superior - IES, alunos e instituições financeiras.

Para alcançar esses objetivos, foram sugeridas três modalidades do Fies. A primeira refere-se ao Fies 1, financiado com recursos do orçamento geral da União e que conta com a criação de um novo fundo garantidor (FG-Fies), com aporte da União limitado a R\$ 3 bilhões e aportes das IES conforme a inadimplência da sua carteira de alunos. Sua governança será feita por meio de um comitê gestor interministerial assessorado por um grupo técnico permanente e contará também com taxas de juros subsidiadas, eliminação da fase de carência, pagamento contingente à renda futura combinado com um valor mínimo e maior focalização – para estudantes com renda familiar per capita de até 3 salários mínimos.

Já o Fies 2 será custeado com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento – FCO, FNO e FNE - e dos Fundos de Desenvolvimento – FDNE, FDA e FDCO. As taxas de juros destes financiamentos serão diferenciadas para cada região, considerando a diferença de rendimento per capita da região em comparação à nacional. Por fim, o Fies 3 contará com recursos do BNDES, que apresenta taxas menores que as de mercado, e com elegibilidade mais ampla. Enquanto as restrições da modalidade 1 são as notas no Enem e a renda familiar, as modalidades 2 e 3 podem exigir critérios semelhantes a um crédito bancário convencional, como renda mínima, fiador e ausência de restrições creditícias.

Para o ano de 2018, são esperadas 310 mil vagas no Novo Fies, sendo 100 mil na modalidade 1, 150 mil na modalidade 2 e 60 mil na modalidade 3, conforme anúncio do Ministério da Educação.

Durante a tramitação da Medida Provisória no Congresso Nacional, que culminou em sua conversão na Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017, foram propostas quase 300 emendas ao texto legal. Em geral, as principais alterações realizadas na proposta original foram:

- i. instituição do Programa Especial de Regularização do Fies, que visa à renegociação de débitos de contratos antigos e já estava previsto de forma genérica no texto da MP;
- ii. definição de taxa de juros real igual a zero, na forma definida pelo Conselho Monetário Nacional;
- iii. abatimento mensal de 1% do saldo devedor do Fies para professores da rede pública em efetivo exercício, retomando a redação anterior à MP nº 785/2017;
- iv. ampliação do aporte máximo autorizado da União no FG-Fies para R\$ 3 bilhões;
- v. ampliação da participação do MEC no CG-Fies;
- vi. permissão de representação, como cotistas, das instituições de ensino no Conselho de Participação do FG-Fies, que disciplina o voto da União.

## 5.2 Mudança na apuração do resultado primário

Em outra frente de trabalho, ainda no âmbito do Fies, o Tesouro Nacional em parceria com o Banco Central do Brasil, de forma proativa, realizou estudos para avaliar a relação entre o impacto fiscal do programa e o comportamento da discrepância estatística<sup>48</sup> no ano de 2016. Como fruto do estudo, identificou-se que a principal fonte de discrepância nos últimos anos decorria de diferenças no registro do programa Fies.

Por conseguinte, procurando dar transparência acerca da principal fonte de discrepância estatística e adotando posição conservadora para o aprimoramento nos procedimentos metodológicos de cálculo do resultado primário, em linha com as melhores práticas internacionais, o Tesouro Nacional propôs o seguinte aprimoramento no tratamento das operações do FIES no cálculo do resultado primário do Governo Central pela ótica “acima-da-linha”:

- i. As concessões de financiamento sem a garantia do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Estudantil (Fgeduc) passariam a ser consideradas como operações de subsídios em concessões de financiamento, registrando-se o

---

<sup>48</sup> Diferença entre o Resultado Primário do Governo Central apurado pelas óticas “acima-da-linha” (diferença entre fluxos de receitas e despesas primárias) e “abaixo-da-linha” (variação do endividamento líquido do Governo Central entre dois períodos descontando-se os juros pagos).

impacto primário decorrente do resultado líquido de desembolsos e reembolsos dos financiamentos (“*Net Lending*”);

- ii. As Concessões de financiamento com garantia do Fgeduc passariam a ser divididas em duas partes. A primeira, que diz respeito aos 10% de risco não garantido, seria tratada como operação de subsídio em concessões de financiamento, registrando-se o impacto primário decorrente do resultado líquido de desembolsos e reembolsos dos financiamentos (“*Net Lending*”). Já a segunda, que diz respeito aos 90% de risco garantido, seria tratada como operações de subsídios em concessões de financiamento, registrando-se o impacto primário quando ocorrem os desembolsos dos financiamentos, correspondente ao índice de inadimplência da carteira (superior a 360 dias) aplicado sobre o volume corrente de desembolsos. Os reembolsos decorrentes desta parcela das operações não afetam o resultado primário.

A incorporação dos subsídios em concessões de financiamento do FIES no Boletim Resultado do Tesouro Nacional levou à inclusão de rubrica específica nas séries de tempo do RTN, retroagindo o cômputo do Resultado Primário do Governo Central até 2010, inclusive ensejando a necessidade de revisão da base de cálculo (2016) dos limites do Novo Regime Fiscal. A partir do mês de junho de 2017, iniciou-se o acompanhamento mensal, tempestivo, deste item da despesa.

*Tabela 20 - Despesas Primárias com o Programa de Financiamento Estudantil - R\$ milhões*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Impacto Primário do FIES	881,7	1.632,5	3.274,6	4.834,5	6.271,8	5.761,4	7.020,3	6.218,0

*Fonte: Tesouro Nacional.*

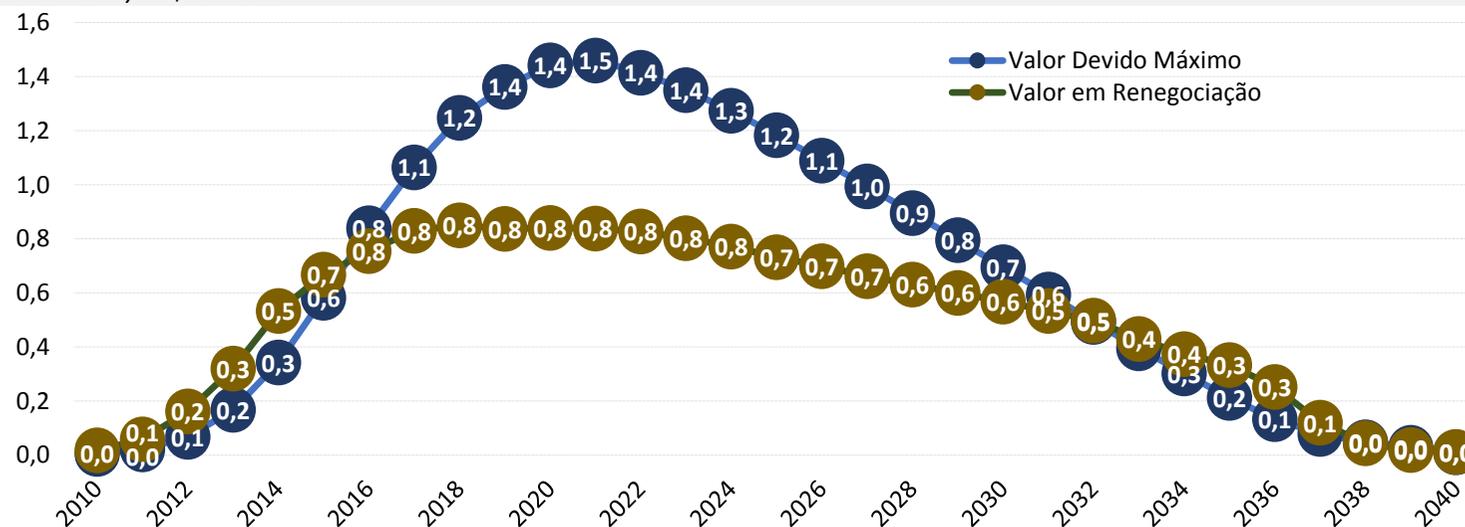
### 5.3 Avanços Adicionais

Paralelamente, por meio do Acórdão nº 539/2017, o TCU incluiu o Ministério da Fazenda na relação de órgãos e entidades responsáveis no processo do Acórdão nº 3.001/2016. Em decorrência, O Tesouro Nacional incluiu atividades no plano de trabalho determinado pelo TCU, relacionadas com a sustentabilidade das despesas administrativas do Fies e com o efetivo monitoramento dos impactos fiscais gerados pela sua expansão desde 2010.

Em virtude do plano de trabalho, O Tesouro Nacional elaborou um estudo sobre as despesas com a administração dos financiamentos do Fies. Em resumo, o estudo estimou os impactos financeiros desta despesa sob as regras da Portaria MEC nº 505, de 16 de abril de 2010, e sob um cenário de parâmetros delineado nas tratativas de negociação

com as instituições financeiras. O estudo concluiu que as despesas sob os parâmetros delineados nas renegociações com as instituições financeiras representarão uma economia média de R\$ 400 milhões ao ano para a União<sup>49</sup>.

Gráfico 23 - Estimativas de Despesa pela Portaria MEC nº 505/2010 e pelas renegociações com as instituições financeiras (2010-2014) - R\$ bilhões



Fonte: Tesouro Nacional.

Por fim, para proporcionar o efetivo monitoramento dos impactos fiscais gerados pela expansão do Fies desde 2010, a STN coordenou um trabalho conjunto com o FNDE, o MEC, o MPDG e a Seae com o propósito de reavaliar os registros contábeis, orçamentários e fiscais das operações do Fies. Em síntese, o Relatório propôs mudanças de rotinas contábeis, procedimentos de lançamentos de despesa e receita, bem como encaminhou a proposição de regulamentos para o 1º semestre de 2018, no âmbito do CG-Fies, para viabilizar o efetivo registro de ativos inadimplentes garantidos pela União e procedimentos que possibilitem a cobrança dos demais garantidores do risco dessas dívidas. As soluções de encaminhamento e medidas corretivas apresentadas pelo relatório visaram a proporcionar maior transparência e contribuir para o efetivo monitoramento dos impactos fiscais do Fies.

<sup>49</sup> Nota-Técnica nº 32/2017/CESEF/SUPEF/STN/MF.

## 6 Aperfeiçoamento no Relacionamento Federativo

Este capítulo busca apresentar as iniciativas do Governo Federal em 2017 em relação aos entes subnacionais. Na primeira seção discorre-se sobre o Regime de Recuperação Fiscal e posteriormente sobre a atualização da metodologia de classificação da capacidade de pagamento dos Entes Federados na contratação de operações de crédito com garantia da União. Por fim, apresentam-se as alterações ocorridas no Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos estados (PAF), em decorrência da aprovação da Lei Complementar (LC) nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

### 6.1 Regime de Recuperação Fiscal

Para alguns estados, o alívio financeiro propiciado pela LC nº 156/16 não foi suficiente para permitir a reversão do seu desequilíbrio financeiro. Nesse sentido, o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, procura viabilizar o reequilíbrio das contas dos estados<sup>50</sup> em grave situação financeira.

O RRF complementa a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao criar condições de saneamento das finanças públicas dos estados no médio e longo prazos, com a exigência de adoção de medidas estruturais de ajuste fiscal.

Nesse sentido, foram estabelecidas condições de adesão específicas, mecanismos de refinanciamento de passivos, bem como definidas contrapartidas a serem adotadas pelos estados ingressantes, incluindo a elaboração de um Plano de Recuperação que demonstre o atingimento do equilíbrio fiscal ao final do prazo de vigência do regime.

O objetivo principal do RRF é assegurar que, ao término do Plano de Recuperação, o estado tenha suas contas equilibradas, gerando resultados nominais capazes de estabilizar sua dívida líquida.

#### 6.1.1 Condições para adesão

Segundo o art. 3º da LC nº 159/17, está habilitado à adesão ao RRF o Estado que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

- 1) Receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada;
- 2) Despesas com pessoal, juros e amortizações de, no mínimo, 70% da receita corrente líquida; e

---

<sup>50</sup> Para os fins da lei o Distrito Federal é equiparado aos demais estados.

3) Valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa dos recursos sem vinculação.

A tabela a seguir apresenta a lista desses três indicadores para todos os estados, com destaque para aqueles que atendem a pelo menos um dos requisitos estabelecidos no RRF.

**Tabela 21 - Indicadores do Regime de Recuperação Fiscal – 2017**

	Indicador nº 1			Indicador nº 2					Indicador nº 3 *			Poderes que informaram DP
	Dívida Consolidada	Receita Corrente Líquida	%	Despesa Líquida com Pessoal**	Despesa com Juros	Despesa com Amortizações	Receita Corrente Líquida	%	Obrigações Financeiras	Disponibilidade de Caixa Bruta	%	
AC	3.670,56	4.471,92	82,08% ❌	2.822,70	170,31	310,52	4.471,92	73,87% ❌	22,89	192,87	11,87% ❌	Todos
AL	8.854,37	7.348,62	120,49% ✔️	4.285,40	210,71	258,85	7.348,62	64,71% ❌	265,99	872,53	30,49% ❌	Todos
AM	6.203,24	12.052,49	51,47% ❌	6.807,28	327,26	431,25	12.052,49	62,77% ❌	268,41	469,93	57,12% ❌	Todos
AP	2.768,92	4.353,65	63,60% ❌	2.286,75	117,43	102,37	4.353,65	57,57% ❌	1.476,96	8.580,38	17,21% ❌	Todos
BA	22.677,72	29.952,76	75,71% ❌	15.892,97	608,41	712,39	29.952,76	57,47% ❌	287,31	507,27	56,64% ❌	Todos
CE	11.820,23	17.779,47	66,48% ❌	9.360,17	452,10	989,28	17.779,47	60,75% ❌	903,04	1.978,88	45,63% ❌	Todos
DF	7.843,03	20.719,83	37,85% ❌	10.087,90	219,29	233,15	20.719,83	50,87% ❌	1.169,56	522,66	223,77% ✔️	Exec., Leg. E Defensoria
ES	6.752,25	12.193,44	55,38% ❌	6.471,09	288,84	158,06	12.193,44	56,74% ❌	90,70	1.102,78	8,22% ❌	Todos
GO	19.633,44	21.033,88	93,34% ❌	10.158,30	971,06	868,48	21.033,88	57,04% ❌	1.267,96	1.015,97	124,80% ✔️	Todos
MA	7.197,77	12.536,62	57,41% ❌	6.427,62	377,84	563,72	12.536,62	58,78% ❌	396,95	748,13	53,06% ❌	Todos
MG	108.980,29	55.173,57	197,52% ✔️	33.191,28	2.778,97	1.515,33	55.173,57	67,94% ❌	789,21	1.030,47	N.D.***	Todos
MS	8.798,34	9.747,25	90,26% ❌	5.517,54	214,06	314,75	9.747,25	62,03% ❌	902,99	661,47	136,51% ✔️	Todos
MT	6.571,46	13.389,77	49,08% ❌	7.768,02	380,61	653,94	13.389,77	65,74% ❌	789,72	370,32	213,26% ✔️	Todos
PA	3.480,95	18.017,13	19,32% ❌	9.821,10	172,05	358,62	18.017,13	57,46% ❌	370,57	1.176,53	31,50% ❌	Todos
PB	4.267,32	9.130,51	46,74% ❌	5.277,21	138,30	311,49	9.130,51	62,72% ❌	389,02	558,00	69,72% ❌	Todos
PE	14.734,62	21.512,14	68,49% ❌	12.681,47	525,31	797,18	21.512,14	65,10% ❌	2.751,94	1.742,64	157,92% ✔️	Todos
PI	4.778,47	8.005,70	59,69% ❌	4.591,35	158,89	264,54	8.005,70	62,64% ❌	120,79	465,01	25,98% ❌	Todos
PR	23.206,18	36.615,28	63,38% ❌	19.541,40	468,04	430,77	36.615,28	55,82% ❌	1.308,64	5.280,43	24,78% ❌	Todos
RJ	137.177,50	50.194,04	273,29% ✔️	32.417,17	901,55	700,07	50.194,04	67,77% ✔️	15.741,37	2.081,90	-756,11% ✔️	Todos exceto Leg
RN	2.074,13	9.111,72	22,76% ❌	4.438,71	114,08	141,80	9.111,72	51,52% ❌	231,89	1.259,09	18,42% ❌	Todos
RO	4.510,65	6.500,43	69,39% ❌	3.471,04	46,74	134,04	6.500,43	56,18% ❌	142,49	355,06	40,13% ❌	Todos
RR	2.123,87	3.197,05	66,43% ❌	2.435,05	99,71	118,11	3.197,05	82,98% ❌	189,07	820,60	23,04% ❌	Todos
RS	76.703,16	35.045,93	218,86% ✔️	19.438,51	1.290,17	959,45	35.045,93	61,88% ❌	23.579,11	4.475,89	526,80% ✔️	Todos
SC	23.224,81	21.131,27	109,91% ✔️	12.636,44	770,88	535,98	21.131,27	65,98% ❌	299,30	805,25	37,17% ❌	Todos
SE	4.853,26	6.885,06	70,49% ❌	3.280,53	158,74	270,78	6.885,06	53,89% ❌	1.356,33	460,20	294,73% ✔️	Executivo
SP	294.782,13	151.562,45	194,50% ✔️	77.939,12	8.470,55	3.176,97	151.562,45	59,11% ❌	12.946,57	19.352,60	66,90% ❌	Todos
TO	3.398,12	7.198,14	47,21% ❌	4.740,33	169,59	263,44	7.198,14	71,87% ❌	184,20	250,93	73,41% ❌	Todos

\* Indicador nº3 - Apenas fontes de recursos sem vinculação

\*\* Despesa Líquida com Pessoal: Despesas com pessoal de todos os Poderes e órgãos apurada no Anexo I do RRF

\*\*\* Não é possível simular o enquadramento no requisito de disponibilidade de caixa, pois as informações disponibilizadas pelo Estado no Siconfi não indicam os montantes das disponibilidades de caixa e obrigações financeiras dos recursos, apenas das fontes de recursos não vinculadas.

Fonte: Tesouro Nacional.

Segundo a LC nº 159/17, o Estado que estiver habilitado e tenha interesse em ingressar no RRF deve apresentar ao Ministério da Fazenda um Plano de Recuperação Fiscal, que incluía:

1) Diagnóstico comprobatório de que o Estado passa por grave desequilíbrio financeiro;

- 2) Detalhamento de medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção, suficientes para o atingimento do equilíbrio fiscal até o final do Regime; e
- 3) Lei ou conjunto de leis que implementem as seguintes medidas:
  - a) Privatização de empresas com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos;
  - b) Adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social mantido pelo Estado, no que couber, das regras previdenciárias disciplinadas pela Lei nº 13.135/2015;
  - c) Instituição, se cabível, do regime de previdência complementar;
  - d) Redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária, de, no mínimo, 10% a.a. (dez por cento ao ano)<sup>51</sup>;
  - e) Revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais para suprimir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União;
  - f) Proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais, ressalvados aqueles permitidos pela Lei Complementar nº 151/2015, enquanto não houver a recomposição do saldo mínimo do fundo de reserva;
  - g) Autorização para realizar leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.

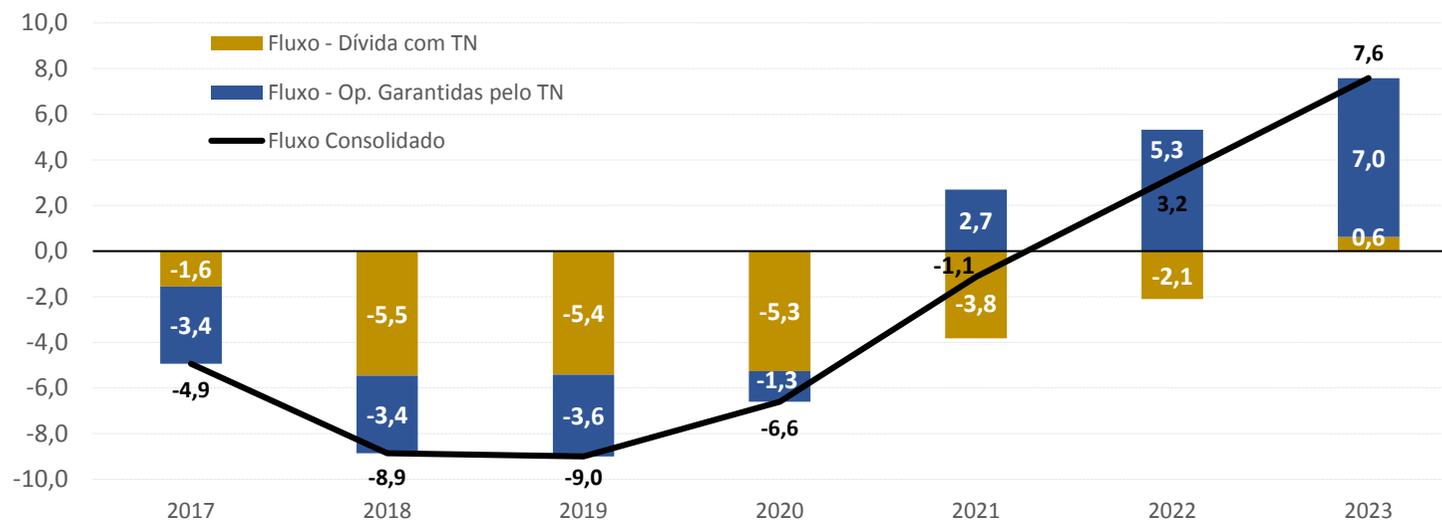
Em 2017, dois estados solicitaram ingresso no RRF: Rio de Janeiro (RJ) e Rio Grande do Sul (RS). O RJ demonstrou ser elegível ao Regime e teve seu Plano de Recuperação Fiscal aprovado e, portanto, está com o Regime de Recuperação em vigor<sup>52</sup>. O impacto do RRF-RJ no fluxo de caixa da União está ilustrado no gráfico abaixo, com dados extraídos do Plano de Recuperação Fiscal do Estado. O RRF implica na renegociação das dívidas e garantias do Estado com a União, com redução dos pagamentos nos primeiros anos, compensada por aumento nos pagamentos futuros que se estenderão para além da vigência do Plano.

---

<sup>51</sup> Ressalvados aqueles concedidos por prazo certo e aqueles instituídos na forma estabelecida pela alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

<sup>52</sup> Os documentos recebidos e gerados pela Secretaria do Tesouro Nacional, referentes ao Plano de Recuperação Fiscal do estado do Rio de Janeiro, estão disponíveis em <http://www.tesouro.gov.br/web/stn/rrf>.

Gráfico 24 – Suspensão de Dívidas no Regime de Recuperação Fiscal do Rio de Janeiro – R\$ bilhões



Fonte: Tesouro Nacional.

O RS, por outro lado, não demonstrou o cumprimento dos requisitos de habilitação, tendo por referência os seus indicadores ao final de 2016 e, por isso, seu pedido de adesão ao regime não foi admitido. Embora não tenha aderido ao Regime no ano passado, o RS, esperando que os requisitos de entrada tenham sido cumpridos no final de 2017, já manifestou intenção de aderir ao RRF em 2018.

### 6.1.2 Prerrogativas do RRF

Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, ficará assegurado ao estado acesso aos seguintes instrumentos de alívio financeiro:

1. Redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pelo Tesouro Nacional por até 36 meses, e parcial por mais 36 meses, em caso de prorrogação;
2. Suspensão da execução integral das contragarantias concedidas em operações de crédito garantidas pela União por até 36 meses, e parcial por mais 36 meses, em caso de prorrogação;
3. Suspensão temporária dos requisitos legais exigidos para a contratação de operações de crédito, assim como das vedações e determinações aplicadas quando do descumprimento dos limites estabelecidos para despesas

de pessoal e dívida consolidada. Especificamente em relação às despesas de pessoal, o prazo para que o Estado volte a cumprir os limites legais passa a ser o do Regime de Recuperação Fiscal;

4. Suspensão da necessidade de comprovação, para as transferências voluntárias, de que o estado está em dia com o pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União, com a prestação de contas de recursos recebidos e da observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
5. Possibilidade de contratação de operações de crédito com garantia da União voltadas para financiamento de programa de desligamento voluntário de pessoal; financiamento de auditoria do sistema de processamento da folha de pagamento de ativos e inativos; financiamento dos leilões de pagamento; modernização da administração fazendária; e antecipação de receita da privatização de empresas, dentre outros.

### 6.1.3 Vedações ao Estado e Supervisão

A LC nº 159/2017 traz algumas vedações ao estado que aderir ao RRF, as quais estão desenhadas para restringir o aumento de despesas primárias correntes enquanto o Regime estiver em vigor. Assim, essas vedações se aplicam durante todo o período do Regime de Recuperação e a todos os Poderes, Órgãos, entidades e fundos do estado, sendo o seu descumprimento causa de extinção do Regime. Durante o RRF o estado não pode:

1. Conceder reajustes a servidores e empregados públicos e militares, exceto a revisão anual de salários assegurada pela Constituição Federal;
2. Criar cargo, emprego ou função e alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
3. Realizar concurso público, admissão ou contratação de pessoal, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e as decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;
4. Criar despesa obrigatória de caráter continuado;
5. Reajustar despesa obrigatória acima do IPCA ou da variação anual da receita corrente líquida;
6. Conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita;
7. Empenhar ou contratar despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação no trânsito e outras de demonstrada utilidade pública;
8. Celebrar convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, com algumas exceções;
9. Contratar operações de crédito não previstas no Plano de Recuperação Fiscal;

10. Propor ou manter ação judicial que discuta a dívida ou o contrato de dívida com a União administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional; e
11. Realizar saques de depósitos judiciais, exceto os autorizados pela Lei Complementar nº 151, de 5 de agosto de 2015.

Caso o estado descumpra as vedações acima, ele perde todas as prerrogativas especiais do RRF e suas dívidas serão cobradas segundo os encargos contratuais de inadimplência.

Por fim, destaca-se que o acompanhamento do Regime de Recuperação Fiscal do Estado é realizado pelo Conselho de Supervisão do RRF, cuja função é assegurar a correta implementação do Plano de Recuperação, identificando e corrigindo eventuais desvios. O Conselho é formado por representantes do Ministério da Fazenda, do Tribunal de Contas da União e do Estado em recuperação<sup>53</sup>.

## 6.2 Capacidade de Pagamento (CAPAG) de Estados, Distrito Federal e Municípios

A Constituição Federal de 1988 estabelece que o Senado Federal deve dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno de estados, Distrito Federal (DF) e municípios. Por sua vez, as operações de crédito dos entes subnacionais, incluindo suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, estão disciplinadas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Por meio das Resoluções nºs 40 a 43, de 2001, o Senado Federal estabeleceu, dentre outros condicionantes, que os pedidos de autorização para a realização de operações de crédito interno e externo de interesse dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que envolvam aval ou garantia da União, deverão conter exposição de motivos do Ministro da Fazenda, da qual conste a classificação da situação financeira do pleiteante de acordo com norma do Ministério da Fazenda que disponha sobre a Capacidade de Pagamento (CAPAG) dos Entes Federados.

Em 2017, o Ministério da Fazenda com apoio do Banco Mundial, por meio da edição da Portaria MF nº 501/2017, atualizou a metodologia de classificação da CAPAG de estados, DF e municípios na contratação de operações de crédito com garantia da União. A Portaria, elaborada pelo Tesouro Nacional e aperfeiçoada por meio de consulta

---

<sup>53</sup> O Conselho de Supervisão do RRF produz relatórios mensais sobre a situação do estado, com o objetivo de monitorar o cumprimento do Plano de Recuperação, apontando desrespeitos às vedações de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, ou o descumprimento das exigências estabelecidas nos incisos VI e VII do § 1º do art. 2º da mesma Lei Complementar. Os relatórios mensais referentes ao estado do Rio de Janeiro estão disponíveis em:

[http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?\\_afLoop=1439098090165077&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC200135&\\_adf.ctrl-state=y pob4f4qm\\_71](http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=1439098090165077&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC200135&_adf.ctrl-state=y pob4f4qm_71)

pública, simplificou cálculos da CAPAG, tornou-a mais abrangente e ao mesmo tempo reduziu o número de indicadores que a compõe, garantindo maior transparência e inteligência na classificação. Também procurou-se integrar melhor a CAPAG com os Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal e de Acompanhamento Fiscal – PAF de estados, DF e municípios, definindo metas e compromissos mais rigorosos para aqueles que estiverem com classificação indicativa de saúde fiscal debilitada.

A nova metodologia de apuração da CAPAG, calculada pelo Tesouro Nacional, avalia três dimensões das finanças do ente: endividamento, poupança corrente e liquidez. O indicador de endividamento e o de poupança corrente podem receber notas A, B ou C. Já o indicador de liquidez pode somente receber os conceitos A ou C. De acordo com a combinação de notas, a situação fiscal global é, então, enquadrada em conceitos A, B, C ou D. Assim, verifica-se se o ente está elegível (A ou B) ou não (C ou D) a obter garantia da União na contratação de novos empréstimos.

*Tabela 22 - Composição da Classificação da Capacidade de Pagamento (CAPAG) de Estados, DF e Municípios*

		Indicador de Poupança Corrente					
		A		B		C	
Indicador de Liquidez		A	C	A	C	A	C
Indicador de Endividamento	A	<b>A</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>
	B	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>
	C	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>D</b>

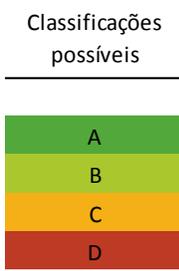
Fonte: Portaria MF nº 501/2017

A tabela abaixo, reproduzida do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2016<sup>54</sup>, publicado pela STN em dezembro de 2017, apresenta a nota CAPAG de acordo com a nova metodologia. Ressalta-se que se trata apenas de simulação realizada com os dados mais recentes, à época, uma vez que a avaliação da CAPAG é realizada no momento do processo de concessão de garantias da União.

<sup>54</sup> Boletim divulgado anualmente, disponível em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/stn-divulga-novo-boletim-de-financas-de-estados-e-municipios>.

Tabela 23 – Histórico da Classificação CAPAG dos Estados

UF	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AC	B	B	B	B	B	B
AL	B	C	C	C	C	B
AM	A	A	A	B	B	B
AP	A	A	B	B	B	B
BA	C	C	C	C	C	C
CE	-	A	A	B	B	B
DF	B	B	C	C	C	C
ES	A	A	A	A	A	A
GO	B	B	B	B	C	C
MA	B	A	C	B	B	B
MG	C	C	C	C	-	-
MS	C	B	B	C	C	C
MT	C	B	B	B	B	C
PA	B	A	A	A	A	A
PB	A	B	B	B	B	B
PE	C	C	C	C	C	C
PI	C	B	B	C	C	C
PR	B	B	C	C	-	B
RJ	B	B	C	D	D	D
RN	C	B	B	-	C	B
RO	-	A	C	C	C	B
RR	-	-	C	B	B	B
RS	D	C	D	D	D	D
SC	B	B	B	B	B	C
SE	B	C	C	C	C	C
SP	C	B	B	B	B	B
TO	A	A	A	B	C	C



Fonte: Tesouro Nacional, Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2016, publicado em dezembro de 2017.  
 Notas: O Estado de Minas Gerais não possui nota por não apresentar a informação de disponibilidade de caixa. O Estado do Rio Grande do Norte está com a análise da CAPAG sobrestada por atrasos no pagamento dos servidores.

### 6.3 Novo PAF

O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos estados (PAF), previsto na Lei nº 9.496 de 1997, foi outro tópico de destaque no exercício de 2017. Tal prominência ocorreu devido ao fato de que a já citada LC 156, em seu Art. 8º, alterou as seis metas fiscais dos Programas e estabeleceu que os conceitos e definições utilizados pelo PAF deverão ser os mesmos da LRF.

De forma a contemplar as mudanças legais e aprimorar o PAF, foi publicada a Portaria STN nº 690/2017. A convergência à LRF melhora a transparência do Programa, visto que permite a comparação do desempenho dos estados no PAF com a avaliação feita pelos seus respectivos Tribunais de Contas Estaduais e transforma o PAF em um instrumento que zela pelo cumprimento da LRF.

As seis metas do Programa passaram a ser:

- i. Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida
- ii. Resultado primário;
- iii. Despesa com pessoal/ Receita Corrente Líquida;
- iv. Arrecadação própria;
- v. Gestão Pública;
- vi. Disponibilidade de caixa bruta.

As principais mudanças foram feitas nas metas nº 1, 3 e 6.

O indicador da primeira meta no PAF original era dívida financeira/receita líquida ao invés de dívida consolidada/receita corrente líquida (utilizado na LRF) e, portanto, excluía débitos com instituições não financeiras como os referentes a fornecedores e INSS. Com a convergência aos mesmos conceitos, além de haver uma maior abrangência, será possível comparar o indicador do PAF com os limites legais de endividamento previstos na LRF, o que torna o PAF um instrumento de auxílio ao cumprimento das prerrogativas dessa lei.

Quanto à 3ª meta, a sua redação original (“despesas com funcionalismo público”) é próxima ao conceito de despesa com pessoal. Entretanto, ao convergir para LRF, o PAF terá de observar as definições de despesa com pessoal presentes naquela Lei Complementar, o que o transformará em um instrumento do Tesouro para zelar pelo cumprimento dos limites de gasto com pessoal nela previstos.

Já em relação a 6ª meta, que antes era de “despesas de investimento em relação a RLR”, foi incluído indicador referente a análise de liquidez. Tal indicador se mostrou necessário devido à crise que os estados estão enfrentando,

visto que alguns se encontram sem recursos em caixa para cumprir os pagamentos de despesas obrigatórias. Dessa forma, essa meta visa coibir que tal evento ocorra novamente.

Além disso, no novo PAF, os estados deverão cumprir compromissos fiscais atrelados às metas. Tal exigência possibilitará a customização do Programa, tendo em vista as peculiaridades de cada ente.

A adesão ao novo PAF foi e continua sendo incentivada pelo Tesouro, visto que a permanência no formato original implica a perda da possibilidade de incremento de espaço para contratação de operações de crédito, conforme art. 20 da Portaria STN nº 690/2017.

A adesão ao novo formato foi massiva e contemplou 20 estados, dos 23 signatários do Programa no 1º ano com este formato, conforme tabela a seguir.

Tabela 24 - Adesão ao Novo PAF

Estado	Adesão ao Novo PAF
<b>Acre</b>	<b>sim</b>
<b>Alagoas</b>	<b>sim</b>
Amapá	não tem PAF
Amazonas	não
<b>Bahia</b>	<b>sim</b>
<b>Ceará</b>	<b>sim</b>
Distrito Federal	não
<b>Espírito Santo</b>	<b>sim</b>
<b>Goiás</b>	<b>sim</b>
<b>Maranhão</b>	<b>sim</b>
<b>Mato Grosso</b>	<b>sim</b>
<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>sim</b>
<b>Minas Gerais</b>	<b>sim</b>
<b>Pará</b>	<b>sim</b>
<b>Paraíba</b>	<b>sim</b>
<b>Paraná</b>	<b>sim</b>
<b>Pernambuco</b>	<b>sim</b>
Piauí	não tem PAF
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>sim</b>
Rio Grande do Norte	não tem PAF
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>sim</b>
<b>Rondônia</b>	<b>sim</b>
Roraima	não
<b>Santa Catarina</b>	<b>sim</b>
<b>São Paulo</b>	<b>sim</b>
<b>Sergipe</b>	<b>sim</b>
Tocantins	não tem PAF

Fonte: Tesouro Nacional.