

NOTA TÉCNICA

Quadro Fiscal Recente: Uma Leitura Estendida*

Gabriel Leal de Barros**

Novembro de 2013

O objetivo desta resumida nota é fazer um apanhado geral dos principais destaques da situação fiscal atual, abordando desde a dinâmica das receitas, despesas e superávit primário até a necessidade de financiamento, dívida do setor público e uma breve passada pelas operações de crédito dos governos estaduais. Em suma, o objetivo é fazer uma leitura dos principais pontos que sintetizem o processo de melhoria das contas fiscais desde 1999 até o relaxamento, mais recente e, datado no pós-crise de 2008/09. O foco, todavia, são na identificação e riscos do relaxamento atual.

- Política de desonerações tributárias federais ampliou-se e já supera o verificado no período da crise, de 0,8% do PIB em 2009 para uma expectativa de 1,6% para 2013 e 2014. Destaca-se o perfil diferenciado das atuais desonerações frente ao adotado em 2008/09, que combinam renúncias permanentes (Simples Nacional, Cesta Básica e outras) e temporárias com objetivos diversos e que vão desde a tentativa de retomar o dinamismo da atividade até o microgerenciamento do nível de preços (Cide – Combustíveis, IPI sobre veículos, linha branca e construção civil, IOF sobre crédito pessoa física, folha de pagamentos, dentre outras).
- Ainda que bem intencionada no sentido de reduzir carga tributária, expansão da política de desonerações não se deu *pari passo* a necessária mudança no perfil e dinâmica do gasto público, de forma que redução do resultado primário do governo central (inclui Previdência Social, Tesouro Nacional e Banco Central) é inevitável. Destaca-se que a política de desoneração da folha de pagamentos ampliou o déficit previdenciário – mesmo com a definição *ex-post* de regra para compensação ao RGPS - que vinha em trajetória positiva e decrescente desde 2007.

* O autor é particularmente grato ao apoio da assistente de pesquisa Vilma da Conceição Pinto. As opiniões expressas neste documento são exclusivamente do autor e não expressam necessariamente as do FGV/IBRE. Elaborado em 21 de novembro de 2013.

** Pesquisador, especialista em Contas Públicas e integrante da equipe técnica do [Boletim Macro FGV/IBRE](#).

- Pressão adicional sobre o superávit primário do setor público consolidado (Governo Central, Regional e Empresas Estatais) ocorreu em função da significativa redução do esforço fiscal de Estados e Municípios de uma média de 0,94% no período de 1999 a 2008, para 0,32% do PIB no acumulado em doze meses findos em setembro de 2013.
- Nota-se que a forte queda no esforço fiscal primário dos governos estaduais – que saiu de 0,65% para 0,32% do PIB em doze meses terminados em Set/13 - foi acompanhada por vigorosa melhoria no seu perfil de endividamento. Atualmente 20 dos 27 Estados possuem relação de Dívida Consolidada sobre Receita Corrente Líquida (DCL/RCL) em patamar inferior a 1,0. O limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é de uma dívida equivalente ao máximo de 2 vezes a RCL.
- Entretanto, a preocupação atual decorre do fato de parte importante das novas operações de crédito para os Estados – cerca de R\$ 88,9 bilhões – estarem concentrados naqueles que justamente seguem em patamar de endividamento elevado, $1 < \text{DCL/RCL} < 2$. Um agravante para a concessão de algumas das novas operações ocorre em função da aprovação pelo Ministério da Fazenda ter ocorrido em regime de excepcionalidade, ou seja, quando da avaliação do risco de crédito e capacidade fiscal para concessão de crédito, o tomador mostrou risco de default considerável.
- Com baixa ou no mínimo questionável capacidade fiscal para honrar novos compromissos financeiros, o risco de *bailout* dos Estados preocupa. Esta aflição ganha contornos ainda mais importantes na medida em que a o financiamento e concessão dos novos empréstimos, em particular no âmbito do programa PROIVESTE do BNDES, está sendo garantido pelo Tesouro Nacional. Ou seja, o risco fiscal contingente é crescente e amplia potenciais ônus para o Tesouro.

- Outra sinalização que traz reticência e angústia sobre as escolhas e caminhos da política fiscal, está tanto nos resultados *per se* das estatísticas fiscais bem como de propostas para alterações do arcabouço institucional vigente. A flexibilização do cumprimento da meta fiscal primária da esfera federal com o abatimento de investimentos do PAC e parte das desonerações tributárias – viabilizadas pela recente mudança do artigo 14 da LRF – tem sido, junto com o uso contínuo de receitas extraordinárias, componentes do pacote de medidas adotadas para “fazer cumprir” a meta de resultado fiscal. Não obstante considerável deterioração das contas federais, a recente proposta para facultar a esta esfera a compensação pelo esforço a menor dos governos regionais é ainda mais arrebatador.
- Dentre as consequências negativas do uso contínuo e excessivo de medidas com efeito colateral adverso, a dívida bruta se tornou uma preocupação do ponto de vista da capacidade de absorção de choques externos e mesmo do fôlego para tocar importantes avanços internos, como a reforma do ICMS e criação do fundo de compensação e desenvolvimento regional, que prevê cerca de R\$ 300 bilhões em novas despesas, das quais 75% financiada via emissão de dívida pública e os demais 25% via despesa primária.
- Ainda no campo das pressões sobre o endividamento bruto, o sucesso da nova rodada de concessões está, reconhecidamente, condicionado a oferta de crédito público, em particular do BNDES. Ainda que novas operações de crédito para estados e municípios não sejam concedidas, já há importante volume contratado e, além disso, a dependência excessiva de financiamento de longo prazo do banco restringe a retirada em maior fôlego dos empréstimos do Tesouro a título de recomposição do *funding*.
- Em síntese, com tantas mudanças que ao fim e ao cabo não elevam a posição fiscal para um melhor equilíbrio, a postura fiscal no período recente tem sido continuamente expansionista e, portanto, sessou e tem revertido parcialmente sua contribuição no processo de estabilização macroeconômica. Alterar o quadro atual requer um plano de prazo médio e visão estratégica das contas públicas, inclusive para sustentar o processo de bem-estar social e maior equidade.



www.fgv.br/ibre

Rio de Janeiro

Rua Barão de Itambi, 60
22231-000 - Rio de Janeiro – RJ

São Paulo

Av. Paulista, 548 - 6º andar
01310-000 - São Paulo – SP