

**RELATÓRIO ANUAL DO
TESOURO NACIONAL - 2016**

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

MINISTRO DA FAZENDA

Henrique de Campos Meirelles

SECRETÁRIO-EXECUTIVO

Eduardo Refinetti Guardia

SECRETÁRIA DO TESOURO NACIONAL

Ana Paula Vescovi

SECRETÁRIO-ADJUNTO DO TESOURO NACIONAL

Otávio Ladeira de Medeiros

SUBSECRETÁRIOS

Adriano Pereira de Paula

Gildenora Batista Dantas Milhomem

José Franco Medeiros de Moraes

Lísio Fábio de Brasil Camargo

Pricilla Maria Santana

Pedro Jucá Maciel

COORDENADOR-GERAL DE ESTUDOS ECONÔMICO-FISCAIS

Felipe Palmeira Bardella

COORDENADOR DE ESTUDOS ECONÔMICO-FISCAIS

Alex Pereira Benício

EQUIPE

Artur Henrique da Silva Santos

Carlos Reis

Carlos Renato de Melo Castro

Cristiano Beneduzi

Diego Oliveira Faria

Eduardo Henrique Leitner

Gabriel Gdalevici Junqueira

Gian Barbosa da Silva

Helano Borges Dias

Itanielson Dantas Silveira Cruz

Jailison Weilly Silveira

Karla de Lima Rocha

Mariana de Lourdes Moreira Lopes Leal

Mariana Padrão de Lamonica Freire

Pedro Ivo Ferreira de Souza Junior

Rafael Perez Marcos

Sarah Tarsila Araújo Andreozzi

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

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

MENSAGEM DA SECRETÁRIA DO TESOUREIRO NACIONAL

Por meio deste relatório, o Tesouro Nacional realiza análise econômica do ano de 2016, com ênfase nos aspectos fiscais, relatando os eventos mais importantes que afetaram as finanças públicas. O ano de 2016 se apresentou como mais um período desafiador para as contas públicas, resultado de um ambiente macroeconômico mais adverso ao previsto inicialmente na LDO-2016. Frente a esses desafios, a STN pautou sua atuação por algumas diretrizes.

A primeira diretriz foi o realismo fiscal. No mês de maio de 2016, o Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas do Governo Federal revisou o cenário fiscal para o ano de 2016, ocasionando uma reestimativa de receitas líquidas de R\$ 107,9 bilhões inferior à projeção anterior e, para as despesas, um montante de R\$ 86,6 bilhões superior. Dessa forma, foi necessário alterar a meta estabelecida de resultado fiscal, que passou de superávit primário de R\$ 24,0 bilhões, para uma meta de déficit primário de R\$ 170,5 bilhões. O processo de revisão do cenário fiscal para o exercício de 2016 foi importante para demonstrar, de forma transparente, a real situação fiscal do País e foi fundamental para a recuperação da confiança dos agentes econômicos, além da ancoragem das expectativas do mercado.

A segunda diretriz foi a organização das contas públicas e a quitação de passivos, com o objetivo de equilibrar as finanças do Setor Público e garantir a sustentabilidade da dívida pública no longo prazo. Nesse contexto, a STN empenhou esforços para o controle das despesas, o que viabilizou, inclusive, um resultado primário ligeiramente superior à meta. É relevante mencionar que a melhor gestão dos gastos públicos permitiu a regularização de várias pendências de exercícios anteriores, como tarifas bancárias e dívidas com organismos internacionais. Ademais, também vale destacar a significativa diminuição do estoque de Restos a Pagar, que passou de R\$ 185,7 bilhões registrados no início de 2016 para R\$ 148,2 bilhões no início de 2017. O acúmulo de restos a pagar é negativo, pois seu pagamento concorre, em termos financeiros, com as despesas do próprio exercício fiscal. Assim, essa trajetória de diminuição do estoque de RAP é benéfica do ponto de vista fiscal e de transparência, pois reduz o impacto de despesas empenhadas em exercícios anteriores na programação financeira do exercício corrente.

Especificamente em relação às despesas, é importante mencionar que apesar do forte crescimento das despesas com benefícios previdenciários, da ordem de 7,2%, houve redução real de 1,2% nas despesas totais, influenciada pela queda de 11,2% nas outras despesas obrigatórias¹. Por sua vez, as despesas discricionárias do Poder Executivo apresentaram crescimento real de 2,9%, porém, isso ocorreu, conforme mencionado, em um contexto de reorganização das despesas públicas, com reflexo na redução de R\$ 22,4 bilhões no estoque de Restos a Pagar de despesas discricionárias e no pagamento total de R\$ 14,2 bilhões em diversas despesas atípicas. Ou seja, o impulso fiscal ocorrido no ano de 2016 é justificado pelo crescimento de algumas despesas obrigatórias, notadamente a previdência, e pelo processo de redução das despesas de exercícios anteriores. Esse aprimoramento de gestão das despesas, principalmente no segundo semestre de 2016, foi possibilitado pelo mecanismo de reserva para absorção de riscos fiscais, instituído em maio, e

¹ Destaca-se que o ano de 2015 foi impactado pelos pagamentos de passivos financeiros decorrentes dos acordos nº 825/2015 e nº 3.297/2015 do TCU.

utilizado quando da efetiva realização das receitas extraordinárias do RERCT, em outubro. A condução da política fiscal foi prudente em utilizar o espaço fiscal criado pela RERCT para a efetiva quitação de passivos e de restos a pagar.

Muito relevante também para o ano de 2016 foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que estabelece o Novo Regime Fiscal, cujo destaque é a limitação dos gastos federais para os próximos 20 exercícios. O estabelecimento desse teto implica um grande desafio na gestão eficiente dos gastos públicos, tendo em vista o caráter rígido do orçamento no Brasil. Nesse contexto, a atuação da STN em 2016 contribuiu para a organização das contas públicas de forma que o exercício de 2016 seja uma referência adequada para o início do teto de despesas, apresentando contas transparentes e realistas.

No que tange às despesas da previdência, é importante destacar que se encontra em tramitação a PEC nº 287/2016, de autoria do Poder Executivo, que muda as regras para concessão de benefícios previdenciários tanto para servidores públicos inseridos no Regime Próprio, quanto para contribuintes do Regime Geral de Previdência Social.

Do mesmo modo, é importante destacar os processos e produtos desenvolvidos na STN que corroboram para o seu aprimoramento institucional: a criação do Grupo de Trabalho do Resultado Fiscal, que visou aprimorar os conceitos de resultado fiscal, primário e nominal, e sua harmonização com a evolução do endividamento líquido e balanço patrimonial dos entes federados; e a criação do Grupo de Trabalho da Dívida Pública, para avaliação dos procedimentos orçamentários, financeiros e patrimoniais referentes ao processo de emissão e pagamento de títulos públicos federais de responsabilidade da instituição e proposição de aprimoramentos, quando necessários.

Assim, a STN, como órgão central da gestão das despesas no Governo Federal, terá um grande desafio nos próximos anos e poderá contribuir ainda mais intensamente nas discussões relacionadas à qualidade do gasto público, à transparência fiscal e ao equilíbrio das contas públicas.

Ana Paula Vescovi

Secretária do Tesouro Nacional

Índice

1.	Apresentação	6
2.	Sumário Executivo	7
3.	Introdução e Aspectos Metodológicos	11
4.	Cenário Econômico	14
5.	Contexto Legal e da Política Fiscal	16
6.	Receitas do Governo Central	18
6.1.	Receita do Governo Central.....	18
6.2.	Receitas não recorrentes.....	19
6.3.	Sazonalidade ao Longo do Ano.....	19
6.4.	Desonerações Tributárias.....	21
7.	Despesas do Governo Central	23
7.1.	Despesa do Governo Central.....	23
7.2.	Desvios em Relação ao Previsto no Orçamento.....	24
7.3.	Sazonalidade ao Longo do Ano.....	24
7.4.	Execução de Restos a Pagar (RAP).....	26
7.5.	Despesas Atípicas Pagas em 2016.....	29
7.6.	Emenda Constitucional nº 95 – Novo Regime Fiscal.....	29
8.	Resultado Primário do Governo Central	32
8.1.	Resultado Primário.....	32
8.2.	Discrepância Estatística.....	33
9.	Governos Regionais	35
9.1.	Resultado em 2016.....	35
9.2.	Renegociação da Dívida com os Estados.....	36
10.	Dívida Pública	38
10.1.	Evolução e Histórico Recente da Dívida Pública.....	38
11.	Avanços Institucionais	46
11.1.	Avaliação de transparência fiscal.....	46
11.2.	Instituição de Grupos de Trabalho.....	48
11.3.	Parceria com o Reino Unido.....	48
11.4.	Estatísticas Fiscais Trimestrais do Governo Geral.....	49
11.5.	Curso Avançado de Avaliação de Políticas Públicas.....	51
11.6.	Institucionalização de Sistema Permanente de Avaliação de Políticas Públicas.....	51
11.7.	Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais.....	51
11.8.	Projeção de Despesas.....	52

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Arrecadação Mensal (% da arrecadação anual).....	20
Gráfico 2 - Sazonalidade de Receitas Específicas – arrecadação mensal em % do total do ano	20
Gráfico 3 - Despesa Mensal (% da despesa anual)	25
Gráfico 4 - Sazonalidade de Despesas Específicas (% do Gasto Anual)	25
Gráfico 5 - Estoque de Restos a Pagar Apurado em dezembro - R\$ bilhões	26
Gráfico 6 - Resultado Primário Mensal - “Acima da linha” - Governo Central - R\$ bilhões.....	32
Gráfico 7 - Resultado Primário Mensal - Governo Regionais - R\$ milhões.....	35
Gráfico 8 - Resultado Primário Acumulado no Ano – Governo Regionais – % do PIB	36
Gráfico 9 - Evolução recente da DLSP, da DBGG e da DPF, em % do PIB	41
Gráfico 10 - Evolução recente da DC e DCL, em % do PIB.....	41
Gráfico 11 - Apropriação de juros: DBGG, DPF e DLSP (% PIB)	42
Gráfico 12 - Evolução recente do Resultado Primário e Juros Nominais (% PIB)	43
Gráfico 13 - Necessidade de Financiamento do Setor Público (% PIB).....	43

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Arrecadação (a preços de dezembro de 2016) - R\$ milhões	18
Tabela 2 - Desonerações Instituídas desde 2010 - R\$ milhões.....	21
Tabela 3 - Desonerações Instituídas em 2016 - R\$ milhões	22
Tabela 4 - Gastos Tributários com vencimento em 2016 - R\$ milhões	22
Tabela 5 - Despesas do Governo Central - R\$ milhões – a preços de dezembro de 2016.....	23
Tabela 6 - Variação das previsões de Receita, Transferências e Despesas (R\$ bilhões)	24
Tabela 7 - Pagamento de Restos a Pagar - Por Indicador de Resultado Primário - R\$ milhões.....	27
Tabela 8 - Cancelamento de Restos a Pagar - Por Indicador de Resultado Primário - R\$ milhões.....	27
Tabela 9 - Estoque de Restos a Pagar por ano de inscrição - R\$ milhões.....	28
Tabela 10 – Despesas atípicas pagas em 2016	29
Tabela 11 – Apuração da Base de Despesas.....	31
Tabela 12 - Resultado “Abaixo da Linha” – Cumprimento da Meta Fiscal – 2016 (R\$ milhões)	33
Tabela 13 - Resultado do Governo Central –2016 (R\$ milhões)	33
Tabela 14 - Diferenças na apuração de equalização semestral de taxas - R\$ milhões	34
Tabela 15 - Estrutura da Dívida Líquida do Setor Público - DLSP.....	38
Tabela 16 - Estrutura da Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG	39
Tabela 17 - Estrutura da Dívida Pública Federal - DPF	40
Tabela 18 - Fatores de Variação 2015-2016: DLSP	44
Tabela 19 - Fatores de Variação 2014-2015: DBGG	44
Tabela 20 - Fatores de Variação 2014-2015: DPF	45
Tabela 21 – Demonstrativo de Operações do Governo Geral – Brasil – 3º Trimestre de 2016	50

Lista de Figuras

Figura 1 - Forma de cálculo atualização dos limites de despesas primária	30
Figura 2 - Processo de avaliação de transparência fiscal realizado pelo Fundo Monetário Internacional	46
Figura 3 - Pilares do Novo Código de Transparência Fiscal do FMI	47

Apresentação

O Relatório Anual do Tesouro Nacional de 2016 é uma publicação que concentra a análise econômico-fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional referente ao ano de 2016. Neste relatório, são realizadas análises das receitas, despesas e resultado primário do Governo Central. Adicionalmente, no início do relatório são apresentados a estrutura metodológica dos dados analisados, o cenário econômico e o contexto legal e da política fiscal.

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

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

Para tanto, o relatório é dividido nos seguintes capítulos, além desta apresentação e do Sumário Executivo: 3) Introdução e Aspectos Metodológicos; 4) Cenário Econômico; 5) Contexto Legal e da Política Fiscal; 6) Receitas do Governo Central; 7) Despesas do Governo Central; 8) Resultado Primário do Governo Central; 9) Governos Regionais; 10) Dívida Pública; e 11) Avanços Institucionais.

Sumário Executivo

INTRODUÇÃO E ASPECTOS METODOLÓGICOS

O presente relatório apresenta estatísticas “acima da linha”, isto é, utilizando os conceitos de receitas e despesas. Não obstante, também há informações no formato “abaixo da linha” (que utiliza conceitos de variação patrimonial), principalmente, quando se analisam os resultados primários realizados pelo Governo Central para fins de cumprimento da meta fiscal, além dos resultados primários dos Governos Regionais. Adicionalmente, destaca-se neste relatório a diferença entre “valor pago” e pagamento efetivo decorrente de ordens bancárias emitidas no último dia do mês com saque previsto para o mês posterior, bem como o esforço empreendido no sentido de publicar, mensalmente, estatísticas pelo critério “valor pago”.

CENÁRIO ECONÔMICO

No cenário doméstico, a atividade econômica permaneceu no terreno negativo, evidenciando que a recuperação da economia ocorrerá de forma bastante lenta e gradual. No âmbito do setor externo, permaneceu ao longo de 2016 o forte ajuste das contas externas, processo já iniciado em 2015. No acumulado de 2016, o déficit em conta corrente encerrou em US\$ 23,5 bilhões (1,3% do PIB), um recuo de 60,1% ante 2015. Com relação ao poder de compra, depois de encerrar 2015 com inflação de 10,7%, o IPCA de 2016 (6,3%) voltou para o intervalo de cumprimento das metas de inflação, refletindo desaceleração intensa, apesar da relativa volatilidade nos resultados mensais.

Com relação à política monetária, a partir da definição do processo de impeachment, houve maior convergência das expectativas de inflação ao centro da meta para 2017. No âmbito fiscal, o déficit primário do setor público atingiu R\$ 155,8 bilhões, dentro, portanto, do limite estabelecido pela LDO 2016 (déficit de R\$ 163,9 bilhões). Por sua vez, o resultado nominal chegou a 8,9% do PIB em 2016, após atingir 10,2% em 2015. Diante dos expressivos déficits primários e nominais registrados nos últimos dois anos, o governo tem trabalhado em uma robusta reforma fiscal. Em dezembro, foi aprovado pelo Congresso Nacional a Emenda à Constituição (EC) nº 95/2016 que impõe mecanismo que limita o crescimento do gasto total da União durante os próximos 20 anos. A EC estabelece o crescimento da despesa primária da União limitado a inflação. Outra reforma considerada imprescindível para o governo é a da previdência, cuja proposta foi enviada ao Congresso Nacional recentemente e deve ser apreciada pelo legislativo durante o ano de 2017. Além disso, o governo trabalha em reformas microeconômicas, visando melhorar o ambiente de negócios e estimular a economia.

CONTEXTO LEGAL E DA POLÍTICA FISCAL

O ano de 2016 manteve a trajetória deficitária das contas públicas, refletindo em resultados negativos anuais, notadamente a partir do ano de 2014. Dada essa trajetória negativa, foi necessário que o Governo tomasse medidas para contenção de gastos e recomposição de receitas.

Entre as medidas tomadas, merecem destaque a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que estabelece teto de gastos para os próximos 20 exercícios, a partir de 2017, e também a tramitação da PEC nº 287/2016, que muda as regras

para concessão de benefícios previdenciários, tanto para servidores vinculados ao RPPS quanto para contribuintes vinculados ao RGPS.

RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL

O ano de 2016 foi marcado pela frustração da receita, explicado principalmente pela recessão econômica e pelo comportamento dos principais indicadores macroeconômicos que afetam a arrecadação. A arrecadação, líquida de transferências a Estados e Municípios, somou R\$ 1.088,1 bilhões, que se traduziu em uma queda real de 4,1% em comparação a 2015. Os tributos que apresentaram maior queda real estão associados à atividade econômica, como a COFINS (7,1%), o Imposto de Importação (25,9%) e o IPI (20%). Por sua vez, devido às mudanças na legislação, a arrecadação com IR e CSLL aumentaram respectivamente 4,2% e 3,4% em termos reais, devido ao Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária – RERCT, no primeiro caso, e ao aumento das alíquotas de CSLL dos bancos no final de 2015, no segundo caso. Com relação às receitas não-administradas, destacam-se a queda na Cota Parte de Compensações Financeiras, dependente do preço do petróleo; e a queda nos Dividendos e Participações, impactados pelo cenário econômico adverso. Por fim, cabe mencionar a queda real da arrecadação líquida do RGPS, de 5,9%.

Com vistas a compensar parcialmente a frustração de receitas decorrente do cenário econômico adverso, foram adotadas medidas para arrecadação extraordinária de receitas, que contribuíram para o alcance da meta de resultado primário do Governo Central. Neste grupo destacam-se as receitas com o RERCT (R\$ 46,8 bilhões), com concessões e permissões (R\$ 21,9 bilhões), esta última decorrente, principalmente, do leilão de 29 Usinas Hidrelétricas (R\$ 17,4 bilhões).

Por fim, cabe destaque à diminuição das desonerações tributárias que o Governo Federal vem promovendo desde 2015, com vistas à maior racionalização dos gastos tributários, evitando a prorrogação de desonerações vincendas e a implementação de novas desonerações.

DESPESAS DO GOVERNO CENTRAL

A soma das despesas do Governo Central em 2016 apresentou leve queda em termos reais (1,2%), devido principalmente à diminuição do agregado de “Outras Despesas Obrigatórias”, que em 2015 foi fortemente impactado pelos pagamentos de passivos financeiros decorrentes dos acórdãos nº 825/2015 e nº 3.297/2015, do TCU.

Deve-se destacar a iniciativa – durante o ano – de contemplar nas reavaliações bimestrais de receitas e despesas primárias a constituição de reserva para absorção de riscos fiscais. Tal prática visou dar maior transparência à programação orçamentária e financeira.

Em janeiro de 2017, a Secretaria do Tesouro Nacional divulgou o “Relatório de Avaliação de Restos a Pagar de 2017”² que apontou redução de R\$ 37,5 bilhões no estoque de Restos a Pagar (20% do total), passando de R\$ 185,7 bilhões, registrados no início de 2016, para R\$ 148,2 bilhões, registrados no início de 2017. Desconsiderados os efeitos da regularização de passivos realizada em 2015, a redução de inscrição de RAP para 2017 foi a maior dos últimos 10 anos.

² Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/governo-reduz-em-37-5-bilhoes-o-estoque-de-restos-a-pagar-para-2017>.

RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL

Em 2016, o resultado primário do Governo Central a preços correntes foi, pelo conceito “abaixo da linha”, deficitário em R\$ 159,5 bilhões frente ao déficit de R\$ 116,7 bilhões em 2015, o que demonstra uma continuidade na deterioração do resultado nos últimos anos. Essa deterioração é resultado, principalmente da expansão das despesas com benefícios previdenciários (aumento real de 7,2%) e queda (em termos reais) da receita líquida (4,1%).

GOVERNOS REGIONAIS

O resultado dos Governos Regionais, também medido pelo conceito “abaixo da linha”, mostrou piora em relação a 2015. O resultado primário consolidado dos Estados, Municípios e suas Estatais foi superavitário em R\$ 4,5 bilhões, piorando em relação ao superávit de R\$ 7,1 bilhões do ano anterior. Esse valor ficou abaixo dos R\$ 6,6 bilhões que compunham a meta do setor público consolidado não financeiro na LDO 2016.

Em 2016, as finanças públicas dos Estados e Municípios estiveram em evidência devido às suas dificuldades fiscais e financeiras, agravadas pela permanência da recessão econômica. Nesse contexto, merece destaque a renegociação da dívida dos Estados que se materializou com a promulgação da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, que formalizou a renegociação das dívidas dos Estados. Tal renegociação permitirá a postergação do pagamento de até R\$ 9,6 bilhões em 2016, R\$ 18,9 bilhões em 2017 e R\$ 17 bilhões em 2018, considerando um cenário em que todos os Estados optem por receber a totalidade dos benefícios permitidos. Como contrapartida dessas renegociações, os Estados que aderirem ao disposto na Lei Complementar nº 156/2016 deverão limitar o crescimento de suas despesas primárias correntes à variação da inflação durante os dois exercícios subsequentes à renegociação.

DÍVIDA PÚBLICA

O ano de 2016 foi marcado pelo crescimento do endividamento público. Em dezembro de 2016, a DLSP representava 45,9% do PIB, ante 35,6% do PIB em 2015. Já a DBGG atingiu, em dezembro de 2016, montante equivalente a 69,5% do PIB, ante um fechamento de 65,5% do PIB em 2015. Com respeito ao comportamento histórico, de uma maneira geral, os diferentes conceitos de dívida pública mostraram uma trajetória confortável até 2013, refletindo resultados fiscais positivos e crescimento econômico nesse período. A partir de 2014 a dívida pública passou a crescer nos dois conceitos, em um contexto de déficits fiscais primários, recessão econômica e aumento das taxas de juros. A evolução da necessidade de financiamento do Setor Público, por exemplo, mostra como o efeito combinado dos juros e do resultado primário foi relevante para explicar o aumento da dívida.

AVANÇOS INSTITUCIONAIS

Avaliação de transparência fiscal

No período de 1 a 14 de junho de 2016, foi realizada missão oficial de avaliação de transparência fiscal conduzida pelo FMI. Os resultados permitiram uma visão completa das finanças públicas do país por meio de uma análise quantitativa das lacunas nas práticas de transparência fiscal.

Parceria com o Reino Unido

Parceria entre Secretaria do Tesouro Nacional e a Embaixada Britânica em Brasília permitiu a assinatura de um acordo com a finalidade de compartilhar as melhores práticas desenvolvidas por instituições britânicas a respeito da qualidade do gasto público, da gestão da dívida pública e do planejamento fiscal de médio e longo prazo.

Estatísticas Fiscais Trimestrais do Governo Central

Em 2016, a Secretaria do Tesouro Nacional iniciou a publicação do Boletim de Estatísticas Fiscais Trimestrais³ do Governo Geral brasileiro (Governo Central, Estados e Municípios). O trabalho, fruto de parceria entre a STN, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), tem como objetivo ampliar a transparência por meio do aperfeiçoamento das estatísticas fiscais no Brasil, e alinhar o país com a vanguarda de boas práticas internacionais.

Curso Avançado de Avaliação de Políticas Públicas

A Secretaria do Tesouro Nacional organizou, em Brasília, um Curso Avançado de Avaliação de Políticas Públicas, ministrado pela Fundação Itaú Social. O curso capacitou servidores públicos envolvidos nos trabalhos de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Institucionalização de sistema permanente de avaliação de políticas públicas

Dando continuidade às atividades relacionadas ao seu objetivo estratégico de “consolidar a inserção institucional sobre qualidade do gasto”, em 2016, a STN participou de debate sobre a institucionalização de um sistema permanente de avaliação de políticas públicas dentro do Governo Federal.

Projeção de Despesas

Durante o ano de 2016, em meio às discussões acerca do estabelecimento do teto de gastos para o Governo Central para os próximos vinte anos, a Secretaria do Tesouro Nacional iniciou estudos com o objetivo de projetar os principais componentes das despesas primárias do Governo Central, a fim de subsidiar a equipe econômica em discussões de alteração de políticas públicas. Entre os avanços na projeção de despesas destacam-se os realizados para os gastos com pessoal e com benefícios previdenciários.

³ <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/estatisticas-de-financas-publicas>

Introdução e Aspectos Metodológicos

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

- **Estatísticas e análises baseadas no Manual de Estatísticas Fiscais de 1986 (GFSM – Government Finance Statistics Manual 1986⁴).** Esse grupo é composto principalmente pelo antigo formato do Resultado do Tesouro Nacional (RTN), que foi publicado mensalmente de 1995 até dezembro de 2015, e que apresenta o resultado primário do Governo Central composto pelo Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central, além de uma descrição de receitas e despesas primárias, assim como a evolução da dívida líquida do Tesouro Nacional.
- **Estatísticas e análises baseadas no formato orçamentário, também chamado de NFGC (Necessidade de Financiamento do Governo Central).** Esse grupo é composto principalmente: a) pelo novo formato do RTN, apresentado a partir de janeiro de 2016; b) pelo Relatório de Avaliação do Cumprimento da Meta Fiscal, publicado quadrimestralmente; e c) pelas publicações bimestrais do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas e seus respectivos Decretos de Programação Financeira.
- **Estatísticas e análises baseadas no Manual de Estatísticas Fiscais de 2014 (GFSM – Government Finance Statistics Manual 2014).** Esse grupo é composto, principalmente, pelas seguintes publicações de Estatísticas de Finanças Públicas: a) Estatísticas de Finanças Públicas (EFP⁵) e Conta Intermediária de Governo (CIG), que integram o cálculo do PIB pelo IBGE; b) *Government Finance Statistics Yearbook (GFSY)*, publicação do Fundo Monetário Internacional que contém dados detalhados sobre receitas, despesas, transações em ativos e passivos e estoques de ativos e passivos das administrações públicas e seus subsectores; c) *International Financial Statistics (IFS)*, fonte padrão de estatísticas internacionais sobre todos os aspectos de financiamento internacional e doméstico, também divulgada pelo FMI; e d) Mercosul - Grupo de Monitoramento Macroeconômico, criado em 2000 no âmbito do Mercosul com o objetivo de harmonizar as estatísticas fiscais entre os países do bloco.

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

⁴ O GFSM 1986 tinha como objetivo ajudar os países membros do FMI na compilação de informações estatísticas, facilitando a análise das operações dos governos e o impacto econômico de suas atividades. Em 2001, buscando aperfeiçoar a metodologia, o FMI publicou um novo manual, intitulado *Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001)* e sua nova revisão foi publicada em 2014 (*GFSM 2014*).

⁵ Detalhes sobre aspectos metodológicos de apuração das estatísticas de finanças públicas estão disponíveis no Manual de Estatísticas Fiscais (https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/476865/PFI_Manual_Estatisticas_Fiscais/945c2ec4-a584-4823-9375-ffb22c070f78) e na publicação “Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo” (https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/476865/PFI_EFP_CIG/0c46426e-14fe-4574-b01c-63ab2278d338).

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

- **Ótica “acima da linha”**. O resultado “acima da linha” deriva da apuração das receitas e despesas pela STN. Essa metodologia permite ao gestor público identificar o impacto de um conjunto de receitas e despesas no resultado primário obtido. Esse conjunto de informações constitui ferramental essencial para as tomadas de decisões em termos de políticas públicas.
- **Ótica “abaixo da linha”**. O resultado “abaixo da linha” deriva da variação da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). No Brasil, o resultado primário adotado para fins de verificação do cumprimento da meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o mensurado por essa ótica, apurado pelo BCB. Essa estatística leva em consideração as mudanças no estoque da dívida líquida, incluindo fontes de financiamento domésticas e externas. O BCB publica mensalmente os dados “abaixo da linha” em relatório específico veiculado em seu endereço eletrônico.

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

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

Diferença entre Valor Pago e Pagamento Efetivo

No que diz respeito à apuração “acima da linha”, mais especificamente à apuração de despesas, surgem dois conceitos importantes associados ao momento de apuração, quais sejam, o de “valor pago” e o de “pagamento efetivo”. O primeiro se refere à apuração das despesas a partir da emissão de ordem bancária (OB). Esta forma de apuração é a constante no SIAFI. Já o critério de “pagamento efetivo” contabiliza a despesa a partir do momento da saída de recursos da Conta Única, ou seja, em momento posterior à emissão da OB.

Desta forma, a diferença entre despesas apuradas pelos dois critérios se deve àquelas ordens bancárias que não são compensadas no mesmo dia de emissão. Por exemplo, se é emitida uma ordem bancária de R\$ 100 milhões em 31/12/2015 para pagamento de salários do funcionalismo público, mas o valor só é compensado em 01/01/2016, com saída de recursos da Conta Única, então, segundo o conceito de valor pago, apura-se despesa em 2015. Contudo, segundo o critério de pagamento efetivo, essa mesma despesa só é apurada em 2016.

Atualmente, o Resultado do Tesouro Nacional é apurado predominantemente pelo critério “pagamento efetivo”, adotado com o objetivo de diminuir a discrepância com o resultado “abaixo da linha”⁶, que é referência para definição e apuração

⁶ O critério “abaixo da linha” é apurado pelo Banco Central do Brasil a partir de variações no endividamento líquido do Setor Público não financeiro junto ao sistema financeiro. Desta forma, as variações no endividamento líquido só são captadas pelo BCB no momento em que são sensibilizadas

do cumprimento da meta de resultado primário definida na LDO. No intuito de aprimorar as estatísticas fiscais mensais, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) no âmbito do Tesouro Nacional, que, dentre outros objetivos, buscou elaborar um resultado mensal utilizando unicamente o critério de “valor pago” para as despesas (informações a partir do SIAFI). No Relatório Final deste GT, foi demonstrado que é possível apurar as despesas pelo critério “valor pago”, sendo que a discrepância com o outro critério é bem baixa, devido basicamente à compensação de OBs de último dia do mês.

Embora no RTN sejam apresentadas as despesas apuradas pelo pagamento efetivo, cabe destacar que o critério de apuração das despesas para fins de definição do limite de gastos e apuração de seu cumprimento, conforme a PEC nº 95/2016, é o de “valor pago”⁷.

as contas do setor público e não no momento de emissão da OB. Assim, o resultado do Governo Central é sensibilizado quando da saída ou entrada de recursos da Conta Única, de maneira análoga ao critério de pagamento efetivo adotado na apuração de despesas pela STN.

⁷ Nota Técnica Conjunta STN/SOF, sem número, de 01 de fevereiro de 2017. Para maiores informações a respeito da PEC nº 95/2016, ver item 7.6.

Cenário Econômico

A recente recuperação da atividade econômica mundial tem sido desigual entre os países e este cenário permaneceu em 2016. Enquanto os Estados Unidos conseguiram conferir maior dinamismo à sua economia, alguns países da Zona do Euro e o Japão apresentaram recuperação mais amena. As taxas de crescimento dos mercados emergentes têm sido ainda mais variadas do que as das economias avançadas. Embora o rápido crescimento em países como China e Índia tenha sustentado o crescimento global, recessões em importantes países emergentes, como Brasil e Rússia, tiveram impacto negativo.

Nos Estados Unidos, o ano de 2016 foi marcado pela expectativa de continuidade do processo de normalização da política monetária. Contudo, diversos fatores preponderaram para que a autoridade monetária adiasse o aumento dos juros: a manutenção da inflação abaixo da meta, as instabilidades no mercado chinês e as incertezas políticas e econômicas na Europa. Entretanto, a eleição de Donald Trump e suas propostas econômicas visando maior crescimento dos Estados Unidos reforçam a expectativa de aumento das *fed funds* menos gradual para os próximos anos.

Na Zona do Euro, a inflação persistentemente abaixo da meta fez com que o Banco Central Europeu (BCE) continuasse a atuar sistematicamente para evitar a deflação e fomentar o crescimento nos países da região. Em março de 2016, o BCE ampliou o volume mensal de compra de ativos do programa de relaxamento quantitativo e flexibilizou ainda mais sua política monetária por meio do corte nas taxas de juros. Na China, o crescimento econômico desacelerou marginalmente, confirmando o cenário de *soft landing*. A economia chinesa continua enfrentando problemas estruturais, como o elevado grau de alavancagem e ociosidade no setor industrial.

No cenário doméstico, a atividade econômica permaneceu no terreno negativo, evidenciando que a recuperação da economia ocorrerá de forma lenta e gradual. A partir do segundo trimestre de 2016, houve rápida recuperação dos indicadores de confiança, bem como de redução do risco Brasil e de apreciação do Real. Naturalmente, desenhava-se um cenário mais otimista para a atividade econômica. No entanto, os fracos dados da atividade econômica no terceiro trimestre, a pausa na melhora da confiança e o fraco desempenho do mercado de trabalho ao longo do ano evidenciaram a persistente fraqueza da economia, que apresentou retração de 3,6% no ano, com impactos negativos na arrecadação de tributos.

No âmbito do setor externo, permaneceu ao longo de 2016 o forte ajuste das contas externas, processo já iniciado em 2015. No acumulado de 2016, o déficit em conta corrente encerrou em US\$ 23,5 bilhões (1,3% do PIB), um recuo de 60,1% ante 2015. Em que pese a diminuição do déficit de todas as rubricas que compõem a conta corrente, a recuperação da balança comercial foi o principal vetor para o forte ajuste da conta corrente no ano. Apesar da retração econômica, o ingresso de investimentos diretos no país seguiu substancial e o balanço de pagamentos mostrou um financiamento confortável do saldo em conta corrente durante todo o período.

Com relação ao poder de compra, depois de encerrar 2015 com inflação de 10,7%, o IPCA de 2016 (6,3%) voltou para o intervalo da meta de inflação, refletindo desaceleração intensa. Esta melhora do desempenho dos preços refletiu, sobretudo, a desaceleração dos preços monitorados (5,5% em 2016 ante alta de 18,1% em 2015). A inflação só não ficou mais baixa em 2016 devido à desaceleração menos intensa dos preços livres (6,5% ante 8,5% em 2015), decorrente da

alta de preços dos alimentos que contrabalanceou a significativa melhora na inflação de serviços, em linha com o enfraquecimento do mercado de trabalho.

Com relação à política monetária, a adoção pelo COPOM, a partir de 2016, de uma postura mais conservadora no controle da inflação levou à convergência das expectativas de inflação para 2017 ao centro da meta. Em outubro, ao reduzir a taxa Selic de juros de 14,25% para 14,00%, o Banco Central iniciou um ciclo de afrouxamento da política monetária. A taxa de juros teve novo corte em dezembro, encerrando o ano de 2016 a 13,75%.

No âmbito fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabeleceu uma meta de superávit primário de R\$ 30,6 bilhões (0,5% do PIB) para o setor público consolidado. No entanto, a forte contração econômica em 2016 manteve a queda expressiva da arrecadação de impostos e contribuições que já se verificara ao longo de 2015. Por sua vez, a forte redução das despesas discricionárias, sobretudo do investimento, não foi suficiente para compensar o crescimento das despesas obrigatórias, principalmente das despesas da previdência social e dos gastos com subsídios e subvenções. Dessa forma, já em maio, a meta de resultado primário foi alterada para déficit de R\$ 163,9 bilhões (2,7% do PIB) para o Setor Público Consolidado; sendo déficit de R\$ 170,5 bilhões (2,8% do PIB) para o Governo Central e superávit de R\$ 6,6 bilhões para Estados e Municípios. Ao final de 2016, o déficit do Setor Público atingiu R\$ 155,8 bilhões, portanto, dentro do limite estabelecido pela LDO-2016.

Contexto Legal e da Política Fiscal

A Lei nº 13.242, sancionada em 30 de dezembro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2016), estabeleceu a meta de R\$ 30,6 bilhões para o superávit primário do setor público consolidado, sendo a meta de superávit primário de R\$ 24,0 bilhões para o Governo Central e de R\$ 0,0 para as Empresas Estatais Federais. A LDO 2016 também estimou a meta de superávit primário para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em R\$ 6,6 bilhões e estabeleceu que "poderá haver, durante a execução orçamentária de 2016, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o art. 10, inciso VI, desta Lei e para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios". A Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (Lei Orçamentária Anual - LOA 2016), que estimou a receita e fixou a despesa da União para o exercício financeiro de 2016, considerou a meta de superávit primário do Governo Federal de R\$ 24,0 bilhões.

Contudo, ao longo de 2016, as projeções de receitas e despesas pioraram significativamente, sendo que em maio o relatório Focus já apontava mediana das expectativas de variação do PIB em 2016 de -3,88%, enquanto a LDO foi aprovada com estimativa de -1,9%. Dado o contexto adverso das previsões dos indicadores econômicos e ainda a necessidade de contingenciamento de R\$ 182,5 bilhões (soma dos contingenciamentos até o Relatório de Avaliação do 2º Bimestre) ao longo do ano para que se alcançasse a meta de resultado primário, foi aprovada, em 25 de maio de 2016, a Lei nº 13.291/2016, que alterou a meta constante na LDO daquele ano para déficit de R\$ 170,5 bilhões para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União e meta de R\$ 0,0 para o Programa de Dispêndios Globais. Já a meta para o Setor Público não financeiro foi estabelecida em déficit de R\$ 163,9 bilhões, o que implicou em previsão de superávit para Estados e Municípios no montante de R\$ 6,6 bilhões.

Ao final do ano, apesar de ingressos extraordinários, como a repatriação de recurso e o recebimento de Bônus de Outorga referente à concessão de usinas hidrelétricas, a receita total do Governo Central apresentou queda de 3,1% em termos reais. Por sua vez, a forte redução das despesas discricionárias, sobretudo do investimento, não foi suficiente para compensar o crescimento das despesas obrigatórias, principalmente das despesas da previdência social e dos gastos com subsídios e subvenções. Como resultado da deterioração na arrecadação e da gestão de despesas discricionárias da administração federal, em 2016 o déficit do Setor Público atingiu R\$ 155,8 bilhões, dentro do limite estabelecido pela LDO.

Por sua vez, o resultado nominal do Setor Público chegou a 8,9% do PIB em 2016, após atingir 10,2% em 2015. A redução se deve, principalmente, ao impacto favorável sobre a conta de juros das operações de swaps cambiais, que apresentou superávit de R\$ 75,6 bilhões (frente ao déficit de R\$ 89,7 bilhões em 2015), apesar da elevação no pagamento de juros atrelados à Selic. O efeito final foi um crescimento tanto da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que passou de 65,5% em 2015 para 69,5% em 2016, quanto da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), que alcançou 45,9% do PIB em 2016, 9,7 p.p maior que em 2015.

Ao longo de 2016, consciente da trajetória negativa do resultado, o Governo tomou diversas medidas para contenção de gastos e recomposição de receitas. No que diz respeito aos esforços de contenção de despesas, destacam-se as seguintes medidas: i) aumento das taxas de juros em diversas linhas de crédito para reduzir os subsídios pagos pelo Tesouro Nacional; (ii) racionalização dos gastos de diversos programas de governo, com revisão das metas; (iii) fim do subsídio à

CDE no valor de R\$ 9,0 bilhões; (iv) revisão das regras de pensão por morte e auxílio-doença; (v) revisão do seguro-defeso, do seguro-desemprego e do abono salarial; (vi) revisão das regras do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), anunciando novos limites de comprometimento, prazos e taxas de juros com o objetivo de reduzir o subsídio dessa política.

Ainda em relação às despesas, cabe mencionar a instituição do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas (CMAP). Este Comitê foi instituído por meio da Portaria Interministerial nº 102, de 07 de abril de 2016, com objetivo de aperfeiçoar ações, programas e políticas públicas do Poder Executivo Federal, bem como aprimorar a alocação de recursos e a qualidade do gasto público. O Comitê é composto por representantes dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), da Fazenda (MF), da Casa Civil e da Controladoria-Geral da União (CGU). Dentre as iniciativas implementadas no âmbito do CMAP destacam-se: o cruzamento de dados cadastrais do Bolsa Família; a revisão periódica dos benefícios de prestação continuada; a realização de perícias médicas dos beneficiários do auxílio-doença; e a revisão dos beneficiários do seguro-defeso.

Com relação à receita, destacam-se as elevações dos seguintes tributos: (i) IPI para automóveis, móveis, laminados e painéis de madeira e cosméticos; (ii) PIS/Cofins sobre importação; (iii) IOF-Crédito para pessoa física; (iv) PIS/Cofins e CIDE sobre combustíveis (v) PIS/Cofins sobre receitas financeiras das empresas. Ademais, houve correção de taxas e preços públicos. Destaca-se também a aprovação das seguintes leis: (i) Lei nº 13.161/2015, que reverte parte da desoneração da folha de pagamento; (ii) a Lei nº 13.169/2015, que aumenta a CSLL cobrada das instituições financeiras, de 15% para 20%; (iii) a Lei nº 13.202/2015, que institui o Programa de Redução de Litígios Tributários (PRORELIT); e (iv) o Lei nº 13.254/2015, que dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de bens não declarados, de origem lícita, mantidos no exterior por residentes e domiciliados no país.

Complementarmente, diante dos expressivos déficits primários e nominais registrados nos últimos dois anos, o governo tem trabalhado em reformas fiscais estruturais. Em dezembro, foi aprovada pelo Congresso Nacional a EC nº 95/2016, de autoria do Poder Executivo, que limita o crescimento do gasto total da União à variação do IPCA durante os próximos 20 anos. Para 2017, o teto para as despesas é calculado a partir das despesas pagas no ano de 2016 corrigidas por 7,2%⁸.

Outra reforma considerada imprescindível para o governo, com expectativa de aprovação em 2017, é a reforma da previdência (PEC nº 287/2016), que altera as regras para concessão de benefícios previdenciários tanto para servidores públicos inseridos no Regime Próprio, quanto para contribuintes do Regime Geral de Previdência Social.

⁸ Para maior detalhamento, consultar item 7.6, deste relatório.

Receitas do Governo Central

6.1. Receita do Governo Central

O ano de 2016 foi marcado por arrefecimento econômico e frustração do ingresso de recursos para a União, que resultaram em redução da receita líquida de 4,1%, em termos reais, em relação a 2015. Entre os tributos cuja arrecadação apresentou maior queda real, destacam-se: Imposto de Importação (25,9%), IPI (20%), IOF (10,8%) e COFINS (7,2%). Houve aumento real na arrecadação em alguns itens, notadamente IR (4,2%) e Outras Receitas Administradas (57,2%), devido a arrecadação extraordinária de R\$ 46,8 bilhões decorrentes do RECT⁹, sendo metade referente a multas, apropriadas na rubrica Outras Receitas Administradas. A tabela abaixo resume as principais variações na arrecadação:

Tabela 1 - Arrecadação (a preços de dezembro de 2016) - R\$ milhões

Discriminação	2015	2016	Varição (%)
Receita Total	1.383.612,3	1.340.273,3	-3,1%
Receita Administrada pela RFB	849.498,1	835.586,9	-1,6%
Imposto de Importação	43.208,5	32.007,5	-25,9%
IPI	53.869,9	43.094,7	-20,0%
Imposto de Renda	333.905,8	347.801,4	4,2%
IOF	38.617,9	34.432,2	-10,8%
COFINS	224.784,3	208.639,2	-7,2%
PIS/PASEP	59.385,4	54.952,3	-7,5%
CSLL	67.437,6	69.703,1	3,4%
CPMF	19,6	0,0	-100,0%
CIDE Combustíveis	3.568,9	6.126,4	71,7%
Outras	24.700,3	38.830,3	57,2%
Incentivos Fiscais	-11,7	-163,6	-
Arrecadação Líquida para o RGPS	387.414,8	364.649,6	-5,9%
Outras Receitas	146.711,2	140.200,4	-4,4%
Concessões e Permissões	6.558,7	22.653,2	245,4%
Dividendos e Participações	13.136,4	2.880,8	-78,1%
Contr. Plano de Seguridade Social do Servidor	13.187,0	12.600,7	-4,4%
Cota-Parte de Compensações Financeiras	32.038,2	23.731,0	-25,9%
Receitas Próprias (fontes 50, 81 e 82)	16.150,3	14.638,1	-9,4%
Contribuição do Salário Educação	21.221,5	19.929,2	-6,1%
Complemento para o FGTS (LC nº 110/01)	5.307,6	5.726,8	7,9%
Operações com Ativos	0,0	781,2	-
Demais Receitas	39.111,3	37.259,5	-4,7%
Transf. por Repartição de Receita	227.147,4	230.835,6	1,6%
Receita Líquida	1.156.464,9	1.109.437,7	-4,1%

Fonte e Elaboração: STN.

Semelhante ao comportamento das receitas administradas pela RFB, a arrecadação líquida para o RGPS apresentou queda de 5,9% em termos reais, fruto principalmente da diminuição da massa salarial.

⁹ Para mais informações, consultar item *Receitas não recorrentes*.

Com relação às receitas não administradas, destaca-se a maior arrecadação com concessões e permissões, devido ao recebimento decorrente do leilão de hidrelétricas em 2016, no valor de R\$ 17,4 bilhões (valores nominais). Os demais itens, exceto Complemento para o FGTS, apresentaram redução real.

6.2. Receitas não recorrentes

O ano de 2016, assim como o de 2015, foi um ano de frustração na arrecadação, decorrente, em grande medida, da recessão econômica, que fez necessária a adoção de medidas não recorrentes com potencial arrecadatório. Entre as medidas tomadas, destacam-se:

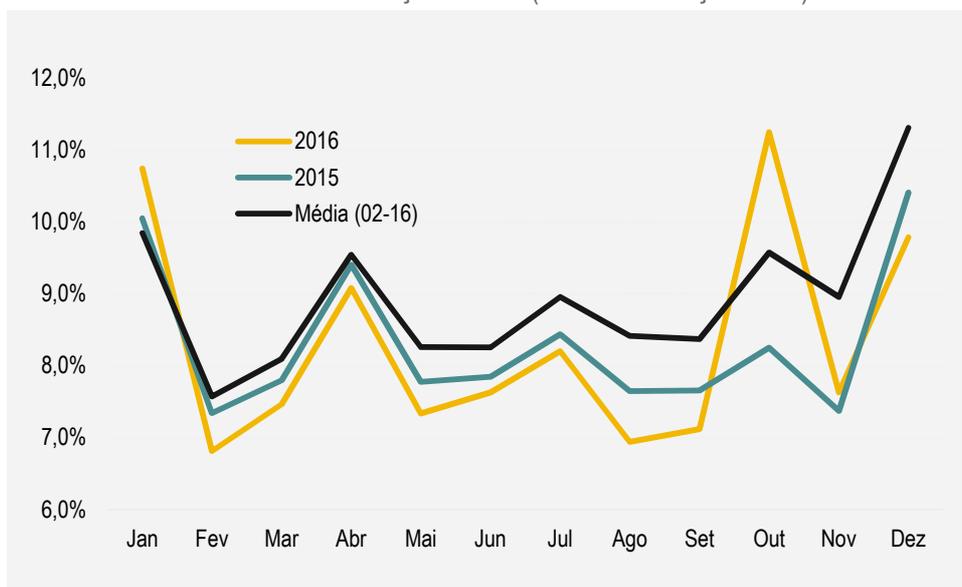
- i) Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária – RERCT: Programa de regularização de ativos mantidos no exterior, instituído pela Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2015, que permitiu a repatriação voluntária de recursos, bens ou direitos de origem lícita, que tenham sido remetidos ou adquiridos em períodos anteriores a 31 de dezembro de 2014. Em 2016, o total arrecadado foi da ordem de R\$ 46,8 bilhões, dos quais quase metade (aproximadamente R\$ 22,5 bilhões) foram transferidos para Estados, Municípios e Fundos Constitucionais (FNE, FNO e FCO);
- ii) Dividendos e concessões: A receita com dividendos e concessões somou, em 2016, R\$ 24,8 bilhões, sendo R\$ 21,9 bilhões de concessões e R\$ 2,8 bilhões em dividendos, com destaque para a arrecadação com o leilão de hidrelétricas (R\$ 17,4 bilhões) e com o pagamento de dividendos por parte do Banco do Brasil (R\$ 1,3 bilhão) e da Caixa Econômica Federal (R\$ 0,7 bilhão);
- iii) Parcelamentos Especiais: Por intermédio das Lei nº 11.941/09, nº 12.865/13 e nº 12.996/14, arrecadou-se R\$ 16,4 bilhões em 2016, valor menor que o arrecadado em 2015 (R\$ 21,4 bilhões). Esta redução é decorrente do pagamento antecipado das parcelas em 2015 visando os benefícios previstos para pagamento à vista;
- iv) Leilões de 29 Usinas Hidrelétricas: Os leilões promovidos em novembro de 2015 renderam R\$ 17,4 bilhões aos cofres públicos em 2016, dos quais R\$ 11,1 bilhões arrecadados em janeiro de 2016, R\$ 5,2 bilhões arrecadados em junho e R\$ 1,2 bilhões arrecadados em julho.

6.3. Sazonalidade ao Longo do Ano

A arrecadação federal apresenta sazonalidade marcante. Pelo que se pode observar no gráfico abaixo, com dados de 2002 a 2016, janeiro, abril e dezembro são os meses que apresentam arrecadação mais relevante. Por sua vez, fevereiro é o mês com arrecadação mais baixa, principalmente devido ao número reduzido de dias úteis. Além disso, há alguns eventos pontuais na série histórica que podem ser destacados: em junho de 2011, arrecadou-se extraordinariamente R\$ 6,8 bilhões com o Refis, instituído pela Lei nº 11.941/2009; já em novembro de 2013, houve arrecadação extraordinária de R\$ 20,4 bilhões com a reabertura do Refis da Crise, instituído pela Lei nº 12.865/2013.

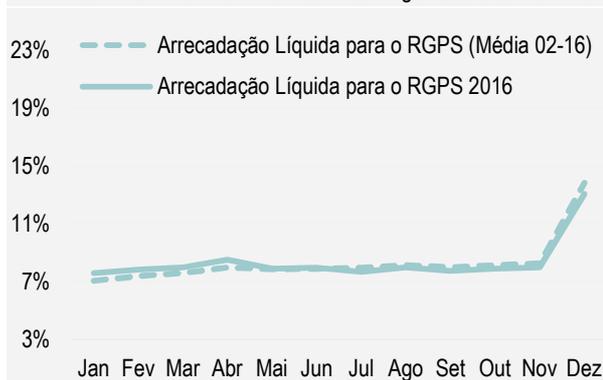
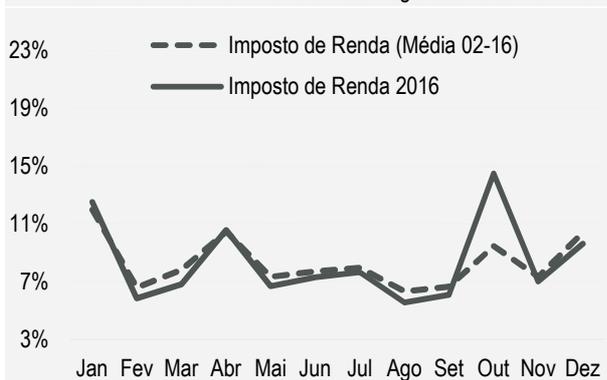
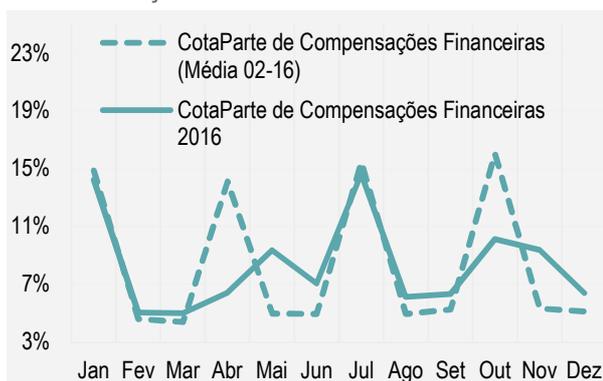
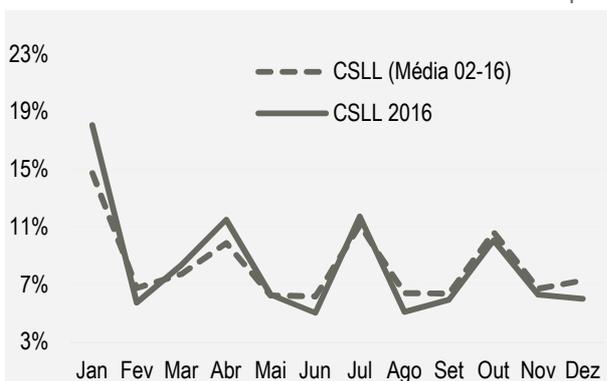
Especificamente em 2016, observa-se elevada arrecadação em janeiro devido ao ingresso de aproximadamente R\$ 11 bilhões de bônus de outorga de concessão de usinas hidrelétricas e em outubro, em razão do ingresso de R\$ 45,1 bilhões com o RERCT.

Gráfico 1 - Arrecadação Mensal (% da arrecadação anual)



Fonte e Elaboração: STN.

Gráfico 2 - Sazonalidade de Receitas Específicas – arrecadação mensal em % do total do ano



Fonte e Elaboração: STN.

6.4. Desonerações Tributárias

As desonerações tributárias são importantes para explicar o comportamento da arrecadação tributária nos últimos anos. Desde 2015, o Governo Federal promove uma racionalização dos gastos tributários, evitando a prorrogação de desonerações vincendas e evitando a implementação de novas.

Neste sentido, a tabela abaixo evidencia a redução das desonerações tributárias em 2016, com relação ao montante desonerado em 2014 e 2015. Em 2016, estimou-se desonerações de 11,1% das receitas administradas, enquanto em 2015 as desonerações somaram 13,8% das administradas.

Entre os itens com redução mais pronunciada destacam-se: i) Folha de Salários, devido à reversão parcial da desoneração da folha promovida pela Lei nº 13.161/15; ii) CIDE-Combustível, decorrente do aumento das alíquotas promovido pelo Decreto nº 8.395/2015 ; iii) IOF-Crédito PF, decorrente do aumento da alíquota do IOF sobre operações de crédito das pessoas físicas promovido pelo Decreto nº 8.392/2015 e; iv) ICMS Base de Cálculo PIS/COFINS-Importação, devido ao aumento de alíquota promovido pela Lei nº 13.137/2015.

Tabela 2 - Desonerações Instituídas desde 2010 - R\$ milhões

Discriminação	2016	2015	2014
Folha de Salários	14.530	24.149	22.107
Simples e MEI	12.330	11.537	7.744
Cesta Básica	11.062	10.282	9.331
Nafta e Álcool	2.683	3.887	3.552
Vale-Cultura	797	740	448
Tributação PLR	2.230	2.096	1.889
Planos de Saúde	2.260	2.100	1.919
Transporte Coletivo	1.699	1.579	1.424
Entidades Beneficentes - Cebas	1.368	1.828	1.692
Lucro Presumido	1.201	1.083	976
Depreciação Acelerada BK	1.663	1.563	1.463
IRPF-Transportadores	1.524	1.432	1.341
REPUBL-Redes	1.157	1.087	1.018
INOVAR-Auto	943	886	830
PRONON e PRONAS	95	89	83
ICMS Base de Cálculo PIS/COFINS-Importação	0	1.370	3.641
IOF-Crédito PF	0	341	3.828
IPI-Total	6.770	6.240	10.365
Cide-Combustível	5.005	7.606	12.225
Outros	23.359	25.414	13.541
Total	90.676	105.308	99.416
Total (% das Receitas Administradas)	11,1%	13,8%	13,4%
Total (% do PIB)	1,4%	1,8%	1,7%

Fonte: Relatórios do Resultado da Arrecadação de dezembro de 2015 e de dezembro de 2016 (RFB) e BCB.

Com relação às desonerações implementadas em 2016, destaca-se a MP nº 713, convertida na Lei nº 13.135/2016, que reduziu a alíquota do IRRF sobre alguns valores remetidos ao exterior destinados à cobertura de gastos pessoais em viagens, com impacto estimado de R\$ 627,3 milhões em 2016.

Tabela 3 - Desonerações Instituídas em 2016 - R\$ milhões

Data	Legislação	Artigo	Tributo	Descrição	Prazo	Estimativa	
						2016	2017
11/01/2016	Lei nº 13.243	9º	II	Isenção e redução de II na importação realizada por empresas, na execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação.	Indeterminado	ni	
01/03/2016	MP 713	1º	IRRF	Redução da alíquota do IRRF incidente sobre valores remetidos ao exterior, destinados à cobertura de gastos pessoais em viagens (de 25% para 6%)	31/12/2019	627	747
08/03/2016	Lei nº 13.257	38	IRPJ	Dedução do IRPJ, o total da remuneração paga a(o) empregada (o) nos dias de prorrogação da licença-maternidade e da licença-paternidade	Indeterminado	-	65
03/11/2016	Lei nº 13.353		IRPJ e CSLL, IOF, PIS/PASEP	Isenção de IOF, PIS sobre folha de salários, do imposto de renda sobre rendimentos e ganhos de capital auferidos em aplicações financeiras de renda fixa ou variável pela Academia Brasileira de Letras, pela Associação Brasileira de Imprensa e pelo Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.	Indeterminado	-	-
22/12/2016	MP nº 762		AFRMM	Não incidirá o AFRMM sobre as mercadorias cuja origem ou cujo destino final seja porto localizado na Região Norte ou Nordeste do País (Lei 9.432/97), nas navegações de cabotagem, interior fluvial e lacustre (Lei 11.482/2007).	08/01/2019	-	298
Total Geral						627	1.110

ni = Valor não identificado. Não há informações disponíveis suficientes para realizar estimativa de perda de receita.

Fonte: RFB.

Adicionalmente, é importante destacar que se espera para 2017 um aumento de arrecadação superior ao impacto das desonerações implementadas decorrente do vencimento de desonerações em 2016 que não foram prorrogadas. Enquanto as novas desonerações têm impacto estimado em R\$ 0,6 bilhão em 2017, as desonerações vincendas em 2016 somaram 3,3 bilhões.

Tabela 4 - Gastos Tributários com vencimento em 2016 - R\$ milhões

Nome	Tributo	Legislação	Prazo de Vigência	Total*
Álcool	COFINS e PIS/PASEP	Lei 12.859/13, art. 1º a 4º, Decreto 7.997/13.	31/12/2016	1.490
REPUBL-Redes	COFINS, PIS/PASEP e IPI-Interno	Lei 12.715/12, art. 28 ao 33.	31/12/2016	1.101
Vale-Cultura**	Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ	Lei 12.761/12, art. 10.	31/12/2016	507
Demais				197
Total				3.296

Fonte: RFB/MF.

* Valores projetados no Demonstrativo de Gastos Tributários Efetivo - ano 2013.

** Reestimativa em 04/01/2017.

Despesas do Governo Central

7.1. Despesa do Governo Central

As despesas do Governo Central em 2016 apresentaram queda de 1,2% em termos reais, decorrente principalmente da diminuição do agregado de “Outras Despesas Obrigatórias”, que em 2015 foi fortemente impactado pelos pagamentos de passivos financeiros decorrentes dos acórdãos nº 825/2015 e nº 3297/2015, do TCU.

Destacam-se, dentre as maiores baixas, as despesas com Subsídios e Subvenções (58,3%), explicada pelo equacionamento de passivos financeiros em 2015, Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha (35,9%), devido a mudanças nas medidas de desoneração vigentes a partir de janeiro de 2016, conforme Lei Complementar nº 13.161/2015, e Complemento do FGTS (68,7%), explicada pelo equacionamento de passivos financeiros da União junto ao fundo em 2015.

Tabela 5 - Despesas do Governo Central - R\$ milhões – a preços de dezembro de 2016

DISCRIMINAÇÃO	2015	2016	Varição (%)
DESPESAS	1.280.135,6	1.264.953,6	-1,2%
Benefícios Previdenciários	482.220,2	516.860,1	7,2%
Pessoal e Encargos Sociais	263.928,7	262.523,7	-0,5%
Outras Despesas Obrigatórias	266.376,1	210.166,6	-21,1%
Abono e Seguro Desemprego	52.603,1	57.218,7	8,8%
Auxílio CDE	1.464,1	310,8	-78,8%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	47.154,4	49.920,6	5,9%
Complemento do FGTS (LC nº 110/01)	18.277,2	5.726,9	-68,7%
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	28.099,6	18.013,7	-35,9%
Fundo Constitucional DF	7.847,8	1.194,7	-84,8%
LEJU/MPU	13.041,9	13.225,9	1,4%
Subsídios, Subvenções e Proagro	57.747,6	24.074,3	-58,3%
Demais	40.140,4	40.480,9	0,8%
Discricionárias Executivo	267.610,7	275.403,1	2,9%
PAC	52.079,7	42.784,4	-17,8%
Demais	215.531,0	232.618,7	7,9%

Fonte e Elaboração: STN

Conforme identificado na tabela acima, as despesas previdenciárias continuam crescendo em termos reais, fruto, principalmente, do crescimento do número de beneficiários. Já as despesas com pessoal e encargos sociais, mesmo com a agregação das despesas de pessoal do Distrito Federal em 2016¹⁰, apresentaram redução em termos reais, fruto de reajustes salariais abaixo da inflação e de sua efetivação apenas no 2º semestre de 2016.

As despesas discricionárias do Poder Executivo apresentaram aumento real de 2,9%, devido ao aumento do agregado de Demais Despesas Discricionárias. As despesas com PAC apresentaram relevante diminuição (17,8%) com grande parte das despesas com PAC sendo relativas a restos a pagar de exercícios anteriores, pagos em 2016.

¹⁰ A despesa com pessoal paga com recursos do FCDF foi reintegrada à rubrica de Pessoal da União, conforme Acórdão nº 2.891/15 do TCU.

7.2. Desvios em Relação ao Previsto no Orçamento

A Lei nº 13.242/2016, Lei Orçamentária Anual para o ano de 2016, previu inicialmente um resultado primário superavitário de R\$ 24,0 bilhões ao final do exercício. Contudo, em maio foi apresentada reavaliação relevante das receitas e despesas primárias do Governo Central, que ensejaria contingenciamento significativo das despesas discricionárias caso não fosse aprovada a Lei nº 13.291/2016, alterando a meta de resultado primário do Governo Central para R\$ 170,5 bilhões. Especificamente a previsão inicial de Receita Líquida desde a prevista na LOA até aquela do último decreto de programação financeira, apresentou redução de 136,7 bilhões, enquanto as despesas apresentaram um aumento de R\$ 55,0 bilhões em relação ao previsto inicialmente na LOA.

Tabela 6 - Variação das previsões de Receita, Transferências e Despesas (R\$ bilhões)

	Receitas	Transferências	Receita Líquida	Despesas	Primário
LOA 2016	1.451,9	232,3	1.219,6	1.195,6	24,0
Decreto 8.670/2016	1.451,9	232,3	1.219,6	1.195,6	24,0
Decreto 8.676/2016	1.435,3	229,4	1.206,0	1.182,0	24,0
Decreto 8.700/2016	1.411,0	225,3	1.185,7	1.161,7	24,0
Decreto 8.784/2016	1.286,9	209,0	1.077,9	1.248,3	-170,5
Decreto 8.824/2016	1.276,1	206,1	1.070,0	1.240,5	-170,5
Decreto 8.864/2016	1.278,8	207,1	1.071,7	1.242,2	-170,5
Decreto 8.919/2016	1.305,8	216,2	1.089,6	1.256,3	-166,7
Decreto 8.941/2016	1.311,3	228,3	1.082,9	1.250,6	-167,7
Dif. Dec. 8.941 e LOA	-140,7	-4,0	-136,7	55,0	-191,7

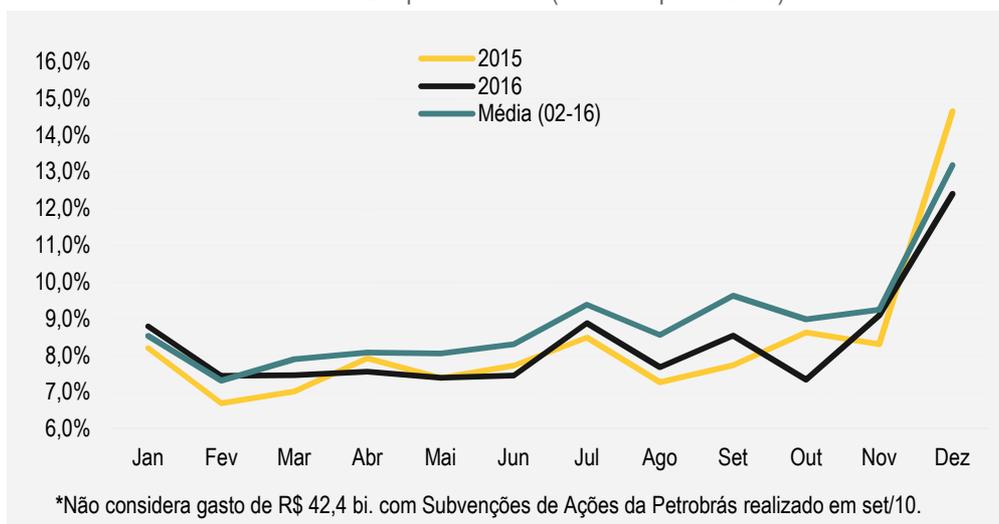
Fonte: STN

Em relação à diminuição da Receita inicialmente prevista, destacam-se como principais causas a queda de arrecadação decorrente daqueles impostos ligados ao nível de atividade econômica e emprego, os quais continuaram em níveis baixos.

7.3. Sazonalidade ao Longo do Ano

Assim como ocorre com as receitas, as despesas apresentam sazonalidade relevante. Como é possível observar no gráfico abaixo, com dados de 2010 a 2016, a despesa é alta em janeiro, apresenta uma redução significativa em fevereiro e se eleva até julho. Em agosto, sofre uma redução, mas em setembro já volta para o nível de julho, onde permanece até novembro. Em dezembro, atinge seu pico. Assim como ocorre com a receita, o menor valor de despesas em fevereiro é resultado do número reduzido de dias úteis no mês.

Gráfico 3 - Despesa Mensal (% da despesa anual)

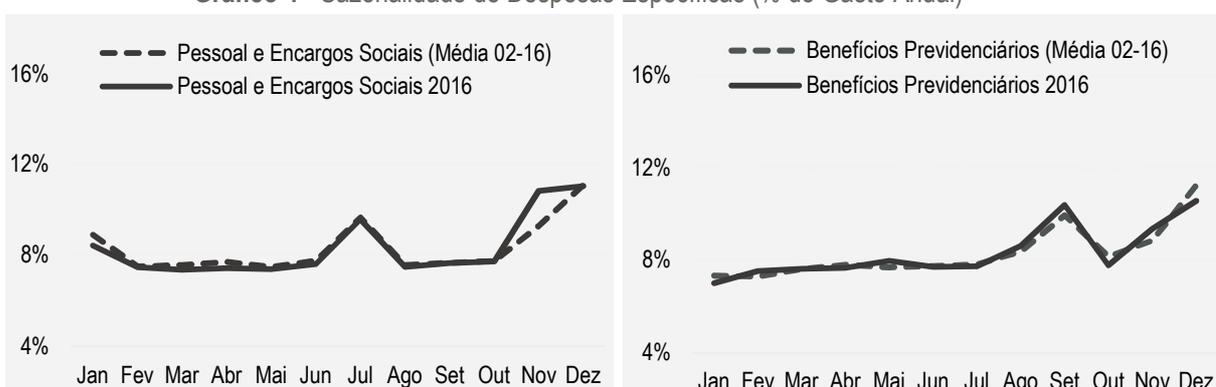


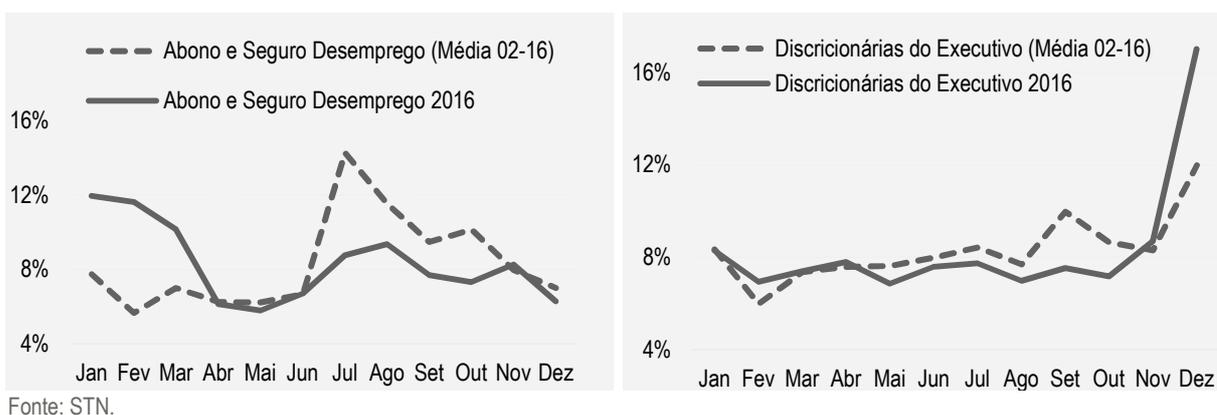
Fonte e Elaboração: STN.

Vale mencionar que a despesa de dezembro de 2015 foi sensivelmente afetada pelo equacionamento de passivos junto aos bancos públicos. Além disso, percebe-se pelo gráfico acima, que os níveis de despesas de agosto e setembro de 2015 estiveram bem abaixo do usual, resultado da postergação do pagamento da parcela do 13º salário de aposentados normalmente realizada nesses meses, mas postergada de agosto/setembro para setembro/outubro, com pagamentos concentrados no segundo mês.

Em 2016, cabe destacar a despesa com pagamento de subsídios da ordem de R\$ 11 bilhões em janeiro e de R\$ 9 bilhões em julho, devido à sistemática de pagamento de subsídios e subvenções estabelecida em conformidade com os Acórdãos nº 825/2015 e nº 3.297/2015 do TCU. Nota-se também o aumento tanto dos gastos com pessoal e encargos sociais quanto com abono e seguro desemprego em janeiro. Por sua vez, em fevereiro, tanto as despesas discricionárias quanto abono e seguro-desemprego são menores. Em julho, o destaque fica com abono e seguro desemprego e com pessoal e encargos sociais. Já em dezembro, os gastos aumentam com benefícios previdenciários, despesas discricionárias e pessoal e encargos sociais.

Gráfico 4 - Sazonalidade de Despesas Específicas (% do Gasto Anual)

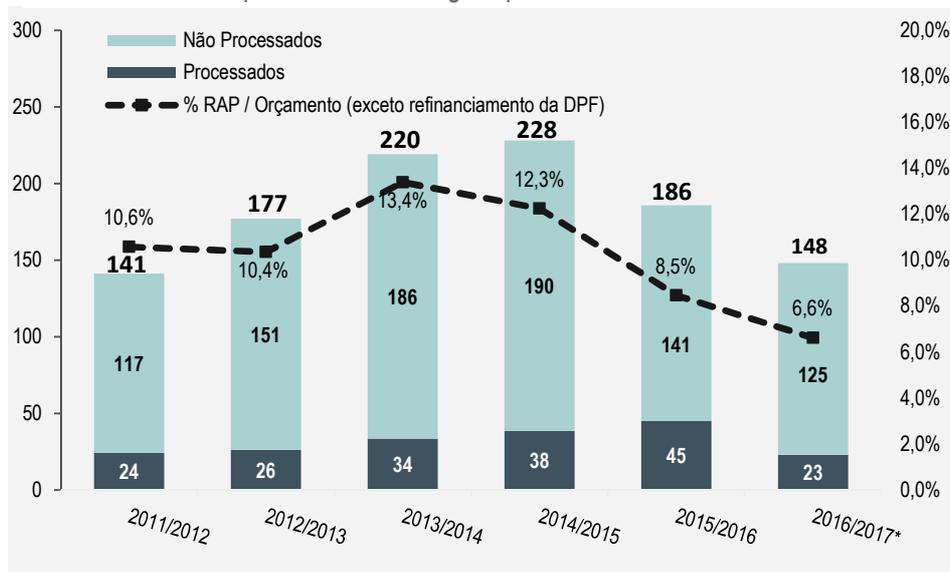




7.4. Execução de Restos a Pagar (RAP)

Em janeiro de 2017, a Secretaria do Tesouro Nacional divulgou o “Relatório de Avaliação de Restos a Pagar de 2017”¹¹ que apontou redução de R\$ 37,5 bilhões no estoque de Restos a Pagar (20%), passando de R\$ 185,7 bilhões registrados no início de 2016 para R\$ 148,2 bilhões registrados no início de 2017. Desconsiderados os efeitos da regularização de passivos realizada em 2015, a redução de inscrição de RAP para 2017 foi a maior dos últimos 10 anos. O montante de RAP inscrito e reinscrito para 2017 representa 6,6% do orçamento total do ano, nível similar ao do exercício de 2008 e 1,9 p.p. inferior ao de 2016. Em 2014, essa proporção alcançou seu auge e chegou a 13,4%.

Gráfico 5 - Estoque de Restos a Pagar Apurado em dezembro - R\$ bilhões



* Em 2017 o estoque é apurado no início do ano. Estoque de um ano refere-se à inscrição de despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro do ano anterior somada a reinscrição de restos a pagar de anos anteriores

Fonte: STN.

O relatório ainda ressalta que a redução ocorrida nos Restos a Pagar é devida aos esforços de controle fiscal feitos em 2016 em três frentes: cancelamento de RAP, estabelecimento de limite financeiro superior ao limite de empenho, e priorização, por parte do poder executivo federal, da quitação de obrigações contraídas nos anos anteriores. Em 2016,

¹¹ Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/governo-reduz-em-37-5-bilhoes-o-estoque-de-restos-a-pagar-para-2017>

foram pagos R\$ 105,6 bilhões (57%) do estoque de R\$ 185,7 bilhões de RAP, a maior execução proporcional observada desde 2011.

Deste pagamento, conforme observa-se na tabela abaixo, R\$ 53,1 bilhões foram pagos em janeiro, concentrados em despesas obrigatórias. Já nos demais meses do ano, houve fundamentalmente pagamento de despesas discricionárias, com destaque para o mês de dezembro, quando houve pagamento de R\$ 6,6 bilhões devido à estratégia do Governo Federal de utilização do espaço excedente na programação financeira para a redução do estoque de Restos a Pagar.

Tabela 7 - Pagamento de Restos a Pagar - Por Indicador de Resultado Primário - R\$ milhões

Mês	Despesa Financeira	Despesa primária obrigatória	Despesa primária discricionária	PAC	Despesa discricionária decorrente de emenda individual	Total
jan/2016	1.355	43.029	5.076	3.659	26	53.146
fev/2016	100	1.647	4.099	2.638	20	8.505
mar/2016	187	1.330	2.759	3.113	288	7.676
abr/2016	30	577	2.466	2.406	160	5.638
mai/2016	121	649	1.900	1.382	89	4.141
jun/2016	759	312	2.048	1.262	661	5.041
jul/2016	314	374	1.680	1.615	172	4.155
ago/2016	102	187	1.084	934	141	2.448
set/2016	639	299	1.058	756	98	2.850
out/2016	1.090	66	837	798	114	2.905
nov/2016	0	94	956	892	556	2.498
dez/2016	59	292	3.182	2.466	605	6.604
Total	4.755	48.856	27.145	21.920	2.930	105.606

Fonte: STN.

Diferentemente do pagamento, que é concentrado no início do ano devido à dinâmica de liquidação e pagamento de algumas despesas obrigatórias, o cancelamento de RAP ocorre com irregularidade ao longo do ano, pois depende de fatores específicos da despesa empenhada, ou de regulação do Poder Executivo que estabeleça prazo para o bloqueio de RAP não processado e seu posterior cancelamento, caso as unidades gestoras não solicitem seu desbloqueio. O Decreto nº 8.551/15 é um exemplo deste tipo de regulação, que definiu para fevereiro de 2016 o cancelamento automático de empenhos não desbloqueados pelas unidades gestoras, contribuindo para o cancelamento total de R\$ 5,6 bilhões naquele mês.

Tabela 8 - Cancelamento de Restos a Pagar - Por Indicador de Resultado Primário - R\$ milhões

Mês	Despesa Financeira	Despesa primária obrigatória	Despesa primária discricionária	PAC	Despesa discricionária decorrente de emenda individual	Total
jan/2016	592	165	110	24	5	896
fev/2016	1.107	1.182	1.640	1.660	63	5.653
mar/2016	1.465	1.272	263	188	25	3.214
abr/2016	1	17	168	25	10	220
mai/2016	699	7	371	111	30	1.218
jun/2016	6	567	322	73	46	1.014
jul/2016	1.511	35	238	45	39	1.869
ago/2016	186	549	125	75	20	956
set/2016	310	15	220	129	82	756
out/2016	2	2.268	400	292	49	3.012
nov/2016	21	27	420	39	23	529
dez/2016	180	629	960	120	7	1.895

Mês	Despesa Financeira	Despesa primária obrigatória	Despesa primária discricionária	PAC	Despesa discricionária decorrente de emenda individual	Total
Total	6.079	6.733	5.238	2.782	400	21.231

Fonte: STN.

Para execução em 2017, o estoque de RAP, que soma R\$ 148,2 bilhões, pode ser resumido pela seguinte abertura, por ano de inscrição:

Tabela 9 - Estoque de Restos a Pagar por ano de inscrição - R\$ milhões

Discriminação	Anterior a 2013	2013	2014	2015	2016	Total
Poderes Legislativo, Judiciário e MPU	73	96	160	388	1.198	1.915
Poder Executivo	13.245	12.510	15.379	17.023	88.099	146.256
Despesas Obrigatórias	74	68	273	1.270	38.895	40.580
RGPS	13	1	7	73	15.235	15.330
Transferências a Estados e Municípios	0	0	2	730	8.728	9.460
Subsídios	-	0	0	78	9.127	9.205
Abono/Seguro Desemprego	-	-	-	12	1.420	1.432
Pessoal e Encargos Sociais	29	8	51	187	1.052	1.328
FUNDEB - Complementação da União	-	-	-	-	833	833
LOAS/RMV	-	1	83	4	618	706
Demais	32	58	130	186	1.882	2.287
Créditos Extraordinários	657	104	133	315	791	2.000
Despesas Financeiras	80	2.203	3.050	3.496	8.174	17.004
Discricionárias	12.434	10.135	11.923	11.942	40.238	86.671
Custeio	1.325	1.115	1.586	3.171	18.493	25.689
PAC	6.370	7.049	6.549	4.259	9.594	33.822
Demais Investimentos	4.738	1.971	3.788	4.513	12.151	27.161
Total	13.318	12.606	15.539	17.411	89.297	148.171

Fonte: STN.

Pela tabela acima, nota-se que a inscrição de RAP, como é de se esperar, é concentrada no Poder Executivo (98,71% do Total). Deste total, as despesas obrigatórias e créditos extraordinários somam 29,11%, enquanto as despesas financeiras representam 11,63% e as discricionárias, 59,26%.

No que concerne ao RAP de despesas obrigatórias, a maioria é reflexo de empenho do ano anterior (95,85%), ou seja, a maioria do RAP deste grupo é executado no ano de sua inscrição, com baixa reinscrição. Deste grupo, destacam-se as despesas do RGPS, de subsídios e as transferências a estados e municípios, que devido às suas rotinas de liquidação e pagamento, costumam gerar RAP que é pago no primeiro mês do ano de sua inscrição.

Diferentemente das despesas obrigatórias, apenas 46,43% dos RAP de despesas discricionárias referem-se a empenhos do ano anterior. Enquanto as despesas de custeio são majoritariamente fruto de empenhos do ano anterior, as despesas de Demais Investimentos e, principalmente, PAC apresentam elevada reinscrição, fruto das particularidades das despesas de investimento, que são passíveis de atrasos em seu cronograma de execução e entrega, e que sofrem com as limitações financeiras estabelecidas pelo Poder Executivo. Neste sentido, a utilização do espaço fiscal ao final de 2016 para redução do estoque de RAP e pagamento de despesas empenhadas em 2016 foi fundamental para a redução do estoque de RAP relativo a ações do PAC, que saiu de R\$ 48,9 bilhões em 2016 para R\$ 33,8 bilhões em 2017.

7.5. Despesas Atípicas Pagas em 2016

A gestão fiscal do ano de 2016 foi pautada pela diretriz de organizar as contas públicas e quitar passivos, com o objetivo de equilibrar as finanças do Setor Público e garantir a sustentabilidade da dívida pública no longo prazo. A condução da programação orçamentária e financeira ao longo do ano visou o cumprimento desse objetivo. O pagamento de passivos, principalmente no segundo semestre de 2016, foi possibilitado pelo mecanismo de reserva para absorção de riscos fiscais, instituído em maio, e utilizado quando da efetiva realização das receitas extraordinárias do RERCT, em outubro. A condução da política fiscal foi prudente em utilizar o espaço fiscal criado pela RERCT para a efetiva quitação de passivos e de restos a pagar. O pagamento de passivos totalizou no ano R\$ 14,2 bilhões em 2016.

A tabela abaixo resume o pagamento dessas despesas, no ano de 2016:

Tabela 10 – Despesas atípicas pagas em 2016

Discriminação	R\$ bilhões
Aporte Eletrobrás	2,9
Aporte Olimpíadas (apoio fin. EE/MM)	2,9
FEX e Lei Kandir	2,0
Organismos Internacionais ¹²	3,0
Tarifas Bancárias ¹³	2,7
Gastos Eleitorais ¹⁴	0,7
Total	14,2

Fonte e elaboração: STN.

Desta forma, não fosse o esforço do governo no sentido de regularizar a execução da despesa, reduzindo a pressão fiscal oriunda de exercícios anteriores, o resultado primário de 2016 seria superior ao ocorrido, seja pelo reconhecimento de passivos (R\$ 14,2 bilhões), seja pela redução do montante de restos a pagar (R\$ 37,5 bilhões), conforme consta na seção 7.4 deste relatório.

Em relação aos Organismos Internacionais, a regularização dos valores devidos, relativos a contribuições regulares e à integralização de cotas, possibilitou ao País honrar seus compromissos assumidos e retomar sua regular participação nessas entidades supranacionais. Já os pagamentos de tarifas bancárias permitiram o atendimento de despesas com remuneração de instituições financeiras públicas federais pela operacionalização de políticas públicas, que contemplam, entre outras, ações de transferência de renda e do cadastro único dos programas sociais do Governo Federal.

7.6. Emenda Constitucional nº 95 – Novo Regime Fiscal

Foi promulgada em 15 de dezembro de 2016 a Emenda Constitucional nº 95, que estabelece o Novo Regime Fiscal (NRF), que vigorará por 20 anos. Tal Regime estabelece, para o prazo de vigência, limites de despesas primárias

¹² Conforme apresentação do Ministério do Planejamento de 07 de junho de 2016. Os pagamentos foram viabilizados por meio da abertura de créditos suplementares de R\$ 3,0 bilhões, conforme descrito na EM nº 00152/2016 MP, de 15 de julho de 2016.

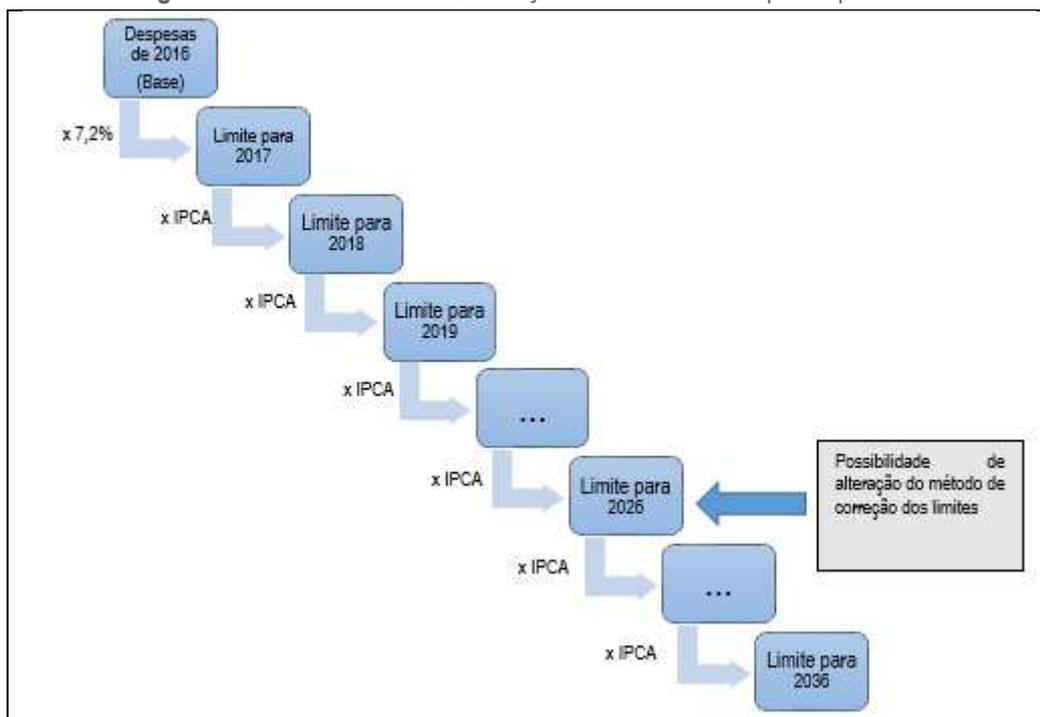
¹³ Conforme apresentação do Ministério do Planejamento de 07 de junho de 2016. Parte dos pagamentos foram viabilizados por meio da abertura de créditos suplementares de R\$ 1,9 bilhões, conforme descrito na EM nº 00086/2016 MP, de 10 de maio de 2016.

¹⁴ Os gastos eleitorais em anos sem eleições somam valores em torno de R\$ 40 milhões a R\$ 70 milhões.

individualizados por poder, quais sejam, Executivo, Legislativo e Judiciário, e também para MPU e CNPM, em conjunto, e para a DPU, individualmente.

A base inicial a partir da qual se calculará os limites a que se referem o parágrafo anterior são as despesas primárias realizadas no exercício de 2016. Em 2017, o teto de gastos será calculado a partir da base de 2016, aplicando-se um percentual de 7,2%. Já do 2º ano ao 20º ano de vigência da Emenda Constitucional, 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, conforme ilustrado na figura abaixo.

Figura 1 - Forma de cálculo atualização dos limites de despesas primária



Fonte e elaboração: STN.

Destacam-se as exceções do NRF, ou seja, as despesas que não estão sujeitas ao teto e que conseqüentemente não entram no cálculo da base de despesas pagas em 2016. São elas:

- Transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- Créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;
- Despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e
- Despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Por fim, fechado o exercício de 2016, tendo como referência o Governo Central, foi apurada a base para o teto dos gastos, cuja correção, conforme prevista na Emenda Constitucional, estabelecerá o limite para os anos posteriores. Cabe

destacar que, conforme apresentado na introdução deste trabalho, o critério para apuração das despesas será o de “valor pago”, que corresponde à etapa de emissão de Ordem Bancária para pagamento da despesa¹⁵.

Tabela 11 – Apuração da Base de Despesas

Discriminação	Valores (R\$)
I. TOTAL DAS DESPESAS APURADAS PARA O RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (a+b)	1.478.019.900.137
II. DESPESAS NÃO INCLUÍDAS NA BASE DE CÁLCULO DO TETO DA EC 95/2016 (§ 6º)	263.635.489.569
II.1 Transferências constitucionais (Inciso I do § 6º)	244.975.610.026
II.2 Créditos extraordinários (Inciso II do § 6º)	11.441.280.559
II.3 Despesas não recorrentes da Justiça eleitoral com a realização de eleições (Inciso III do § 6º)	669.100.990
II.4 Despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes (Inciso IV do § 6º)	6.549.497.994
III. TOTAL DAS DESPESAS APURADAS SUJEITAS AO TETO DA EC 95/2016 (I - II)	1.214.384.410.569
Base de cálculo para o Teto de despesas de 2017 (Inciso I do § 1º da EC 95/2016)	
IV. TETO DE DESPESAS DE 2017 (III corrigido em 7,2%)	1.301.820.088.130

Fonte: Nota Técnica Conjunta STN/SOF, sem número, de 01 de fevereiro de 2017.

¹⁵ De acordo com a Nota Técnica Conjunta STN/SOF, sem número, de 01 de fevereiro de 2017. Ver item “*Diferença entre Valor Pago e Pagamento Efetivo*” para explicação de “valor pago”.

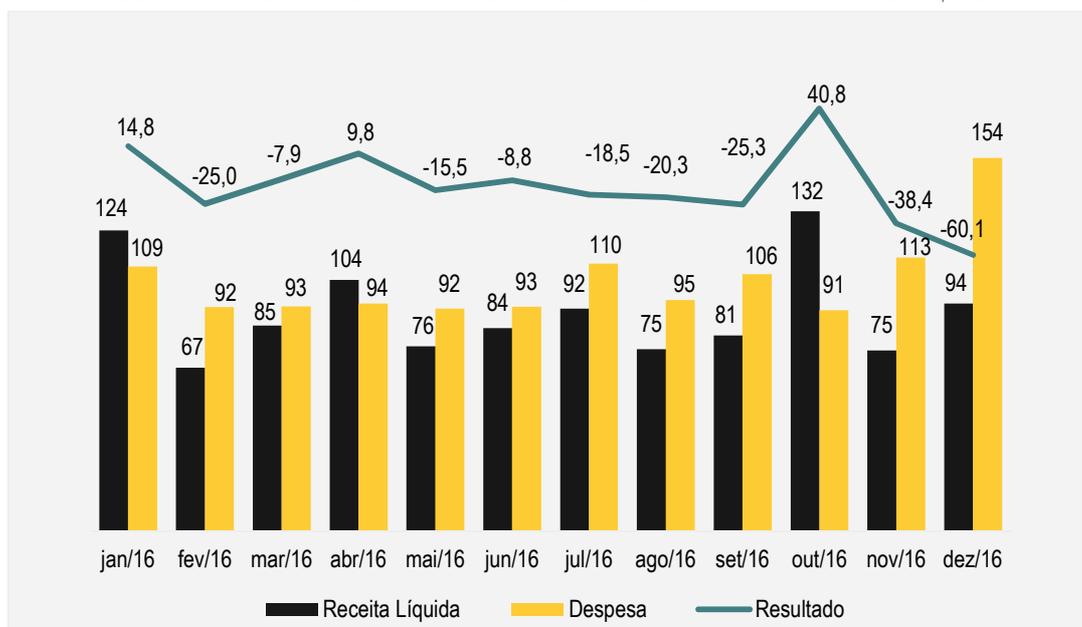
Resultado Primário do Governo Central

8.1. Resultado Primário

Pelo conceito “acima da linha” os resultados para 2016 e 2015 foram, respectivamente R\$ 154,3 bilhões e R\$ 114,7 bilhões. Tais resultados refletem a frustração de receitas e a manutenção do crescimento das despesas primárias, principalmente previdenciárias. A previdência apresentou em 2016 déficit nominal de R\$ 149,7 bilhões, frente a 85,9 bilhões em 2015.

O Governo Central apresentou superávit nos meses de janeiro, abril e outubro, neste último caso notadamente devido ao ingresso de recursos provenientes do Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária. Nos demais meses do ano, o resultado foi deficitário. Em especial, merece destaque o mês de dezembro, que apresentou déficit de R\$ 60,1 bilhões de reais, consequência dos esforços do governo em regularizar uma série de despesas de investimentos e de Restos a Pagar.

Gráfico 6 - Resultado Primário Mensal - “Acima da linha” - Governo Central - R\$ bilhões



Fonte e elaboração: STN.

O resultado primário do Governo Central em 2016 foi deficitário em continuidade ao processo de deterioração observado nos últimos anos. Adicionalmente, ressalta-se que as Estatais Federais realizaram déficit de R\$ 836 milhões e os Governos Regionais, superávit de R\$ 4,5 bilhões.

Desta forma, os resultados primários realizados indicam o cumprimento das metas de resultado primário do Setor Público e do Governo Federal estabelecidas na LDO de 2016, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 12 - Resultado “Abaixo da Linha” – Cumprimento da Meta Fiscal – 2016 (R\$ milhões)

Esfera	Meta LDO 2016 [A]	Resultado Realizado [B]	Desvio
			[C]=[B]-[A]
Setor Público Consolidado	-163.942	-155.791	8.151
Governo Federal	-170.493	-160.309	10.184
Governo Central	-170.496	-159.473	11.023
Empresas Estatais Federais	3	-836	-839
Governos Regionais	6.554	4.519	-2.035

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

Elaboração: STN.

8.2. Discrepância Estatística

Conforme definido na Mensagem Presidencial de encaminhamento do PLOA 2016, em atendimento ao art. 10, incisos III e IV, da LDO-2016, o critério oficial adotado para mensuração dos resultados fiscais primários realizados refere-se à metodologia “abaixo da linha”, divulgada pelo BCB. Não obstante, os itens desagregados de receita e despesa são aqueles divulgados pela STN sob o critério “acima da linha”. A “discrepância estatística” decorre da diferença entre os valores apurados pelas duas metodologias. Por exemplo, no exercício de 2016, a “discrepância estatística” registrada para o Governo Central foi negativa em R\$ 5,2 bilhões, uma vez que o resultado “abaixo da linha” foi inferior ao resultado “acima da linha”. A STN/MF e o BCB mantêm permanentes esforços objetivando minimizar a discrepância estatística entre o resultado primário “acima” e “abaixo” da linha.

Tabela 13 - Resultado do Governo Central –2016 (R\$ milhões)

GOVERNO CENTRAL	Realizado Jan-Dez/2016
1. RESULTADO "ACIMA DA LINHA" (STN)	-154.255,2
2. Ajuste Metodológico - Itaipu ¹	3.721,9
3. Registro dos Subsídios ²	162,0
4. Outros Fatores de Discrepância (5-1-2-3) ³	-9.101,9
5. RESULTADO "ABAIXO DA LINHA" (BCB)	-159.473,2
6. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA (5-1 ou 2+3+4)	-5.218,0

Fonte: BCB, RFB e STN/MF. Elaboração: STN/MF.

¹ Recursos referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional.

² BCB registra despesas com subsídios por competência e o STN por critério caixa.

³ Discrepância estatística não explicada por Subsídios nem por Ajuste Metodológico - Itaipu.

São identificados dois principais fatores de ordem metodológica para explicar essa discrepância. O primeiro está relacionado aos pagamentos de Itaipu Binacional ao Tesouro Nacional, relativo à amortização de contratos. Em termos das estatísticas fiscais, tais pagamentos impactam o resultado “abaixo da linha” como superávit (aumento de disponibilidade) no Governo Central e como déficit (redução de disponibilidades) nas Empresas Estatais Federais, uma vez que a dívida de Itaipu não está registrada como ativo (passivo) do Governo Central (Estatais Federais) na dívida líquida apurada pelo Banco Central. Já no resultado “acima da linha”, tais fluxos de pagamentos não afetam o resultado

primário do Governo Central e das Empresas Estatais Federais, pois são identificados nos sistemas de informação como de natureza financeira. Este fator foi responsável por R\$ 3,7 bilhões da discrepância observada, contribuindo para o déficit apurado pelo critério “abaixo da linha” ser inferior ao outro critério.

O segundo fator identificado refere-se à apropriação dos fluxos de programas de subsídios nas duas estatísticas, especificamente de itens relativos a passivos do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil (equalização de taxas do Safra Agrícola e outros créditos) e ao BNDES (PSI). Seguindo determinação do Acórdão nº 3.297/15 do TCU, o BCB passou a apurar e registrar mensalmente, em suas estatísticas oficiais, as variações mensais nos ativos das Instituições Financeiras decorrentes da equalização de taxas. Por sua vez, seguindo as determinações da Portaria MF nº 950¹⁶, a STN realiza o pagamento dos valores devidos em julho e janeiro, após a verificação de conformidade dos valores a serem pagos às Instituições Financeiras. Ou seja, o BCB capta em suas estatísticas fiscais mensais um déficit do setor público decorrente da apuração, por competência, dos valores a serem pagos a título de equalização de taxas. Por seu lado, a STN apura, reconhece e paga estas despesas apuradas pelo BCB, apenas em janeiro e julho de cada ano.

Logo, para o ano de 2016, o BCB capta as despesas com equalização de taxas ocorridas entre janeiro e dezembro deste ano; no entanto, a estatística divulgada pela STN, segundo o critério de pagamento efetivo, reconhece para 2016 os valores pagos em janeiro e julho deste ano, que dizem respeito às equalizações ocorridas entre julho de 2015 e junho de 2016. A tabela abaixo resume essas informações, com destaque para a discrepância estatística decorrente da equalização semestral por parte da STN.

Tabela 14 - Diferenças na apuração de equalização semestral de taxas - R\$ milhões

Discriminação	jan/16	fev/16	mar/16	abr/16	mai/16	jun/16	jul/16	ago/16	set/16	out/16	nov/16	dez/16	Total
Subsídio capturado por competência pelo BCB (A)	1.494	1.128	1.446	1.430	1.456	1.596	1.695	1.798	1.486	1.424	1.435	1.376	17.764
Pagamento semestral pela STN (B)	9.214	0	0	0	0	0	8.711	0	0	0	0	0	17.925
Discrepância decorrente de subsídios (B) - (A)	7.720	-1.128	-1.446	-1.430	-1.456	-1.596	7.016	-1.798	-1.486	-1.424	-1.435	-1.376	162

Fonte: STN e BCB.

Além dos fatores metodológicos identificados, remanesce uma discrepância de R\$ 9,1 bilhões. A ocorrência de discrepância estatística é natural e é observada em todos os países que apuram os dois indicadores, assim como em quaisquer sistemas estatísticos que utilizam bases de dados e processos metodológicos distintos e independentes. A título de exemplo, o Balanço de Pagamentos das contas externas apresenta a rubrica “erros e omissões”, para compensar desvios dos componentes registrados, em virtude de discrepâncias temporais entre as fontes de dados utilizadas. No caso das estatísticas fiscais de Governo Central, a discrepância por fatores não explicados representa apenas 0,4% da soma das receitas e despesas primárias apuradas em 2016, cifra estatisticamente muito baixa.

¹⁶ A Portaria, entre outras determinações, estabelece a apuração em 30 de junho e 31 de dezembro dos valores a serem equalizados.

Governos Regionais

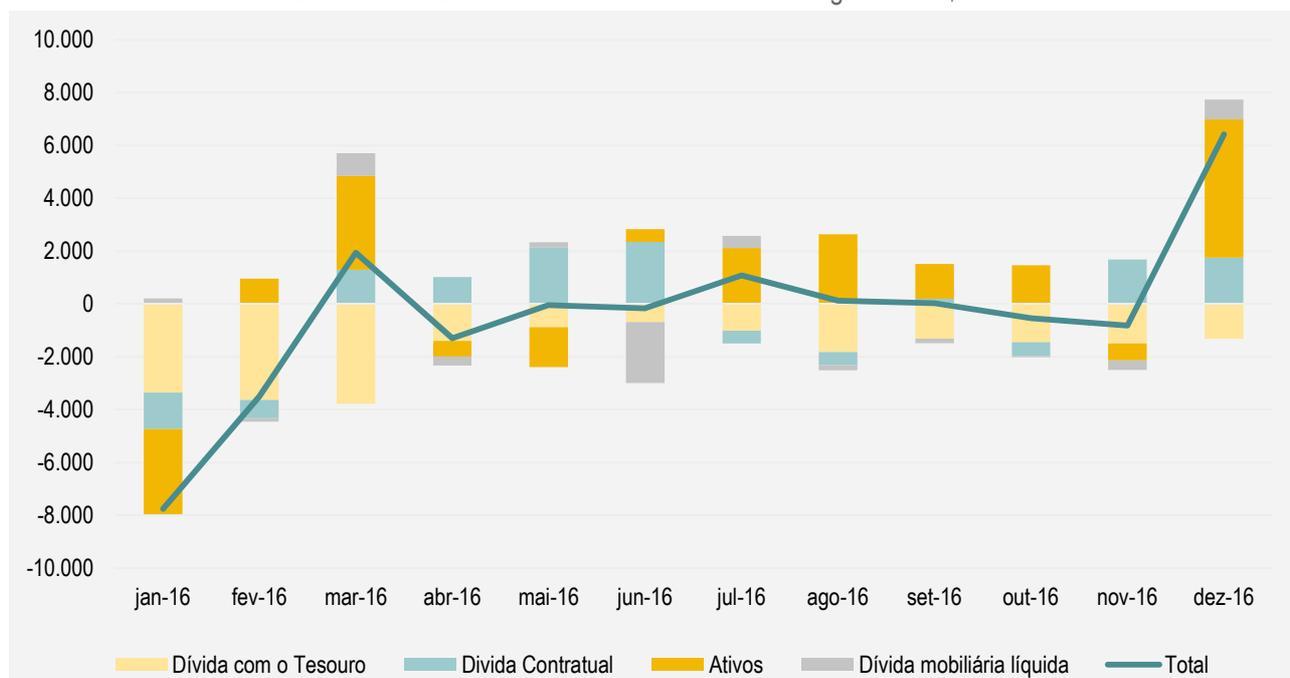
9.1. Resultado em 2016

O resultado primário consolidado dos Estados, Municípios e suas Estatais foi superavitário em R\$ 4,5 bilhões, piorando em relação ao superávit de R\$ 7,1 bilhões do ano anterior. Esse valor ficou abaixo dos R\$ 6,6 bilhões que compunham a meta do setor público consolidado não financeiro na LDO 2016.

O resultado acumulado ao longo do ano esteve positivo e manteve-se acima da meta até novembro, quando em dezembro um déficit de R\$ 6,4 bilhões fez com que o resultado, que até o momento estava acumulado em R\$ 10,9 bilhões (0,17% do PIB), caísse para R\$ 4,5 bilhões (0,07% do PIB). Contribuíram para o déficit de dezembro a redução de ativos (depósitos e aplicações financeiras) dos entes, com saques líquidos de R\$ 5,2 bilhões, e o aumento da dívida bancária dos Estados, com aumento de R\$ 1,7 bilhão no mês.

Os gráficos abaixo ilustram, respectivamente, a evolução mensal dos principais componentes do resultado primário dos Governos Regionais ao longo de 2016 e o histórico do resultado acumulado no ano.

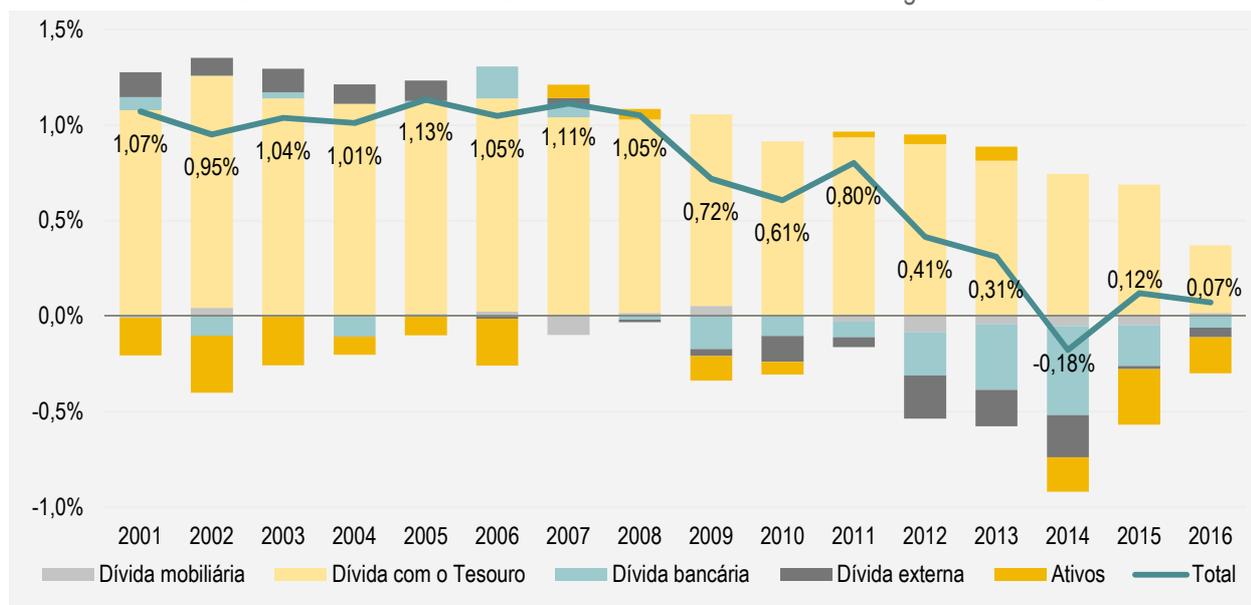
Gráfico 7 - Resultado Primário Mensal - Governo Regionais - R\$ milhões



Nota: No gráfico, positivo significa déficit; e negativo significa superávit.

Fonte: STN.

Gráfico 8 - Resultado Primário Acumulado no Ano – Governo Regionais – % do PIB



Fonte: BCB Elaboração: STN

Os valores supramencionados são apurados pelo BCB pelo conceito “abaixo da linha”, metodologia oficial para fins de comparação com as metas e previsões estabelecidas na LDO. Não obstante, por focar na variação dos saldos, esta metodologia limita a análise da composição do resultado à variação dos ativos e passivos.

A Secretaria do Tesouro Nacional passou a publicar em 2016 o Boletim de Estatísticas Fiscais Trimestrais¹⁷ do Governo Geral brasileiro (Governo Central, Estados e Municípios). Nesta publicação é possível encontrar os dados de Estados e Municípios pelo conceito “acima da linha”, o que permite uma análise do resultado por meio dos componentes das receitas e das despesas.

9.2. Renegociação da Dívida com os Estados

Em 2016, as finanças públicas dos Estados e Municípios estiveram em evidência devido às dificuldades fiscais e financeiras agravadas pela permanência da recessão econômica. Nesse contexto, merece destaque a renegociação da dívida dos Estados, que se materializou com a promulgação da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

Essa renegociação de dívidas foi resultado de um longo processo de discussão judicial dos Estados com a União. Isso porque, em 07 de abril, o Estado de Santa Catarina conseguiu uma liminar no STF para realizar o pagamento da dívida repactuada com a União acumulada de forma linear (juros simples), e não capitalizada (juros compostos). Com essa decisão, o Estado passou a realizar o pagamento das parcelas da dívida em valores menores do que os exigidos pela União sem sofrer sanções legais, como a retenção de repasses federais. Depois, mais Estados conseguiram a mesma liminar. No dia 27 de abril, a Corte se reuniu para julgar o mérito do processo e concedeu 60 dias de prazo para que Estados e o Governo Federal chegassem a um acordo para solucionar o impasse.

Como decorrência desse processo, chegou-se aos termos da Lei Complementar nº 156/2016 que formalizou a renegociação das dívidas dos Estados, para permitir a prorrogação de pagamentos de dívidas dos Estados à União em

¹⁷ <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/estatisticas-de-financas-publicas>. Para maiores esclarecimentos, ver item 11.4 deste Relatório.

até R\$ 9,6 bilhões em 2016, R\$ 18,9 bilhões em 2017 e R\$ 17 bilhões em 2018, considerando um cenário em que todos os Estados optem por receber a totalidade dos benefícios permitidos.

De acordo essa lei, os Estados terão um alongamento do prazo das suas dívidas com o Governo Federal contraídas no âmbito do refinanciamento da lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, por mais 20 anos, a suspensão do pagamento das parcelas mensais da dívida até o fim de 2016 e a cobrança, a partir de janeiro de 2017, de 5,26% do valor total da parcela, com aumento gradual de 5,26% pontos percentuais ao mês por 18 meses, até atingir 100% do valor devido a título de parcela mensal. Não obstante, as suspensões de pagamento não podem ultrapassar R\$ 500 milhões por mês. Os Estados que, por meio da liminar do STF, ficaram sem pagar suas parcelas por até três meses poderão quitar os valores não pagos em até 24 parcelas mensais, iniciando os pagamentos em julho de 2016.

Além disso, a União poderá devolver ao FGTS, para renegociação como operação de crédito que contará com a garantia do Tesouro Nacional, os créditos que ela adquiriu no âmbito da lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993. Por fim, poderão ser renegociadas com os Estados as seguintes das linhas de crédito com recursos do BNDES: Proinveste, Propae, ProPAC, Programa Emergencial de Financiamento aos Estados e Distrito Federal (PEF 1 e 2).

Como contrapartida dessas renegociações, os Estados que aderirem ao disposto na Lei Complementar nº 156/2016 deverão limitar o crescimento de suas despesas primárias correntes à variação da inflação durante os dois exercícios subsequentes à renegociação.

Dívida Pública

10.1. Evolução e Histórico Recente da Dívida Pública

Nesta seção é dada ênfase nos principais conceitos utilizados para expressar o endividamento público brasileiro: a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), a Dívida Pública Federal (DPF), a Dívida Consolidada (DC) e a Dívida Consolidada Líquida (DCL). Primeiramente, aborda-se os principais componentes desses conceitos e ilustra-se as evoluções históricas dessas dívidas. Uma análise mais detalhada da DLSP, DBGG e DPF é tratada posteriormente, por meio da avaliação da apropriação de juros e dos fatores de variação que explicam a evolução desses indicadores entre o ano de 2015 e 2016.

A DLSP é um conceito de endividamento que deduz, dos passivos do setor público, os seus ativos junto aos demais agentes econômicos. No Brasil, a definição de Setor Público utilizada para mensuração do endividamento engloba o Setor Público Não-Financeiro e o BCB. Desse modo, conforme a Tabela 15, o Setor Público abrange as administrações diretas federal, estadual e municipal, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social, as empresas estatais não-financeiras federais, estaduais e municipais, além do BCB. Nesse conceito, as dívidas intragovernamentais são excluídas, de forma a mensurar unicamente a dívida do Setor Público junto aos agentes privados. Em resumo, a DLSP é um conceito de endividamento líquido, que abrange a quase totalidade do Setor Público brasileiro. É um indicador utilizado em análises de sustentabilidade fiscal e de capacidade de pagamento do Setor Público brasileiro. Em dezembro de 2016, a DLSP representava 45,9% do PIB, ante 35,6% do PIB em dezembro de 2015.

Tabela 15 - Estrutura da Dívida Líquida do Setor Público - DLSP¹⁸

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

Fonte: BCB. Elaboração: STN

¹⁸ Exclui relações cruzadas, isto é, exclui ativos e passivos de entes junto aos outros entes públicos também considerados no cálculo deste indicador.

Outro conceito de endividamento público também bastante utilizado, principalmente para fins de comparação entre países, é o de DBGG, cuja estrutura de composição pode ser vista na Tabela 16. A metodologia de cálculo desse indicador inclui, além de todos os passivos dos Governos Federal, Estadual e Municipal, junto ao setor privado e ao Setor Público financeiro, as operações compromissadas do BCB¹⁹. A DBGG atingiu, em dezembro de 2016, montante equivalente a 69,5% do PIB, ante um fechamento de 65,5% do PIB em 2015.

Tabela 16 - Estrutura da Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG²⁰

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

Fonte: BCB. Elaboração: STN

O conceito de endividamento da DPF representa a soma de todas as dívidas internas (conhecida por DPMFi²¹) e externas (conhecida por DPFe²²) sob a responsabilidade direta do Tesouro Nacional. A estrutura de composição da DPF, conforme a Tabela 17, inclui os títulos públicos federais emitidos no mercado doméstico (como as Letras e Notas do Tesouro Nacional), as dívidas securitizadas, os Títulos da Dívida Agrária – TDA, e no caso da dívida externa, os títulos soberanos emitidos no exterior e as dívidas contratuais do Governo Federal junto a bancos, agências governamentais e organismos internacionais.

Em comparação com os indicadores mais globais acima descritos (DLSP e DBGG), a DPF encerrou o ano de 2016 com um valor de aproximadamente R\$ 3,1 trilhões, equivalente a 49,4% do PIB, ante valor de 46,5% do PIB em 2015. Ou seja, a DPF representa 71,1% da DBGG²³ ao final de 2016, se configurando sua principal parcela. Isso mostra a importância do gerenciamento eficiente da DPF para a redução dos riscos e custos do endividamento global do País. Vale observar que a soma da DPF e das operações compromissadas totalizou 95,0% da DBGG ao final de 2016.

¹⁹ Até 2008, a estatística de DBGG incluía toda a carteira de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional em posse do BCB. Desde então, a autoridade monetária aperfeiçoou sua metodologia no sentido de considerar dessa carteira apenas o valor equivalente ao total das operações compromissadas lastreadas em títulos públicos do Tesouro, pois somente esse montante guarda estreita relação com a dívida do Tesouro Nacional junto ao setor privado.

²⁰ Exclui relações cruzadas, isto é, exclui ativos e passivos de entes junto a outros entes públicos também considerados no cálculo deste indicador.

²¹ A dívida interna de responsabilidade do Tesouro Nacional é denominada Dívida Pública Mobiliária Federal interna – DPMFi.

²² A dívida externa de responsabilidade do Tesouro Nacional é denominada Dívida Pública Federal externa – DPFe.

²³ Além da Dívida Pública Federal em mercado, o Tesouro Nacional é responsável pelos títulos públicos mantidos em carteira pelo BCB. Estes ativos constantes no balanço patrimonial da Autarquia são importantes na operacionalização da política monetária, pois são utilizados como lastro nas transações de mercado aberto para controle da liquidez do sistema bancário, isto é, em suas operações compromissadas.

Tabela 17 - Estrutura da Dívida Pública Federal - DPF

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

Fonte e Elaboração: STN.

Por fim, ainda restam os conceitos de dívida de Dívida Consolidada (DC) e de Dívida Consolidada Líquida (DCL), que são empregados geralmente para a definição de limites legais ao endividamento público. De fato, a Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001, estabelece que a DC dos estados e a dos municípios não pode ultrapassar 2,0 vezes e 1,2 vez a Receita Corrente Líquida (RCL) desses entes, respectivamente. No caso da União, está em tramitação o Projeto de Resolução do Senado Federal nº 84, de 2007, que propõe limite tanto para a DC quanto para a DCL.

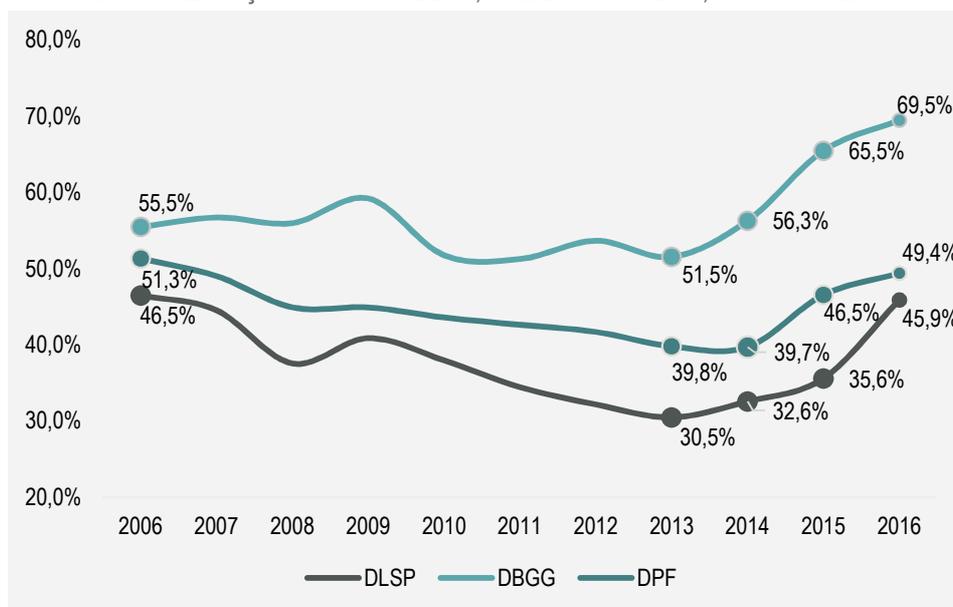
Quanto à metodologia desses dois últimos indicadores de dívida, cabe ressaltar que a DPF é a principal componente da DC (bruta) da União. Soma-se a esta parcela a carteira de títulos de responsabilidade do Tesouro detida pelo BCB, dentre outras obrigações que não integram a DPF. Já para a DCL da União, há que se deduzir da estatística bruta os ativos do Governo Federal, incluindo aqueles junto ao BCB, com destaque para a Conta Única do Tesouro. Outros ativos relevantes²⁴ são os haveres financeiros (incluindo os empréstimos junto ao BNDES) e os créditos da União com os estados e municípios.

O tratamento conferido aos títulos detidos pelo BCB no endividamento bruto é também uma distinção presente quando se comparam as estatísticas oficiais brasileiras e aquelas derivadas da metodologia do Fundo Monetário Internacional (FMI) para a DBGG. Esta última inclui a carteira integral de títulos do Tesouro na carteira do BCB. Ao fazer isso, assim como a DC, o indicador tende a superestimar o risco da dívida brasileira, pois o relacionamento entre o Tesouro Nacional e o BCB tem regras próprias e não causa pressões sobre as necessidades de financiamento do Governo Federal.

Com respeito ao comportamento histórico, de uma maneira geral, os diferentes conceitos de dívida pública mostraram uma trajetória confortável até 2013, refletindo os resultados fiscais positivos e crescimento econômico nesse período. Vale a pena observar que a acumulação de ativos a partir de 2005 começou a gerar um distanciamento entre as três principais estatísticas de dívida (DLSP, DBGG e DPF). A aquisição de reservas internacionais, por exemplo, não modificava a DLSP no momento inicial (porque aumentava passivos e ativos), mas levava ao incremento das operações compromissadas, o que impedia a DBGG de cair juntamente com a DPF e a DLSP. Após 2008, também houve o início da constituição de créditos do Tesouro Nacional junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ampliando a distância entre a dívida líquida e a bruta. A partir de 2014, a dívida pública passou a crescer nos diferentes conceitos, o que se verifica para a DPF, a DBGG e a DLSP, em um contexto de déficits fiscais primários, recessão econômica e aumento das taxas de juros.

²⁴ As Reservas Internacionais não fazem parte dos ativos considerados no cálculo da DCL.

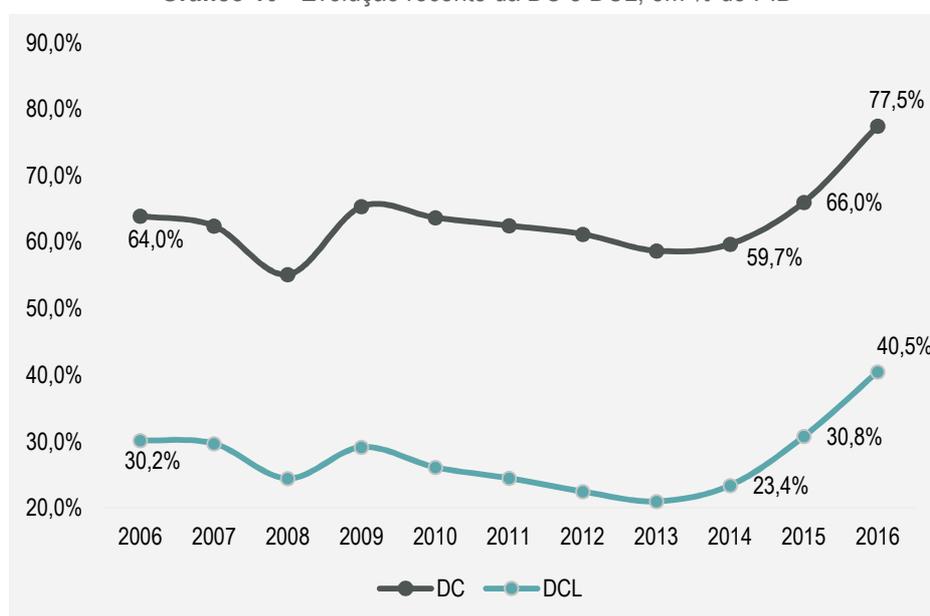
Gráfico 9 - Evolução recente da DLSP, da DBGG e da DPF, em % do PIB



Fonte: BCB. Elaboração: STN.

Concernente ao desempenho da DC e da DCL, também se observou sua deterioração a partir de 2014. De fato, os indicadores registraram níveis de 6,8 vezes a RCL (Receita Corrente Líquida) e 3,5 vezes a RCL, respectivamente, ao final de 2016. No ano anterior, essas respectivas proporções eram de 5,9 vezes e 2,7 vezes. Em relação ao PIB, em 2016, a DC a DCL alcançaram 77,5% e 40,5%, contra percentuais de 66,0% e 30,8% do ano anterior, respectivamente.

Gráfico 10 - Evolução recente da DC e DCL, em % do PIB

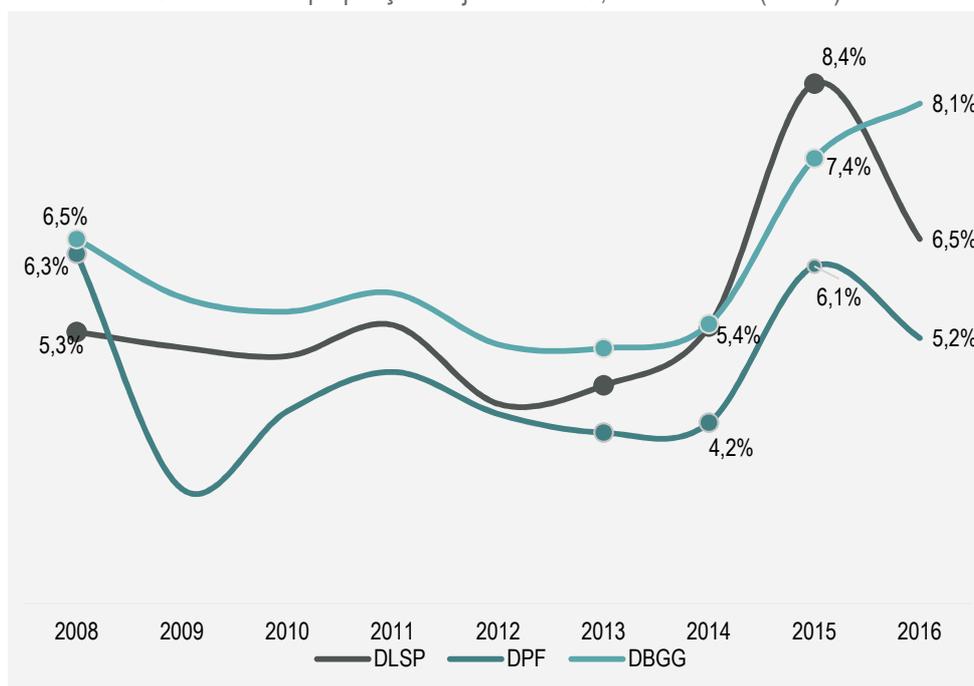


Fonte: BCB. Elaboração: STN.

A apropriação de juros como proporção do PIB também seguiu uma tendência de queda até 2013. Essa tendência foi revertida em 2013 e apresentou elevação em 2014 para 2015. Contudo, em 2016 os juros apropriados na DLSP e na DPF cederam em relação ao ano anterior (saindo de 8,4% em 2015 para 6,5% do PIB no caso da DLSP, enquanto que no caso da DPF o indicador passou de 6,1% em 2015 para 5,2%). As reduções da apropriação de juros dessas duas

dívidas podem ser atribuídas, em importante medida, à diminuição da taxa de câmbio ao longo de 2016. Já a apropriação de juros da DBGG alcançou 8,1% do PIB em 2016²⁵, ante 7,4% do PIB no ano anterior.

Gráfico 11 - Apropriação de juros: DBGG, DPF e DLSP (% PIB)



Fonte: BCB e STN.

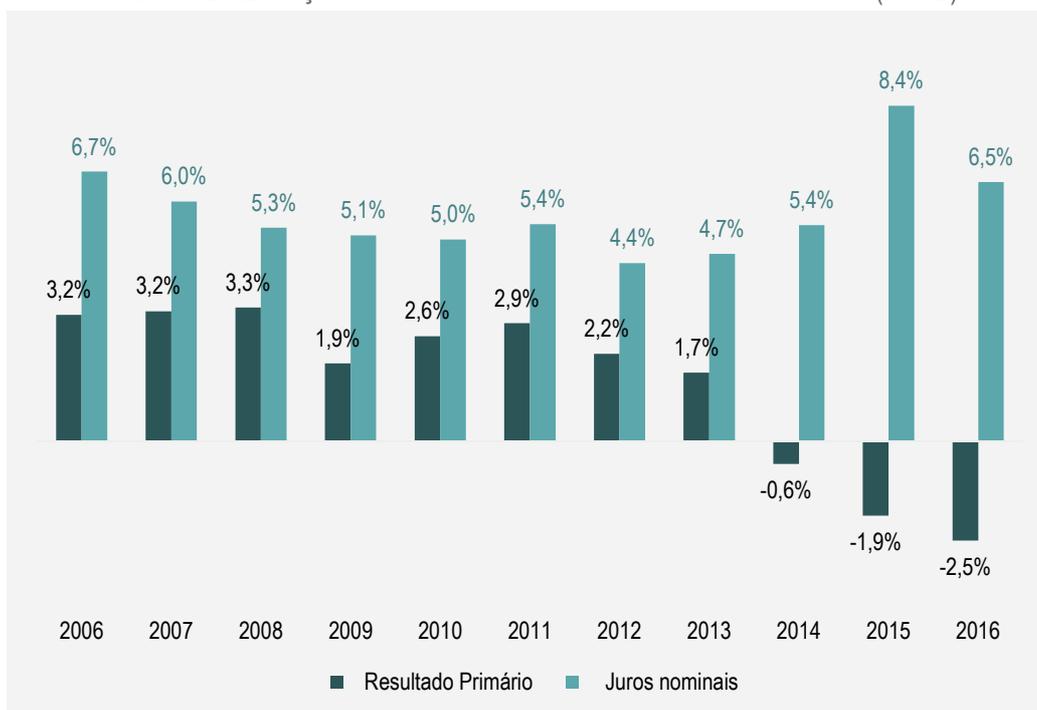
Elaboração: STN.

Nota: Para DBGG e DPF dados disponíveis somente a partir de 2008.

De uma maneira geral, os resultados fiscais primários positivos até 2013, associados à tendência de queda dos juros e ao crescimento do PIB, foram os principais fatores que dirigiram a tendência de queda das métricas de dívida no período. Já as reversões da tendência desses indicadores resultaram no aumento da dívida observado nos últimos anos. A evolução da necessidade de financiamento do Setor Público, por exemplo, mostra como o efeito combinado dos juros e do resultado primário foi relevante para explicar o aumento da dívida.

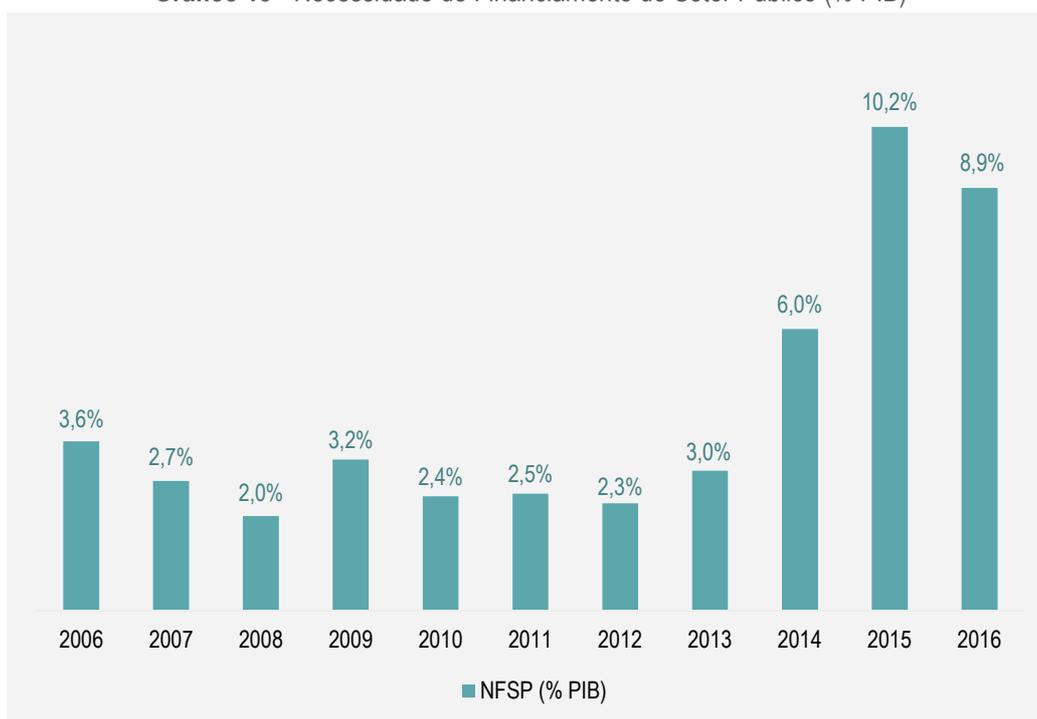
²⁵ Fonte: Relatório Mensal da Dívida, tabela 2.9 – Dez/2016. Para DBGG e DPF dados disponíveis somente a partir de 2008.

Gráfico 12 - Evolução recente do Resultado Primário e Juros Nominais (% PIB)



Fonte: BCB. Elaboração: STN

Gráfico 13 - Necessidade de Financiamento do Setor Público (% PIB)



Fonte: BCB. Elaboração: STN

As tabelas a seguir explicitam os fatores de variação da DLSP, da DPF e da DBGG entre 2015 e 2016. No caso da DLSP, os principais componentes da variação da dívida atuaram na direção de pressionar o endividamento. Importa mencionar

o ajuste cambial, que em 2015 tinha dado importante contribuição para contenção da DLSP e gerou pressão em 2016²⁶. Esse ajuste reflete a variação do valor em reais das reservas internacionais, que diminui quando o dólar deprecia.

Tabela 18 - Fatores de Variação 2015-2016: DLSP

Discriminação	R\$ milhões	% PIB
DLSP 2015	2 136 888	35,6
NFSP	562 815	8,9
Primário	155 791	2,5
Juros nominais	407 024	6,5
Ajuste cambial ¹	198 558	3,2
Dívida interna indexada ao câmbio	4 306	0,1
Dívida externa indexada ao câmbio	194 252	3,1
Dívida externa – outros ajustes ²	-2 024	- 0,0
Reconhecimento de dívidas	-2 441	- 0,0
<i>Efeito crescimento PIB – dívida³</i>		-1,7
DLSP 2016	2 892 913	45,9

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

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

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

Fonte: BCB. Elaboração: STN

Já a DBGG sofreu aumento de 4,0% do PIB, refletindo principalmente o efeito dos juros nominais da dívida, que somaram 8,1% do PIB.

Tabela 19 - Fatores de Variação 2014-2015: DBGG

Discriminação	R\$ milhões	% PIB
DBGG 2015	3.927.523	65,5
Necessidades financiamento Dívida Bruta Governo Geral	493.106	7,8
Emissões líquidas dívida bruta Gov. Geral	-18 513	-0,3
Juros nominais dívida bruta do Gov. Geral	511 619	8,1
Ajuste cambial s/ Dívida Bruta Gov. Geral ¹	-47.464	-0,8
Dívida mobiliária interna indexada ao câmbio	-3 875	-0,1
Dívida externa indexada ao câmbio	-43 589	-0,7
Dívida externa – outros ajustes ²	-1.143	0,0
Reconhecimento de dívidas ³	6.464	0,1
<i>Efeito crescimento PIB – dívida⁴</i>		-3,1
DBGG 2016	4 378 486	69,5

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

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

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

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

Fonte: BCB. Elaboração: STN

Por fim, a DPF sofreu um aumento de 5,3% do PIB, reflexo principalmente da apropriação de juros da DPMFi, já que a atuação da gestão da dívida pública foi bem equilibrada, considerando as emissões e resgates do período. Vale ressaltar

²⁶ A dívida externa líquida é influenciada pela cotação do dólar. Como o Brasil é credor externo e em 2016 houve desvalorização do dólar em relação ao real, houve perda na posição de dívida externa do País.

que, geralmente, as emissões líquidas da DPF têm como contrapartida a redução no volume de operações compromissadas de responsabilidade do BCB, tendo efeito neutro nas estatísticas da DLSP e da DBGG.

Tabela 20 - Fatores de Variação 2014-2015: DPF

Discriminação	R\$ milhões	% PIB
DPF 2015	2 793 005	46,5
Emissões Líquidas	-10 792	-0,2
Emissões	721 701	12,0
Resgates	-732 494	-12,2
Juros Apropriados	330 723	5,5
DPMFi	344 686	5,7
DPMFe	-13 963	-0,2
DPF 2016	3 112 936	51,9

Fonte e elaboração: STN

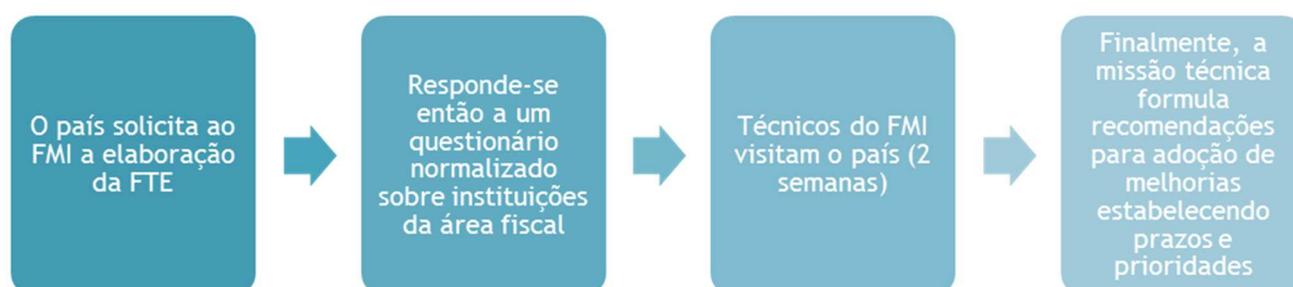
Avanços Institucionais

11.1. Avaliação de transparência fiscal

A Avaliação de Transparência Fiscal é o diagnóstico de transparência fiscal conduzido pelo FMI, que é realizado de acordo com o Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal – *FT-Code*²⁷ elaborado pelo próprio FMI. Esta avaliação tem como principais objetivos prover os países de: i) uma apreciação abrangente de suas práticas de transparência fiscal em comparação com os padrões estabelecidos pelo Código; ii) uma análise rigorosa da escala e das fontes de vulnerabilidade fiscal baseada em um conjunto de indicadores de transparência fiscal; e iii) um plano de ação sequenciado, para ajudá-los a conduzir as prioridades de reforma apresentadas.

A avaliação de transparência fiscal é realizada pelo FMI a pedido dos países. Vários países, de diferentes regiões ou níveis de renda, já a realizaram, dentre eles a Finlândia, Albânia, Bolívia, Costa Rica, Irlanda, Moçambique, Peru, Portugal, Romênia, Rússia e Filipinas. A avaliação é feita da seguinte forma:

Figura 2 - Processo de avaliação de transparência fiscal realizado pelo Fundo Monetário Internacional

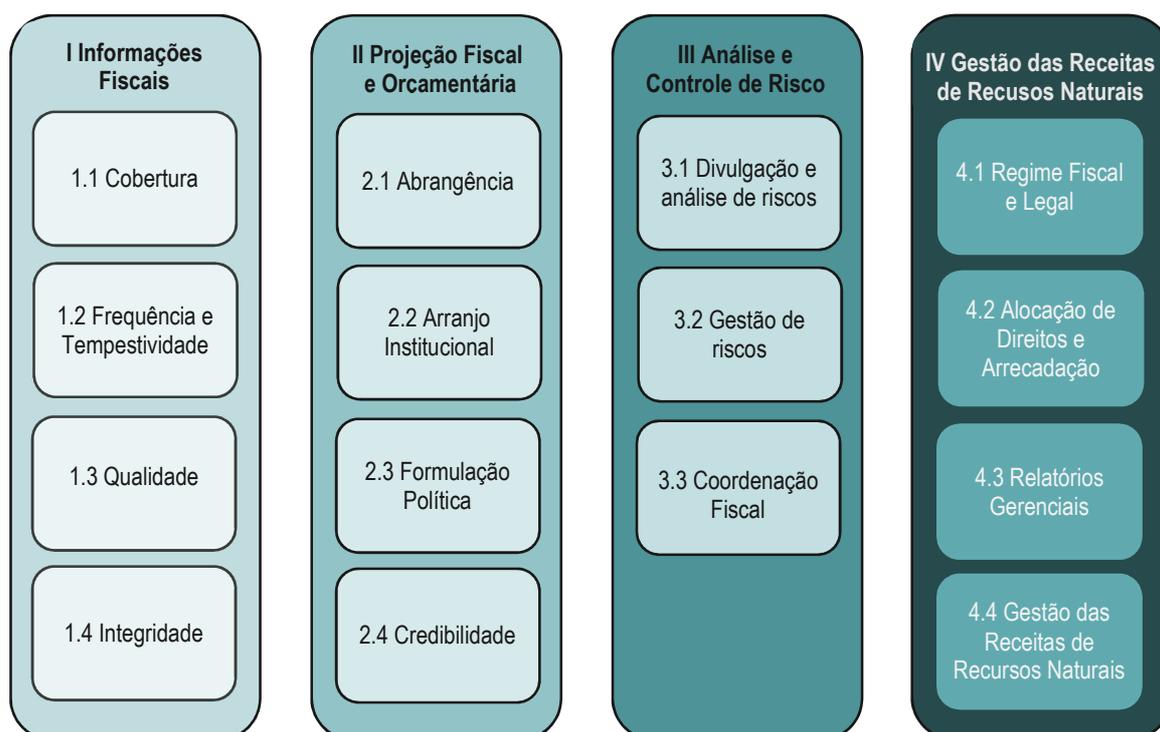


*FTE = Fiscal Transparency Evaluation.
Elaboração: STN.

O Código de Transparência está organizado em quatro “Pilares” ou dimensões que buscam avaliar: i) as informações fiscais (financeiras, estatísticas e contábeis); ii) as projeções fiscais (estratégias fiscal e orçamentária); iii) o gerenciamento e análise dos riscos fiscais; e iv) a gestão das receitas de recursos naturais.

²⁷ <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>

Figura 3 - Pilares do Novo Código de Transparência Fiscal do FMI



Elaboração: STN.

Em setembro de 2015, o Ministério da Fazenda solicitou ao FMI a participação formal do Brasil no processo de avaliação de transparência fiscal. No final de fevereiro de 2016, foram realizadas reuniões preparatórias com o FMI, a STN e as principais instituições governamentais envolvidas. Tais reuniões tiveram como objetivo apresentar a metodologia de avaliação da transparência fiscal, as informações requeridas e o cronograma da missão de avaliação.

Participaram do processo de avaliação da transparência fiscal importantes instituições governamentais, tais como o BCB, o IBGE, a SOF, a Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, o DEST, a RFB, a SPE, a SEAE, o TCU, o MME, a ANP, e a Casa Civil.

No período de 1 a 14 de junho de 2016, foi realizada a missão oficial de avaliação de transparência fiscal conduzida pelo FMI. Neste período, foram apresentados os resultados preliminares da avaliação o que proporcionou uma visão completa das finanças públicas do país por meio de uma análise quantitativa das lacunas nas práticas de transparência fiscal e uma revisão sistemática dos principais pontos relacionados à gestão de riscos fiscais. Ao final da missão foi apresentado um plano de ação orientado e sequenciado para abordar os principais pontos de melhoria identificados. O relatório final de avaliação da transparência fiscal será divulgado no site do FMI²⁸.

²⁸ <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>

11.2. Instituição de Grupos de Trabalho

No âmbito do esforço contínuo para aprimorar os processos e produtos da Secretaria do Tesouro Nacional, foram criados Grupos de Trabalho com participação transversal de diversas áreas, para discutir e deliberar sobre assuntos de competência do órgão.

Em janeiro de 2016 foi criado o Grupo de Trabalho da Dívida Pública – GTDIV, que visou a avaliação dos procedimentos orçamentários, financeiros e patrimoniais referentes ao processo de emissão e pagamento de títulos públicos federais de responsabilidade do Tesouro Nacional e eventuais proposições de aprimoramentos. A dinâmica do trabalho do GT consistiu na realização de uma série de reuniões em que as diversas áreas da STN apresentavam seus programas e a área contábil apresentava a análise do trabalho de contabilização dos elementos apresentados, sempre que aplicável.

Ao final, o Grupo de Trabalho teve como resultado a proposição de novas formas de contabilização de diversos tipos de passivos, bem como outras recomendações que foram encaminhadas ao Secretário do Tesouro Nacional para providências, conforme relatório final do GTDIV.

Adicionalmente, foi criado em 2016 o Grupo de Trabalho do Resultado Fiscal –GTFIS, que teve como objetivo formular propostas para o aprimoramento dos conceitos de resultado fiscal, primário e nominal, e sua harmonização com a evolução do endividamento líquido e com o balanço patrimonial dos entes federados. Este grupo contou com a participação de diversas áreas da STN e produziu importantes resultados, dentre os quais destacam-se: o desenvolvimento de uma proposta para extração das despesas com impacto primário, diretamente do SIAFI, pelo critério “Valor Pago” e a harmonização do resultado fiscal (primário e nominal) com a Dívida Consolidada Líquida – DCL, com base no disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Manual de Demonstrativos Fiscais.

11.3. Parceria com o Reino Unido

Parceria entre a Secretaria do Tesouro Nacional e a Embaixada Britânica em Brasília permitiu a assinatura de um acordo com a finalidade de compartilhar as melhores práticas desenvolvidas por instituições britânicas a respeito da qualidade do gasto público, da gestão da dívida pública e do planejamento fiscal de médio e longo prazo. O acordo foi viabilizado por meio do Prosperity Fund do Reino Unido, que representa o compromisso de países desenvolvidos em assistir nações emergentes com 0,7% do PIB para projetos de “Assistência de Desenvolvimento Oficial” (promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar social em países emergentes).

Com o projeto, na temática sobre qualidade do gasto público, a STN buscou, principalmente, compreender a experiência do Reino Unido em aspectos relacionados à sistemática de avaliação da despesa pública e o processo de spending review britânico, avaliando possibilidades de melhorias institucionais no Brasil. No ano de 2016, uma missão técnica, composta por representantes da STN e de outros ministérios, foi enviada ao Reino Unido para discussão de melhores práticas em avaliação de políticas públicas em órgãos como Tesouro (HM Treasury), Parlamento e de controle externo (National Audit Office), além de alguns órgãos setoriais com orçamento relevante (Department for Business, Energy & Industrial Strategy, e Department of Health).

Ainda em 2016, foi dado início à elaboração de guias para avaliação de políticas públicas com o propósito de estabelecer padrões e recomendar ações sistemáticas a instituições finalísticas de políticas públicas e aos órgãos centrais envolvidos na elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Em 2017, estão previstas a conclusão dos guias e a elaboração de Seminário e Painéis Técnicos ministrados por especialistas nacionais e internacionais. Estes eventos serão direcionados a gestores estaduais e federais, com vistas a disseminar a cultura de elaboração de políticas públicas e decisões orçamentárias com base em evidências e orientadas a resultados.

No que tange às temáticas da gestão da dívida pública e do planejamento fiscal de médio e longo prazo, o projeto contou com o envio de duas missões técnicas ao Reino Unido, com representantes da STN. Com relação à gestão da dívida pública, buscou-se elaborar propostas para o desenvolvimento de ferramentas e a evolução de arcabouço institucional para gerenciá-la de forma eficiente. A respeito da temática de planejamento fiscal de médio e longo prazo, procurou-se a melhoria da metodologia de previsão de médio e longo prazo das políticas fiscais e da forma de comunicação com o público sobre os objetivos que as orientam, de modo a contribuir para a redução da incerteza acerca da eficácia da política e do equilíbrio fiscal.

Em paralelo, a STN realizou estudos sobre o gasto público em áreas finalísticas – Educação, Mercado de Trabalho, Gastos Sociais e Programas de Transferências de Renda, entre outros, que culminaram na elaboração de boletins de avaliação de políticas públicas²⁹ com foco na análise de importantes programas públicos. Tais pesquisas têm o papel de fornecer elementos úteis à gestão das políticas públicas e dos riscos fiscais.

11.4. Estatísticas Fiscais Trimestrais do Governo Geral

Em 2016, a Secretaria do Tesouro Nacional iniciou a publicação do Boletim de Estatísticas Fiscais Trimestrais³⁰ do Governo Geral brasileiro (Governo Central, Estados e Municípios). O trabalho, fruto de parceria entre a STN, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), tem como objetivo ampliar a transparência por meio do aperfeiçoamento das estatísticas fiscais no Brasil.

As informações da publicação são compiladas de acordo com os conceitos e metodologias estabelecidas no Manual de Estatísticas de Finanças Públicas de 2014 do Fundo Monetário Internacional-FMI (em inglês, *Government Finance Statistics Manual – GFSM 2014*), o que permite a comparação entre países. Também são harmonizadas com o Sistema de Contas Nacionais (IBGE), possibilitando uma análise mais precisa das relações entre as variáveis fiscais e econômicas.

O resultado final é a divulgação de estatísticas fiscais mais abrangentes, o que permite uma análise mais ampla e detalhada da avaliação das políticas públicas e contribui para o aperfeiçoamento analítico das finanças públicas, tanto no que se refere à sustentabilidade fiscal quanto no que tange suas relações com a economia e a sociedade.

O boletim traz estatísticas das três esferas de governo – Governo Central, Estados e Municípios –, consolidadas no setor Governo Geral, apuradas pelo regime de competência. Adicionalmente, são publicadas no site do Tesouro Nacional séries

²⁹ <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas>

³⁰ <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/estatisticas-de-financas-publicas>

de estatísticas trimestrais apuradas tanto pelo regime de caixa quanto de competência. Na tabela abaixo pode-se visualizar um exemplo do conteúdo do Boletim de Estatísticas Fiscais Trimestrais de Governo Geral.

Tabela 21 – Demonstrativo de Operações do Governo Geral – Brasil – 3º Trimestre de 2016

Demonstrativo de operações - Governo Geral	Governo Central ¹				Governos Estaduais	Governos Municipais	Coluna de consolidação	Governo Geral ²
	Orçamentário	Extraorçamentário	Coluna de consolidação	Governo Central consolidado				
Transações que afetam o patrimônio líquido								
1. Receita	371.784	29.317	0	401.101	181.289	128.754	-123.665	587.479
2. Despesa	523.796	27.007	0	550.804	201.397	134.591	-123.665	763.127
d/q 23. Consumo de capital fixo	7.726	0	0	7.726	8.768	7.671	0	24.165
Resultado Operacional Bruto – ROB (1-2+23)	-144.286	2.310	0	-141.976	-11.340	1.834	0	-151.483
Resultado Operacional Líquido- ROL (1-2)	-152.012	2.310	0	-149.702	-20.109	-5.837	0	-175.648
Transações com ativos não financeiros								
31. Investimento líquido em ativos não financeiros	-3.540	0	0	-3.540	-160	1.700	0	-2.000
Capacidade (+) / necessidade (-) líquida de financiamento (1-2-31)	-148.473	2.310	0	-146.163	-19.948	-7.537	0	-173.648
Itens de memorando:								
1. Despesa, excluindo consumo de capital fixo	516.070	27.007	0	543.078	192.629	126.920	0	738.962
2. Aquisição bruta de ativos não financeiros	4.186	0	0	4.186	8.608	9.371	0	22.165
3. Capacidade (+) / necessidade (-) líquida de financiamento primária	-53.426	1.937	0	-51.489	996	-7.949	0	-58.441

Fonte: STN, IPEA, IBGE e BCB

¹ Composto pelo governo central orçamentário, FGTS e Fundo PIS/PASEP.

² O resultado consolidado do governo geral exclui as transferências e juros intergovernamentais.

As informações da publicação foram construídas a partir das fontes oficiais de informações (SIAFI e fontes complementares para Governo Central; Balanço Anual e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) para estados e municípios) e tratadas de forma a garantir a consistência e a padronização das informações segundo os preceitos do GFSM 2014. Ademais, foram realizados procedimentos de imputação de dados faltantes, fornecendo estatísticas “acima da linha” para a totalidade dos municípios, e pela produção da projeção contemporânea a partir dos dados de alta frequência (RREO), o que permite a obtenção de estatísticas com menor grau de defasagem para os governos regionais.

A publicação é divulgada ao fim de cada trimestre, com três meses de defasagem. Os dados definitivos do ano, com os ajustes necessários, são apresentados na publicação anual "Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária do Governo"³¹.

³¹ <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/estatisticas-de-financas-publicas>

11.5. Curso Avançado de Avaliação de Políticas Públicas

A Secretaria do Tesouro Nacional organizou, em Brasília, um curso avançado de Avaliação de Políticas Públicas, ministrado pela Fundação Itaú Social. O curso capacitou servidores públicos envolvidos nos trabalhos de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

O curso avançado da Fundação Itaú Social, tradicionalmente ofertado apenas em São Paulo a alunos de todo o país, é considerado referência em Avaliação de Impacto e conta com professores altamente conceituados no âmbito acadêmico.

O curso foi realizado na Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a turma foi composta de servidores de órgãos centrais como Fazenda e Planejamento e de órgãos setoriais como Educação, Saúde, Trabalho e Desenvolvimento Social. Os conteúdos ministrados, ao longo de 140 horas, combinaram conhecimentos em gestão da avaliação e técnicas avançadas em econometria aplicada. Por fim, propostas de avaliação de impacto de alguns programas de governo foram estruturadas e debatidas, reforçando a intenção de disseminar a cultura de avaliação nos diversos órgãos do Governo Federal.

11.6. Institucionalização de Sistema Permanente de Avaliação de Políticas Públicas

Dando continuidade às atividades relacionadas ao seu objetivo estratégico de “consolidar a inserção institucional sobre qualidade do gasto”, a STN tem contribuído para o debate dentro do Governo Federal para institucionalização de um sistema permanente de avaliação de políticas públicas. Atualmente com a liderança da Casa Civil, o marco institucional para definição deste sistema (decreto e resolução), ainda em desenvolvimento, recebeu a participação efetiva da STN. Neste sentido, uma das atividades previstas no acordo com a Embaixada Britânica, citado anteriormente, foi utilizado para auxiliar na construção de guias gerais de avaliação de políticas, a ser construído no referido marco institucional.

11.7. Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais

Em maio de 2016, a Secretaria do Tesouro Nacional lançou o Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais, contendo informações das finanças públicas dos Estados brasileiros. Em novembro de 2016, a versão foi complementada com informações dos municípios com população superior a 200 mil habitantes.

Com periodicidade anual, o Boletim traz informações essenciais capazes de permitir um aprofundamento na análise das principais variáveis fiscais dos Entes Subnacionais. A apresentação sistematizada de dados acerca da situação fiscal dos Estados e Municípios visa contribuir para o processo de sustentabilidade fiscal desses entes.

As informações da publicação referentes aos Estados foram extraídas dos Programas de Ajuste Fiscal (PAF), acordos assinados pelos Estados que refinanciaram suas dívidas com a União e que apresentam metas anuais considerando a evolução das finanças estaduais, os indicadores macroeconômicos para o novo período e a política fiscal adotada pelos Governos Estaduais. Para os municípios, foram utilizados os dados disponíveis no Sistema Siconfi.

O Boletim inovou ao agrupar em um único boletim informações de despesas, receitas, endividamento e capacidade de pagamento dos Estados e municípios, reforçando a transparência das finanças públicas.

Ademais, o Boletim apontou os desafios estruturais dos entes subnacionais. Por exemplo, foi apontado que, no período de 2012 a 2015, houve expressivo aumento das despesas com pessoal, notadamente com inativos, o que, conjugado com receitas próprias e transferências insuficientes, resultaram em reversão do resultado primário superavitário de R\$ 18,9 bilhões em 2012 para déficits primários em 2013 e 2014 e um pequeno superávit de R\$ 2,9 bilhões em 2015.

Em 2017, o Tesouro publicará a segunda versão do Boletim. A versão atual pode ser consultada em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/stn-divulga-novo-boletim-de-financas-de-Estados-e-municipios>.

11.8. Projeção de Despesas

Durante o ano de 2016, em meio às discussões acerca do estabelecimento do teto de gastos para o Governo Central para os próximos vinte anos, a Secretaria do Tesouro Nacional iniciou estudos com o objetivo de projetar os principais componentes das despesas primárias do Governo Central, a fim de subsidiar a equipe econômica em discussões de alteração de políticas públicas.

A projeção destas despesas iniciou-se a partir de um modelo de projeção das despesas previdenciárias de longo prazo, desenvolvido em esforço conjunto da STN, SPE e IPEA. Em termos simplificados, o modelo incorpora informações de preço e quantidade de benefícios para projetar o valor gasto no ano. Para isso, são utilizadas estatísticas presentes no Anuário Estatístico da Previdência Social, nas projeções populacionais do IBGE e a partir de projeções de inflação e crescimento do PIB.

Além da projeção das despesas previdenciárias, em 2016, iniciou-se a modelagem para projeção das despesas com pessoal e encargos sociais. Para tanto, está sendo estruturada base de dados com informações de remuneração e quantitativo de pessoal das carreiras com despesas mais significativas da administração pública federal, com as quais pretende-se avançar na modelagem dos gastos com pessoal.

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