

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

DEFICIT PÚBLICO NO BRASIL:
uma análise da arrecadação e dos gastos no período recente

UBERLÂNDIA

2020

**DEFICIT PÚBLICO NO BRASIL:
uma análise da arrecadação e dos gastos no período recente**

Artigo acadêmico apresentado à Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

**UBERLÂNDIA
2020**

RESUMO

Este artigo faz uma breve análise dos conceitos e dos dados das contas públicas brasileiras no período de 2010 a 2018, tendo em vista a mudança da trajetória dos resultados fiscais primários brasileiros, que se tornam deficitários a partir de 2015. Verifica-se que boa parte desse resultado pode ser explicado pelo aumento das despesas, especialmente as de cunho obrigatório, como Previdência e funcionalismo público, que pressionam o ajuste pela redução das despesas discricionárias. Além disso, no contexto recessivo observado nos últimos 4 anos, a arrecadação desacelerou em razão do aumento do número de desempregados no país e do baixo ritmo da atividade econômica. Assim, torna-se necessário a discussão sobre realização de ajustes que permitam a redução dos gastos, tais como a Lei do Teto dos Gastos, e a realização de reformas, como a da Previdência e Administrativa.

Palavras-chave: Contas públicas, déficit, Previdência, Brasil.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo realizou uma breve análise das contas públicas brasileiras, considerando o âmbito federal, no período que compreende os anos de 2010 a 2018, quando se verifica uma mudança na trajetória dos resultados fiscais brasileiros, que passa de uma condição superavitária até 2013 para o déficit nos resultados primários a partir de 2014. Trata-se de um assunto que vem sendo bastante discutido na economia na conjuntura recente, tendo em vista a relevância e a necessidade de se ajustar os gastos públicos em um contexto de déficit nos resultados do setor público federal.

Nos últimos anos, em função do baixo crescimento da economia e do alto nível de desemprego observado no país (cerca de 13 milhões de desempregados, conforme dados do IBGE, 2019), em um quadro de crise econômica e política, a arrecadação de impostos vem sofrendo um processo de desaceleração, ao passo que os gastos públicos mantiveram um ritmo elevado de crescimento, sobretudo pelo elevado peso do déficit da Previdência e dos altos gastos com funcionalismo público, que são despesas obrigatórias, e, por isso, não podem ser manipuladas automaticamente pelo governo.

Para ilustrar o tamanho do problema fiscal brasileiro, de acordo com Cota (2017), a desaceleração da economia e a elevação de gastos obrigatórios levaram o país a passar de um superávit primário de R\$ 127 bilhões em 2011 para um déficit de R\$ 115,7 bilhões em 2015. Deste modo, destaca-se a dificuldade de se reverter a situação, uma vez que o poder para corte de gastos do governo é limitado, já que 93,2% dos gastos são obrigatórios ou não contingenciáveis (COTA, 2017). Uma análise dos gastos governamentais mostra a importância da sociedade como um todo em discutir o problema.

Neste contexto, este artigo tem como objetivo geral avaliar o déficit público no Brasil por meio da evolução dos impostos arrecadados e dos gastos públicos federais para o período de 2010 a 2018. Para isso, faz-se necessário apresentar a composição das contas públicas brasileiras no que diz respeito aos gastos e estrutura tributária, levantando dados sobre os principais impostos arrecadados no país e também sobre os principais componentes dos gastos públicos na esfera federal. Assim, a pesquisa pretende contribuir com o debate existente ao investigar a relação entre arrecadação de impostos e o aumento dos gastos no Brasil, levantando dados e sistematizando os argumentos de textos econômicos sobre a necessidade de se ajustar essas contas no país.

Para proceder à discussão, a metodologia utilizada na pesquisa envolve, de acordo com Gil (2002), pesquisa descritiva (quanto aos objetivos) e qualitativa (quanto à abordagem), pois

se baseia na descrição de determinadas variáveis (no caso das receitas e gastos do governo brasileiro), não envolvendo tratamento estatístico das mesmas. Quanto aos procedimentos técnicos de coleta e análise dos dados, a pesquisa se caracteriza como bibliográfica, uma vez que envolve a explicação de um problema com base em contribuições teóricas já publicadas em outras obras. A coleta dos dados sobre os gastos, impostos e o déficit brasileiro será documental, realizada nos *sites* do Banco Central do Brasil e do banco de dados do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (IPEADATA), dentre outras.

O artigo está organizado em mais quatro seções. A segunda seção apresenta os conceitos teóricos necessários para se entender a atuação da política fiscal e aponta os principais argumentos de alguns autores sobre o déficit público brasileiro no período recente. A terceira seção descreve a metodologia e a quarta seção apresenta os dados referentes à arrecadação de impostos no país e ao conjunto dos gastos públicos federais a fim de ilustrar a dimensão do atual déficit público brasileiro. Por fim, a quinta seção, em termos de considerações finais, sistematiza algumas propostas recentes sobre reforma da Previdência e tributária para o Brasil.

2. EMBASAMENTO TEÓRICO

A discussão sobre as contas públicas brasileiras tem recebido destaque nos noticiários e no meio acadêmico em função dos déficits fiscais obtidos nos últimos anos (pós-Governo Dilma). Desde então, segundo Cota (2017) e Souza Junior (2019), o país enfrenta um cenário de crise econômica e política, com queda do Produto Interno Bruto (PIB) e aumento do desemprego, dificultando o aumento da arrecadação de impostos no país. De outro lado, diversos analistas apontam que os gastos públicos se elevaram principalmente devido ao aumento dos gastos com a Previdência Social decorrente do envelhecimento da população e da maior necessidade de recursos para o pagamento dos benefícios.

A política econômica, em geral, é definida como a intervenção do governo na economia com o objetivo de manter elevados níveis de emprego, elevadas taxas de crescimento econômico e estabilidade de preços, ou seja, controle da inflação (MENDES, 2009; MANKIW, 2006). Para atingir tais objetivos, um dos instrumentos que o governo pode utilizar é a política fiscal, que envolve a atuação do governo no que diz respeito à arrecadação de impostos e aos gastos públicos.¹

¹ O governo também pode utilizar outros instrumentos como a política monetária (controle da oferta de moeda e taxa de juros), a política cambial (intervenção na taxa de câmbio), entre outras. Mas, neste artigo, o foco será a política fiscal.

A arrecadação de impostos é uma variável relevante pois afeta a renda disponível que as pessoas podem dedicar ao consumo, de modo que a maior taxação sobre os indivíduos limita o que os mesmos podem gastar no consumo de bens e serviços. Por outro lado, os gastos públicos são um componente de demanda por bens e serviços, pois o governo precisa consumir tais bens para oferecer os serviços públicos e realizar os investimentos. Portanto, segundo Mankiw (2010) e Gremaud et al. (2012), quando o governo quer estimular a atividade econômica, deve fazer política fiscal expansionista, isto é, cortar impostos e aumentar os gastos. Quando a política fiscal envolve o corte de gastos e o aumento de impostos, é chamada de contractionista.

Gremaud et al. (2012) apontam que a análise do resultado do setor público leva em consideração a relação entre os gastos e as receitas de impostos. No que diz respeito aos gastos, pode-se classificá-los em despesas correntes, que envolve gastos com pessoal e encargos, custeio e transferências do governo. As despesas com pessoal e custeio são gastos que o governo faz para a prestação do serviço público (educação, saúde, segurança, etc.). As transferências consistem em pagamentos que o governo realiza a pessoas, empresas, entidades sem fins lucrativos, sem contrapartida. Nesta categoria, encontram-se os benefícios previdenciários e assistenciais (ex: Bolsa Família) e os juros da dívida interna. Além das despesas correntes, existem as despesas de capital, que se referem aos gastos com investimentos para ampliação dos equipamentos e instalações públicas e infraestrutura para a prestação dos serviços, as inversões financeiras e a amortização da dívida.

Gremaud et al. (2012) assinala que outra forma de classificar o gasto público é dividi-lo em despesas primárias e despesas financeiras (também chamadas de despesas nominais). As despesas primárias concentram os gastos correntes e de investimento, exceto pagamentos de juros. As despesas financeiras estão relacionadas ao endividamento passado (dívida pública) e aos encargos com juros. São despesas em que o governo possui pouco controle ou margem de manipulação.

No que se refere à arrecadação, Gremaud et al. (2012) destaca que o governo recebe recursos de impostos, contribuições, taxas cobradas pela prestação de serviços, receitas de capital, outras receitas (aluguéis, lucros das empresas estatais, etc.). Os impostos podem ser diretos, incidindo diretamente sobre o agente recolhedor do imposto, por exemplo, o Imposto de Renda (IR), ou podem ser indiretos, que são impostos que incidem sobre o preço dos produtos e serviços. Neste caso, tem-se como exemplo o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Além disso, existem as contribuições sociais, como a Cofins, para financiar a Seguridade Social, o

PIS-PASEP, a CSLL (Contribuição sobre o Lucro Líquido) e a CIDE (Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico), a qual incide sobre o consumo de combustíveis.

Há que se ressaltar que a estrutura tributária brasileira é bastante complexa, com vários fatores geradores, alíquotas, isenções, e outros, sendo que, no Brasil, a maior parte da arrecadação advém do ICMS, que é de competência dos estados, do IR e do IPI, os quais são de competência da União. Dado que o ICMS e o IPI são impostos indiretos, a estrutura tributária brasileira se mostra bastante regressiva, visto que estes impostos incidem sobre a produção e a circulação de bens e serviços e são incorporados aos preços dos produtos, pesando mais sobre a renda da população mais pobre (GREMAUD et al., 2012).²

Por fim, com base em Gremaud et al. (2012), pode-se observar que, quando o governo gasta mais do que aquilo que ele arrecada, surge o déficit público. Neste caso, tem-se o chamado déficit primário, também chamado de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP conceito primário). Para financiar esse déficit, o governo precisa emitir títulos públicos e vendê-los ao setor privado para arrecadar recursos. Esse processo introduz um novo componente do gasto público, que consiste na dívida pública e no pagamento de juros. A agregação do pagamento de juros ao déficit primário faz surgir o chamado déficit nominal do setor público (Necessidade de Financiamento do Setor Público conceito nominal).

A NFSP é um conceito adotado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para verificar a real dimensão do endividamento do setor público. Este conceito considera como setor público o governo federal, estadual e municipal, empresas estatais, Previdência Social e agências descentralizadas. Além disso, é considerado como gasto público os gastos em consumo – bens e serviços materiais, gastos com investimento e rolagem da dívida pública – pagamento de juros. Portanto, trata-se de um conceito mais completo para medir o tamanho do setor público em um país (GREMAUD et al., 2012).

A consequência de um endividamento crescente no país surge exatamente do fato de que o aumento do déficit primário tem relação direta ao aumento da venda, pelo governo, de títulos públicos ao setor privado. Se o governo passa a lidar com uma alta dívida, o setor privado pode desconfiar da capacidade do governo em arcar com o endividamento (possibilidade de moratória, por exemplo), levando-os a não carregar mais os títulos públicos federais ou a exigir um maior prêmio de juros. Neste ponto, o governo pode ter que recorrer a agentes externos para obter empréstimos, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), ou a emitir moeda, gerando inflação na economia. A capacidade de pagamento do governo é avaliada pelo indicador Dívida

² No caso do IR, tem uma estrutura progressiva, pois a alíquota do imposto aumenta quanto maior a renda do agente pagador.

Pública/PIB. O ajuste fiscal (redução da diferença entre gastos e arrecadação) implica na diminuição deste indicador.

Levando em conta tais aspectos teóricos, percebe-se que, no período recente (a partir da segunda metade da primeira década dos anos 2000), a política fiscal expansionista foi adotada no Brasil, especialmente após a crise norte-americana em 2008, para impedir a queda do PIB e sustentar a manutenção do emprego no país. No entanto, a partir desse fato, segundo Cota (2017), as contas públicas, que antes eram superavitárias (Governo Lula), passaram a se tornar crescentemente deficitárias (Governo Dilma), o que pode acarretar consequências importantes para a política econômica a ser implementada no país.

Ulhôa (2018) aponta que é notório que o bom desempenho do ciclo econômico, a partir de 2005, possibilitou a expansão das despesas públicas primárias, permitindo cumprir, ainda que alguns dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal³ fossem flexibilizados, as regras orçamentárias e fiscais. Segundo o autor, o problema ocorre quando o incremento da despesa se tornou incompatível com a geração de excedente fiscal (superávit primário). Esse cenário é tanto pior quanto mais intensa é a reversão do ciclo econômico, pois o nível de receita é insuficiente para suportar o incremento da despesa primária e manter as exigências das metas fiscais.

Hartmann (2018) argumenta que o peso dos tributos é elevado na economia brasileira e se soma com os custos das empresas no cumprimento das obrigações em decorrência da complexidade do sistema tributário no país. Segundo o autor, a carga tributária no Brasil em 2016 foi de 33,4% do PIB, correspondendo a 2,027 trilhões de reais. Essa carga é muito próxima à da média dos países mais ricos do mundo, que foi de 34,26% em 2016. Ainda, a carga tributária é muito forte sobre pequenas e médias empresas no Brasil, girando em torno de 68% da renda. Esta alta carga tributária impacta no consumo e nos investimentos, dificultando o aumento do emprego e o crescimento econômico no longo prazo.

Cota (2017) afirma que existe uma crença entre os brasileiros de que, no país, se paga muito imposto e de que esse valor não retorna para a sociedade com a prestação de bons serviços públicos (como saúde, educação, infraestrutura, entre outros). Ainda, discute-se que a ineficiência estatal aliada à corrupção consome boa parte dos recursos gerados. Entretanto, o autor destaca que a sociedade brasileira também precisa entender bem a composição dos gastos

³ Segundo Ulhôa (2018), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) fixou regras orçamentárias e fiscais para os entes federativos no intuito de garantir o equilíbrio das contas públicas e de obstar a ação perdulária do Estado, quesito imprescindível para a estabilidade monetária.

públicas e sua evolução ao longo dos últimos anos para avaliar a dimensão do déficit das contas públicas.

Ainda, segundo Cota (2017), a atual situação das contas públicas federais foi construída a partir de dois movimentos: i) uma elevação constante, em termos reais, da despesa primária entre 2010 e 2015; e ii) do lado da receita, uma desaceleração e queda de seu crescimento real no mesmo período. Com isso, o país saiu de um superávit primário de R\$ 127 bilhões em 2011 para um déficit de R\$ 115,7 bilhões em 2015. O autor observa que dos R\$ 186,2 bilhões de aumento real no gasto primário, 83% correspondeu a aumento de gastos sociais, gastos previdenciários e gastos com transferências de renda às famílias.

Contudo, o autor supracitado destaca a dificuldade para o governo cortar gastos e voltar a gerar superávits, visto que 93,2% dos gastos observados em 2017 são obrigatórios ou não contingenciáveis, ou seja, não podem ser cortados livremente pelo governo. Um corte integral dos outros 6,8%, que consistem em gastos de investimento, levaria à paralização de todas as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e das atividades da administração pública (arrecadação de impostos, investigações policiais, atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, policiamento de fronteiras etc.) e, ainda assim, não conseguiria reequilibrar as contas.

O trabalho de Cota (2017) também destaca o déficit da Previdência, para o qual teve uma contribuição relevante a política de valorização do salário mínimo nos anos 2000, além do acúmulo de aposentadorias e pensões, e dos critérios frouxos para a concessão de benefícios para os trabalhadores rurais. Além disso, os brasileiros estão vivendo mais, conforme aponta Wong e Carvalho (2006). Sem uma idade mínima para se aposentar, o tempo de contribuição para a Previdência está cada vez mais próximo do tempo de gozo da aposentadoria. Soma-se a isso o fato de que as famílias estão tendo um número menor de filhos, assim, ao longo do tempo o contingente de jovens trabalhadores está ficando quantitativamente próximo do contingente de aposentados. Deste modo, o autor argumenta que o financiamento da Previdência, nos moldes atuais, está ficando insustentável.

Para tentar colocar algum limite no crescimento dos gastos e tentar equilibrar as contas públicas, o governo Temer aprovou, em 2016, junto ao Congresso a PEC 241/55 (chamada de PEC dos Gastos). Conforme Alessi (2016), a ideia dessa PEC é estabelecer um limite para as despesas por até 20 anos, podendo ser revisado depois dos primeiros dez anos. Com a PEC, o gasto realizado no ano anterior será corrigido pela inflação, sem ganhos reais de recursos para ampliar os gastos. Uma das principais críticas à PEC, conforme o autor, é que os gastos com Previdência são obrigatórios e crescentes, correspondendo a 40% das despesas do governo.

Como tais gastos são obrigatórios e aumentam cada vez mais, sobrarão menos dinheiro para os gastos com saúde e educação, por exemplo. Isto indica a necessidade de se efetivar a reforma da Previdência, visto que a margem de manobra do governo em seus gastos se torna cada vez mais restrita, restando ao governo cortar gastos em áreas como saúde e educação.

Em complemento, Souza et al. (2019) apontam que, embora no período de deterioração mais aguda do resultado primário, de 2011 a 2015, o expansionismo fiscal tenha refletido uma opção deliberada de política econômica vigente até 2014, com o governo Dilma visando estimular a demanda agregada por meio do aumento dos gastos e das desonerações de tributos, uma força importante por detrás do desempenho fiscal tem sido a trajetória dos gastos obrigatórios, cuja dinâmica reflete fatores demográficos (no caso da Previdência Social e dos benefícios assistenciais), institucionais (regra para o salário mínimo, regras de progressão funcional do funcionalismo público e outros mecanismos) ou relacionados à vinculação de despesas à arrecadação tributária. Devido a tais fatores, as despesas obrigatórias foram assumindo um peso cada vez maior no orçamento do governo federal e de estados e municípios, dificultando o controle dos gastos diante de flutuações cíclicas da receita. Diante do limite para o aumento das despesas primárias, em razão do teto de gastos definido, esses gastos obrigatórios crescentes somente puderam ser acomodados pela redução da parcela discricionária, comprometendo funções importantes do governo ao forçar a redução das despesas discricionárias de custeio e, principalmente, de investimentos.

Quanto às arrecadações, Sachsida (2017) argumenta que, entre 1988 e 2013, o Brasil experimentou quinze reformas tributárias, sendo adicionadas, em média, 31 novas normas tributárias por dia. Com isso, em 2013, o sistema tributário brasileiro passou a ser constituído por 262.705 artigos, 612.103 parágrafos, 1.957.154 incisos e 257.451 alíneas. Para dar uma noção dessa complexidade, uma empresa comercializando seus produtos apenas dentro de seu estado deve cumprir uma legislação de aproximadamente 3.512 normas tributárias.

Sachsida (2017) destaca que três reformas fazem parte da agenda nacional: a previdenciária, a trabalhista e a tributária. O autor argumenta que reformas marginais podem ter maior probabilidade de obterem êxito na arena política do que uma ampla reforma em todo o sistema. É certo que, por um lado, há necessidade de uma reforma ampla e estrutural, que não apenas reduza a complexidade, mas que melhore a eficiência do sistema tributário brasileiro. Por outro, nem sempre esse tipo de reforma é viável numa democracia federativa, visto que toda a discussão deve passar pelo crivo do Congresso Nacional. Portanto, percebe-se a dificuldade de se fazer reforma tributária efetiva no Brasil.

De acordo com FIRJAN (2016), a crise de confiança na economia brasileira está na base da crise econômica, e o ajuste das contas públicas é pré-requisito para o início de um processo de recuperação com ampliação do emprego e retomada do crescimento econômico. O problema fiscal não é exclusivo ao governo federal, muito pelo contrário, já que estados e municípios também estão à beira da insolvência, tendo como agravante o fato de que centenas deles já estão descumprindo os limites impostos pela LRF, ou seja, além de dos riscos fiscais, há riscos político-institucionais. Por fim, o trabalho também destaca a necessidade de enfrentar a reforma da Previdência, tanto pública quanto privada, com vistas à sustentabilidade atuarial e das contas públicas.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada na pesquisa envolve, quanto aos objetivos, pesquisa descritiva, pois se baseia na descrição de determinadas características de uma população ou fenômeno, estabelecendo relações entre as variáveis (GIL, 2002). Neste sentido, a proposta deste trabalho consiste em analisar as características das contas públicas brasileiras, estabelecendo relações entre seus gastos e receitas de impostos para explicar o déficit observado no país no período recente, ou seja, de 2015 em diante.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é qualitativa. Segundo Gil (2002), tal abordagem envolve a ausência de tratamento estatístico dos dados. No caso deste artigo, são levantados os números dos principais gastos públicos federais e dos impostos arrecadados no Brasil para elaboração de tabelas e gráficos em uma análise descritiva do comportamento dos dados.

Quanto aos procedimentos técnicos de coleta e análise dos dados, a pesquisa se caracteriza como bibliográfica. Para Gil (2002), a pesquisa bibliográfica envolve a explicação de um problema com base em contribuições teóricas já publicadas em outras obras. A coleta dos dados sobre os gastos, impostos e o déficit brasileiro será documental, realizada nos sites do Banco Central do Brasil e do banco de dados do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (IPEADATA), dentre outras fontes.

Por fim, cabe justificar que o artigo se concentra na análise de dados para o período que compreende os anos de 2010 a 2018. Este período é relevante, pois envolve uma mudança na trajetória dos resultados fiscais brasileiros, que passa de uma condição superavitária (de 2010 até 2013), ou seja, de excesso de receitas em relação aos gastos, para um resultado de déficit

nos resultados primários, os quais são verificados a partir de 2014, conforme Souza Junior et al. (2019).

4. ANÁLISE DESCRITIVA DOS RESULTADOS DAS CONTAS PÚBLICAS FEDERAIS NO BRASIL NO PERÍODO RECENTE

Esta seção tem como objetivo apresentar alguns dos principais dados referentes às contas públicas do governo federal brasileiro, com ênfase no período de 2010 a 2018, a fim de ressaltar a evolução da arrecadação, dos gastos e do déficit fiscal recente.⁴

A Tabela 1 ilustra os dados de arrecadação bruta das receitas federais entre 2010 e 2018 e o Gráfico 1 apresenta a taxa de crescimento anual do total arrecadado no referido período, respectivamente.

Os dados da Tabela 1 indicam que o total arrecadado de impostos federais no Brasil superou a casa de 1 trilhão de reais desde 2012, atingindo quase 1,5 trilhão de reais em 2018, constituindo um montante bastante significativo considerando o contexto de baixo crescimento do emprego e da renda no Brasil, especialmente nos 5 últimos anos.⁵ Além disso, observa-se que o Imposto de Renda (IR) representou a principal fonte de arrecadação federal com participação média de 26,3% no total arrecadado no período, seguido pela Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), com participação média de 16,5%.

Tabela 1: Arrecadação bruta das receitas federais – regime de competência (em R\$ mil)

Ano	COFINS	CSLL	IR	PIS/PASEP	CIDE	IPi	TOTAL
2010	139.689,6	45.928,3	208.201,3	40.547,7	7.738,2	39.990,5	826.519
2011	158.078,6	58.127,1	249.818,4	41.844,1	8.924,1	46.917,9	969.892,1
2012	174.470	57.514	264.146	46.217	2.736,1	45.927,4	1.029.260
2013	190.624,6	63.114,2	287.855,6	50.126,9	34,8	47.101,1	1.138.326
2014	194.623,6	65.554	304.454,3	51.945,9	13,8	50.712,8	1.187.951
2015	201.672,5	61.381,6	322.100,9	53.781,3	3.312,2	49.266,4	1.221.546
2016	204.364,4	67.910,4	364.465,3	54.351,7	5.700,1	44.954,1	1.289.978
2017	218.857,6	69.248,2	359.697,7	58.476,4	5.789,5	48.474,4	1.342.408
2018	242.313,9	78.857,2	390.834,4	64.534,9	3.909,7	54.605,9	1.457.114

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEADATA.

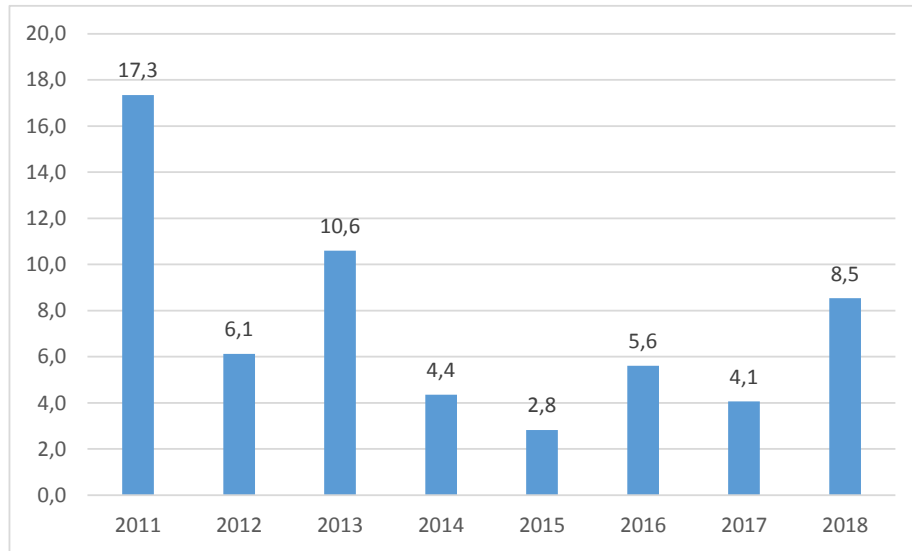
Em complemento, os dados do Gráfico 1 sinalizam que, embora tenha ocorrido aumento da arrecadação total de impostos federais em termos brutos ao longo do período analisado, houve uma desaceleração na arrecadação obtida, com taxas anuais de crescimento relativamente

⁴ O presente artigo não tem a intenção de discutir os resultados das contas públicas estaduais e municipais.

⁵ Segundo dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil, os impostos e contribuições federais corresponderam a aproximadamente 68% de todos os impostos arrecadados no país (incluindo os estaduais e municipais) no período de 2012 a 2017.

menores a partir de 2014 (quando comparadas às do início da década de 2010), em virtude do contexto recessivo instaurado na economia brasileira nos últimos anos. Apesar disso, nota-se uma recuperação do aumento da arrecadação bruta de impostos em 2018.

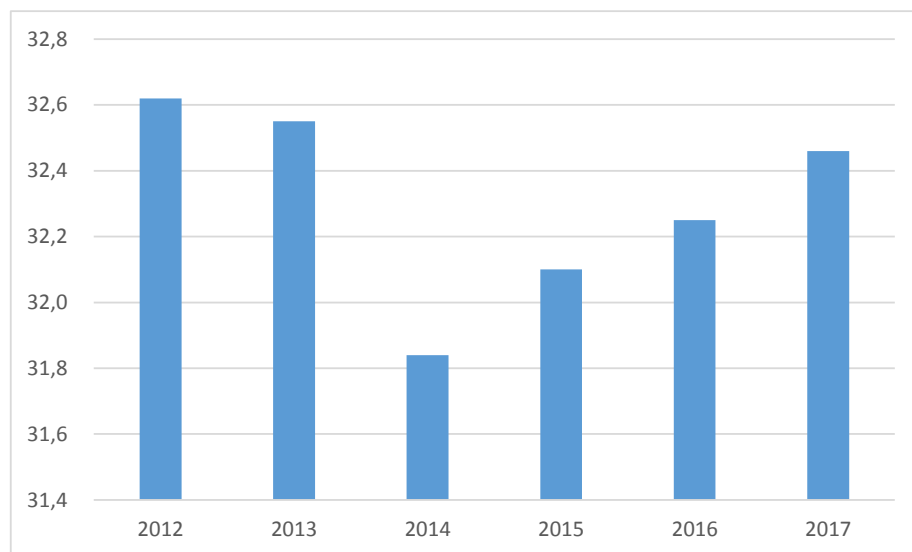
Gráfico 1: Taxa de crescimento anual das arrecadações brutas federais (em %)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEADATA.

O Gráfico 2, na sequência, exibe a evolução da carga tributária bruta brasileira no período de 2012 a 2017. Nota-se que, no Brasil, a carga tributária é bastante elevada, atingindo na média do período, cerca de 32,5% do PIB brasileiro.

Gráfico 2: Carga tributária bruta no Brasil (em % do PIB)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Por outro lado, a Tabela 2 mostra as despesas do governo central total e por tipo de gasto no período de 2013 a 2018. Verifica-se que ao longo dos últimos 5 anos, as despesas do governo central foram crescentes, atingindo 1,3 trilhões de reais em 2018. Dessas despesas, o principal gasto do governo central foi a Previdência Social, que correspondeu a 40,4% das despesas totais na média do período 2013 a 2018, seguido por pessoal e encargos, com média de 21,5%. Tais rubricas somadas corresponderam a 13% do PIB brasileiro em 2018, segundo dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil (8,6% da Previdência Social e 4,4% de pessoal e encargos).

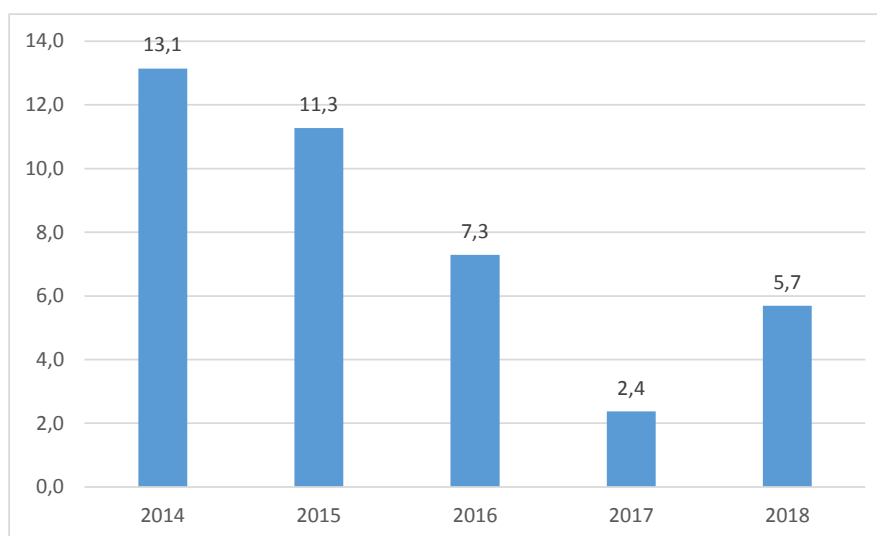
Tabela 2: Despesas do Governo Central – fluxos acumulados em 12 meses (em R\$ milhões)

Ano	Despesas Obrigatórias						Despesas sujeitas à Programação Financeira	Total
	Previdência Social	Pessoal e Encargos	Seg. Desemprego	LOAS	Subsídios e Subvenções	Demais		
2013	357003,1	205152,9	44235,52	33943,6	5949,3	57976,3	220668,4	924929,1
2014	394201,2	222375,4	53874,85	38557,8	4345,7	74007,2	259132,8	1046495
2015	436090,1	238499	47494,6	42538,4	53506,9	104833	241500,3	1164462
2016	507871,3	257871,8	56013,76	48990,1	23327,6	84622,3	270696,3	1249393
2017	557234,8	284041,1	54508,07	53744,2	18657,1	70341,5	240481	1279008
2018	586378,8	298020,9	53553,32	56156,1	15332,8	76295,8	266019,01	1351757

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

O Gráfico 3 ilustra a taxa de crescimento anual das despesas totais do governo central entre 2014 e 2018.

Gráfico 3: Taxa de crescimento anual das despesas totais do governo central (em %)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Observa-se o aumento significativo dos gastos federais em 2014 (13,1%), fruto da política fiscal expansionista do Governo Dilma e também do aumento do gasto previdenciário com o envelhecimento populacional. No período mais recente, os gastos passaram a lidar com taxas menores de crescimento em virtude da Emenda Constitucional (EC) 95 (Lei do Teto dos Gastos), contudo, conforme exposto por Cota (2017) e Souza Junior et al. (2019), a elevação dos gastos com a Previdência e pessoal, que são itens obrigatórios, dificultam o controle do resultado fiscal pelo lado da despesa. Além disso, verifica-se que a taxa média de crescimento das despesas (8%) ultrapassa a taxa média de crescimento das arrecadações totais (5,1%) no período entre 2014 a 2018.

Quando os gastos superam as receitas obtidas com os impostos, o governo apresenta déficit em suas contas. Deste modo, a Tabela 3 destaca os resultados das Necessidades de Financiamento do Setor Público Federal (NFSP) – conceitos primário e nominal – no período de 2003 a 2018, as quais refletem o tamanho real do déficit público brasileiro. As NFSP no conceito primário são calculadas por meio da diferença entre arrecadação e gastos. Ao acrescentar a essa conta os juros da dívida pública, encontra-se o indicador no conceito nominal. Deste modo, valores negativos para as NFSP indicam uma situação superavitária (arrecadação maior do que os gastos), enquanto valores positivos indicam déficit nas contas públicas.

Tabela 3: Necessidades de Financiamento do Setor Público no Brasil

Ano	NFSP - nominal R\$ (milhões)	NFSP - nominal (% PIB)	NFSP - primário R\$ (milhões)	NFSP - primário (% PIB)
2003	89.004	5,18	-55.591	-3,24
2004	56.306	2,88	-72.218	-3,69
2005	76.808	3,54	-81.286	-3,74
2006	86.010	3,57	-75.915	-3,15
2007	74.461	2,74	-88.078	-3,24
2008	61.927	1,99	-103.584	-3,33
2009	106.242	3,19	-64.769	-1,94
2010	93.673	2,41	-101.696	-2,62
2011	107.963	2,47	-128.710	-2,94
2012	108.912	2,26	-104.951	-2,18
2013	157.550	2,96	-91.306	-1,71
2014	343.916	5,95	32.536	0,56
2015	613.035	10,22	111.249	1,86
2016	562.815	8,98	155.791	2,49
2017	511.408	7,80	110.583	1,69
2018	487.442	7,14	108.258	1,59

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB.

Os dados da Tabela 3 revelam a deterioração das contas públicas federais a partir de 2014, sobretudo nas NFSP no conceito primário. Isso reflete o aumento dos gastos de modo

superior às arrecadações no Brasil em virtude da política fiscal expansionista do Governo Dilma, que reverteu a trajetória dos expressivos superávits primários obtidos no país até 2013, da ordem de 88 bilhões de reais em média, equivalente a 3% do PIB em média (de 2003 a 2013). Após 2014, nota-se a obtenção de déficits primários crescentes (média de 103 bilhões de reais entre 2014 e 2018, ou de 1,6% do PIB). No entanto, conforme observa Souza Junior et al. (2019), após a aprovação da EC 95, de 2016, que estabeleceu um teto em termos reais para as despesas primárias do governo federal, os *deficit* primários começaram a recuar.

Quando se verifica os resultados das NFSP no conceito nominal, nota-se que a situação é ainda mais grave, visto que tal conceito considera o pagamento de juros do endividamento no período anterior. Neste caso, o indicador se mostra deficitário em todo o período de 2003 a 2018. Contudo, há um agravamento dos resultados após 2014, que atingem o patamar de 8% do PIB, em função da não obtenção dos saldos primários para abater o déficit nominal. Tais resultados levaram o Governo Temer a propor a Lei de Teto dos Gastos (PEC 244/EC 95) em 2015 a fim de evitar o agravamento desses números e a consequente insolvência do governo brasileiro.

A Tabela 4 evidencia a composição das NFSP no conceito primário conforme os principais componentes dos gastos públicos em Governo Federal e Banco Central, Governos Estaduais e Municipais, Empresas Estatais e Previdência Social de 2010 a 2018.

Tabela 4: Composição das Necessidades de Financiamento do Setor Público Conceito Primário – final de período (em % do PIB)

Data	NFSP - Governo Federal e Banco Central	NFSP - Estados e municípios	NFSP - Empresas estatais	NFSP - INSS
dez/10	-2,03	-0,53	-0,06	1,1
dez/11	-2,13	-0,75	-0,06	0,81
dez/12	-1,79	-0,45	0,05	0,85
dez/13	-1,41	-0,31	0,01	0,94
dez/14	0,35	0,13	0,07	0,98
dez/15	1,95	-0,16	0,07	1,43
dez/16	2,54	-0,07	0,02	2,39
dez/17	1,81	-0,11	-0,01	2,78
dez/18	1,7	-0,05	-0,06	2,86

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB.

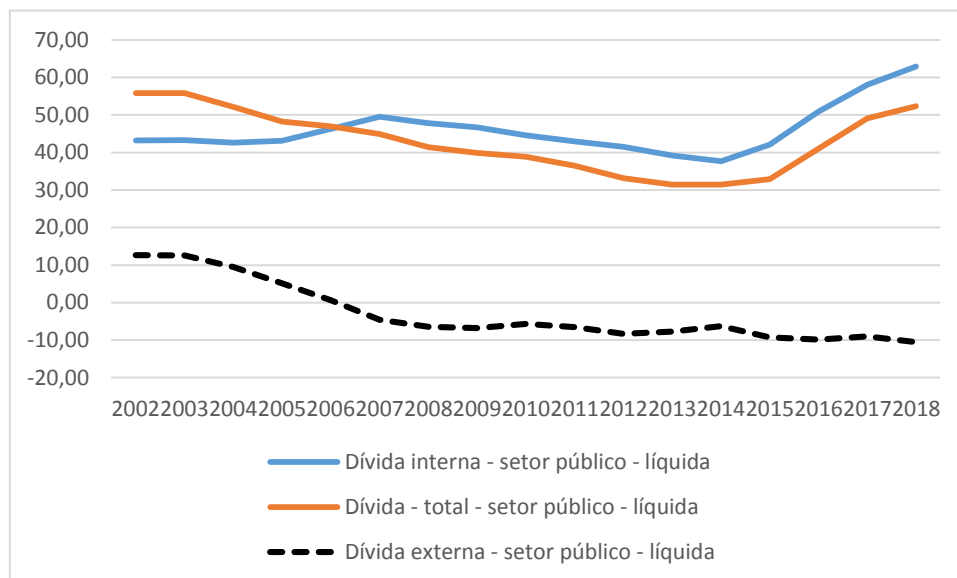
É possível notar que os maiores responsáveis pelos déficits públicos no Brasil no período recente foram os gastos com Governo Federal e Banco Central e Previdência Social. No primeiro tipo de gasto, nota-se a reversão do superávit obtido até 2013 para resultados deficitários após este ano. No caso da Previdência, os déficits foram persistentes em todo o

período (média de 1,6% do PIB entre 2010 e 2018), e apresentaram trajetória de crescimento, o que sinaliza o agravamento do problema dos gastos previdenciários no Brasil decorrentes do envelhecimento populacional e da ausência de critérios mais firmes para a aposentadoria, como a ausência de regras quanto à idade mínima.

De outro lado, as NFSP com estados e municípios foram superavitárias no período, mas corresponderam a menos de 1% do PIB brasileiro. As NFSP com as empresas estatais apresentaram déficit entre 2012 e 2016, explicado em boa parte pela deterioração dos resultados da Petrobras decorrentes da corrupção desvendada pela Operação Lava Jato. Contudo o peso das empresas estatais nos resultados fiscais foi inferior a 0,1% do PIB.

O Gráfico 4 ilustra a evolução dos indicadores de dívida líquida do setor público brasileiro, quais sejam: dívida total, externa e interna (% do PIB), entre os anos de 2002 a 2018. Este indicador consolida o endividamento líquido do setor público não-financeiro e do Banco Central do Brasil junto ao sistema financeiro (público e privado), setor privado não-financeiro e resto do mundo.

Gráfico 4: Dívida líquida do setor público (em % do PIB)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB.

Observa-se uma trajetória decrescente do indicador de endividamento brasileiro de 2002 até 2014, resultado das boas condições econômicas do país na primeira metade da década de 2000, marcadas pelo controle inflacionário, crescimento do PIB, com queda do desemprego e elevação do rendimento real (especialmente do salário mínimo) durante o primeiro e o segundo

Governo Lula. A abundância de capitais internacionais e a elevação do grau de investimento dos ativos brasileiros também contribuíram para a redução da taxa de juros ao longo do tempo no país. Além disso, a obtenção de superávits primários naquele período possibilitou a geração de saldos para o pagamento dos juros nominais, reduzindo o endividamento. Por fim, cabe ressaltar o pagamento da dívida externa brasileira em 2006, a partir de quando o país se tornou um prestador de recursos (credor) no mercado externo. Por isso, tal indicador se torna negativo a partir de 2006.

No entanto, a partir de 2014, há uma reversão dessa trajetória, de forma que a razão Dívida Pública Total/PIB se torna crescente, atingindo 52,4% em 2018. O principal motivo para esse resultado foi o aumento da dívida interna, que atinge 63% naquele ano, o que ocorreu devido ao aumento dos gastos relativamente às arrecadações e a consequente geração de déficits primários decorrente da política fiscal expansionista promovida ao longo do Governo Dilma.

A evolução negativa dos indicadores acima analisados torna preocupante a situação das contas públicas brasileiras, visto que sinaliza para o mercado o comprometimento cada vez maior do PIB com o pagamento da dívida. Deste modo, os agentes econômicos podem ficar receosos em adquirir os títulos públicos federais, dificultando a obtenção de recursos para o financiamento dos déficits recorrentes. Em última instância, este processo pode levar as autoridades monetárias a recorrerem aos empréstimos do FMI para saldar a dívida com os credores, o que, em contrapartida, conduz à perda de autonomia da execução de políticas econômicas no país. Em última instância, as opções alternativas são ou o país declarar moratória (ou seja, o não pagamento da dívida) ou emitir moeda, mas as consequências dessas ações são a total perda de credibilidade do mercado na economia e/ou a elevação da inflação, respectivamente, o que torna tais opções totalmente impensáveis de serem adotadas no cenário econômico.

Levando em conta a condição de déficit público e de elevação da razão Dívida Pública/PIB no período recente, faz necessário o debate sobre o ajuste das contas públicas brasileiras. Tais discussões serão apontadas na próxima seção deste artigo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados levantados na seção anterior deste artigo sinalizam que a condição fiscal brasileira merece grande atenção das autoridades governamentais. Neste sentido, para além do Teto dos Gastos (EC 95) impostos pelo Governo Temer, em 2019, o Governo Bolsonaro apresentou uma proposta de reforma da Previdência Social, cujo objetivo consiste em

estabelecer regras mais rígidas para a aposentadoria, como a imposição de idade mínima, e, com isso, economizar despesas no valor de 800 bilhões de reais em 10 anos.

Sobre o Teto dos Gastos, Souza Junior et al. (2019) aponta que o cumprimento desse teto vem permitindo corrigir aos poucos os desequilíbrios nas contas públicas e manter a credibilidade da política fiscal, apesar de a dívida pública continuar em elevação. Segundo os autores, propostas sugerindo a flexibilização do teto, ainda que partindo da constatação correta de que, segundo as regras atuais, seu cumprimento poderá se tornar inviável devido ao aumento das despesas obrigatórias e à redução do espaço fiscal para despesas primárias discricionárias, ignoram os efeitos negativos que a medida poderia ter sobre as expectativas dos agentes de mercado e sobre a própria trajetória de redução dos juros. Além disso, novas reformas econômicas podem atenuar o crescimento das despesas obrigatórias, ampliando o espaço para as despesas discricionárias.

Uma crítica recorrente para a EC 95 reflete o fato de que, diante do limite para o aumento das despesas primárias, esses gastos obrigatórios crescentes, principalmente com Previdência e Pessoal, são acomodados pela redução da parcela discricionária, comprometendo funções importantes do governo ao forçar a redução das despesas discricionárias de custeio e, principalmente, de investimentos. Além disso, há uma pressão sobre os gastos obrigatórios com saúde e educação.

Cabe ressaltar que algumas propostas defendem a flexibilização do teto de gastos e do aumento das despesas em geral, baseando-se na hipótese de que essas medidas tendem a estimular a demanda agregada, reduzindo o impacto negativo sobre o déficit por meio do aumento da arrecadação com o aumento da atividade econômica. No entanto, Souza Júnior et al. (2019) apontam que tal flexibilização, apenas três anos após sua adoção, tenderia a reduzir a credibilidade da estratégia de ajuste gradual, mesmo que acompanhada por novas regras.

Neste sentido, os autores supracitados assinalam que, em vez de abandonar a regra do teto ou criar exceções a ela (por exemplo, excluindo os investimentos públicos do conjunto de gastos sujeitos ao teto), existe a alternativa de tentar reduzir o ritmo de crescimento das despesas obrigatórias. Esse foi o principal motivo para a proposta de reforma da Previdência. Seus efeitos, contudo, tendem a se manifestar apenas gradualmente, e medidas adicionais parecem necessárias para assegurar que os atuais déficits primários se converterão em superávits num horizonte não muito distante, impedindo um crescimento muito rápido da dívida pública.

No que diz respeito à reforma da Previdência, a PEC 6/2019 da Presidência da República foi apresentada ao Congresso em fevereiro de 2019 e tramitou durante oito meses até a sua promulgação em novembro de 2019. A principal medida da reforma da Previdência é a fixação

de uma idade mínima (65 anos para homens e 62 anos para mulheres) para a aposentadoria. O texto também estabelece o valor da aposentadoria a partir da média de todos os salários (em vez de permitir a exclusão das 20% menores contribuições), eleva alíquotas de contribuição para quem ganha acima do teto do INSS (atualmente em R\$ 5.839,00) e determina regras de transição para os trabalhadores em atividade. Cumprida a regra de idade, a aposentadoria será de 60% do valor recebido com o mínimo de 15 anos de contribuição. Cada ano a mais de trabalho eleva o benefício em dois pontos percentuais, chegando a 100% para mulheres com 35 anos de contribuição e 40 anos para homens (AGÊNCIA SENADO, 2019).

Outras hipóteses também vêm sendo discutidas no sentido de reduzir o ritmo de crescimento das despesas obrigatórias. Conforme Rodrigues (2019), uma possibilidade a ser discutida é a realização de uma Reforma Administrativa, cuja proposta começa a ser delineada pelo Governo Bolsonaro, visando reduzir os gastos com pessoal por meio da suspensão temporária de contratação de pessoal, redução do salário inicial e aumento do tempo para progressão na carreira do funcionalismo público federal. No entanto, de acordo com Batista (2019), juízes, procuradores e parlamentares devem ficar de fora, pelo menos num primeiro momento, da reforma administrativa que o governo deve encaminhar ao Congresso. A razão é que, de acordo com a Constituição, o Executivo não pode tratar de questões que envolvam prerrogativas ou benefícios dos membros dos demais Poderes. Somente o Congresso Nacional, a Procuradoria-Geral da República (PGR) e o Supremo Tribunal Federal (STF) podem cuidar do assunto, em suas respectivas carreiras. Portanto, dessa forma, estão fora do alcance da reforma questões como a redução de férias de 60 dias para 30 dias, auxílio-moradia, ressarcimentos de vantagens retroativas ou extinção de adicionais que aumentam os ganhos mensais daquelas categorias, as quais correspondem aos salários mais altos do funcionalismo federal.

Em síntese, embora a necessidade de reformas no contexto fiscal brasileiro seja evidente, a realização da política fiscal é muito difícil e morosa, dada a necessidade de qualquer mudança ter que passar pela discussão e aprovação do Congresso Nacional e de outras esferas políticas. Neste sentido, a maior crítica que se pode fazer a essa situação é a de que, na maioria das vezes, há um desvio das propostas de seus objetivos iniciais (que deveriam focar na redução das despesas) em função da busca pela manutenção dos interesses particulares e privilégios aos que podem afetar o processo decisório, cabendo o custo do ajuste quase que unicamente à população brasileira, especialmente a de baixa renda.

6. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Congresso promulga reforma da Previdência nesta terça-feira.** Senado Notícias. 08/11/2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/08/congresso-promulga-reforma-da-previdencia-nesta-terca-feira>. Acesso em: 09 nov. 2019.

ALESSI, Gil. Entenda o que é a PEC 241 (ou 55) e como ela pode afetar sua vida. **El País.** São Paulo, 13 dez., 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/10/politica/1476125574_221053.html. Acesso em: 16 nov. 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Economia e Finanças.** Séries temporais. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SERIESTEMPORAIS>. Acesso em: 21 nov. 2018.

BATISTA, Vera. **Juízes, procuradores e parlamentares ficam fora da reforma administrativa.** Economia. Correio Braziliense. 09/11/2019. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/11/09/internas_economia.805004/juizes-procuradores-e-parlamentares-ficam-fora-da-reforma-administrat.shtml. Acesso em 09 nov. 2019.

COTA, Rodrigo Toledo Cabral. **Uma imersão nas contas públicas brasileiras.** Texto para Discussão Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (IPEA), Brasília, Abril, 2017.

FIRJAN. **Contas Públicas no Brasil:** análise e proposta de ajuste. Maio/2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa.** 4ª. ed. São Paulo: Altas, 2002. 159 p.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea.** 7ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

HARTMANN, Maurício André. **Carga Tributária e Custos de Conformidade Fiscal:** uma análise comparativa entre Brasil e México. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (MBA Controladoria e Finanças) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2018.

MENDES, Judas Tadeu Grassi. **Economia:** fundamentos e aplicações. 2ª. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

INSTITUTO DE ECONOMIA APLICADA. **Macroeconômico.** Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em 21 nov. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2019. Disponível em: [IBGE | Portal do IBGE | IBGE](https://www.ibge.gov.br/portal-do-ibge). Acesso em 21 nov. 2019.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia.** São Paulo: Thompson Learning Ed. 2010.

RODRIGUES, Eduardo. **Mansueto: Mesmo com reforma gastos com Previdência ainda crescerão.** Economia UOL. 24/10/2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/10/24/mansueto-mesmo-com-reforma-gastos-com-previdencia-ainda-cresceroa.htm>. Acesso em 08/11/2019.

SACHSIDA, Adolfo. **Tributação no Brasil:** estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos. Brasília: Ipea, 2017.

SOUZA JÚNIOR, José Ronaldo de C.; Levy, Paulo Mansur; Martins, Felipe dos Santos; BACA, Adriana Cabrera; SANTOS, Francisco Eduardo de L. A. A Política Fiscal e o teto dos

gastos públicos. **Carta de Conjuntura**. IPEA, n. 44, 3º. trimestre de 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190926_nt_a_politica_fiscal_e_o_teto_dos_gastos_publicos.pdf. Acesso em: 24 out. 2019.

ULHÔA, Wander Marcondes Moreira. O *modus operandi* do Regime Fiscal Brasileiro. **Revista Economia-Ensaio**, Uberlândia, 32(2): 39-67, jan./jun. 2018.

WONG, L. R.; CARVALHO, J. A. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-26, jan./jun. 2006.