



1º Trimestre

2017

34

CONJUNTURA

CARTA DE

Governo Federal
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Carlos Roberto Paiva da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Finanças Públicas

Paulo Mansur Levy¹

SUMÁRIO

Em 2016, houve piora do desempenho fiscal do setor público consolidado quando mensurado pelo resultado primário: o *déficit* primário passou de 1,9% do PIB para 2,5% do PIB. No conceito nominal, o *déficit* caiu de 10,3% do PIB para 9% do PIB. Essa piora refletiu-se em aumento da dívida pública: no conceito “dívida bruta do governo geral”, ela passou de 65,5% do PIB para 69,5% do PIB; no conceito “dívida líquida do setor público consolidado”, o aumento foi de 35,6% do PIB para 45,9% do PIB. No primeiro bimestre de 2017, houve melhora do resultado primário do setor público consolidado: o *superávit* primário, típico dos meses iniciais do ano, passou de 0,5% do PIB para 1,3% do PIB. No caso do governo federal, atribui-se esta melhora, em parte, a redução de restos a pagar ocorrida em 2016.

A análise dos dados “acima da linha” – isto é, com base no comportamento de receitas e despesas – revela, para o governo federal, forte queda de arrecadação em 2016, parcialmente compensada pelas receitas não administradas (concessões) e não recorrentes (impostos e multas incidentes sobre a repatriação de recursos mantidos no exterior). As despesas primárias caíram 1,2% em termos reais, mas as despesas previdenciárias cresceram 7,2% em 2016. No primeiro bimestre de 2017, houve recuperação real na arrecadação administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB), principalmente do Imposto de Renda (IR). As despesas caíram fortemente, mas a folha de pessoal e de inativos cresceu 7% ante o primeiro bimestre de 2016.

Para os estados e municípios, a análise “acima da linha” revela forte queda real (8,2%) da arrecadação de ICMS em 2016, e uma queda real de 3% na despesa primária total, com destaque para redução de 19,4% nos investimentos.

¹ Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea. E-mail: <paulo.levy@ipea.gov.br>.

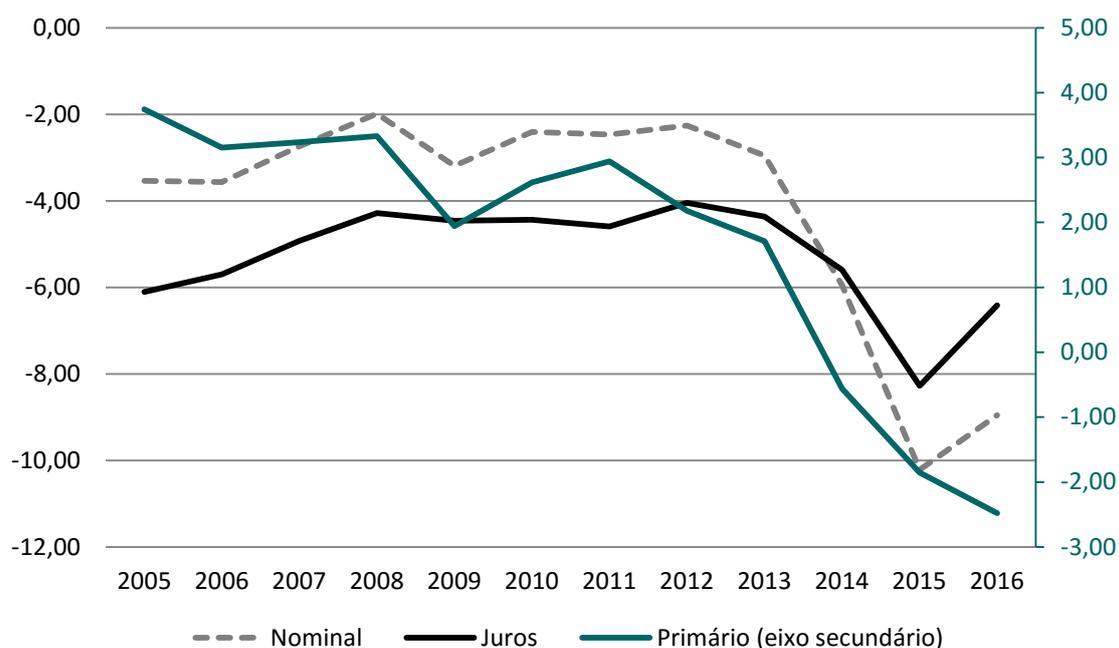
POLÍTICA FISCAL

A solução da questão fiscal encontra-se no centro dos desafios com os quais se defronta a economia brasileira em seu esforço para fazer voltar a crescer a renda *per capita* e melhorar as condições de vida da maior parte da população. Os elevados *déficits* dos dois últimos anos são uma expressão clara do tamanho desse desafio, refletindo o efeito acumulado dos desequilíbrios e das distorções na gestão das contas públicas no período recente até 2015.

O *déficit* nominal do setor público no ano passado foi de 9% do PIB. Apesar de elevado, representou uma queda de 1,3 ponto percentual (p.p.) do PIB em relação ao resultado de 2015. Essa queda do *déficit* nominal, contudo, ocorreu apenas devido à redução do peso dos juros nominais que incidem sobre a dívida pública, que passaram de 8,4% do PIB em 2015 para 6,5% do PIB em 2016, ou seja, uma queda de quase 2 p.p. do PIB. A deterioração do *déficit* primário entre os dois anos, de 1,9% do PIB em 2015 para 2,5% do PIB em 2016, impediu que a redução do *déficit* nominal fosse ainda maior (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1

Evolução do Resultado do Governo Federal - % PIB



Fonte: BCB.

Elaboração: Grupo de Conjuntura/Dimac/Ipea.

A redução dos juros incidentes sobre a dívida pública, por seu turno, refletiu principalmente o efeito da valorização cambial (de cerca de 17%) sobre o estoque de operações de *swap* do Banco Central, revertendo parcialmente o forte impacto negativo registrado em 2015 (quando ocorreu desvalorização de 47%). Em 2015, as perdas com operações de *swap* foram de cerca de R\$ 90 bilhões (1,5% do PIB); em 2016, ao contrário, houve ganho de R\$ 76 bilhões (1,2% do PIB).

O *déficit* primário do setor público consolidado em 2016 foi inteiramente explicado pelo *déficit* do governo central (governo federal + Banco Central), de 2,5% do PIB. Os governos subnacionais apresentaram virtual equilíbrio (*superávit* de 0,07% do PIB) e as estatais (federais e estaduais), um ligeiro *déficit* (0,02% do PIB). Em relação a 2015, o *déficit* primário do governo central aumentou 0,6 p.p. do PIB, explicando toda variação no resultado do setor público consolidado. Para estados e municípios houve uma redução do *superávit* primário enquanto para as estatais houve redução no *déficit* – com as variações praticamente se compensando entre si. (Tabela 1)

TABELA 1

Resultado do Setor Público – (% PIB)

Ano	Nominal			Juros			Primário		
	Federal	Estadual	Estatais	Federal	Estadual	Estatais	Federal	Estadual	Estatais
2005	-3.38	-0.25	0.09	-5.94	-0.25	0.09	2.57	0.98	0.19
2006	-3.09	-0.69	0.21	-5.22	-0.69	0.21	2.13	0.82	0.20
2007	-2.19	-0.47	-0.08	-4.38	-0.47	-0.08	2.19	1.10	-0.05
2008	-0.80	-1.13	-0.06	-3.09	-1.13	-0.06	2.29	0.98	0.05
2009	-3.22	0.06	-0.03	-4.49	0.06	-0.03	1.27	0.63	0.04
2010	-1.18	-1.23	0.00	-3.20	-1.23	0.00	2.03	0.53	0.06
2011	-2.00	-0.46	-0.01	-4.13	-0.46	-0.01	2.13	0.75	0.06
2012	-1.27	-0.88	-0.11	-3.06	-0.88	-0.11	1.79	0.45	-0.05
2013	-2.07	-0.82	-0.06	-3.49	-0.82	-0.06	1.41	0.31	-0.01
2014	-4.70	-1.12	-0.13	-4.34	-1.12	-0.13	-0.35	-0.13	-0.07
2015	-8.56	-1.48	-0.17	-6.62	-1.48	-0.17	-1.94	0.16	-0.07
2016	-7.60	-1.25	-0.10	-5.06	-1.25	-0.10	-2.54	0.07	-0.02

Fonte: BCB

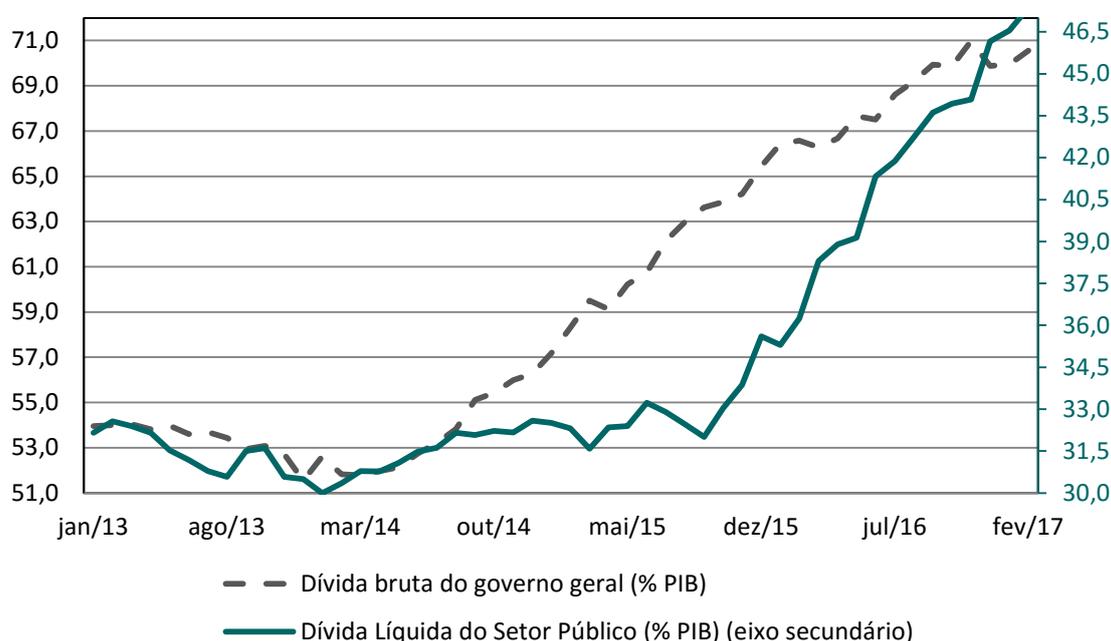
Elaboração: Grupo de Conjuntura/Dimac/Ipea.

A deterioração da situação fiscal em 2016 – não obstante os esforços de contenção de gastos e o recurso a receitas extraordinárias, como comentado em mais detalhes a seguir – resultou em forte aumento da dívida do setor público consolidado.

No conceito “dívida líquida”, passou-se de 35,6% para 45,9% do PIB. No conceito “dívida bruta” – que inclui as dívidas do governo federal e de estados e municípios, mas não de suas estatais, e as operações compromissadas com títulos públicos do Banco Central – o aumento foi um pouco mais modesto, de 65,5% para 69,5% do PIB. (Gráfico 2)

GRÁFICO 2

Evolução da Dívida Bruta do Governo Geral e da Dívida Líquida do Setor Público (% PIB).



Fonte: BCB.

Elaboração: Grupo de Conjuntura/Dimac/Ipea.

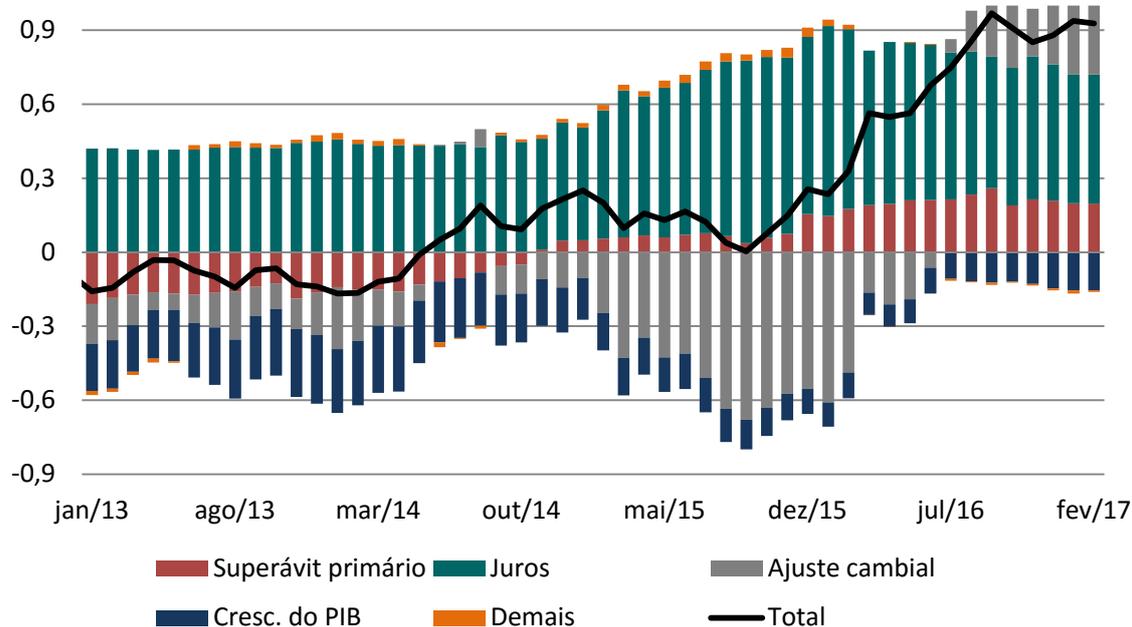
A comparação dos dois conceitos de dívida como proporção do PIB coloca em evidência a dinâmica diferenciada de seus determinantes. A dívida líquida cresceu 10 p.p do PIB em 2016. O principal fator para explicar esse crescimento foram os juros incidentes sobre a dívida pública (6,5 p.p.), seguidos pelo efeito líquido do câmbio (3,2 p.p.). Como mencionado anteriormente, em 2016 houve apreciação da taxa de câmbio, o que reduz o valor em reais das reservas internacionais e, portanto, aumenta a dívida líquida. Para efeito de comparação, o ajuste cambial em 2015, devido à forte desvalorização, contribuiu com -6,4 p.p. do PIB para a variação da dívida líquida – que, apesar disso, aumentou 3 p.p. do PIB devido ao elevado *déficit* nominal, de 10% do

PIB, registrado naquele ano. Tanto em 2015 quanto em 2016, a retração do PIB (-3,8% e -3,6%, respectivamente) contribuiu para o aumento da relação dívida líquida/PIB: -1,2 p.p. em 2015 e -1,8 p.p. em 2016. (Gráfico 3)

Em 2016, o *déficit* primário contribuiu com 2,5 p.p. do PIB para o aumento da dívida líquida – crescendo em relação aos 0,6 p.p. de 2014 e 1,9 p.p. do PIB de 2015. Como visto, os *déficits* primários crescentes refletiram principalmente o comportamento das contas do governo central, enquanto estados e municípios caracterizaram-se por manterem seus resultados primários numa trajetória de queda suave dos *superávits* em nível agregado. A seguir, discutem-se os determinantes “acima da linha” desses desempenhos – isto é, pela comparação de receitas e despesas –, inicialmente para o governo federal, depois para estados e municípios. Em relação ao primeiro, destacam-se a forte redução da arrecadação, o recurso a receitas extraordinárias e os fatores que levaram ao aumento dos gastos, em alguns casos com efeitos apenas temporários, como os que envolvem a regularização de “restos a pagar” ao longo de 2016.

GRÁFICO 3

Fatores condicionantes da Dívida Líquida do setor público consolidado – (%PIB).



Fonte: BCB.

Elaboração: Grupo de Conjuntura/Dimac/Ipea.

No caso de estados e municípios, dá-se ênfase ao impacto da queda das receitas líquidas sobre o gasto, com a manutenção do resultado primário por força, entre outros

fatores, das cláusulas que constam dos acordos de renegociação de dívidas do final dos anos 1990 (Lei 9.496). No final de 2016 foi aprovado um novo esquema de pagamentos associados à dívida regida pela Lei 9.496: esse acordo envolveu a suspensão dos pagamentos do serviço dessa dívida no segundo semestre do ano passado, assim como uma extensão do prazo para seu pagamento. A partir de agora, o pagamento do serviço da dívida será retomado de forma gradual, o que resultaria, tudo o mais constante, em elevação futura dos superávits primários dessa esfera de governo para uma dada trajetória da receita corrente líquida e da taxa de câmbio (que afeta o serviço da dívida externa contratada nos últimos anos).

Vale, por fim, mencionar que o desempenho fiscal para o setor público consolidado no primeiro bimestre deste ano mostrou uma melhora significativa do *superávit* primário em relação a igual período de 2016, passando de 0,5% do PIB para 1,3% do PIB. No acumulado em 12 meses, porém, ainda há uma aceleração do *déficit* primário em relação a fevereiro de 2016, de 2,1% para 2,3% do PIB.

No governo central, o resultado primário do primeiro bimestre melhorou em relação a 2016: o *déficit* passou de 0,6% do PIB para 0,2% do PIB. Como analisado a seguir, em nível do governo federal, essa melhora no início do ano parece ter se beneficiado de uma forte redução de novos “restos a pagar” ao longo de 2016. De fato, houve redução dos restos a pagar transferidos de 2016 para 2017 (R\$ 148,1 bilhões) em relação ao observado na passagem de 2015 para 2016 (R\$ 185,7 bilhões). Nos estados e municípios, o *superávit* primário aumentou, passando de 1,1% do PIB para 1,6% do PIB, enquanto nas estatais o primário ficou constante, em 0,03% do PIB.

GOVERNO FEDERAL: OS DADOS “ACIMA DA LINHA”

A meta fiscal estabelecida em meados de 2016 para o governo federal era de um *déficit* primário de R\$ 170,5 bilhões.² O *déficit* realizado foi ligeiramente inferior à meta: R\$ 156,1 bilhões. Não obstante, comparado a 2015, esse desempenho representou uma piora de R\$ 33 bilhões, ou 0,5 p.p do PIB. (Tabela 2)

A receita líquida do governo federal caiu 4,1% em termos reais em 2016, com leve desaceleração em relação a 2015, quando a queda foi de 6,4% reais. A receita total caiu menos que a líquida (3,1%), indicando que a redução foi mais acentuada nas

² A meta fixada para o governo central na LDO para 2016 era de um *superávit* primário de 0,4% do PIB (0,5% do PIB para o setor público consolidado). Diante da situação fiscal precária, em junho de 2016 essa meta foi alterada, passando a ser de um *déficit* R\$ 169 bilhões, ou 2,7% do PIB.

receitas compartilhadas. Em especial, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) mostrou redução real de 20% em 2016, mas o IR cresceu 4,2% no ano, influenciado pela arrecadação e multas associadas à repatriação de recursos mantidos no exterior, que contribuíram para uma receita bruta extra de R\$ 46,8 bilhões. Caso essa receita extraordinária fosse excluída do total, a receita do IR teria se reduzido em cerca de 10% reais. Outros componentes da arrecadação do governo federal que também apresentaram quedas reais acentuadas foram o Imposto de Importação (-25,9%), o Imposto sobre Operações de Crédito (IOF) (10,8%), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) (-7,2%), PIS-PASEP (-7,5%) e as contribuições para o INSS, que caíram 5,9%. A queda real acumulada pelas receitas do governo federal desde 2014, quando começa a atual recessão, é da ordem de 9%, algo como R\$ 136 bilhões a preços de janeiro de 2017. Nas receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB), houve crescimento daquelas relacionadas a concessões (+R\$ 16 bilhões em relação a 2015, aumento de 245%) e queda nos dividendos (-R\$ 10,3 bilhões, equivalente a uma redução de 78%) e nos *royalties* e participações especiais (-R\$ 8,3 bilhões, queda de 25%). (Tabela 3)

TABELA 2

Evolução das Receitas e Despesas do Governo Central – (em R\$ milhões de Dez 2016 e %)

Item \ Período	Valor Real			Variação (%)	
	2014	2015	2016	2014 /2015	2015 /2016
1. RECEITA TOTAL	1,481,418	1,388,871	1,345,367	-6.25%	-3.13%
1.1 Receitas Administradas pela RFB	897,046	852,727	838,763	-4.94%	-1.64%
1.2 Receitas não Administradas	175,770	147,269	140,733	-16.22%	-4.44%
1.3 Arrecadação do RGPS	408,609	388,887	366,035	-4.83%	-5.88%
2. TRANSFERÊNCIAS A EST. E MUNIC.	240,781	228,011	231,713	-5.30%	1.62%
3. RECEITA LÍQUIDA (1-2)	1,240,637	1,160,860	1,113,654	-6.43%	-4.07%
4. DESPESAS TOTAL	1,260,606	1,285,001	1,269,761	1.94%	-1.19%
4.1 Pessoal e Encargos Sociais	269,478	264,932	263,521	-1.69%	-0.53%
4.2 Outras Correntes e de Capital	384,706	375,630	354,608	-2.36%	-5.60%
4.3 Benefícios da Previdência	477,353	484,053	518,824	1.40%	7.18%
4.4 Demais Despesas	129,069	160,387	132,807	24.26%	-17.20%
5. Resultado Previdenciário	-68,743	-95,166	-152,789	38.44%	60.55%
6. RESULTADO PRIMÁRIO (34)	-19,969	-123,228	-156,107	517.1%	26.68%

Fonte: STN - Valores constantes de jan/2017

Elaboração: Grupo de Conjuntura/Dimac/Ipea

TABELA 3

Principais componentes da Receita do Governo Central – (Em R\$ milhões de Dezembro de 2016)

Item \ Período	Valor Real			Variação %	
	2014	2015	2016	2014-2015	2015-2016
RECEITA TOTAL	1,481,418	1,388,871	1,345,367	-6.2%	-3.1%
IPI	60,768	54,075	43,258	-11.0%	-20.0%
IR	346,967	335,175	349,123	-3.4%	4.2%
II	44,361	43,373	32,129	-2.2%	-25.9%
IOF	36,230	38,765	34,563	7.0%	-10.8%
COFINS	240,936	225,639	209,432	-6.3%	-7.2%
PIS-PASEP	63,717	59,611	55,161	-6.4%	-7.5%
CSLL	78,838	67,694	69,968	-14.1%	3.4%
Concessões	9,470	6,584	22,739	-30.5%	245.4%
Dividendos	23,038	13,186	2,892	-42.8%	-78.1%
Demais	577,095	544,770	526,101	-5.6%	-3.4%

Fonte: STN - Valores constantes de jan/2017

Elaboração: Grupo de Conjuntura/Dimac/Ipea

As despesas primárias do governo federal caíram 1,2% reais em 2016. Essa redução, contudo, é fruto da contabilização de gastos extraordinários em dezembro de 2015 relacionados à quitação de subsídios acumulados em anos anteriores, e que não encontraram correspondência, na mesma magnitude, em dezembro de 2016. De fato, em dezembro de 2015, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) registrou despesas de R\$ 55,6 bilhões relativas à subsídios de anos anteriores. Isso eleva artificialmente as despesas do ano-base da comparação: excluindo-se essa despesa associada à regularização de passivos em dezembro de 2015, a despesa primária do governo federal teria crescido 3,3% reais em 2016.

Por outro lado, em dezembro de 2016, dada a relativa folga em relação à meta de *déficit* primário para o ano – em parte decorrência da receita de impostos e multas relativos à repatriação –, houve um pagamento expressivo de restos a pagar herdados de anos anteriores. Essa é uma questão importante para uma correta avaliação do comportamento do resultado fiscal: restos a pagar é um fenômeno comum em finanças públicas por envolverem normalmente apenas uma defasagem temporal, em geral pequena, entre a execução da despesa e o seu pagamento. Porém, o que se observou no período recente, até 2014, foi um crescimento do valor real dos restos a pagar transferidos de um ano para outro, o que configura uma forma de financiamento de despesas que não é captada pelo Banco Central no cômputo do resultado “abaixo da linha”, e que tampouco entra nos resultados “acima da linha” na medida em que estes

são computados pelo regime de caixa. Como consequência dessa herança menor de restos a pagar, as despesas primárias totais do governo federal caíram 13,2% em termos reais em janeiro de 2017 relativamente a igual mês do ano passado.

Dentre os componentes das despesas primárias do governo federal, o maior crescimento real em 2016, de 7,2%, ocorreu nos pagamentos de benefícios previdenciários, seguido pelos benefícios assistenciais (LOAS e RMV), com aumento real de 5,9%. Vale lembrar que o salário mínimo em 2016 aumentou 11,7%, e que devido à queda da inflação em relação a 2015, de 11,3% para 6,6% segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), o valor real do salário mínimo na média de 2016 foi 2,1% maior que em 2015. Além disso, há o crescimento da população apta a requerer os benefícios previdenciários e assistenciais: em 2016, o número de benefícios aumentou 3,2% – acelerando em relação ao crescimento de 1,7% de 2015, mas semelhante à média anual de 3,4% de 2011 a 2014.

As despesas com abono salarial e seguro desemprego também tiveram crescimento real expressivo no ano passado – 8,8%, o maior dentre as diversas categorias de despesa. No entanto, essa variação embute uma alteração feita em 2015 – que transferiu o pagamento de parte do abono salarial para a primeira metade de 2016 – de modo que, no ano passado, houve o pagamento de abonos salariais que deveriam ter sido pagos no ano anterior, gerando aumento de 88% desses pagamentos. Em sentido contrário, os pagamentos de seguro desemprego, que em 2015 também passaram por alterações que tornaram mais restritivo o acesso a este benefício, caíram 9,8%, mesmo em meio a um forte aumento do desemprego.

As despesas com pessoal e encargos caíram 0,5% em termos reais em 2016, enquanto as despesas discricionárias cresceram 0,3%, após terem caído 10,9% em 2015. Os investimentos públicos federais cresceram 12,4% em 2016, depois de terem diminuído 22,3% em 2015. Em sentido contrário, as “outras despesas de custeio”, que em 2015 haviam crescido 8,0%, em 2016 caíram na mesma proporção (ver tabela 4).

TABELA 4

Principais componentes da Despesa do Governo Central – (Em R\$ milhões de dezembro de 2016)

	Valor Real			Variação %	
	2014	2015	2016	2014-2015	2015-2016
1. DESPESA TOTAL	1,260,606	1,285,001	1,269,761	1.9%	-1.2%
Pessoal e Encargos Sociais	269,478	264,932	263,521	-1.7%	-0.5%
Benefício Previdenciário	477,353	484,053	518,824	1.4%	7.2%
LOAS + PBF ¹	78,410	76,762	78,275	-2.1%	2.0%
Abono	20,109	10,053	18,894	-50.0%	87.9%
Seguro desemprego	45,112	42,750	38,543	-5.2%	-9.8%
Discricionárias (exclusive investimento e PBF)	203,917	181,752	182,244	-10.9%	0.3%
Investimentos ¹	91,494	70,538	79,317	-22.9%	12.4%
Demais	74,732	154,160	90,143	106.3%	-41.5%

Fonte: STN - Valores constantes de jan/2017

Nota 1: Valores Calculados a partir do SIGA BRASIL

Elaboração: Grupo de Conjuntura/Dimac/Ipea.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: Primeiro Bimestre de 2017

A receita administrada pela RFB cresceu 1,1% em termos reais no primeiro bimestre de 2017 relativamente a igual período de 2016. Esse desempenho refletiu exclusivamente o crescimento real na arrecadação de Imposto de Renda (+6,9%), tanto de pessoas físicas (+22,6%) quanto de pessoas jurídicas (+8,4%), e da A CSLL (+11,2%). Os demais impostos e contribuições tiveram quedas: no caso da arrecadação líquida da Previdência Social, a redução foi de 4,5%. Do ponto de vista da arrecadação total, houve ainda forte queda nas receitas não administradas pela RFB (-31,3%), com destaque para a redução das receitas de concessões, que em janeiro de 2016 haviam se beneficiado do pagamento de concessões de usinas hidrelétricas feitas no final de 2015. Como consequência, a participação das receitas não administradas na receita total caiu de 13,5% no primeiro bimestre de 2016 para 9,7% em igual período de 2017.

A despesa primária total no primeiro bimestre caiu, em termos reais, 7,9% ante o primeiro bimestre de 2016. Dentre os itens mais significativos, os destaques foram as despesas de pessoal, com crescimento de 7% real, e as do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que cresceram 6% reais. A dinâmica dos gastos da Previdência Social já foi discutida anteriormente, quando da análise do desempenho fiscal no ano de 2016. No caso das despesas de pessoal, ocorre uma inflexão em relação aos anos anteriores, em particular 2015 e 2016, anos em que essas despesas caíram em termos reais. Ao

longo de 2016, entraram em vigor aumentos salariais para categorias específicas do funcionalismo, cujo impacto nas comparações interanuais será sentido mais fortemente ao longo do primeiro semestre deste ano.

Em sentido contrário aos itens acima destacados, registra-se queda real de 21% nas demais despesas obrigatórias, em alguns casos pelo efeito inverso àquele que, em 2016, inflou os pagamentos – caso das despesas com abono salarial, comentado anteriormente. Houve ainda queda de cerca de 30% nos subsídios e subvenções, associada a menores subsídios em créditos via Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que caíram 19%, e em empréstimos associados ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), onde a queda foi de 35%. Por fim, registra-se queda de 32% nas despesas discricionárias. Pela magnitude relativa da queda, o destaque é a redução nas despesas associadas ao PAC (-73,5%), enquanto pela magnitude absoluta destacam-se as reduções nas despesas discricionárias associadas à saúde (-15,6%) e à educação (-42,5%) – em ambos os casos, excluindo-se as despesas obrigatórias.

Como consequência desses desempenhos de receitas e despesas, o *déficit* primário do primeiro bimestre, medido acima da linha, foi de R\$ 7,2 bilhões, sendo que o Tesouro apresentou *superávit* de R\$ 19,8 bilhões e a Previdência Social um *déficit* de R\$ 27 bilhões.

O ORÇAMENTO PARA 2017

O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 1º Bimestre de 2017 foi divulgado com revisões dos parâmetros que embasaram a elaboração do orçamento deste ano e com reestimativas de receitas e despesas. A previsão de crescimento para o ano foi revista de 1,6% para 0,5% e a inflação acumulada foi revista de 4,8% para 4,3%. Com isso, o crescimento do PIB nominal, que na **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** fora projetado em 8,9%, agora seria de 7%. Foram ainda revistas as trajetórias para a taxa de juros, taxa de câmbio, salário mínimo, preço do petróleo e crescimento da massa salarial.

Além da revisão de parâmetros, que afetam as estimativas de receitas e, no caso do salário mínimo, o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais, houve também reestimativa de receitas não administradas. No caso das receitas administradas, exceto

aquelas do RGPS, a redução em função do menor crescimento do PIB nominal foi de R\$ 34,1 bilhões, ou -3,9%; no caso do RGPS, a redução foi de R\$ 9,4 bilhões, ou -2,5%. Proporcionalmente, a maior revisão para baixo entre as receitas aconteceu nas não administradas, onde o ajuste para baixo foi de R\$ 11,9 bilhões, ou -7,4%.

Essa revisão das receitas nas não administradas reflete a postura mais cautelosa na estimativa de receitas de concessões, especialmente pela incerteza quanto ao cronograma de leilões nos setores de transportes e energia (-R\$ 13,2 bilhões), parcialmente compensada por revisão para cima das receitas de *royalties* e participações em decorrência da revisão para cima da estimativa do preço internacional do petróleo e da curva de produção doméstica (+R\$ 6,1 bilhões). No total, a receita de 2017 foi revista para baixo em R\$ 55,3 bilhões.

Pelo lado das despesas, houve revisões para baixo nos benefícios previdenciários (-R\$ 1,8 bilhão), em pessoal e encargos sociais (-R\$ 1,1 bilhão), e na complementação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) (-R\$ 0,9 bilhão). Em sentido contrário, foram reestimadas para cima as despesas com benefícios assistenciais (LOAS/RMV), em R\$ 2,2 bilhões; em créditos extraordinários (+R\$ 2,1 bilhões); e em subsídios, subvenções e Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) (+R\$ 3,4 bilhões). Vale notar em relação às despesas com benefícios previdenciários e pessoal e encargos que, apesar de terem tido seus valores revistos para baixo nesta primeira reprogramação financeira, ainda continuam apresentando crescimento real: de 3,7% e 3%, respectivamente. Liquidamente, as despesas previstas para 2017 cresceram R\$ 3,4 bilhões após as reestimativas.

A combinação de receitas revistas para baixo e despesas revistas ligeiramente para cima implicou em um hiato de recursos de R\$ 58,2 bilhões para cumprir a meta de *déficit* primário de R\$ 139 bilhões. Esse hiato será fechado por um contingenciamento de cerca de R\$ 42 bilhões nas despesas e por aumento de arrecadação de cerca de R\$ 12 bilhões, sendo parte derivado da tributação por IOF de operações de cooperativas de crédito, parte da reoneração de setores beneficiados com a alteração da base de tributação das contribuições previdenciárias e parte de receitas de concessão de usinas hidrelétricas que serão relicitadas, uma vez que o governo já conta com decisão judicial favorável.

TABELA 5

Resultado do Governo Central

Item	Jan-Fev 2017	Var (%) em relação a 2016
1. RECEITA TOTAL	176.558	-4,62
1.1 Receitas Administradas pela RFB	154.042	1,13
1.2 Receitas não Administradas	22.517	-31,34
2. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNIC.	43.557	5,34
3. RECEITA LÍQUIDA (1-2)	133.002	-7,49
4. DESPESAS	113.197	-15,89
4.1 Pessoal e Encargos Sociais	46.180	7,02
4.2 Outras Correntes e de Capital	67.016	-26,70
5. RESULTADO DO TESOURO (3-4)	19.805	115,65
6. RESULTADO DA PREVIDÊNCIA (6.1-6.2)	-26.964	36,91
6.1 Arrecadação Líquida INSS	55.388	-4,51
6.2 Benefícios da Previdência	82.353	5,99
7. RES. PRIM. TESOURO + PREVIDÊNCIA	-7.159	-31,89

* Valores reais de Fev. 2017 (R\$ milhões)

ESTADOS E MUNICÍPIOS – ANÁLISE “ACIMA DA LINHA”³

O exame das despesas e as receitas dos estados relativos ao exercício de 2016 – com o uso dos dados dos relatórios resumidos de execução orçamentária (RREOs) – mostra que a queda nas receitas primárias totais (-6,9%) foi consequência principalmente da redução acentuada na arrecadação (-8,2%) do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), principal tributo de competência dos estados, bem como das transferências correntes (-3,5%), aqui incluídas as de caráter obrigatório (tabela 6). Importante enfatizar que isso ocorreu mesmo com a receita extraordinária associada à repatriação de recursos de brasileiros mantidos no exterior.

As “demais receitas tributárias” (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD e taxas) apresentaram forte queda (+10,1%), a despeito do aumento de alíquotas de alguns impostos⁴.

Já com relação à despesa, o comportamento dos principais componentes dos gastos estaduais, disponíveis nos RREOs, sofreu redução generalizada, em 2016. As despesas primárias totais diminuíram 3,0% quando comparadas a 2015. A redução nos

³ Subseção elaborada por Marco Aurélio Alves de Mendonça.

⁴ O Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, aumentou a alíquota do carro *flex* em mais de 30%, passando de três para quatro por cento do valor do veículo automotor na tabela FIPE. O Estado do Ceará, por sua vez, elevou a alíquota do ITCMD. Outros estados também usaram de artifícios semelhantes.

gastos foi puxada principalmente pela queda de 2,4% nos gastos de pessoal, o que implicou economia de quase R\$ 10 bilhões; pela redução de 19,4% nos investimentos (cuja queda foi de aproximadamente R\$ 7,2 bilhões); e pelas transferências obrigatórias aos municípios (-8,3%).

TABELA 6

Aproximações da dinâmica “acima da linha” das finanças públicas estaduais construídas a partir dos dados dos RREOs deflacionados pelo IPCA (jan.-dez./2015 e 2016) - (Em R\$ bilhões)

Receitas e despesas	Até 6ºbim. 2015	Até 6ºbim. 2016	Var. Real (%)*
Receita Primária Total	780.0	726.2	(6.9)
Receita Tributaria	440.4	402.4	(8.6)
ICMS	348.6	319.9	(8.2)
Demais receitas tributárias	91.8	82.5	(10.1)
Transferências correntes	166.0	160.2	(3.5)
Demais receitas primárias	173.5	163.6	(5.8)
Despesa Primária Total	767.9	744.8	(3.0)
Pessoal e Encargos Sociais	431.6	421.3	(2.4)
Investimentos	37.1	29.9	(19.4)
Transferências Constitucionais e Legais	100.6	92.2	(8.3)
Demais despesas	198.7	201.5	1.4
Resultado Primário	12.1	-18.5	(253.2)

Fonte: RREOs dos estados.

Elaboração: Grupo de Conjuntura/Dimac/Ipea.

Nota: Não inclui o Estado de Mato Grosso do Sul, cujos dados não estão disponíveis.

Devido a seu tamanho e comportamento individual, as despesas dos estados com pessoal e encargos sociais merecem foco maior, a partir dos dados dos portais de transparência estaduais. Com os dados disponíveis em nove portais de transparência estaduais selecionados,⁵ foi possível separar as despesas de pessoal e encargos sociais entre aquelas com servidores ativos e inativos.

A tabela 7 mostra importante queda real nos gastos com salários⁶ (-5,0%), mas elevações de 2,5% nas despesas com aposentadorias e pensões, decorrente do crescimento da base de inativos e do aumento do valor real do salário mínimo na média

⁵ Essa seleção deveu-se exclusivamente à disponibilidade dos dados.

⁶ É importante ressaltar que tais resultados apresentam-se afetados pelo atraso no pagamento de salários de servidores, estratégia utilizada por alguns Estados, notadamente o Rio de Janeiro, para dar conta da crise da arrecadação.

do ano; e de 4,5% nas demais despesas, que envolvem auxílios e rubricas indenizatórias.

TABELA 7

Aproximações de despesas selecionadas dos estados construídas a partir dos dados dos portais de transparência dos estados (jan-dez/2016) – (Em R\$ bilhões)

Despesas	até 6º Bim 2015	até 6º Bim 2016	Var. Real (%)*
Pessoal e Encargos Sociais	231.8	230.1	(0.7)
Salários	111.9	106.3	(5.0)
Aposentadorias	73.2	75.0	2.5
Demais	46.7	48.7	4.5

Fonte: Portais de transparências dos estados.

Elaboração: Grupo de Conjuntura/Dimac/Ipea.

Nota: Estados disponíveis: AM, MG, PB, RS, SC, SP e TO.