

## SEÇÃO III

### Política fiscal

#### Sumário

O *deficit* primário de 2018 do setor público consolidado (SPC) foi de 1,7% do produto interno bruto (PIB) – ligeiramente inferior ao de 2017 e, também, à própria meta fixada para o ano passado, de 2,3% do PIB.

Apesar deste desempenho, o *deficit* ainda continua muito elevado, especialmente quando se considera o valor total, que inclui o pagamento de juros sobre a dívida pública: estes pagamentos atingiram 5,5% do PIB em 2018, levando o deficit nominal a 7,1% do PIB. Com isso, a dívida líquida total do SPC aumentou para 53,8% do PIB em 2018, e a dívida bruta do governo geral alcançou 76,7% do PIB.

O *deficit* primário do governo central – Tesouro, Previdência Social e Banco Central do Brasil (BCB) – caiu em relação a 2017 e foi também inferior à meta fixada para o ano, mas segue em patamar elevado. Em relação a 2017, cresceram tanto as receitas líquidas de transferências quanto as despesas primárias – com crescimento maior das receitas. Além disso, houve saque de recursos do Fundo Soberano para ajudar a melhorar o resultado primário. Pelo lado das receitas, destaca-se o crescimento das não administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB), em especial *royalties* sobre petróleo. Pelo lado das despesas, pessoal e encargos e benefícios previdenciários cresceram 1,2% e 1,5%, respectivamente – taxas consideravelmente inferiores às médias anuais que prevaleceram entre 1997 e 2014, de 4,2% e 4,3% ao ano (a.a.), respectivamente.

Fatores como o efeito-base no caso da Previdência Social e o reajuste do salário mínimo inferior ao projetado no orçamento de 2019 permitem esperar um *deficit* primário inferior à meta do ano, de R\$ 139 bilhões para o governo central. Da mesma forma, o cumprimento do teto de gastos deve se beneficiar do desempenho inferior ao teto em 2018, já que abre espaço, diante de eventual necessidade, para um crescimento maior das despesas a ele sujeitas.

#### 1 Necessidades de financiamento do setor público

O *deficit* primário de 2019 do SPC, segundo a abordagem das necessidades de financiamento do setor público (NFSPs) – ou cálculo “abaixo da linha” – divulgada pelo BCB, foi de 1,6% do PIB, ligeiramente inferior ao de 2017 (1,7% do PIB) e bem abaixo do pico recente, de 2,5% do PIB, em 2016, e da própria meta fixada para o ano passado, de 2,3% do PIB (gráfico 1 e tabela 1). Apesar dessa evolução, trata-se do quinto ano consecutivo de deficit primário. O deficit do SPC

**Paulo Mansur Levy**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

paulo.levy@ipea.gov.br

**Felipe dos Santos Martins**

Assistente de Pesquisa da Dimac

felipe.martins@ipea.gov.br

**Adriana Cabrera Baca**

Assistente de Pesquisa da Dimac

adriana.baca@ipea.gov.br

é inteiramente explicado pelo governo federal, em que atingiu 1,7% do PIB. Estados e municípios e empresas estatais tiveram superávit primário de 0,12% do PIB, um pouco inferior ao de 2017. Esperava-se que o *superávit* primário dos estados cresceria em 2018, diante da necessidade de se retomarem plenamente os pagamentos relativos ao serviço da dívida renegociada com o governo federal (realizados apenas parcialmente ao longo de 2017 e do primeiro semestre de 2018), mas isso não ocorreu.<sup>1</sup>

GRÁFICO 1  
Resultado do setor público consolidado acumulado em doze meses  
(Em % do PIB)



Fonte: BCB.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

O SPC apresentou *deficit* nominal equivalente a 7,1% do PIB em 2018, ante 7,8% do PIB em 2017. Essa redução de 0,7 ponto percentual (p.p.) do PIB é quase toda explicada pela redução do peso dos juros sobre a dívida, que caíram de 6,1% para 5,5% do PIB. A queda do peso dos juros sobre a dívida, por seu turno, refletiu a redução da taxa de juros implícita sobre a dívida líquida, de 13,7% em 2017 para 11,5% em 2018, basicamente pela queda dos juros sobre a dívida líquida interna, de 10,3% para 8,9% a.a. Em sentido contrário, a dívida líquida total do SPC aumentou de 51,6% do PIB em 2017 para 53,8% do PIB em 2018 (gráfico 2).

TABELA 1  
Resultado primário do setor público consolidado  
(Em % do PIB)

Ano	Nominal				Juros				Primário			
	Setor Público Consolidado	Federal	Subnacional	Estatais	Setor Público Consolidado	Federal	Subnacional	Estatais	Setor Público Consolidado	Federal	Subnacional	Estatais
2005	-3,5	-3,4	-0,2	0,1	-3,5	-5,9	-0,2	0,1	3,7	2,6	1,0	0,2
2006	-3,6	-3,1	-0,7	0,2	-3,6	-5,2	-0,7	0,2	3,2	2,1	0,8	0,2
2007	-2,7	-2,2	-0,5	-0,1	-2,7	-4,4	-0,5	-0,1	3,2	2,2	1,1	0,0
2008	-2,0	-0,8	-1,1	-0,1	-2,0	-3,1	-1,1	-0,1	3,3	2,3	1,0	0,1
2009	-3,2	-3,2	0,1	0,0	-3,2	-4,5	0,1	0,0	1,9	1,3	0,6	0,0
2010	-2,4	-1,2	-1,2	0,0	-2,4	-3,2	-1,2	0,0	2,6	2,0	0,5	0,1
2011	-2,5	-2,0	-0,5	0,0	-2,5	-4,1	-0,5	0,0	2,9	2,1	0,8	0,1
2012	-2,3	-1,3	-0,9	-0,1	-2,3	-3,1	-1,3	-0,1	2,2	1,8	0,4	-0,1
2013	-3,0	-2,1	-0,8	-0,1	-3,0	-3,5	-1,1	-0,1	1,7	1,4	0,3	0,0
2014	-6,0	-4,7	-1,1	-0,1	-6,0	-4,3	-1,0	-0,1	-0,6	-0,4	-0,1	-0,1
2015	-10,2	-8,6	-1,5	-0,2	-10,2	-6,6	-1,6	-0,2	-1,9	-1,9	0,2	-0,1
2016	-9,0	-7,6	-1,3	-0,1	-9,0	-5,1	-1,3	-0,1	-2,5	-2,5	0,1	0,0
2017	-7,8	-7,0	-0,7	-0,1	-7,8	-5,2	-0,8	-0,1	-1,7	-1,8	0,1	0,0
2018 <sup>1</sup>	-7,1	-6,2	-0,9	0,0	-7,1	-4,5	-0,9	0,0	-1,6	-1,7	0,1	0,1

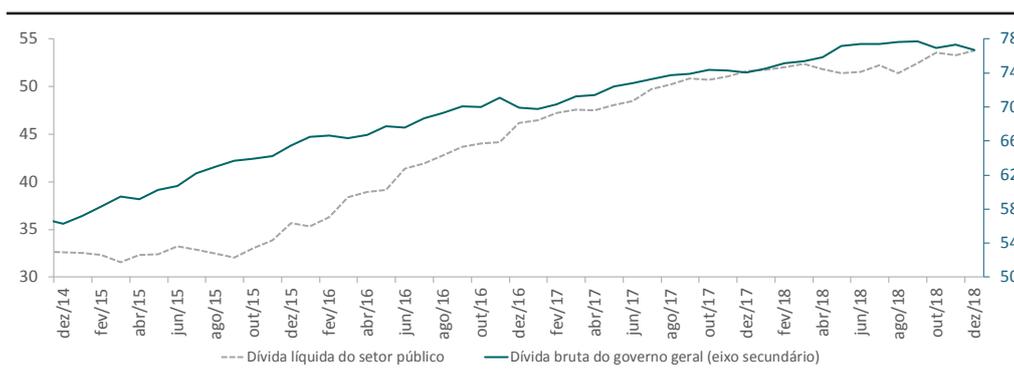
Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A dívida bruta do governo geral alcançou 76,7% do PIB em 2018, 2,6 p.p. do PIB maior que ao final de 2017. Essa dinâmica mascara o impacto de *deficit* nominais

1. A Lei Complementar nº 156, de 2016, reduziu o serviço da dívida renegociada, prevenindo elevação gradual dos percentuais ao longo de 2017 e 2018. A análise do desempenho fiscal de governos subnacionais é feita na seção Finanças Públicas Estaduais da Carta de Conjuntura do Ipea.

ainda elevados sobre a dinâmica da dívida pública. Entre outros fatores que têm reduzido sua velocidade de crescimento, está a devolução de recursos (títulos públicos) emprestados pelo Tesouro ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – no ano passado, essa devolução chegou a R\$ 130 bilhões (1,2% do PIB).

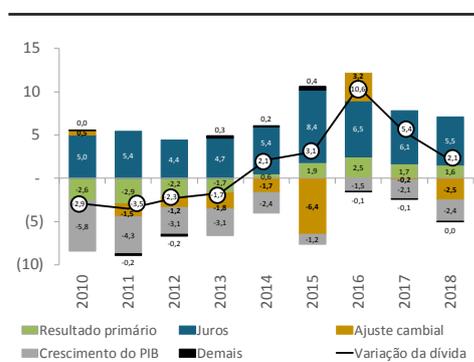
GRÁFICO 2  
Evolução da dívida pública  
(Em % do PIB)



Fonte: BCB.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Os fatores condicionantes da evolução da dívida líquida mostram que os *deficit* ainda têm peso importante. A expansão de 2,2 p.p. do PIB da dívida líquida em 2018 é explicada pelo *deficit* nominal de 7,1% do PIB (sendo 5,5% de juros e 1,6% do PIB de *deficit* primário), enquanto o ajuste cambial – associado ao fato de o setor público consolidado ser credor líquido no exterior em cerca de US\$ 300 bilhões e de que a taxa de câmbio desvalorizou 17% em 2018 – e o crescimento do PIB reduziram aquela expansão em 2,5 p.p. e 2,4 p.p. do PIB, respectivamente (gráfico 3).

GRÁFICO 3  
Fatores condicionantes da dívida líquida do setor público consolidado – contribuições para a variação da dívida líquida em doze meses  
(Em % do PIB)



Fonte: BCB.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A política fiscal em 2018 ilustra os avanços e os limites no sentido de manter a trajetória gradual de redução dos desequilíbrios. O fato de o *deficit* primário ter ficado bem abaixo do projetado um ano antes, mesmo com um desempenho do PIB inferior ao previsto, mostra que é possível reduzi-lo – por exemplo, por meio de medidas racionalizadoras, como as que vêm permitindo um menor crescimento das despesas com benefícios previdenciários devido a ações de combate às fraudes, ou de política econômica, como a redução de subsídios e subvenções. No entanto, o *deficit* primário permanece elevado do ponto de vista da dinâmica da dívida pública, e o escopo para reduções adicionais – em especial, os cortes de inves-

timentos – vai se estreitando, na ausência de medidas estruturais que alterem a dinâmica de crescimento dos gastos. É o caso do peso das despesas obrigatórias no conjunto dos gastos públicos do governo federal, que corresponderam a 90,5% dos gastos primários totais de 2018.

## 2 Resultado do Tesouro Nacional

As contas do governo central (Tesouro, Previdência Social e BCB) tiveram resultado significativamente melhor em relação à meta para 2018 e ao resultado de 2017, mas seguem apresentando deficit elevado. O *deficit* primário em 2018 foi de R\$ 120,3 bilhões,<sup>2</sup> para uma meta de R\$ 159 bilhões e um *deficit* de R\$ 124,3 bilhões em 2017. A preços constantes de dezembro de 2018, a redução em relação ao ano anterior seria ainda maior, da ordem de R\$ 9,5 bilhões, conforme a tabela 2.

### 2.1 Receitas

Decompondo essa variação (a preços constantes), observa-se que a receita líquida cresceu R\$ 31,6 bilhões (2,6%), enquanto as despesas aumentaram R\$ 26,2 bilhões (2,0%). A diferença para a redução do *deficit* primário a preços constantes corresponde ao resgate de R\$ 4,1 bilhões do Fundo Soberano ocorrido em maio/junho. A tabela 2 mostra que, pelo lado das receitas, cresceram tanto as administradas quanto as não administradas pela RFB – 4,6% e 4,3%, respectivamente. Em termos absolutos, no entanto, a variação das receitas administradas contribuiu muito mais que a das não administradas: R\$ 40,1 bilhões e R\$ 7,8 bilhões, respectivamente. A arrecadação do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ficou praticamente estável (crescimento de 0,7%) em termos reais.

TABELA 2  
Evolução das receitas e despesas do governo central

Período	A preços constantes (R\$ milhões de dez.2018)		Taxa de variação (%)	A preços constantes (R\$ milhões de dez.2018)		Taxa de variação (%)
	dez./2017	dez./2018		jan.-dez./2017	jan.-dez./2018	
1. Receita total	157.306	144.566	-8,10	1.454.501	1.506.495	3,57
1.1 Receitas administradas pela RFB	79.925	77.824	-2,63	879.119	919.211	4,56
1.2 Receitas não administradas	27.778	13.244	-52,32	182.846	190.666	4,28
1.3 Arrecadação do RGPS	51.009	53.499	4,88	393.966	396.632	0,68
2. Transferências a estados e municípios	25.738	27.926	8,50	240.201	260.627	8,50
3. Receita líquida (1-2)	131.568	116.640	-11,35	1.214.300	1.245.868	2,60
4. Despesa total	153.385	148.424	-3,23	1.344.837	1.371.064	1,95
4.1 Pessoal e encargos sociais	31.086	32.281	3,85	298.723	302.355	1,22
4.2 Benefícios da previdência	61.055	62.392	2,19	585.881	594.669	1,50
4.3 Outras despesas obrigatórias	17.502	15.308	-12,54	194.976	191.007	-2,04
4.4 Despesas discricionárias	43.742	38.442	-12,12	265.256	283.034	6,70
5. Resultado previdenciário	-10.046	-8.893	-11,48	-191.915	-198.037	3,19
6. Fundo soberano	0	0	-	0	4.110	-
7. Resultado primário (3-4+6)	-21.817	-31.784	45,69	-130.537	-121.086	-7,24

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

2. A preços correntes.

A tabela 3 detalha os principais componentes das receitas federais. Entre os impostos, destacam-se os crescimentos, em termos reais, das arrecadações do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de 21% e 11,4%, respectivamente. Ambos estão atrelados ao aumento das importações, já que a arrecadação de IPI a elas relacionada (IPI-Importação) aumentou 23,7%. A base dada pelas importações, por seu turno, é influenciada pelo *quantum* importado, que cresceu 12% no ano; pelo preço das importações em dólares, que aumentou 7,4%; e pela taxa de câmbio, que desvalorizou 14,5% em termos de média anual. A variação dos demais impostos e contribuições foi bem mais moderada, mas ainda assim superior ao crescimento estimado para o PIB, de 1,3%. A arrecadação do Imposto de Renda (IR) cresceu 3,1%; a da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), 3,0%; e a do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), 2,1%. O crescimento relativamente baixo da arrecadação líquida do RGPS pode ser atribuído à lenta recuperação do mercado de trabalho.

Vale notar que parte da arrecadação de impostos e contribuições reflete o efeito de fatores não recorrentes. É o caso, segundo a RFB, dos programas de refinanciamento de débitos tributários (Programa de Regulação Tributária e Programa Especial de Regularização Tributária – PRT e PERT), em que a arrecadação de 2018 somou R\$ 20,8 bilhões, uma queda de 23,7% quando comparada a 2017, refletindo o fato de que, em 2017, quando esses programas foram aprovados, ocorreu um pagamento inicial elevado para que o contribuinte pudesse se beneficiar das condições mais favoráveis. Essa redução foi mais que compensada pelo efeito da elevação das alíquotas de PIS/Cofins sobre combustíveis, aprovada a partir de agosto de 2017, o que distorce a comparação com 2018, quando ela vigorou pelo ano inteiro. No total, esses fatores não recorrentes representaram 3,5% da arrecadação de impostos e contribuições de 2018, estável em relação ao ano anterior.

TABELA 3  
Principais componentes da receita do governo central

Período	A preços constantes (R\$ milhões de dez.2018)		Taxa de variação (%)	A preços constantes (R\$ milhões de dez.2018)		Taxa de variação (%)
	dez./2017	dez./2018		jan.-dez./2017	jan.-dez./2018	
Receita Total	157.306	144.566	-8,10	1.454.501	1.506.495	3,57
Receitas com Impostos e Contribuições, líquidas de incentivos fiscais	129.528	131.321	1,38	1.271.654	1.315.829	3,47
IPI	5.119	4.833	-5,58	50.486	56.255	11,43
IR	34.596	36.620	5,85	357.745	368.656	3,05
II	2.721	2.773	1,92	34.100	41.260	21,00
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	3.426	3.749	9,42	36.797	37.321	1,42
Cofins	20.868	22.514	7,89	247.735	255.156	3,00
PIS-Pasep	5.447	5.782	6,14	65.749	67.113	2,08
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	4.996	5.245	4,99	79.650	79.907	0,32
Arrecadação do RGPS	51.009	53.499	4,88	393.966	396.632	0,68
Demais impostos e contribuições	1.346	-3.695	-374,50	5.427	13.529	149,30
Receitas não administradas	27.778	13.244	-52,32	182.846	190.666	4,28
Concessões	15.041	160	-98,94	33.451	22.071	-34,02
Dividendos	351	561	59,62	5.813	7.820	34,52
Cota Parte de Compensações Financeiras	2.001	3.257	62,76	37.951	60.751	60,08
Contribuição do salário educação	1.696	2.329	37,28	21.151	22.382	5,82
Plano de seguridade social dos servidores	1.283	1.241	-3,29	14.409	13.924	-3,36
Demais receitas não administradas pela RFB	7.405	5.697	-23,06	70.072	63.717	-9,07

Fonte: STN.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

As receitas não administradas pela RFB tiveram crescimento de 4,3% em 2018, respondendo por 15% do aumento da receita total. As receitas de concessões declinaram 34%: os leilões de exploração de petróleo – sob os regimes de concessão e partilha – renderam R\$ 19 bilhões ao Tesouro em 2018, ante R\$ 10 bilhões em 2017. Em 2017, no entanto, ocorreram ainda leilões de concessão de hidroelétricas (R\$ 12,1 bilhões) e aeroportos (R\$ 7,4 bilhões), sem contrapartida no ano passado. Em compensação, os *royalties* derivados da exploração de petróleo (cota-parte de compensação financeira) aumentaram 60%, o equivalente a R\$ 22,8 bilhões a preços de dezembro de 2018, refletindo o aumento do preço do petróleo no mercado internacional, de 31% na média anual, e a já mencionada desvalorização do real, que mais que compensaram a queda de 1,3% da produção doméstica de óleo e gás.

## 2.2 Despesas

As despesas cresceram 2% em termos reais, ainda conforme a tabela 2. Essa taxa de crescimento representa uma aceleração em relação a 2016 e 2017 (quando foram registradas quedas de 1,1 e 1,0%, respectivamente), mas é relativamente baixa se comparada à média do período 1997-2014, quando os gastos cresceram 6,4% a.a. em termos reais. Boa parte da desaceleração do crescimento dos gastos em relação a esse período mais longo vem das despesas com pessoal e encargos, cuja taxa média anual de crescimento real no período 1997-2014 foi de 4,2% a.a., tendo registrado variação de 1,2% em 2018; e do pagamento de benefícios previdenciários, que cresceu à taxa média anual de 4,3% a.a. no período 1997-2014 e apenas (em termos relativos) 1,5% em 2018. No caso dos benefícios previdenciários, a redução da taxa de crescimento em 2018 se explica pelo esforço de combate a fraudes – o qual, apesar de importante, tem um efeito apenas transitório sobre o ritmo de expansão dessas despesas, que é determinado basicamente pela trajetória demográfica do país. A tabela 2 mostra, ainda, que as outras despesas obrigatórias tiveram queda real de 2%, enquanto as discricionárias apresentaram elevação de 6,7%, revertendo a tendência de queda que prevaleceu desde 2015, período em que essas despesas declinaram, em média, 8,3% a.a. em termos reais.

A tabela 4 detalha um pouco mais o comportamento das despesas. No caso dos outros gastos obrigatórios, a redução em 2018 foi bem menor que no ano anterior: créditos extraordinários (não destacados na tabela) tiveram aumento de R\$ 4,9 bilhões em 2018 e queda de R\$ 3,5 bilhões em 2017; a compensação ao RGPS pela desoneração da folha caiu R\$ 4,6 bilhões em 2017, mas apenas R\$ 0,9 bilhão em 2018; os pagamentos de precatórios e sentenças judiciais de despesas de custeio e capital, que em 2017 cresceram apenas R\$ 0,4 bilhão, em 2018 aumentaram R\$ 3,0 bilhões. Vale destacar, por fim, que as despesas com subsídios, subvenções e com o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) continuaram caindo de forma acentuada: em 2017, a redução foi de R\$ 6,0 bilhões; em 2018, de R\$ 4,1 bilhões. Nos dois anos, as maiores reduções ocorreram nos subsídios relacionados: i) ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com R\$ 1,4 bilhão de queda, em média, em cada ano; ii) ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI), com R\$ 3,1 bilhões em média por ano; e iii) ao Fundo de

Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), com redução de R\$ 1,1 bilhão em 2017 e de R\$ 3,6 bilhões em 2018.



Como mencionado, as despesas discricionárias cresceram 6,7% em 2018, depois de fortes quedas em 2015 e 2017, intercaladas por um pequeno crescimento (2,8%) em 2016. Os investimentos, segundo a STN, aumentaram, a preços de dezembro de 2018, de R\$ 47,9 bilhões em 2017 para R\$ 53,7 bilhões em 2018, porém ainda estão distantes do nível observado em 2014, quando atingiram R\$ 100,2 bilhões. Na desagregação por ministérios, o maior aumento de despesas discricionárias ocorreu no Ministério da Saúde, em que esses gastos cresceram R\$ 11,5 bilhões. No Ministério da Educação, em contrapartida, os gastos discricionários caíram R\$ 1,5 bilhão.

TABELA 4  
Principais componentes das despesas do governo central

Itens	A preços constantes (em R\$ milhões de dez.2018)		Taxa de variação (em %)	A preços constantes (em R\$ milhões de dez.2018)		Taxa de variação (em %)
	dez./2017	dez./2018		jan.-dez./2017	jan.-dez./2018	
<b>1. Despesa Total</b>	153.385	148.424	-3,2	1.344.837	1.371.064	2,0
1.1 Pessoal e encargos sociais	31.086	32.281	3,8	298.723	302.355	1,2
1.2 Benefício previdenciário	61.055	62.392	2,2	585.881	594.669	1,5
1.3 Outras despesas obrigatórias	17.502	15.308	-12,5	194.976	191.007	-2,0
1.3.1 LOAS	4.671	4.740	1,5	56.540	56.995	0,8
1.3.2 Abono	1.452	1.284	-11,6	17.451	17.531	0,5
1.3.3 Seguro desemprego	2.891	2.958	2,3	39.931	36.876	-7,7
1.3.4 Compensação ao RGPS	926	925	-0,1	14.641	13.760	-6,0
1.3.5 Subsídios	307	1.550	404,1	19.732	15.611	-20,9
1.3.6 Sentenças judiciais e precatórios	1.366	1.370	0,3	33.838	37.609	11,1
1.3.7 Demais	5.888	2.480	-57,9	12.843	12.624	-1,7
1.4 Discricionárias	43.742	38.442	-12,1	265.256	283.034	6,7
1.4.1 PAC e MCMV	10.165	5.589	-45,0	31.003	27.876	-10,1
1.4.2 PBF	2.563	2.603	1,6	29.196	29.888	2,4
<b>2. Outras despesas de custeio e capital</b>	49.779	42.751	-14	319157	341540	<b>7,0</b>
2.1 Outras despesas de custeio	35.153	30.188	-14	271275	287817	6,1
2.2 Outras despesas de capital	14.627	12.563	-14	47883	53723	12,2

Fonte: STN e SIGA Brasil.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social; PAC – Programa de Aceleração do Crescimento; MCMV – Minha Casa Minha Vida; PBF – Programa Bolsa Família.

## 2.3 Execução orçamentária: metas, programação e realização

A programação orçamentária ao longo de 2018 sempre trabalhou com uma folga em relação à meta, seja pela restrição do teto, que impedia um aumento das despesas diante de surpresas positivas na arrecadação, seja por razões prudenciais. Essa diferença chegou a R\$ 8,2 bilhões na quarta avaliação bimestral de receitas e despesas primárias. Ao final do ano, como discutido anteriormente, o resultado primário acabou ficando cerca de R\$ 40 bilhões abaixo da meta.

As receitas primárias totais em 2018 ficaram R\$ 24 bilhões (1,6%) acima do previsto na quinta avaliação. Em comparação com a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2018, a receita primária realizada superou o previsto em 3,0%, o equivalente a R\$ 44,5 bilhões. As despesas primárias totais ficaram R\$ 15,9 bilhões abaixo do

estimado na quinta avaliação e foram R\$ 2,3 bilhões inferiores ao previsto na LOA de 2018. A arrecadação acima do previsto, somada à despesa inferior ao projetado e ao resgate do Fundo Soberano, ajuda a explicar o resultado primário consideravelmente abaixo da meta.

Ao longo de 2018, tanto a previsão de receitas quanto a de despesas sofreram oscilações. A avaliação extemporânea de fevereiro revisou para baixo a arrecadação e as despesas totais que constavam do orçamento aprovado no final de 2017. Da avaliação do primeiro bimestre até a avaliação do quarto bimestre, as receitas primárias total e líquida de transferências foram revistas para cima. Apenas a última avaliação do ano estimou uma receita um pouco abaixo do previsto na avaliação anterior.

Pelo lado das despesas, a avaliação extemporânea de fevereiro reduziu as estimativas de despesas primárias totais no ano. As avaliações do primeiro, segundo e terceiro bimestres ampliaram o montante projetado para ser gasto no ano em relação àquela redução inicial. Por mais que a avaliação do quarto bimestre tenha mostrado uma retração na despesa, a avaliação do quinto bimestre voltou a apontar uma expansão para patamares superiores ao da avaliação do terceiro bimestre.

TABELA 5

**Acompanhamento das avaliações de receitas e despesas primárias**

(Em R\$ milhões e em %)

	Janeiro a dezembro		Janeiro a dezembro							Taxa de variação (%)
	Realizado	Taxa de variação em relação ao ano anterior (%)	LOA 2018	Avaliação Fevereiro	Avaliação do primeiro bimestre	Avaliação do segundo bimestre	Avaliação do terceiro bimestre	Avaliação do quarto bimestre	Avaliação do quinto bimestre	Realizado / Previsto na Avaliação de quinto bimestre
<b>1. Receita primária total</b>	1.506.509	3,51	1.462.052	1.460.655	1.462.931	1.470.556	1.482.181	1.485.986	1.482.472	101,62
Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e líquida de incentivos fiscais	919.211	4,61	890.255	880.924	894.037	897.199	901.391	905.079	903.656	101,72
Arrecadação líquida para o RGPS	396.632	0,68	405.338	403.284	395.736	393.782	392.500	390.549	389.761	101,76
Receitas não-administradas pela RFB/MF	190.666	4,32	166.460	176.447	173.158	179.574	188.289	190.359	189.056	100,85
<b>2. Transferências aos entes subnacionais por repartição de receita</b>	260.627	8,59	244.220	243.863	246.079	247.639	256.070	255.948	256.904	101,45
<b>3. Receita líquida de transferências (1-2)</b>	1.245.882	2,50	1.217.832	1.216.793	1.216.853	1.222.916	1.226.110	1.230.039	1.225.568	101,66
<b>4. Despesas primárias</b>	1.371.064	1,97	1.373.365	1.371.598	1.374.296	1.375.719	1.383.265	1.380.814	1.386.928	98,86
Obrigações	1.101.577	0,86	1.243.881	1.242.683	1.245.381	1.246.804	1.255.570	1.251.274	1.249.162	88,19
Despesas com controle de fluxo do poder executivo	269.487	6,76	129.485	128.915	128.915	128.915	127.695	129.541	137.765	195,61
<b>5. Resultado primário</b>	-125.182	-3,07	-155.533	-154.805	-157.443	-152.802	-157.155	-150.775	-161.359	77,58
<b>6. Compensação resultado estatais federais</b>			0	0	0	0	0	0	0	
<b>7. Meta fiscal</b>			-159.000	-159.000	-159.000	-159.000	-159.000	-159.000	-159.000	
<b>8. Esforço (-) ou ampliação (+)</b>			3.467	4.195	1.557	6.198	1.845	8.225	-2.359	

Fonte: STN e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

É preciso destacar, no entanto, que nem toda despesa prevista foi liberada imediatamente para ser gasta. Dada a preocupação do governo em adequar o orçamento às regras fiscais, foram adotadas limitações de empenho e movimentação financeira para a despesa no início de 2018. Na avaliação de fevereiro, foi recomendada a limitação de R\$ 8 bilhões, mantida nas avaliações do primeiro e segundo bimestres, devido a incertezas quanto à receita derivada da desestatização da Eletrobras, es-

timada em R\$ 12 bilhões. Nos bimestres seguintes, essas restrições foram sendo relaxadas em função de revisões positivas das receitas (a despeito da frustração das receitas da Eletrobras, outros componentes, como receitas de *royalties*, mais que compensaram aquela perda), mas, mesmo assim, os gastos ficaram R\$ 7,7 bilhões abaixo do autorizado, em um processo conhecido por “empoçamento”.

### 3 Perspectivas para 2019: Meta e tetos de gastos

O orçamento de 2019 (LOA 2019) foi elaborado tendo por base os seguintes parâmetros: crescimento de 2,5% do PIB; inflação acumulada no ano de 4,25%; taxa de câmbio média de R\$ 3,62/US\$; preço médio do petróleo de US\$ 74/barril; salário mínimo de R\$ 1.006,00. A meta para o *deficit* primário foi fixada em R\$ 139 bilhões. A tabela 6 apresenta os grandes números do orçamento de 2019.

TABELA 6  
LOA 2019  
(Em R\$ milhões correntes)

Período	A preços correntes		
	LOA 2018	Realizado 2018	LOA 2019
<b>RECEITA TOTAL</b>	1.462.052	1.484.238	1.574.861
Receitas com Impostos e Contribuições, Líquidas de incentivos fiscais	1.295.593	1.296.220	1.381.621
Arrecadação do RGPS	405.338	391.182	419.812
Receitas não administradas	166.459	188.018	193.240
Concessões	18.894	21.929	15.631
Dividendos	6.782	7.676	7.489
Cota Parte de Compensações Financeiras	44.908	59.914	73.296
Transferências legais e constitucionais	244.220	256.760	275.158
<b>RECEITA LÍQUIDA</b>	1.217.832	1.227.478	1.299.703
<b>DESPESA TOTAL</b>	1.373.365	1.351.757	1.438.703
Pessoal e encargos sociais	296.922	298.021	324.937
Benefício previdenciário	596.268	586.379	637.851
Outras despesas obrigatórias	213.113	187.968	207.039
Outras	261.436	279.389	268.875
Obrigatorias com controle de fluxo	137.578	135.391	139.496
Discricionárias	123.859	128.619	119.164
Fundo Soberano		4.021	
<b>Resultado primário</b>	-155.533	-120.258	-139.000
<b>Despesas sujeitas ao teto</b>	1.347.881	1.287.797	1.407.001

Fonte: LOA 2018, LOA 2019 e STN.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Diversos fatores levam a esperar em 2019 um *deficit* primário inferior à meta definida na LOA. O efeito-base, no caso da Previdência Social, significa que as despesas com benefícios em 2018 ficaram R\$ 7,7 bilhões abaixo do estimado para o ano (na terceira avaliação de receitas e despesas, em julho de 2018), quando da elaboração do orçamento para 2019. Se o crescimento estimado na LOA 2019 para as despesas (7,3% nominais) se mantiver, essa base menor implicaria despesas menores em 2019, no montante de R\$ 8,7 bilhões. Além disso, o valor do salário mínimo embutido na LOA 2019 foi de R\$ 1.006,00, mas seu valor efetivo será 0,8% menor que isso – R\$ 998 –, devido a um Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) observado de 3,4% em 2018, ante projeção de 4,4% utilizada no orçamento. Como cerca de dois terços dos benefícios são iguais ao salário mínimo, com valor equivalente a 45% do valor total de benefícios, a redução das despesas apenas por esse efeito seria de aproximadamente R\$ 2,3 bilhões. Somando-se o efeito dos pagamentos de Benefício de Prestação Continuada (BPC)/LOAS, do abono e do

seguro-desemprego, chega-se a uma redução superior a R\$ 4 bilhões apenas por esse efeito de um salário mínimo inferior ao embutido no orçamento.



Pelo lado das receitas, o crescimento nominal esperado de impostos e contribuições é de 6,6%, diante do realizado em 2018. As receitas não administradas, por seu turno, cresceriam apenas 2,8% nominais, refletindo menores receitas de concessões, forte crescimento no valor de *royalties* (provavelmente devido à projeção de um preço elevado para o petróleo) e relativa estabilidade nos demais itens. Há, contudo, expectativa de que um volume grande de recursos poderá ingressar no caixa do Tesouro, por conta do leilão do excedente de petróleo em relação à cessão onerosa feita à Petrobras em 2010, quando da sua capitalização. Em sentido contrário, há grande chance de as receitas de concessão associadas à “descotização” das usinas da Eletrobras não se materializarem este ano.

Ou seja, tanto pelo lado das despesas quanto pelo das receitas, o cumprimento da meta de resultado primário não parece difícil, já que o *deficit* de R\$ 132 bilhões fixado como meta para o SPC poderá ser cumprido independentemente do comportamento de estados e municípios – para os quais fixou-se como meta um *superavit* de R\$ 10,5 bilhões. Em contrapartida, é preciso ter cautela quanto a essas previsões, porque há incertezas não desprezíveis em relação ao cenário macroeconômico para este ano. O prazo de aprovação e a profundidade da reforma da previdência são questões importantes para estimular o crescimento dos investimentos e viabilizar, assim, a retomada mais forte da economia – que permitiria um crescimento em torno de 2,5% no ano.

O cumprimento do teto de gastos tampouco representará uma restrição em 2019. Dado que as despesas em 2018 ficaram R\$ 60 bilhões abaixo do limite, isso se transfere para 2019 sob a forma de um potencial de gastos em relação ao orçado, de R\$ 62,6 bilhões, caso se mantenha em 2019 o crescimento projetado para as diversas despesas quando da elaboração do orçamento. Em contrapartida, a mudança na sistemática de pagamento de despesas após a emissão de ordem bancária representou, segundo a STN, um acréscimo de restos a pagar para 2019 de R\$ 34 bilhões. De qualquer modo, a pressão para o cumprimento do teto deve ser bem menor do que a esperada anteriormente.

### **BOX – Desonerações tributárias**

Uma forma de o governo incentivar o setor privado e alcançar alguns objetivos de interesse público são as desonerações tributárias. Ou seja, o governo abre mão de uma parcela de arrecadação em prol da sociedade. Isso pode ocorrer de diversas formas – um exemplo dessa política é a desoneração da folha de pagamentos, criada em 2011 pelo governo federal, que isentou alguns setores da contribuição previdenciária. Com a desaceleração econômica, mais setores foram abarcados nessa medida. A partir de 2016, essa isenção começou a ser revertida e, até o momento, está programada para acabar em 2020.

Como destacado na tabela 7, ao longo de 2018, o governo deixou de arrecadar R\$ 85 bilhões devido a desonerações tributárias. Esse valor é o menor nos últimos cinco anos – e aproximadamente 30% menor que em 2014. Medidas como a redução de setores com desoneração na folha de pagamentos e do IPI, além do fim da desoneração na Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), explicam esse resultado.

TABELA 7  
Desonerações tributárias (janeiro a dezembro)  
(Em R\$ milhões de dezembro de 2018)

Discriminação	2014	2015	2016	2017	2018
Cesta Básica	12.039	12.168	12.039	11.571	11.567
Cide-Combustível	15.773	9.001	5.447		
Cide-Combustível (Redução Diesel)					1.583
Depreciação Acelerada BK	1.888	1.850	1.810	1.866	1.865
Entidades Beneficentes - Cebas	2.183	2.163	1.489	1.536	1.535
Folha de Salários	28.524	28.578	15.813	14.417	12.170
ICMS Base de Cálculo PIS/COFINS-Importação	4.698	1.621			
INOVAR-Auto	1.071	1.048	1.026	930	
IOF-Crédito PF	4.939	404			
IPI-Total	13.374	7.384	7.368	1.532	1.531
IRPF-Transportadores	1.730	1.695	1.659	1.711	1.710
Lucro Presumido	1.259	1.282	1.307	1.349	1.348
Nafta e Álcool	4.583	4.600	2.920		
Outros	17.471	30.075	25.422	30.867	30.857
Planos de Saúde	2.476	2.485	2.460	2.536	2.535
PRONON e PRONAS	107	105	103		
REPUBL-Redes	1.313	1.286	1.259		
Simples e MEI	9.992	13.653	13.904	14.382	14.377
Transporte Coletivo	1.837	1.869	1.849	1.907	1.907
Tributação PLR	2.437	2.480	2.427	2.503	2.502
Vale-Cultura	578	876	867	890	
<b>Total</b>	<b>128.274</b>	<b>124.623</b>	<b>99.168</b>	<b>87.998</b>	<b>85.489</b>

Fonte: RFB.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços; Cebas – Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social; Inovar-Auto – Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores; PF – pessoa física; IRPF – Imposto de Renda de Pessoa Física; PRONON – Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica; PRONAS – Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência; REPUBL – Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga; MEI – Microempreendedor Individual; PLR – participação nos lucros.

## **Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior – Diretor  
Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti – Diretor Adjunto



### **Grupo de Conjuntura**

#### **Equipe Técnica:**

Christian Vonbun  
Estêvão Kopschitz Xavier Bastos  
Leonardo Mello de Carvalho  
Marcelo Nonnenberg  
Maria Andréia Parente Lameiras  
Mônica Mora Y Araujo de Couto e Silva Pessoa  
Paulo Mansur Levy  
Vinicius dos Santos Cerqueira  
Sandro Sacchet de Carvalho

#### **Equipe de Assistentes:**

Ana Cecília Kreter  
Augusto Lopes dos Santos Borges  
Felipe dos Santos Martins  
Felipe Simplicio Ferreira  
Janine Pessanha de Carvalho  
Leonardo Simão Lago Alvite  
Matheus Rabelo de Souza  
Pedro Mendes Garcia  
Renata Santos de Mello Franco

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.