

SEÇÃO IV

Política fiscal

Sumário

A política fiscal no primeiro trimestre de 2019 caracterizou-se pela continuidade da trajetória de redução gradual do *deficit* primário para o setor público consolidado. A dívida bruta do governo geral atingiu 78,4% do Produto Interno Bruto (PIB) em março, três pontos percentuais (p.p.) a mais que em março do ano passado, enquanto a dívida líquida do setor público consolidado atingiu 54,2% do PIB em março, 1,8 p.p. do PIB acima do registrado em março do ano passado. O aumento do endividamento reflete os *deficit* primários, ainda elevados, e os juros, apesar da redução de ambos nos dois últimos anos. No período recente, o ritmo de queda de ambos arrefeceu. A trajetória crescente das dívidas bruta e líquida tende a se manter, embora possa ser amortecida por fatores transitórios – caso das devoluções de recursos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao Tesouro com efeito sobre a dívida bruta ou do efeito do câmbio sobre a dívida líquida. Numa perspectiva macroeconômica, a tendência de crescimento da dívida depende da reforma da previdência – que ajudaria a melhorar o resultado primário. As incertezas relacionadas à aprovação da reforma têm impossibilitado reduções adicionais da taxa de juros e uma aceleração do crescimento do PIB, que também teriam efeito favorável sobre a trajetória do endividamento.

O *deficit* primário do governo central pelo critério “acima da linha” – isto é, pela diferença entre receitas e despesas – no primeiro trimestre de 2019 caiu, em relação a igual período de 2018, de R\$ 12,9 bilhões para R\$ 9,3 bilhões: em termos reais, a queda foi de 32%. Essa redução refletiu um crescimento real da receita total de 1,3%, uma virtual estabilidade da receita líquida em termos reais (variação de 0,1%) e uma queda de 1,2% na despesa total. A diferença entre as taxas de crescimento da receita total e da receita líquida deveu-se ao aumento de 7,0%, em termos reais, nas transferências a estados e municípios. Pelo lado da receita, houve forte redução da arrecadação dos impostos e contribuições mais relacionados à atividade econômica, compensados por aumentos de receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB), como dividendos de empresas estatais e royalties e participações especiais. Pelo lado do gasto, houve redução real na comparação com o primeiro trimestre do ano passado, especialmente nas outras despesas obrigatórias (principalmente em subsídios) e nas despesas discricionárias.

Em função da reavaliação dos parâmetros que influenciam o desempenho fiscal do governo federal, a nova previsão de receitas e despesas, contida no relatório de avaliação do primeiro bimestre, resultou em reestimativa da arrecadação para baixo (principalmente pela revisão do crescimento previsto para o ano) e dos gastos

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

obrigatórios para cima, provocando a necessidade de contingenciar despesas em valor próximo a R\$ 30 bilhões, de modo a cumprir a meta de *deficit* primário de R\$ 139 bilhões.

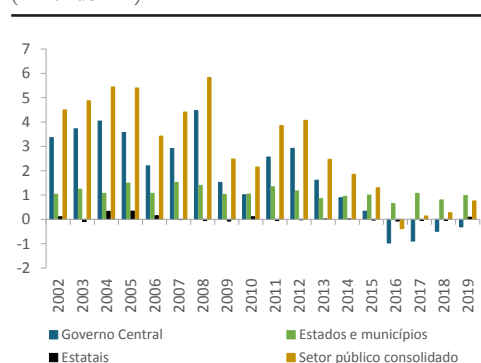


Nesta seção, analisa-se o impacto da recente aprovação pelo Congresso, ainda pendente de nova votação na Câmara, da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) no 02/2015, que determina a execução obrigatória de emendas parlamentares de bancada. O efeito é tornar mais rígido o orçamento, reduzindo o espaço fiscal e tornando mais difícil o cumprimento do teto dos gastos.

1 Necessidades de financiamento do setor público e evolução da dívida pública

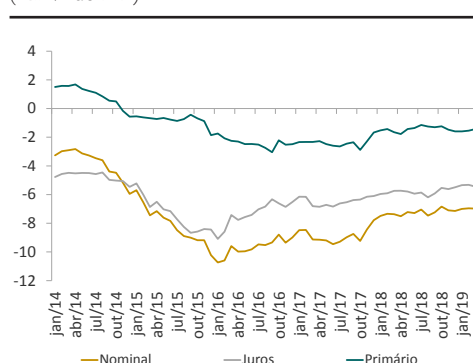
A política fiscal no primeiro trimestre de 2019 caracterizou-se pela continuidade da trajetória de gradual redução do *deficit* primário para o setor público consolidado. Pelo critério “abaixo da linha” – isto é, pela ótica das necessidades de financiamento do setor público, conforme cálculo do Banco Central do Brasil (BCB) –, o resultado primário passou de um *superavit* de R\$ 4,4 bilhões no primeiro trimestre de 2018 (0,3% do PIB) para um de R\$ 13,4 bilhões (0,8% do PIB) em igual período de 2019. No governo central, o *deficit* primário caiu de R\$ 8,0 bilhões para R\$ 5,4 bilhões, enquanto nos governos regionais o *superavit* primário aumentou de R\$ 13,1 bilhões para R\$ 17,2 bilhões. O gráfico 1 mostra o comportamento do resultado primário do setor público consolidado em primeiros trimestres desde 2002. Fica evidente que houve forte redução do resultado primário de 2012 a 2016, período em que passou de +4,1% do PIB para -0,4% do PIB, e que essa redução deveu-se quase inteiramente ao desempenho do governo central (cujo resultado passou de um *superavit* de 2,9% do PIB para um *deficit* de 1% do PIB). Depois de 2016, o resultado primário em primeiros trimestres melhorou, voltando a ficar positivo, sem, contudo, retornar aos níveis anteriores.

GRÁFICO 1
Resultado primário do setor público consolidado no primeiro trimestre (Em % do PIB)



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

GRÁFICO 2
Resultado do setor público consolidado acumulado em doze meses (Em % do PIB)



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

No acumulado de doze meses, o *deficit* primário do setor público consolidado em março foi de 1,4% do PIB, ante 1,7% do PIB em março do ano passado e 1,6% do

PIB no ano de 2018 como um todo. No gráfico 2, observa-se que, após a redução do *deficit* primário de cerca de 2,5% do PIB ao longo de 2017 para valores em torno de 1,2% do PIB em 2018, houve até mesmo ligeira piora nos resultados no período mais recente. Com o *deficit* nominal ocorreu o mesmo: forte redução a partir de outubro de 2017 (quando atingiu 9,2% do PIB), estendendo-se ao longo de 2018, quando registrou-se um *deficit* nominal de 7,1%, e relativa estabilidade no primeiro trimestre deste ano. A carga de juros sobre a dívida líquida, por seu turno, mostra uma tendência de redução mais acentuada, tendo passado de 9% do PIB no início de 2016 para 5,5% do PIB em março de 2019.

Essas trajetórias, com reduções ao longo de 2017 e 2018 seguidas por relativa estabilidade nos últimos meses, sugerem que o espaço para avançar na redução do *deficit* fiscal parece cada vez mais estreito diante da rigidez da estrutura do gasto público e do tamanho do endividamento acumulado depois de 2014. A tabela 1 mostra o comportamento do resultado primário, da carga de juros e do resultado nominal por esfera de governo, na qual se destaca a virada de 4,6 p.p. do PIB no resultado primário no governo central entre 2011 e 2016 e a relativa estabilidade, apesar de em níveis baixos, do *superavit* nos governos subnacionais.

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
2006	-3,6	-3,1	-0,7	0,2	-5,7	-5,2	-0,7	0,2	3,2	2,1	0,8	0,2
2007	-2,7	-2,2	-0,5	-0,1	-4,9	-4,4	-0,5	-0,1	3,2	2,2	1,1	0,0
2008	-2,0	-0,8	-1,1	-0,1	-4,3	-3,1	-1,1	-0,1	3,3	2,3	1,0	0,1
2009	-3,2	-3,2	0,1	0,0	-4,5	-4,5	0,1	0,0	1,9	1,3	0,6	0,0
2010	-2,4	-1,2	-1,2	0,0	-4,4	-3,2	-1,2	0,0	2,6	2,0	0,5	0,1
2011	-2,5	-2,0	-0,5	0,0	-4,6	-4,1	-0,5	0,0	2,9	2,1	0,8	0,1
2012	-2,3	-1,3	-0,9	-0,1	-4,5	-3,1	-1,3	-0,1	2,2	1,8	0,4	-0,1
2013	-3,0	-2,1	-0,8	-0,1	-4,7	-3,5	-1,1	-0,1	1,7	1,4	0,3	0,0
2014	-6,0	-4,7	-1,1	-0,1	-5,5	-4,3	-1,0	-0,1	-0,6	-0,4	-0,1	-0,1
2015	-10,2	-8,6	-1,5	-0,2	-8,4	-6,6	-1,6	-0,2	-1,9	-1,9	0,2	-0,1
2016	-9,0	-7,6	-1,3	-0,1	-6,5	-5,1	-1,3	-0,1	-2,5	-2,5	0,1	0,0
2017	-7,8	-7,0	-0,7	-0,1	-6,1	-5,2	-0,8	-0,1	-1,7	-1,8	0,1	0,0
2018	-7,1	-6,3	-0,9	0,0	-5,5	-4,6	-0,9	0,0	-1,6	-1,7	0,1	0,1
2019 ¹	-7,0	-6,2	-0,8	0,0	-5,5	-4,6	-0,9	0,0	-1,4	-1,6	0,1	0,1

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

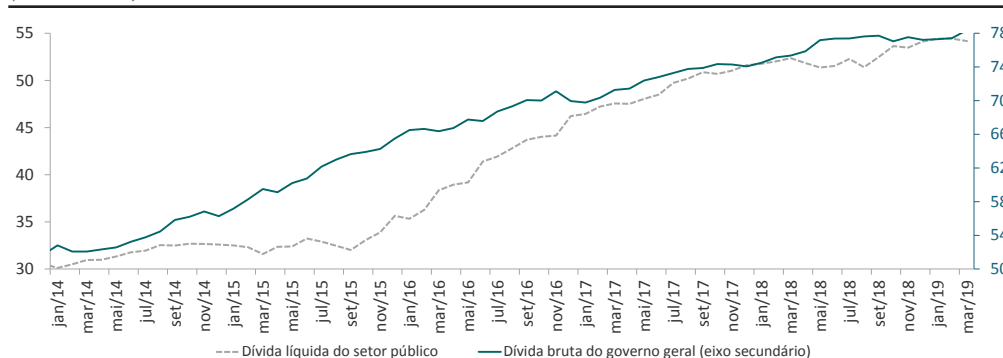
Nota: ¹Acumulado em doze meses até mar./2019.

A dívida bruta do governo geral atingiu 78,4% do PIB em março, ante 77,2% do PIB em dezembro e 75,4% do PIB em março do ano passado. A dívida bruta aumentou de 52% do PIB no início de 2014 para 77,2% do PIB em maio de 2018, todavia seu crescimento se reduziu a partir daí, refletindo principalmente a devolução dos recursos emprestados ao BNDES pelo Tesouro Nacional. Embora para este ano espere-se uma repetição desse pagamento antecipado, os montantes ainda estão em discussão. O governo tem mencionado que espera devolução de R\$ 126 bilhões, mas o banco só aprovou, até o momento, R\$ 30 bilhões. A dívida líquida manteve-se relativamente estável no primeiro trimestre, tendo crescido em janeiro

e fevereiro e se reduziu em março, para 54,2% do PIB. Na comparação com março do ano passado, o crescimento foi de 1,8 p.p. do PIB (gráfico 3).



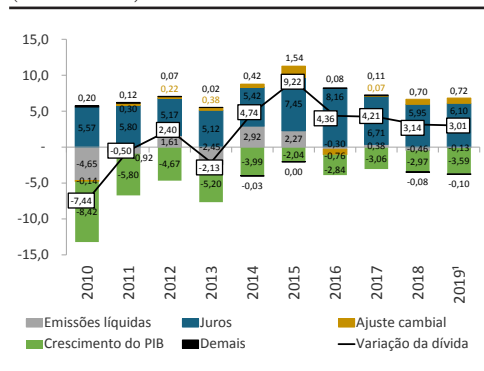
GRÁFICO 3
Evolução da dívida pública
(Em % do PIB)



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

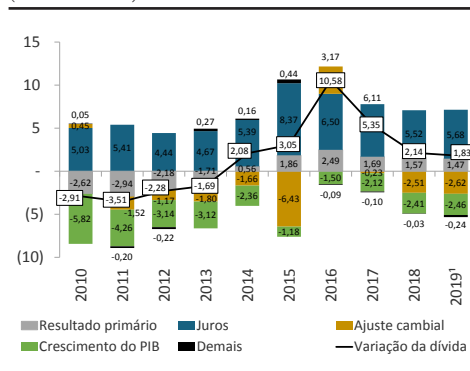
A dívida bruta como proporção do PIB cresceu 3 p.p. do PIB em relação a março do ano passado. A decomposição dos fatores determinantes da evolução da relação dívida bruta/PIB mostra que a maior pressão para o crescimento veio da incorporação dos juros, que contribuíram com 6,1 p.p. do PIB, enquanto o crescimento da economia contribuiu para sua redução em 3,6 p.p. do PIB. As emissões líquidas de dívida, que em 2014 e 2015 foram relevantes para explicar o aumento do endividamento, tiveram contribuição de -0,5 p.p. do PIB em 2018 e de -0,1 p.p. do PIB nos doze meses até março deste ano (gráfico 4).

GRÁFICO 4
Fatores condicionantes da dívida bruta do governo geral – contribuições para a variação em doze meses
(Em % do PIB)



Fonte: BCB.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.
Nota: ¹ Acumulado em doze meses terminados em mar./2019.

GRÁFICO 5
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.
Nota: ¹ Acumulado em doze meses terminados em mar./2019.

O crescimento de 1,8 p.p. do PIB da dívida líquida em relação a março de 2018 mostra forte influência dos juros, que contribuíram com 5,7 p.p. para esse aumento, seguidos pela contribuição do *deficit* primário, de 1,5 p.p., enquanto o crescimento do PIB contribuiu para uma redução de 2,5 p.p. da relação dívida líquida/PIB nes-

se período. Ao contrário do que ocorre na dívida bruta, em que a desvalorização cambial de 17% nos doze meses até março de 2019 contribuiu com 0,7 p.p. para o seu crescimento (pelo impacto sobre o valor em reais da dívida externa e de um pequeno valor de dívida interna indexada ao câmbio), na dívida líquida, que desconta as reservas cambiais, o impacto foi negativo em 2,6 p.p. do PIB (gráfico 5).

Esses dados mostram, portanto, *deficit* primários ainda elevados, apesar da redução nos dois últimos anos. No período recente, o ritmo de queda arrefeceu. A trajetória das dívidas bruta e líquida também tem sido crescente, embora eventualmente amortecida por fatores transitórios – caso das devoluções de recursos pelo BNDES, com efeito sobre a dívida bruta, ou do efeito do câmbio sobre a dívida líquida. Numa perspectiva macroeconômica, a tendência é que o crescimento da dívida volte a acelerar caso o problema básico – *deficit* primários elevados – não seja enfrentado, já que isso impossibilitaria reduções adicionais da taxa de juros e uma aceleração do crescimento do PIB.

O efeito do baixo crescimento sobre o desempenho fiscal é significativo. De acordo com a Secretaria de Política Econômica (SPE),¹ quando ajustado para o ciclo econômico – isto é, levando em conta que, quando a economia está deprimida, a arrecadação tende a ser mais baixa do que quando ela opera próxima de seu potencial –, o *deficit* primário do setor público consolidado em 2018 teria sido 1,6 p.p. do PIB menor que o observado. Outros fatores também distorcem a análise da tendência: flutuações cíclicas do preço do petróleo (isto é, seus desvios em relação a uma tendência de longo prazo), calculado em reais, afetam as receitas de *royalties* e participações especiais (em 2018, o preço do petróleo teve impacto positivo sobre o resultado primário de 0,2 p.p. do PIB), enquanto receitas extraordinárias, líquidas de despesas, também aumentam a arrecadação apenas temporariamente (em 2018, esse efeito foi de +0,5 p.p. do PIB). Eliminando-se essas influências transitórias sobre o resultado primário, chega-se a uma estimativa do resultado estrutural em 2018 de 0,7% do PIB. Na comparação com 2017, o *deficit* estrutural aumentou 0,2 p.p. do PIB, impulso fiscal positivo que se seguiu a uma redução do *deficit* estrutural de 0,4 p.p. do PIB em 2017.

Como alertado pela SPE, o fato de o componente cíclico ser elevado não significa que apenas o crescimento seria capaz de eliminar o desequilíbrio fiscal. Por um lado, o esforço fiscal deve mirar em um nível de *superavit* primário que estabilize o crescimento da dívida pública em um primeiro momento e o reverta posteriormente para níveis comparáveis aos de outros países emergentes. Isso implica em reduções do *deficit* maiores que aquelas que se pode esperar apenas pelo efeito do crescimento sobre a arrecadação. Por outro, a despesas obrigatórias pressionam o crescimento da despesa obrigatória a um ritmo superior ao do crescimento do PIB, o que só permitiria obter os *superavit* necessários para a reversão da trajetória explosiva da relação dívida/PIB caso despesas não obrigatórias sejam reduzidas. Como se pretende destacar na próxima seção, a análise dos dados “abaixo da li-

1. Boletim Resultado Fiscal Estrutural – 2018. Disponível em: <http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/relatorios-e-boletins/2019/boletim-resultado-fiscal-estrutural-2018_abr2019.pdf>.

na” – isto é, pela ótica de receitas e despesas do governo central – mostra que o enfrentamento dos *deficit* passa necessariamente pela reforma da Previdência Social e consequente redução do crescimento dessas despesas.



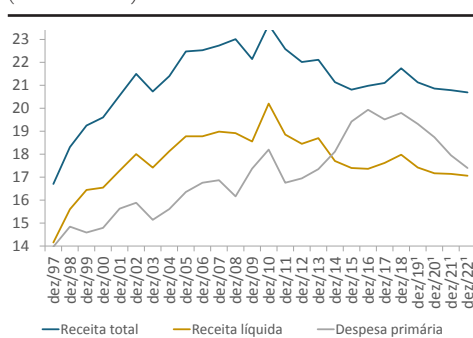
2 Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020

O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2020 prevê que o *deficit* primário do setor público consolidado nos próximos anos continuará elevado: a meta de 1,8% do PIB (R\$ 132 bilhões) em 2019 passa para 1,5% do PIB em 2020 (R\$ 118,9 bilhões), 0,8% do PIB (R\$ 65,3 bilhões) em 2021 e 0,3% do PIB (R\$ 30,3 bilhões) em 2022. Essas metas de *deficit* são maiores que as estabelecidas na LDO de 2019, refletindo o crescimento mais baixo que o projetado em 2018. No governo central, a meta definida pelo PLDO para 2020, de um *deficit* de R\$ 124,1 bilhões, representa uma piora em relação à estabelecida na LDO do ano passado (*deficit* de R\$ 110 bilhões).

O principal fator para a redução da meta de resultado primário vem do lado da arrecadação. O total da receita primária no período de 2017-2019 permaneceu acima de 21% do PIB, e todos os grandes itens desse agregado apresentaram certa estabilidade. Entretanto, essa aparente estabilidade foi muito influenciada pela ocorrência de receitas não recorrentes, que acabaram por compensar, ainda que de maneira parcial, os baixos níveis de arrecadação em função do baixo crescimento econômico verificado no período. Os dados observados na projeção da receita primária do PLDO 2020 mostram que, nos próximos anos, o cenário de recuperação da arrecadação estará atrelado fundamentalmente ao crescimento da economia, o que conduz a previsão do total da receita primária no período 2020 a 2022 a patamares ligeiramente menores que 21% do PIB – abaixo, portanto, do observado entre 2017 e 2019.

Todavia, as despesas primárias projetadas no PLDO de 2020 também mostram retração, refletindo, entre outros fatores, a não previsão de novas contratações de servidores públicos, ausência de reajustes salariais e correção do salário mínimo apenas pela inflação passada. Em proporção do PIB, a despesa primária total cairia de 19,8% em 2018 para 19,3% na previsão de 2019 e 18,7% em 2020. O principal motivo para esta projeção de trajetória em queda é o cumprimento do teto de gastos, e se reflete, por exemplo, na queda das despesas discricionárias do Poder Executivo, que funcionam como principal mecanismo de ajuste para cumprimento do teto. Em particular, estima-se que esta conta terá significativa perda em percentual do PIB, saindo de 1,87% do PIB em 2018 para 1,27% do PIB em 2020 e 0,80% do PIB em 2022, lembrando que estão incluídos os investimentos do governo

GRÁFICO 6
Governo Central – Receitas e Despesas Primárias - acumulado no ano
(Em % do PIB)



Fonte: BCB.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.
Nota: * Projeções com base no PLDO de 2020.

federal. Portanto, destaca-se a urgente necessidade de reformas, para reduzir a rigidez orçamentária, de modo a permitir maior investimento público discricionário e flexibilidade nas contas públicas.



No que diz respeito à dívida pública, mesmo considerando os limites das despesas primárias atreladas ao teto de gastos, a trajetória fiscal projetada ainda se mostra insuficiente para uma redução do seu crescimento no médio prazo. Entre 2018 e 2022, as previsões do PLDO de 2020 apontam um crescimento de 11,5 p.p do PIB da dívida líquida do setor público, em relação ao PIB, e um crescimento de 4,4 p.p da dívida bruta do governo geral, em relação ao PIB.

3 Resultado do Tesouro Nacional

O *deficit* primário do governo central pelo critério “acima da linha” – isto é, pela diferença entre receitas e despesas – no primeiro trimestre de 2019 caiu em relação a igual período de 2018, de R\$ 12,9 bilhões para R\$ 9,3 bilhões.² Em termos reais, a queda foi de 32%. Essa redução refletiu um crescimento real da receita total de 1,3%, uma virtual estabilidade da receita líquida em termos reais (variação de 0,1%) e uma queda de 1,2% na despesa total. A diferença entre as taxas de crescimento da receita total e da receita líquida deveu-se ao aumento de 7,0%, em termos reais, nas transferências a estados e municípios. Na decomposição do resultado por componentes, registra-se um aumento, a preços constantes de março de 2019, no *superavit* do Tesouro e do BCB, de R\$ 38,3 bilhões para R\$ 42,7 bilhões, e estabilidade no *deficit* da Previdência, em torno de R\$ 51,8 bilhões no trimestre. No acumulado em doze meses até março, o *deficit* primário do governo central foi de R\$ 118,6 bilhões (1,7% do PIB), ligeiramente menor que o observado até dezembro de 2018 (R\$ 124,9 bilhões, ou 1,8% do PIB), conforme mostra a tabela 2.

TABELA 2
Evolução das receitas e despesas do governo central
(Em R\$ de março de 2019)

Período	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de mar.2019)		Taxa de variação (%)	Acumulado em doze meses (preços constantes, R\$ milhões de mar.2019)		Taxa de variação (%)	Janeiro-março (preços constantes, R\$ milhões de mar.2019)		Taxa de variação (%)
	mar../2018	mar../2019		Até mar./2018	Até mar./2019		2018	2019	
1. Receita total	112.265	114.097	1,6	1.503.728	1.534.246	2,0	387.252	392.302	1,3
1.1 Receitas administradas pela RFB	70.973	70.226	-1,1	916.218	930.990	1,6	256.730	254.657	-0,8
1.1.1 Arrecadação do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	30.802	31.191	1,3	401.351	406.173	1,2	92.219	95.783	3,9
1.2 Receitas não administradas	10.490	12.681	20,9	187.611	197.098	5,1	38.303	41.862	9,3
2. Transferências a estados e municípios	18.536	19.689	6,2	249.004	269.341	8,2	68.591	73.415	7,0
3. Receita líquida (1-2)	93.728	94.408	0,7	1.254.724	1.264.905	0,8	318.660	318.887	0,1
4. Despesa total	119.344	115.517	-3,2	1.379.609	1.387.694	0,6	332.006	327.975	-1,2
4.1 Pessoal e encargos sociais	27.092	27.215	0,5	308.247	306.951	-0,4	77.621	77.661	0,1
4.2 Benefícios da previdência	51.850	53.788	3,7	604.723	607.307	0,4	143.864	147.541	2,6
4.3 Outras despesas obrigatórias	17.009	16.381	-3,7	206.885	206.103	-0,4	55.030	53.497	-2,8
4.4 Despesas discricionárias	23.394	18.133	-22,5	259.754	267.334	2,9	55.491	49.277	-11,2
5. Resultado previdenciário	-21.048	-22.597	7,4	-203.371	-201.134	-1,1	-51.646	-51.758	0,2
6. Fundo soberano	0	0	-	0	4.172	-	0	0	-
7. Resultado primário (3-4+6)	-25.616	-21.108	-17,6	-124.884	-118.617	-5,0	-13.345	-9.089	-31,9

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

2. Do ponto de vista dos resultados, as principais fontes de diferenças de desempenho entre o critério “abaixo da linha”, utilizado pelo BCB e comentado anteriormente, e o critério “acima da linha”, utilizado pelo Tesouro, são: *i*) o Tesouro computa os subsídios duas vezes por ano, em janeiro e julho, enquanto o BCB os distribui ao longo dos meses; e *ii*) pelas contas do BCB, as receitas de Itaipu referentes ao pagamento de empréstimos realizados pelo Tesouro são computadas como receita primária, enquanto o Tesouro as considera como receita financeira.

3.1 Receitas



A receita total cresceu R\$ 20 bilhões nominais na comparação entre os primeiros trimestres de 2018 e 2019. Em termos reais, o crescimento foi de 1,3%, resultado da variação de 0,4% na arrecadação de impostos e contribuições e de 9,3% nas receitas não administradas pela RFB. Na tabela 3 pode-se ver o comportamento desagregado dos componentes dessas duas categorias. Entre os impostos e contribuições, destaca-se o crescimento real na arrecadação de imposto de renda, de 7,5%. Os tributos mais diretamente associados ao comportamento da atividade econômica, como Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Cofins e Programa de Integração Social/Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), tiveram queda acentuada: -9,7%, -9,2% e -7,2%, respectivamente. As contribuições para o RGPS cresceram surpreendentes 3,9% reais na comparação interanual do primeiro trimestre, para um aumento de 0,5% na massa real de rendimentos dos ocupados com carteira. O Tesouro explica esse crescimento, em parte, pela alteração de legislação³ que permitiu compensações tributárias entre tributos previdenciários e não previdenciários. Essa mudança de legislação explica também as quedas na arrecadação da Cofins e do PIS/PASEP. O Imposto de Importação cresceu 6,5%, reflexo de uma depreciação cambial de 16,2% e de ligeira queda de 0,7% no valor das importações em dólar.

TABELA 3
Principais componentes da receita do governo central

Período	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de mar.2019)		Taxa de variação (%)	Acumulado em doze meses (preços constantes, R\$ milhões de mar.2019)		Taxa de variação (%)	Janeiro-março (preços constantes, R\$ milhões de mar.2019)		Taxa de variação (%)	LOA 2019
	mar../2018	mar../2019		Até mar./2018	Até mar./2019		2018	2019		
RECEITA TOTAL	112.265	114.097	1,6	1.503.728	1.534.246	2,0	387.252	392.302	1,3	1.574.861
Receitas com Impostos e Contribuições, líquidas de incentivos fiscais	101.775	101.416	-0,4	1.316.117	1.337.149	1,6	348.949	350.440	0,4	1.381.621
IPI	4.514	4.518	0,1	54.495	55.709	2,2	14.327	12.933	-9,7	62.208
Imposto de Renda (IR)	28.472	29.387	3,2	367.083	382.301	4,1	107.412	115.502	7,5	375.708
Imposto sobre Importações	3.320	3.257	-1,9	36.395	42.515	16,8	9.691	10.324	6,5	47.057
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	2.913	2.991	2,7	37.711	38.157	1,2	9.076	9.349	3,0	39.719
COFINS	18.733	17.994	-3,9	260.295	253.179	-2,7	63.208	57.386	-9,2	265.461
PIS/PASEP	5.179	4.943	-4,6	68.937	66.886	-3,0	17.296	16.058	-7,2	71.251
CSLL	5.710	5.350	-6,3	81.810	80.671	-1,4	27.337	26.897	-1,6	75.181
Arrecadação do RGPS	30.802	31.191	1,3	401.351	406.173	1,2	92.219	95.783	3,9	419.812
Demais impostos e contribuições	2.132	1.787	-16,2	8.040	11.557	43,7	8.384	6.208	-26,0	25.222
Receitas não administradas	10.490	12.681	20,9	187.611	197.098	5,1	38.303	41.862	9,3	193.240
Concessões	146	136	-6,4	34.084	22.453	-34,1	733	783	6,7	15.631
Dividendos	499	2.874	475,7	4.503	10.312	129,0	505	2.878	470,1	7.489
CotaParte de Compensações Financeiras	2.057	2.249	9,3	41.054	64.505	57,1	12.407	15.245	22,9	73.296
Contribuição do salário educação	1.682	1.658	-1,4	21.512	21.961	2,1	6.355	5.597	-11,9	21.622
Plano de seguridade social dos servidores	1.095	1.065	-2,7	14.615	14.076	-3,7	3.281	3.222	-1,8	14.681
Demais receitas não administradas pela RFB	5.011	4.698	-6,2	71.844	63.791	-11,2	15.022	14.136	-5,9	60.522

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

3. Lei no 13.670, de 30 de maio de 2018.

Vale notar, nessas comparações entre os primeiros trimestres de 2018 e 2019, que a RFB, ao identificar fatores não recorrentes na arrecadação, mostra uma redução de R\$ 7,8 bilhões, a preços de março de 2019, nas receitas associadas a programas de reestruturação de débitos tributários e de parcelamento de dívidas, e de R\$ 1,7 bilhão devido à zeragem da PIS/Cofins sobre o diesel em maio do ano passado. A propósito, em março do ano passado, o efeito não recorrente desse imposto na comparação anual era positivo e da ordem de R\$ 3,8 bilhões, a preços de março de 2019. A RFB, por sua vez, identifica R\$ 4,6 bilhões como arrecadação atípica de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica/Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (IRPJ/CSLL). O efeito líquido, portanto, desses fatores não recorrentes na comparação dos dois períodos seria de -R\$ 4,8 bilhões.

Entre as receitas não administradas pela RFB, destaca-se o aumento no recebimento de dividendos pelo Tesouro, de 470% em relação ao primeiro trimestre de 2018. Apesar de elevado, o valor dessas receitas no primeiro trimestre de 2018 (R\$ 2,878 bilhões) não é muito diferente da média histórica desde 1997, de R\$ 2,9 bilhões – o elevado crescimento reflete o valor atipicamente baixo de 2018 (R\$ 505 milhões). Outro componente que apresentou crescimento expressivo no primeiro trimestre foi a receita de *royalties* e participações especiais, que cresceu R\$ 2,8 bilhões (22,9% em termos reais) ante o primeiro trimestre de 2018, a despeito da redução de 1,3% na produção nacional, apenas parcialmente compensada pela elevação de cerca de 11% do preço do petróleo em reais (dada pela desvalorização cambial de 16,2% e pela queda de 5,3% no preço do petróleo em dólares).

3.2 Despesas

A despesa primária total caiu 1,2% em termos reais no primeiro trimestre, comparada a igual período do ano passado. Isso corresponde a uma redução de R\$ 4,0 bilhões, a preços de março de 2019. Essa diferença se decompõe em um aumento de R\$ 3,7 bilhões nas despesas com benefícios previdenciários, que foi mais do que compensado pela redução de R\$ 1,5 bilhão em outras despesas obrigatórias e de R\$ 6,2 bilhões nas despesas discricionárias, conforme a tabela 4.

O crescimento de 2,6% no valor real dos benefícios previdenciários foi influenciado pelo forte aumento, de 28,7%, dos pagamentos de sentenças judiciais e precatórios. Excluindo estes últimos, a variação da despesa com benefícios previdenciários urbanos e rurais foi de 1,3%, ante crescimento de 7,5% no primeiro trimestre do ano passado. É a variação mais baixa para esse subconjunto das despesas previdenciárias em um primeiro trimestre desde 2014. As despesas de pessoal mantiveram-se praticamente estáveis em termos reais no primeiro trimestre de 2019 (variação de 0,1%). Esse comportamento contrasta com o observado nos primeiros trimestres de 2017 e 2018, quando o crescimento interanual foi de 7,2%.

As outras despesas obrigatórias caíram 6,6% na comparação do primeiro trimestre de 2019 com igual período de 2018. A preços de março de 2019, os créditos extraordinários aumentaram R\$ 2,1 bilhões (ainda associados à subvenção econômica ao óleo diesel), seguidos pelas despesas com abono salarial (+R\$ 270 milhões, ou

3,3%) e Lei Orgânica de Assistência Social/Renda Mensal Vitalícia (LOAS/RMV) (+R\$ 359 milhões, ou 2,5%). Esses aumentos foram mais que compensados pelas reduções em outros itens, como menor compensação ao RGPS pela desoneração da folha (-R\$ 495,5 milhões); gastos de custeio e capital dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União (MPU) e Defensoria Pública da União (DPU) (-R\$ 555,7 milhões); e gastos associados à Lei Kandir (-R\$ 500,2 milhões). No entanto, o principal destaque em termos de redução de despesas continua sendo os subsídios (-26,8%, ou R\$ 1,9 bilhão), principalmente pelo efeito da redução dos associados ao Programa de Sustentação ao Investimento (PSI), que caíram R\$ 1,1 bilhão (38% em termos reais).

Por fim, como apontado, o primeiro trimestre registrou forte queda nas despesas discricionárias, de R\$ 6,2 bilhões, a preços de março de 2019, o que corresponde a uma redução de 11,2% reais ante o primeiro trimestre do ano passado. Caíram as despesas obrigatórias com controle de fluxo (-R\$ 2,0 bilhões, ou -5,9%), principalmente as da saúde (-R\$ 1,6 bilhão, ou -7,7%), e as discricionárias propriamente ditas (-R\$ 4,3 bilhões, ou -19%), também aqui com destaque para as despesas com saúde (-R\$ 3,1 bilhões, ou -45,4%) e educação (-R\$ 630 milhões, ou -12,8%). Em classificação alternativa, observa-se uma redução de R\$ 2,7 bilhões (-30,2%) nos investimentos federais no primeiro trimestre.

TABELA 4
Principais componentes das despesas do governo central

Itens	Acumulado em doze meses (preços constantes, R\$ milhões de mar.2019)			Taxa de variação (%)		Janeiro-março (preços constantos, R\$ milhões de mar.2019)			Taxa de variação (%)	
	Até mar./2017	Até mar./2018	Até mar./2019	2017 - 2018	2018 - 2019	2017	2018	2019	2017 - 2018	2018 - 2019
1. DESPESA TOTAL	1.363.419	1.379.609	1.387.694	1,2	0,6	317.499	332.006	327.975	4,6	-1,2
1.1 Pessoal e encargos sociais	289.451	308.247	306.951	6,5	-0,4	72.598	77.621	77.661	6,9	0,1
1.2 Benefício previdenciário	567.005	604.723	607.307	6,7	0,4	133.851	143.864	147.541	7,5	2,6
1.3 Outras despesas obrigatórias	225.456	206.885	206.103	-8,2	-0,4	58.915	55.030	53.497	-6,6	-2,8
1.3.1 LOAS	54.738	57.832	58.213	5,7	0,7	14.121	14.560	14.919	3,1	2,5
1.3.2 Abono	18.061	17.417	18.065	-3,6	3,7	8.506	8.209	8.479	-3,5	3,3
1.3.3 Seguro desemprego	42.131	39.203	37.161	-6,9	-5,2	10.975	9.646	9.375	-12,1	-2,8
1.3.4 Compensação ao RGPS	16.476	14.240	13.472	-13,6	-5,4	3.391	2.770	2.274	-18,3	-17,9
1.3.5 Subsídios	21.590	17.175	13.990	-20,4	-18,5	9.788	6.933	5.077	-29,2	-26,8
1.3.6 Sentenças judiciais e precatórios	33.013	44.510	39.787	34,8	-10,6	2.385	12.547	14.159	426,0	12,8
1.3.7 Demais	39.447	16.508	25.415	-58,2	54,0	9.749	364	-786	-96,3	-315,8
1.4 Discricionárias	281.507	259.754	267.334	-7,7	2,9	52.135	55.491	49.277	6,4	-11,2
1.4.1 Obrigatórias com controle de fluxo	138.024	134.676	139.286	-2,4	3,4	30.752	32.979	31.033	7,2	-5,9
1.4.1.1 Saúde	85.371	81.345	83.162	-4,7	2,2	19.298	20.512	18.939	6,3	-7,7

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Notas:

¹ Auxílio-alimentação, assistência médica, auxílio-creche, entre outros

4 Execução orçamentária e contingenciamento de gastos

As avaliações de receitas e despesas primárias dos dois primeiros bimestres do ano identificaram um potencial de frustração de receitas, relativamente às previstas na LOA de 2019, de R\$ 29,0 bilhões na receita primária total e de R\$ 29,4 bilhões na

receita líquida de transferências. O fraco desempenho da economia no primeiro trimestre e a perspectiva de o crescimento no ano ficar abaixo do previsto na LOA 2019 (2,5%) foram os principais determinantes dessa redução na receita projetada. Pelo lado da despesa, a estimativa atual é que ela ficará R\$ 27,4 bilhões abaixo do previsto na LOA 2019. Esse valor já incorpora o contingenciamento de gastos de R\$ 29,8 bilhões feito na primeira avaliação, em março. Naquela avaliação, o resultado primário esperado havia ficado R\$ 29,7 bilhões além da meta de resultado primário definida na LDO 2019, levando à necessidade do contingenciamento. Na avaliação de maio, referente ao segundo bimestre, identificou-se a necessidade de um esforço adicional de cerca de R\$ 2,2 bilhões, que será coberto por recursos de reserva de contingência (tabela 5). Nesse esforço inclui-se uma limitação adicional de dispêndios, de R\$ 219 milhões, que o governo federal fará para compensar a insuficiência do desempenho combinado de empresas estatais federais e de estados e municípios em relação à meta definida para eles na LDO de 2019: no caso de estados e municípios, a estimativa é que seu *superavit* no ano será de R\$ 5,9 bilhões, ante a meta de R\$ 10,5 bilhões, enquanto as estatais deverão ter *superavit* de R\$ 881 milhões, ante a uma meta de *deficit* de R\$ 3,5 bilhões.

No governo federal, a revisão para baixo das receitas reflete a elevada elasticidade da arrecadação ao PIB no curto prazo, conforme comentado anteriormente quando da análise do resultado estrutural calculado pela SPE do Ministério da Economia, tanto em relação ao hiato do produto quanto ao preço do petróleo. Na segunda avaliação bimestral, o crescimento previsto para 2019 é de 1,6%, ante a previsão de 2,5% contida na LOA 2019 e que já havia sido reduzida para 2,2% na primeira avaliação. No caso das receitas administradas pela RFB, exceto arrecadação líquida do RGPS, houve uma redução no acumulado das duas revisões bimestrais, de R\$ 16,6 bilhões (1,1%) em relação ao valor previsto na LOA 2019. A arrecadação líquida do RGPS foi revista para baixo em R\$ 6,3 bilhões (1,5%). A previsão atual de receitas não administradas pela RFB ficou R\$ 6,1 bilhões menor que a contida na LOA 2019. No caso das receitas derivadas da exploração de recursos naturais (royalties e participações especiais), a revisão implicou redução de R\$ 8,0 bilhões – a maior queda individual entre os componentes da receita não administrada. A previsão de receitas de concessões e permissões aumentou R\$ 1,6 bilhão, apesar da exclusão das receitas de “descotização” das usinas da Eletrobras (estimadas em R\$ 12,2 bilhões), parte do processo de desestatização da empresa, o qual deve ocorrer apenas em 2020.

Em relação às despesas, já incorporando o contingenciamento de R\$ 29,8 bilhões feito na primeira avaliação bimestral, a avaliação atual é que elas serão R\$ 27,4 bilhões menores que o previsto na LOA 2019. Entre as principais mudanças em relação à LOA 2019 destacam-se as revisões de benefícios previdenciários (para baixo, em -R\$ 7,7 bilhões) e de outras despesas obrigatórias (para cima, em R\$ 6,1 bilhões) – em que as principais variações foram em créditos extraordinários (+R\$ 6,7 bilhões) e em subsídios, subvenções e Proagro (+R\$ 2,3 bilhões). O peso do ajuste ao cenário de arrecadação menos favorável recai sobre as despesas discricionárias, que na estimativa atual deverão ser R\$ 29,6 bilhões menores que a previsão

orçamentária. Vale destacar que esse valor ainda será reduzido, pelo uso da reserva de contingência criada após o decreto de contingenciamento da primeira avaliação bimestral, dada a necessidade de esforço adicional para a adequação do resultado primário estimado na segunda revisão bimestral em relação à meta anual, conforme a tabela 5. Por sua vez, foi possível reduzir o contingenciamento dos ministérios da Educação e do Meio Ambiente em R\$ 1,6 bilhão e R\$ 56 milhões, respectivamente.

Na perspectiva do cumprimento do teto de gastos, o contingenciamento de despesas discricionárias ampliou o hiato entre despesas sujeitas ao teto previstas e os limites impostos pela Emenda Constitucional (EC) no 95/2016 para R\$ 33,4 bilhões, uma vez que a restrição que hoje limita os gastos vem do menor volume de receitas e, portanto, da meta de resultado primário, e não do cumprimento do teto.

Um fator a ser considerado nos próximos anos é a medida que torna obrigatória a execução das emendas de bancada. Desde 2017, a LDO prevê que sejam pagas emendas estaduais no limite de até 0,6% da Receita Corrente Líquida (RCL). Em 2018, por exemplo, a despesa total com emendas de bancada foi de R\$ 2,2 bilhões, valor que representa mais que o dobro do gasto em 2017 (R\$ 0,7 bilhão), embora tenha correspondido a apenas 0,3% da RCL. A emenda constitucional, pendente de nova votação pela Câmara após as alterações feitas no Senado, propõe um escalonamento na execução obrigatória das emendas de bancada, começando com 0,8% da RCL do ano anterior em 2020, passando para 1% em 2021 e a correção de seu valor pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) nos anos subsequentes. A aprovação pelo Congresso da PEC do orçamento impositivo representa a criação de uma nova obrigação constitucional que aumenta a rigidez do orçamento ao introduzir mais um indexador de gastos e vinculá-los à RCL nos próximos dois anos. Como consequência, haverá uma redução dos graus de liberdade para obedecer à restrição do teto do gasto e para atingir a meta de resultado primário. Vale destacar que, pela EC no 95/2016, nenhuma despesa hoje está vinculada à arrecadação.

Tomando a estimativa de RCL do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) para 2019, pode-se calcular que as emendas de bancada em 2020 somarão R\$ 6,8 bilhões e, em 2021, considerando que a RCL do próximo ano crescerá à mesma taxa prevista para a receita primária líquida no PLDO de 2020, R\$ 8,6 bilhões. No entanto, caso a receita derivada do leilão do excedente da cessão onerosa, cujo valor esperado gira em torno de R\$ 100 bilhões, seja considerada nos cálculos, as emendas de bancada de execução obrigatória tendem a atingir valores mais elevados, restringindo assim ainda mais o espaço para as despesas discricionárias.

Em relação à Regra de Ouro, estima-se uma insuficiência de R\$ 110,4 bilhões. Registra-se que esse número encontra-se nesse patamar devido ao resultado positivo do Banco Central (R\$ 166,7 bilhões) e de outras fontes superavitárias (R\$ 13,1 bilhões) em 2018. Apesar disso, ainda é necessária, por força da LDO e da LOA, a aprovação, pelo Congresso Nacional, de crédito suplementar para custear as despesas condicionadas na lei orçamentária. Ao mesmo tempo, as receitas de conces-

são no setor de petróleo e gás (leilão do excedente da cessão onerosa), a liberação de fontes vinculadas a restos a pagar que podem vir a ser cancelados no futuro próximo e a antecipação no cronograma de pagamento da dívida remanescente do BNDES, entre outras, podem auxiliar a equacionar a estimativa de insuficiência da Regra de Ouro.

TABELA 5
Acompanhamento das avaliações de receitas e despesas primárias
(Em R\$ milhões e em %)

Período	A preços correntes					
	LOA 2018	Realizado 2018	LOA 2019	Avaliação de receitas e despesas primárias do primeiro bimestre	Avaliação de receitas e despesas primárias do segundo bimestre	Diferença entre LOA e segunda avaliação
RECEITA TOTAL	1.462.052	1.484.238	1.574.861	1.545.121	1.545.832	-29.029
Receitas com Impostos e Contribuições, líquidas de incentivos fiscais	1.295.593	1.296.220	1.381.621	1.363.730	1.358.699	-22.922
Arrecadação do RGPS	405.338	391.182	419.812	413.082	413.511	-6.302
Receitas não administradas	166.459	188.018	193.240	181.391	187.133	-6.108
Concessões	18.894	21.929	15.631	16.923	17.209	1.579
Dividendos	6.782	7.676	7.489	6.720	8.376	887
CotaParte de Compensações Financeiras	44.908	59.914	73.296	61.681	65.263	-8.033
Transferências legais e constitucionais	244.220	256.760	275.158	271.599	275.494	336
RECEITA LÍQUIDA	1.217.832	1.227.478	1.299.703	1.273.521	1.270.338	-29.365
DESPESA TOTAL	1.373.365	1.351.757	1.438.693	1.442.304	1.411.300	-27.393
Pessoal e encargos sociais	296.922	298.021	324.937	326.153	325.005	68
Benefício previdenciário	596.268	586.379	637.852	631.158	630.158	-7.694
Outras despesas obrigatórias	213.113	187.968	207.030	212.935	213.100	6.069
Outras	261.436	279.389	268.875	272.058	243.038	-25.837
Obrigatorias com controle de fluxo	137.578	135.391	139.496	142.679	143.242	3.746
Discricionárias	123.859	128.619	129.379	129.379	99.796	-29.583
Fundo Soberano		4.021				0
Resultado primário	-155.533	-120.258	-138.990	-168.783	-140.962	-1.972
Compensação resultado Estatais Federais e Estados e Municípios (Art. 2, § 3º, LDO-2019)					-219	
Esforço (-) ou Ampliação (+) necessária para a meta de primário				-29.783	-2.181	-31.964
Despesas sujeitas ao teto	1.347.881	1.287.797	1.406.991	1.405.357	1.373.717	-33.274

Fonte: STN, Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, LOA 2018 e LOA 2019.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

José Ronaldo de Castro Souza Júnior – Diretor
Francisco Eduardo de Luna e Almeida Santos – Diretor Adjunto



Grupo de Conjuntura

Equipe Técnica:

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
Sandro Sacchet de Carvalho

Equipe de Assistentes:

Adriana Cabrera Baca
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

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.