

SEÇÃO VII

Política fiscal

Sumário

Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre as finanças públicas manifestaram-se pela primeira vez com plena intensidade em abril: o *deficit* primário do Setor Público Consolidado (SPC) atingiu 2,3% do produto interno bruto (PIB) no acumulado em doze meses, depois de ter alcançado 0,9% do PIB no final de 2019. Na comparação com o final de 2019, a dívida líquida caiu 3 pontos percentuais (p.p.), para 52,7% do PIB, refletindo a forte desvalorização cambial ocorrida no período. A dívida bruta cresceu 3,9 p.p., para 79,7% do PIB.

Pela ótica de receitas e despesas do governo central, em abril registrou-se uma queda de 32% das receitas e um aumento de 45% das despesas na comparação, a preços constantes, com abril do ano passado. O *deficit* primário alcançou R\$ 92,9 bilhões em abril, ante R\$ 6,7 bilhões em abril do ano passado. Embora a retração da atividade econômica, devido às medidas de isolamento social, tenha contribuído para a redução da arrecadação tributária, as medidas de diferimento do pagamento de impostos e de redução de alíquotas também tiveram seu peso. Da mesma forma, a queda das receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB), como dividendos, concessões e *royalties* do petróleo, também contribuiu para a redução da receita total.

Pelo lado das despesas, os gastos com o programa de enfrentamento da pandemia somaram quase R\$ 60 bilhões, mais do que explicando a variação observada, de R\$ 54 bilhões, na comparação, a preços constantes, com abril do ano passado. Com base em dados preliminares do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), estima-se que o *deficit* de maio tenha sido da ordem de R\$ 125 bilhões, ante R\$ 15 bilhões em maio do ano passado, a preços de maio de 2020. A receita total caiu 36,7% e as despesas aumentaram 69,0%. Com a confirmação do resultado estimado, o *deficit* acumulado no ano crescerá para R\$ 221,1 bilhões, ante R\$ 17,9 bilhões em igual período de 2019.

A análise das despesas ligadas ao combate à pandemia e a seus efeitos sobre a economia e a sociedade revela que foram alocados mais de R\$ 400 bilhões. A maior parte dos recursos foi alocada para programas de transferência de renda, manutenção do emprego e auxílio financeiro a estados e municípios, totalizando R\$ 317,5 bilhões, enquanto as despesas com saúde diretamente relacionadas à Covid-19 receberam R\$ 44 bilhões. Do total de recursos envolvidos, R\$ 135,6 bilhões (33,6%) já haviam sido efetivamente desembolsados.

Paulo Mansur Levy

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

paulo.levy@ipea.gov.br

Sérgio Fonseca Ferreira

Analista de Planejamento e Orçamento na
Diretoria de Estudos e Políticas
Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

sergio.ferreira@ipea.gov.br

Felipe dos Santos Martins

Pesquisador do programa de pesquisa para
o desenvolvimento nacional (PNPD) na
Dimac/Ipea

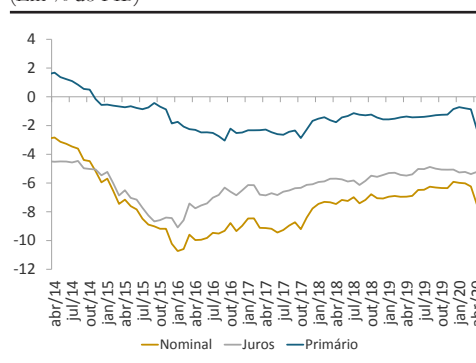
felipe.martins@ipea.gov.br

A avaliação do segundo bimestre de receitas e despesas reviu para baixo os parâmetros de crescimento, inflação, preço do petróleo e crescimento da massa salarial, e reviu para cima a taxa de câmbio média no ano. O *deficit* primário estimado para o ano ficou em R\$ 540 bilhões, porém, como novas despesas ligadas ao combate à Covid-19 foram aprovadas posteriormente à revisão, a projeção do próprio Ministério da Economia é de que ele vai alcançar R\$ 675 bilhões.

1 Necessidades de financiamento do setor público – os dados “abaixo da linha”

O *deficit* primário do SPC acumulado em doze meses registrou uma inflexão em abril: após três anos de tendência declinante, tendo passado de 2,5% do PIB em 2016 para 0,9% do PIB em 2019, o *deficit* primário aumentou para 2,3% do PIB, basicamente pelo efeito da deterioração observada no governo central em função das medidas de enfrentamento da Covid-19. Os governos subnacionais e as empresas estatais continuaram apresentando *superavit*, porém ligeiramente menores que em 2019. O peso dos juros sobre a dívida líquida do SPC aumentou apenas ligeiramente, de 5,1% ao final de 2019 para 5,2% nos doze meses encerrados em abril. Com isso, o *deficit* nominal do SPC atingiu 7,5% do PIB – o maior nível desde abril de 2018 (gráfico 1 e tabela 1).

GRÁFICO 1
SPC – resultado fiscal (critério “abaixo da linha”)
(Em % do PIB)



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

TABELA 1
Resultado fiscal segundo esferas do governo (critério “abaixo da linha”)
(Em % do PIB)

Período	Janeiro-abril		Acumulado em doze meses		
	2019	2020	2018	2019	Até abr./2020
Primário	0,9	-3,5	-1,6	-0,9	-2,3
Governo central	0,0	-4,0	-1,7	-1,2	-2,5
Subnacional	0,8	0,5	0,1	0,2	0,1
Estatais	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Juros	-5,6	-6,1	-5,4	-5,1	-5,2
Nominal	-4,7	-9,6	-7,1	-5,9	-7,5

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

Esses resultados estão obviamente influenciados pela queda de receita e pelo aumento de gastos do governo federal, associados às medidas de enfrentamento da Covid-19 e ao próprio impacto da pandemia sobre a economia, os quais serão discutidos em mais detalhes na próxima seção. Vale notar que, em abril apenas, o *deficit* primário do governo central foi de R\$ 92,2 bilhões, ante um *superavit* de R\$ 6,1 bilhões em igual mês de 2019 (lembrando que abril é um mês favorável às contas públicas por concentrar receitas do ajuste das declarações de Imposto de Renda – IR). No acumulado no ano até abril, o *deficit* primário do SPC correspondeu a

3,5% do PIB, ante um resultado positivo de 0,9% do PIB em igual período do ano passado. O *deficit* nominal, por seu turno, passou de 4,7% para 9,6% do PIB na mesma comparação.



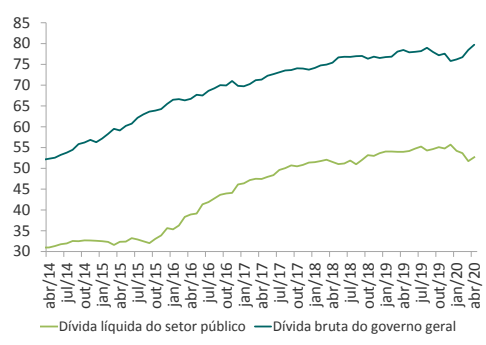
A dívida líquida em abril atingiu 52,7% do PIB em abril, 3 p.p. do PIB a menos que seu valor no final de 2019 e 1,3 p.p. menor que em abril de 2019. A dívida bruta do governo geral ficou em 79,7% do PIB em abril – um aumento de 3,9 p.p. em relação a dezembro de 2019 e de 1,3 p.p. ante abril do ano passado (gráfico 2).

A redução da dívida líquida como proporção do PIB refletiu principalmente o impacto da desvalorização cambial, de 35% no ano e de 37,5% em doze meses.

O gráfico 3 decompõe a variação em doze meses em termos de seus principais componentes: os juros (5,3 p.p. do PIB) e o *deficit* primário (2,3 p.p.) pressionaram pelo aumento da relação dívida líquida/PIB, enquanto a desvalorização cambial (-5,5 p.p. do PIB) e o crescimento do próprio PIB (-2,4 p.p.) mais que compensaram aquelas pressões. No caso da taxa de câmbio, o impacto da desvalorização reflete o fato de que os ativos do BCB em dólares (US\$ 335,3 bilhões em abril de 2020) são maiores que a dívida líquida do governo geral e das empresas estatais (US\$ 138,6 bilhões).

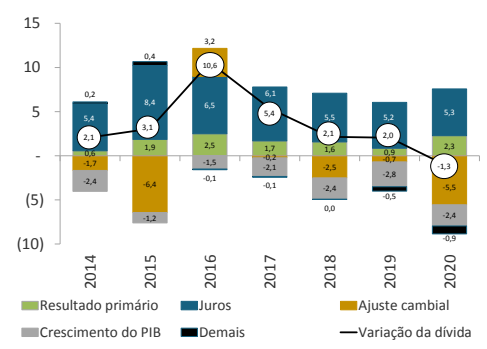
Na decomposição da variação em doze meses da dívida bruta em abril (1,3 p.p. do PIB), os juros e o ajuste cambial (incidentes apenas sobre a dívida externa, sem considerar as reservas internacionais) atuaram no sentido expansionista, contribuindo com 5,3 p.p. e 1,7 p.p., respectivamente. Em sentido contrário, as emissões líquidas e o crescimento do PIB contribuíram com 2,3 p.p. e 3,4 p.p. do PIB para sua redução (gráfico 4).

GRÁFICO 2
Evolução da dívida líquida do SPC e da dívida bruta do governo geral (DBGG) (Em % do PIB)



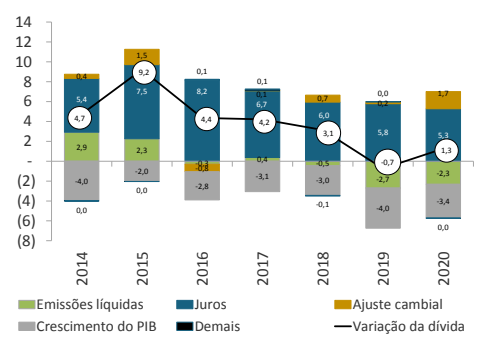
Fonte: BCB.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 3
Fatores condicionantes da dívida líquida do SPC: contribuições para a variação anual da dívida líquida (Em % do PIB)



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

GRÁFICO 4
Fatores condicionantes da DBGG: contribuições para a variação anual (Em % do PIB)



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

O BCB só disponibiliza o detalhamento dessas contas a cada seis meses (junho e dezembro), mas é possível argumentar que boa parte do impacto contracionista das emissões líquidas nos doze meses até abril tenha decorrido da redução, em US\$ 44,5 bilhões, das reservas internacionais no período, o que deve ter contribuído para a redução das operações compromissadas do BCB (elas caíram R\$ 176,8 bilhões em 2019). Em relação ao impacto expansionista dos juros, de 5,3 p.p. do PIB, vale notar que ele havia sido de 6,1 p.p. do PIB nos doze meses até abril de 2019, e que a redução, a despeito do crescimento da dívida, reflete a queda da taxa implícita de juros sobre a dívida pública, de 8,3% a.a. para 7,1% a.a.

2 Resultado do Tesouro – os dados “acima da linha”

O governo central teve um *deficit* de R\$ 92,9 bilhões em abril, ante um *superavit* de R\$ 6,7 bilhões em abril de 2019, a preços constantes de abril de 2020. A piora do resultado, de quase R\$ 100 bilhões entre os dois meses, decorreu de uma redução de R\$ 47,3 bilhões nas receitas totais, de R\$ 45,5 bilhões na receita líquida e do aumento de R\$ 54,1 bilhões nas despesas primárias – sempre a preços constantes. No acumulado no ano até abril, o *deficit* primário somou R\$ 95,6 bilhões, ante R\$ 2,7 bilhões em igual período de 2019. Neste caso, a diferença reflete mais a queda das receitas (R\$ 51,0 bilhões da receita total e de R\$ 48,5 bilhões na receita líquida) que o aumento das despesas (R\$ 44,4 bilhões) (tabela 2). A comparação dos resultados mensal e acumulado no ano revela que, nos primeiros meses do ano, antes do agravamento da crise causada pela pandemia, a receita vinha tendo uma ligeira queda em relação a igual período do ano anterior enquanto a despesa vinha sendo mais fortemente contida.

TABELA 2

Governo central – resultado primário

Período	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de abr./2020)		Taxa de variação (%)	Janeiro-abril (preços constantes, R\$ milhões de abr./2020)		Taxa de variação (%)	Acumulado em doze meses (preços constantes, R\$ milhões de abr./2020)		Taxa de variação (%)
	Abr./2019	Abr./2020		2019	2020		Até abr./2019	Até abr./2020	
1. Receita total	148.126	100.848	-31,9	552.126	501.083	-9,2	1.578.513	1.619.532	2,6
1.1 Receitas administradas pela RFB	90.032	63.013	-30,0	352.285	323.608	-8,1	957.175	939.396	-1,9
1.2 Arrecadação do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	34.880	22.813	-34,6	133.519	119.924	-10,2	417.916	408.673	-2,2
1.3 Receitas não administradas	23.214	15.022	-35,3	66.322	57.551	-13,2	203.437	271.512	33,5
2. Transferências a estados e municípios	20.434	18.674	-8,6	96.031	93.537	-2,6	277.924	292.129	5,1
3. Receita líquida (1-2)	127.692	82.174	-35,6	456.095	407.546	-10,6	1.300.589	1.327.402	2,1
4. Despesa total	121.010	175.076	44,7	458.752	503.176	9,7	1.429.671	1.516.889	6,1
4.1 Pessoal e encargos sociais	24.665	24.464	-0,8	104.643	100.010	-4,4	316.627	315.391	-0,4
4.2 Benefícios da previdência	48.823	56.194	15,1	200.765	205.792	2,5	625.927	645.293	3,1
4.3 Outras despesas obrigatórias	27.341	73.136	167,5	82.419	123.325	49,6	212.693	240.685	13,2
4.4 Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira	20.180	21.283	5,5	70.926	74.048	4,4	274.424	315.520	15,0
5. Resultado previdenciário	-13.943	-33.381	139,4	-67.246	-85.868	27,7	-208.011	-236.619	13,8
6. Fundo soberano	0	0	-	0	0	-	4.297	0	-
7. Resultado primário (3-4+6)	6.682	-92.902	-1490,3	-2.658	-95.630	3498,2	-124.785	-189.486	51,8

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

2.1 Receitas



A receita total do governo central caiu 32% em termos reais na comparação de abril com o mesmo mês de 2019. Além da desaceleração da economia em função da crise da Covid-19, a redução se explica também pelas várias medidas de redução de impostos ou de diferimento de seu pagamento adotadas a partir da segunda metade de março. A RFB indicou, na divulgação dos dados de arrecadação do mês, que essas medidas teriam sido responsáveis por uma redução de R\$ 36,7 bilhões na receita de impostos e contribuições – exceto arrecadação previdenciária. Se isso for levado em consideração, a queda em relação a abril do ano passado seria de cerca de 2%.

Segundo a RFB, as medidas relativas à tributação que tiveram maior impacto em abril foram os diferimentos de pagamento da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) (R\$ 10,9 bilhões), da contribuição previdenciária patronal (R\$ 9,7 bilhões) e da postergação do prazo para a entrega de declaração de Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) (R\$ 8 bilhões). A medida de alívio fiscal específica para contribuintes do Simples Nacional resultou em um diferimento de R\$ 3,8 bilhões em abril.

TABELA 3

Principais componentes da receita do governo central

Período	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de abr./2020)		Taxa de variação (%)	Janeiro-abril (preços constantes, R\$ milhões de abr./2020)		Taxa de variação (%)	Acumulado em doze meses (preços constantes, R\$ milhões de abr./2020)		Taxa de variação (%)
	Abr./2019	Abr./2020		2019	2020		Até abr./2019	Até abr./2020	
	Receita total	148.126		100.848	-31,9		552.126	501.083	
Receitas com impostos e contribuições, líquidas de incentivos fiscais	124.912	85.826	-31,3	485.804	443.532	-8,7	1.375.076	1.348.020	-2,0
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	4.166	3.612	-13,3	17.485	15.709	-10,2	56.535	52.098	-7,8
IR	43.203	33.352	-22,8	162.150	150.994	-6,9	395.065	396.610	0,4
Imposto sobre Importação	3.579	3.266	-8,8	14.212	14.503	2,0	43.972	44.304	0,8
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	3.734	2.380	-36,3	13.362	12.906	-3,4	39.639	41.492	4,7
COFINS	19.908	9.182	-53,9	79.007	67.258	-14,9	258.849	232.337	-10,2
Programa de Integração Social/Programa de Financiamento do Patrimônio do Servidor Público PIS/PASEP	5.503	2.735	-50,3	22.039	19.354	-12,2	68.582	63.542	-7,3
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	8.181	7.442	-9,0	35.881	34.649	-3,4	83.482	82.865	-0,7
Arrecadação do RGPS	34.880	22.813	-34,6	133.519	119.924	-10,2	417.916	408.673	-2,2
Receitas não administradas	23.214	15.022	-35,3	66.322	57.551	-13,2	203.437	271.512	33,5
Concessões	463	283	-38,9	1.270	1.120	-11,8	23.294	93.510	301,4
Dividendos	287	379	32,1	3.246	1.983	-38,9	10.661	20.022	87,8
Cota parte de compensações financeiras	11.553	8.160	-29,4	27.252	25.266	-7,3	68.740	64.266	-6,5
Contribuição do salário educação	1.697	1.568	-7,6	7.461	6.946	-6,9	22.608	22.081	-2,3
Plano de seguridade social dos servidores	1.165	1.352	16,0	4.484	4.858	8,4	14.439	14.608	1,2
Demais receitas não administradas pela RFB	8.049	3.280	-59,2	22.609	17.377	-23,1	63.695	57.025	-10,5

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac / Ipea

As receitas não administradas também tiveram uma forte queda em abril, de 35,3% reais na comparação interanual, numa clara piora em relação à situação do acumulado janeiro-março, quando a queda foi de 1,3%. Destacaram-se em abril, na comparação interanual, as reduções nas receitas de concessões (39%) e naquelas derivadas da exploração de recursos naturais (os *royalties*, principalmente

do petróleo), que caíram 29,4%. Para o período janeiro-abril, em relação a 2019, essas variações foram -11,8% e -7,3%, respectivamente. No caso de *royalties* e participações especiais do petróleo, a redução de seu valor ocorreu a despeito do aumento da produção doméstica (13,6% em abril e 18,3% no acumulado no ano, em relação a iguais períodos do ano anterior) e da desvalorização cambial (36,7% e 23,0%, respectivamente), tendo sido determinada pela queda do preço internacional do produto, de 62,8% em abril e 31,8% no acumulado no ano.

2.2 Despesas

As despesas primárias em abril cresceram 45% reais em relação a abril de 2019. Quase todo o crescimento veio das despesas extraordinárias para o enfrentamento da Covid-19, que somaram R\$ 59,4 bilhões no mês.¹ Na tabela 4, essas despesas estão registradas quase inteiramente em “outros gastos obrigatórios”, sob as rubricas “demais”, no valor de R\$ 41 bilhões, e “subsídios, créditos e subvenções”, em que foram incluídos os gastos já realizados do programa de financiamento para o pagamento de folha salarial, de R\$ 17 bilhões. Em sentido contrário, houve a redução de despesas ligadas aos pagamentos de sentenças judiciais e precatórios em decorrência de mudança no cronograma de pagamentos de precatórios. As despesas do Bolsa Família caíram bastante em abril (de R\$ 2,9 bilhões em 2019 para R\$ 92 milhões este ano) pelo efeito decorrente da possibilidade de os beneficiários do programa poderem optar pelo auxílio emergencial, cujo valor é mais elevado.²

TABELA 4

Principais componentes da despesa do governo central

Itens	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de abr./2020)		Taxa de variação (%)	janeiro-abril (preços constantes, R\$ milhões de abr./2020)		Taxa de variação (%)	Acumulado em doze meses (preços constantes, R\$ milhões de abr./2020)		Taxa de variação (%)
	Abr./2019	Abr./2020		2019	2020		Até abr./2019	Até abr./2020	
	1. Despesa total	121.010	175.076	44,7	458.752	503.176	9,7	1.429.671	1.516.889
1.1 Pessoal e encargos sociais	24.665	24.464	-0,8	104.643	100.010	-4,4	316.627	315.391	-0,4
1.2 Benefícios previdenciários	48.823	56.194	15,1	200.765	205.792	2,5	625.927	645.293	3,1
1.3 Outras despesas obrigatórias	27.341	73.136	167,5	82.419	123.325	49,6	212.693	240.685	13,2
1.3.1 Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)	5.119	5.333	4,2	20.484	20.851	1,8	60.018	61.453	2,4
1.3.2 Abono	0	0	-	8.732	9.259	6,0	18.455	18.586	0,7
1.3.3 Seguro desemprego	3.489	3.154	-9,6	13.143	12.660	-3,7	38.620	38.367	-0,7
1.3.4 Compensação ao RGPS	2.407	2.265	-5,9	4.749	4.184	-11,9	12.910	9.869	-23,6
1.3.5 Subsídios	57	17.018	29922,7	5.285	20.617	290,1	14.365	26.658	85,6
1.3.6 Sentenças judiciais e precatórios	12.714	397	-96,9	13.996	869	-93,8	15.462	2.717	-82,4
1.3.7 Demais	3.557	44.970	1164,3	16.030	54.885	242,4	52.863	83.034	57,1
1.4 Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira	20.180	21.283	5,5	70.926	74.048	4,4	274.424	315.520	15,0
1.4.1 Obrigatórias com controle de fluxo	11.949	10.513	-12,0	43.908	43.503	-0,9	144.390	145.491	0,8
1.4.1.1 Saúde	7.063	7.993	13,2	26.573	28.136	5,9	86.099	89.620	4,1
1.4.1.2 Educação	697	1.061	52,1	1.540	2.563	66,4	7.144	6.880	-3,7
1.4.1.3 Bolsa Família	2.901	92	-96,8	10.728	7.668	-28,5	32.352	30.626	-5,3
1.4.1.4 Benefícios a servidores públicos	1.114	1.142	2,6	4.414	4.321	-2,1	13.779	13.992	1,5
1.4.1.5 Demais	174	225	28,9	653	815	24,7	5.017	4.372	-12,8
1.4.2 Discricionárias	8.231	10.770	30,8	27.018	30.546	13,1	130.034	170.029	30,8
1.4.2.1 Saúde	2.128	4.920	131,2	5.959	9.208	54,5	28.487	33.005	15,9
1.4.2.2 Educação	1.606	1.569	-2,3	6.010	6.132	2,0	25.456	22.392	-12,0
1.4.2.3 Demais	4.498	4.281	-4,8	15.049	15.205	1,0	76.091	114.631	50,7
Memorando									
Investimento do governo federal	6.160	2.874	-53,3	12.579	9.644	-23,3	55.700	54.513	-2,1

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de conjuntura da Dimac/Ipea.

1. Ver Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional, Relatório do Tesouro Nacional - Abril de 2020 - Apresentação, pag. 11 – a apresentação, na página 11, disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>>.

2. Ver Ministério da Economia, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 2º Bimestre de 2020, disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/apresentacao-relatorio-de-avaliacao-2o-bimestre.pdf/view>>.

Destacam-se, ainda, entre os itens de maior peso nas despesas, aquelas com benefícios previdenciários, que cresceram 15% no mês e 2,5% no acumulado do ano até abril, relativamente aos valores observados no ano passado, em termos reais. O aumento de abril provavelmente reflete uma parte da antecipação do pagamento da primeira parcela do 13º dos aposentados. As despesas com pessoal, por seu turno, caíram 0,8% em abril e 4,4% no período janeiro-abril em relação aos mesmos períodos de 2019. Ainda no acumulado janeiro-abril, registra-se a redução das despesas com o seguro-desemprego (3,7%) e das compensações ao RGPS (11,9%).

2.3 Resultado primário em maio

A partir de dados do SIAFI, é possível se ter uma ideia do comportamento das contas públicas em maio. São dados ainda preliminares e não esgotam as informações utilizadas mensalmente pela STN para a divulgação do resultado do Tesouro.

Ainda assim, a partir dos dados disponíveis, é possível estimar que o *deficit* primário do governo central tenha sido da ordem de R\$ 125,4 bilhões em maio, e que no acumulado no ano teria atingido R\$ 221,1 bilhões, a preços constantes de maio de 2020. Nos períodos equivalentes de 2019, esses valores foram, respectivamente, R\$ 15,1 bilhões e R\$ 17,9 bilhões.

A receita total em maio caiu 36,7% e a receita líquida, 40,1%, relativamente ao mesmo mês de 2019. As despesas subiram 69%, impulsionadas pelos créditos extraordinários, que alcançaram R\$ 53,4 bilhões no mês, ante apenas R\$ 85 milhões em maio de 2019. As despesas discricionárias com saúde aumentaram 12,3% e 43,6%, respectivamente, em maio e no acumulado no ano em relação ao mesmo período do ano anterior. Houve um forte aumento também nos gastos com benefícios previdenciários: 53,8% no mês e 12,5% no acumulado no ano – reflexo da antecipação do 13º de aposentados, conforme comentado anteriormente.

TABELA 5

Estimativa do resultado primário de maio com base em dados preliminares do SIAFI

Período	Mensal (preços constantes, R\$ de maio de 2020)		Taxa de variação (%)	Janeiro-mai (preços constantes, R\$ de maio de 2020)		Taxa de variação (%)
	Mai./2019	Mai./2020		2019	2020	
1. Receita total	120.713	76.357	-36,7	675.362	580.449	-14,1
1.1 Receitas administradas pela RFB	71.481	44.183	-38,2	424.958	368.866	-13,2
1.2 Arrecadação do RGPS	33.679	20939	-37,8	169.897	143.420	-15,6
1.3 Receitas não administradas	15.553	11.235	-27,8	80.506	68163	-15,3
2. Transferências a estados e municípios	29.146	21.505	-26,2	126.725	117.217	-7,5
3. Receita líquida (1-2)	91568	54.851	-40,1	548.637	463.231	-15,6
4. Despesa total	106678	180.249	69,0	566.564	684379	20,8
4.1 Pessoal e encargos sociais	24.391	24.192	-0,8	128.671	123768	-3,8
4.2 Benefícios da previdência	48.498	74.563	53,7	249.528	280613	12,5
4.3 Outras despesas obrigatórias	12.649	64.739	411,8	95.765	188.801	97,1
4.4 Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira	21.141	16.754	-20,7	92.600	91.197	-1,5
- Obrigatórias com controle de fluxo	12.250	9.292	-24,1	56.076	52.836	-5,8
- Discricionárias	8.891	7.463	-16,1	36.524	38.361	5,0
5. Resultado primário (3-4)	-15.110	-125.397		-17.927	-221.147	

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de conjuntura da Dimac/Ipea.

3 Execução orçamentária das despesas com o enfrentamento da pandemia do coronavírus



A partir de março, foram abertos diversos créditos extraordinários por meio de medidas provisórias com o objetivo de mitigar os efeitos econômicos da pandemia. Os recursos destinam-se a realizar transferências a pessoas em situação de vulnerabilidade, apoiar financeiramente as empresas visando à manutenção do emprego, bem como enfrentar a emergência em saúde pública por meio de gastos ampliados nessa área.

A maior parte dos recursos para o enfrentamento da Covid-19 foi alocada para programas de transferência de renda, a manutenção do emprego e o auxílio financeiro a estados e municípios, totalizando R\$ 317,5 bilhões. No que diz respeito ao enfrentamento das questões sanitárias ligadas diretamente à Covid-19, alocou-se na ação de enfrentamento da emergência em saúde pública (coronavírus) o montante de R\$ 44,2 bilhões, com pagamentos totais efetuados, até 9 de junho, de R\$ 12,4 bilhões (28,1% da dotação). Da dotação global de R\$ 404,1 bilhões, já foram pagos, até o início de junho, R\$ 135,6 bilhões (33,6% das dotações).

Os créditos extraordinários associados a estas despesas representam um impacto potencial no resultado primário do ano de -R\$ 364,85 bilhões. Especificamente em relação à função Saúde, observa-se um crescimento significativo nos pagamentos realizados até maio em comparação com igual período de 2019.

TABELA 6

Execução orçamentária – programa de enfrentamento à pandemia do coronavírus (até 9 de junho)

Item	Dotação atual (R\$ bilhões)	Empenhado (R\$ bilhões)	Pago (R\$ bilhões)	Pago (%)
Extraordinário	403,9	298	135,6	33,60%
1 - Auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade	152,6	121,3	77	50,40%
2 - Benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda	51,6	30,1	9,8	19,00%
3 - Enfrentamento da emergência em saúde pública - coronavírus	44,2	16	12,4	28,10%
4 - Concessão de financiamento para pagamento de folha salarial	34	34	17	50,00%
5 - Auxílio financeiro aos estados, municípios e Distrito Federal	76,2	76,2	2	2,60%
6 - Ampliação do Bolsa Família	3	3	0,3	8,50%
7 - Transferência para a conta de desenvolvimento energético	0,9	0,9	0,9	100,00%
8 - Demais despesas para o enfrentamento do coronavírus	41,2	16,4	16,3	39,50%
Inicial (Lei Orçamentária Anual – LOA)	0,3	0,1	0	7,10%
8 - Demais despesas para o enfrentamento do coronavírus	0,3	0,1	0	7,10%
Total geral	404,1	298,1	135,6	33,60%

Fonte: SIAFI.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Até maio, foram pagos R\$ 59,1 bilhões na função saúde – crescimento de 33,5% nominais em relação a igual período de 2019. Desses pagamentos, R\$ 9,1 bilhões referem-se a créditos extraordinários associados ao enfrentamento da pandemia. Além dos créditos extraordinários, o aumento da execução orçamentária este ano em comparação com o ano passado provavelmente reflete também o fato de que em 2020 não houve, até o momento, contingenciamento de gastos.

TABELA 7

Execução orçamentária da despesa por resultado primário – programa de enfrentamento à pandemia do coronavírus

Item	Dotação atual (R\$ bilhões)	Empenhado (R\$ bilhões)	Pago (R\$ bilhões)
Extraordinário	403,85	297,96	135,61
Financeiro	39	34,45	17,38
Primário	364,85	263,5	118,23
Inicial (LOA)	0,27	0,14	0,02
Primário	0,27	0,14	0,02
Total geral	404,12	298,1	135,63

Fonte: SIAFI.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

TABELA 8

Função saúde – pagamento total (exercício e restos a pagar – RAPs)

Item	Maior/2019 (R\$ bilhões)	Maior/2020 (R\$ bilhões)	Diferença (R\$ bilhões)	%
Extraordinário - coronavírus	-	9,06	9,06	-
LOA + créditos e RAPs	44,3	50,07	5,77	13,03
Total	44,3	59,13	14,83	33,48

Fonte: SIAFI.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

4 Avaliação bimestral de receitas e despesas: perspectivas para o resultado primário de 2020

Com o fim do segundo bimestre, o relatório de avaliação bimestral de receitas e despesas primárias atualizou as projeções para 2020. As alterações devem-se, principalmente, a atualizações de parâmetros macroeconômicos, em função da deterioração do cenário econômico diante do esperado na elaboração da LOA 2020 e, até mesmo, na primeira avaliação bimestral do ano. A tabela 9 acompanha a evolução desses parâmetros macroeconômicos.

TABELA 9

Segunda avaliação bimestral – parâmetros macroeconômicos

Itens	LOA 2020	Primeira avaliação bimestral	Segunda avaliação bimestral
PIB real (%)	2,3	2,1	-4,7
PIB nominal (R\$ bilhões)	7.618,40	7.734,30	7.154,80
IPCA acumulado (%)	3,5	3,1	1,8
INPC acumulado (%)	3,5	3,3	2,4
IGP-DI acumulado (%)	4,2	3,7	4,5
Taxa Over - Selic média (%)	4,4	4,2	3,1
Taxa de câmbio média (R\$/US\$)	4	4,2	5
Preço médio do petróleo (US\$/barril)	59	52,7	35,7
Massa salarial nominal (%)	6,3	6,2	-2,9

Fonte: LOA 2020; e Relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Obs.: IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo; INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor; IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna.

A expectativa de forte queda da atividade econômica levou a uma revisão nas projeções de receitas primárias, que pela nova estimativa ficaram R\$ 133,9 bilhões abaixo da primeira avaliação bimestral e R\$ 166,6 bilhões abaixo da LOA 2020. As receitas administradas pela RFB respondem por 53,2% desse total, a receita previdenciária por 20,4%, enquanto a não administrada por 26,4%, na comparação com a LOA 2020.

Na comparação com a primeira avaliação bimestral, os maiores componentes da receita administrada, IR e Cofins, foram os que mais contribuíram na variação da receita, com quedas de R\$ 24,6 bilhões e R\$ 17,0 bilhões, respectivamente. Entre as receitas não administradas, as maiores contribuições foram daquelas associadas à exploração de recursos naturais (R\$ 6,6 bilhões), em função da redução do preço do barril do petróleo, apenas parcialmente compensada pela desvalorização cambial; e dos dividendos e participações (R\$ 4,0 bilhões). Com isso, a redução da receita líquida de transferências ficou em R\$ 111,2 bilhões na comparação com a primeira avaliação e em R\$ 142,5 bilhões em comparação à LOA 2020.

Algumas medidas do programa de enfrentamento à Covid-19 envolvem desonerações de impostos (IPI e Imposto sobre Importação para produtos ligados ao combate à pandemia) e reduções de alíquotas (caso do IOF de operações de crédito). O impacto dessas medidas está contemplado nas estimativas apresentadas na segunda avaliação. Outras medidas tributárias, bem mais significativas, envolvem o diferimento de pagamento de impostos e contribuições, como já comentado na análise do comportamento recente das receitas. Esse diferimento implica que as receitas seriam recompostas ainda em 2020, não afetando, portanto, a arrecadação prevista para o ano. Se, contudo, os diferimentos forem estendidos no tempo ou se tiverem seu pagamento parcelado por um período mais longo que o previsto nas medidas originais, seu impacto sobre a arrecadação terá que ser incorporado às estimativas.

Pelo lado das despesas primárias, além dos ajustes usuais que ocorrem todo bimestre, a segunda avaliação bimestral trouxe também um substancial acréscimo nas despesas estimadas em função das medidas de combate à Covid-19. O resultado foi um aumento de R\$ 267,7 bilhões em relação à primeira avaliação e de R\$ 273,9 bilhões em relação à LOA 2020. No momento em que a segunda avaliação foi feita, a projeção de despesas com créditos extraordinários era de R\$ 220,9 bilhões. Nem todas as medidas, porém, ampliaram as despesas anuais: algumas apenas as anteciparam, como a antecipação do pagamento do 13º salário a aposentados e pensionistas – Medida Provisória (MPV) no 927. Outros componentes que tiveram suas dotações atualizadas e as despesas ampliadas em função do enfrentamento da pandemia foram subsídios, subvenções e Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), no valor de R\$ 34,9 bilhões (associado ao financiamento para o pagamento da folha salarial – MPVs nos 943 e 944, classificadas como um subsídio) e o apoio financeiro a estados e municípios, na ordem de R\$ 16,0 bilhões.

De acordo com a segunda avaliação bimestral, o *deficit* esperado para o ano é de R\$ 540,5 bilhões, R\$ 416,5 bilhões acima do projetado inicialmente. Cabe ressaltar que, em função da situação de calamidade, reconhecida no Decreto Legislativo no 6, de 20 de março de 2020, e no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não há mais a obrigatoriedade de limitação de empenhos e cumprimento da meta de primário estipulada para o ano.

TABELA 10

Principais receitas e despesas projetadas na avaliação bimestral e LOA 2020

(Em R\$ milhões)

Itens	A preços correntes		
	LOA 2020	Avaliação de receitas e despesas primárias do primeiro bimestre	Avaliação de receitas e despesas primárias do segundo bimestre
1. Receita total	1.644.117	1.611.388	1.477.428
1.1 Receitas com Impostos e Contribuições, líquidas de incentivos fiscais	1.439.517	1.434.172	1.316.895
Arrecadação do RGPS	436.460	436.386	402.417
1.2 Receitas não administradas	204.602	177.250	160.676
Concessões	21.063	4.722	4.300
Dividendos	13.522	10.001	6.050
CotaParte de Compensações Financeiras	68.052	58.689	52.076
2. Transferências legais e constitucionais	288.684	287.177	264.465
3. Receita líquida	1.355.433	1.324.211	1.212.964
4. Despesa total	1.479.504	1.485.834	1.753.498
Pessoal e encargos sociais	322.370	325.713	325.866
Benefício previdenciário	677.693	677.699	678.912
Outras despesas obrigatórias	210.068	217.085	485.695
Outras	269.373	265.338	263.024
Obrigatorias com controle de fluxo	143.309	145.371	143.688
Discricionárias	126.063	119.967	119.336
6. Resultado primário	-124.071	-161.623	-540.534
10. Despesas sujeitas ao teto	1.454.470	1.454.470	1.454.470

Fonte: LOA 2020; e Relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

No entanto, as despesas ordinárias – isto é, aquelas não associadas a créditos extraordinários – ainda têm que cumprir a regra do teto. Isso pode vir a exigir um cancelamento de despesas discricionárias caso haja revisão para cima de despesas obrigatórias. A STN e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) alertaram para esse problema na divulgação da segunda avaliação bimestral. Mencionaram, especificamente, a pressão sobre as despesas com o seguro-desemprego, em função do cenário mais adverso no mercado de trabalho (+R\$ 3,8 bilhões), e as despesas de pessoal, que teriam sido reduzidas em R\$ 5,8 bilhões na LOA, relativamente ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) enviado ao Congresso, diante da expectativa de aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) no 186/2019, que determina a redução de jornada de trabalho e de salários quando a regra de ouro estiver sendo descumprida. Parte da recomposição foi feita na primeira avaliação bimestral, restando cerca de R\$ 2,5 bilhões ainda por serem reincorporados às estimativas para o ano.

Em contrapartida, criou-se algum espaço fiscal com a redução prevista nas despesas com o Bolsa Família. Como foi dada aos beneficiários do programa a opção de receberem o auxílio emergencial (cujas despesas ocorrem por meio de créditos extraordinários, que não estão sujeitos ao teto de gastos), a estimativa de gastos foi reduzida em R\$ 2,3 bilhões, com base apenas no impacto até abril, destacando-se que haverá uma redução adicional em maio e junho.

Apesar de a segunda avaliação bimestral indicar um *deficit* primário de R\$ 540,5 bilhões, diversas medidas adotadas desde então acrescentaram R\$ 135 bilhões às

despesas previstas para o ano, incluindo transferências a estados e municípios da ordem de R\$ 140 bilhões, das quais R\$ 66 bilhões teriam impacto no *deficit* primário do governo central. Assim, o *deficit* previsto para o ano já seria de R\$ 675 bilhões, ou 9,4% do PIB, e o *deficit* previsto para o setor público consolidado, de R\$ 709 bilhões (9,9% do PIB).³



O impacto desse resultado sobre a dívida bruta do governo geral será significativo, levando-a para mais de 90% do PIB. O desafio de reverter a trajetória de crescimento da dívida a partir de 2021 será gigantesco, e somente poderá ser bem-sucedido se a institucionalidade da política fiscal – notadamente o cumprimento do teto de gastos e a realização das reformas que o viabilizam ao reduzirem o peso relativo das despesas obrigatórias – for preservada. Isso implica, sobretudo, aceitar que as despesas realizadas este ano para mitigar os efeitos negativos da pandemia da Covid-19 serão temporárias, esgotando-se uma vez que o objetivo a que se destinam tiver sido alcançado.

3. Ver em Ministério da Economia, “Divulgação e Transparência das Ações de Enfrentamento à Covid-19, de 22 de maio de 2020, disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020-05-22-transparencia-covid19.pdf/view>>.

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:

Ana Cecília Kreter
Augusto Lopes dos Santos Borges
Felipe dos Santos Martins
Felipe Moraes Cornelio
Felipe Simplicio Ferreira
Leonardo Simão Lago Alvite
Marcelo Lima de Moraes
Mateus de Azevedo Araujo
Pedro Mendes Garcia
Tarsylla da Silva de Godoy Oliveira

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 da Economia.

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