

## FINANÇAS PÚBLICAS

# Política fiscal

### Sumário

O *deficit* primário do setor público consolidado (SPC) passou de 0,9% do PIB no acumulado em doze meses até março, quando os efeitos da pandemia ainda não haviam se manifestado nas contas públicas, para 9,1% do PIB em outubro. As despesas com juros incidentes sobre a dívida pública no mesmo período caíram de 5,4% para 4,8% do PIB, de modo que o resultado nominal em doze meses até outubro foi 14% do PIB – 7,7 pontos percentuais (p.p.) do PIB maior que em março. A dívida bruta do governo geral em outubro correspondeu a 90,8% do PIB, aproximadamente 15 p.p. a mais que em dezembro de 2019. O crescimento da dívida líquida também foi expressivo – de 5,5 p.p do PIB para 61,2% –, mas bem menor que o da dívida bruta, devido ao efeito da desvalorização cambial sobre as reservas internacionais do Banco Central.

Em outubro, o governo central registrou *deficit* primário de R\$ 3,6 bilhões, uma piora de quase R\$ 12,6 bilhões em relação a outubro do ano passado, a preços constantes de outubro de 2020, quando o resultado foi um *superavit* de R\$ 9 bilhões. No acumulado do ano até outubro, o *deficit* primário do governo central foi de R\$ 693,6 bilhões (a preços de outubro de 2020) – aumento de R\$ 627,2 bilhões em relação a igual período de 2019. A receita líquida caiu R\$ 128,1 bilhões – embora esteja se recuperando nos últimos meses –, enquanto as despesas primárias aumentaram quase R\$ 500 bilhões. A quase totalidade do aumento das despesas se deve às medidas de enfrentamento à Covid-19, que somaram, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), R\$ 467 bilhões, destacando-se o auxílio emergencial, no valor de R\$ 258 bilhões, e o apoio a estados e municípios (R\$ 78,8 bilhões).

O *deficit* primário de novembro, calculado a partir de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), atingiu R\$ 16,9 bilhões – apenas ligeiramente superior ao de igual mês do ano passado, quando alcançou R\$ 16,6 bilhões, a preços de novembro de 2020. As receitas bruta e líquida aumentaram, em termos reais, 5,8% e 7,0% respectivamente, destacando-se o crescimento de quase 20% na arrecadação líquida do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A despesa primária cresceu 6,3%, o que representa uma forte desaceleração em relação aos meses imediatamente posteriores à eclosão da pandemia.

O quinto relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do governo federal atualizou parâmetros macroeconômicos e trouxe novas estimativas para despesas, receitas e resultado primário de 2020. Nesse relatório, estima-se que o *deficit* primário de 2020 ficará em R\$ 844,6 bilhões – R\$ 16,4 bilhões a menos que o projetado na avaliação do quarto bimestre. A variação em relação à estimativa anterior

#### 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 Dimac/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

Divulgado em 16 de dezembro de 2020.

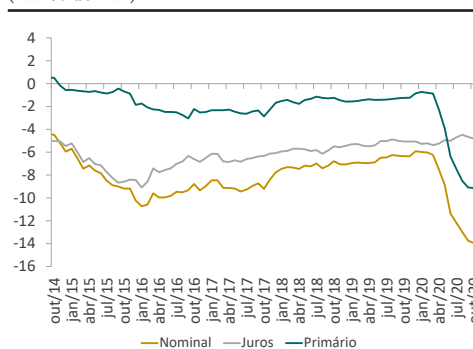
decorre tanto da expectativa de ampliação da receita líquida (R\$ 4,7 bilhões) quanto da redução de despesas primárias (R\$ 11,7 bilhões).



## 1 Resultado “abaixo da linha” e dívida pública

Os indicadores de desempenho fiscal até outubro, pela ótica do financiamento (“abaixo da linha”), mostram forte piora do *deficit* primário do SPC, passando de 0,9% do PIB no acumulado em doze meses até março, quando os efeitos da pandemia ainda não haviam se manifestado nas contas públicas, para 9,1% do PIB em outubro (gráfico 1). É um aumento de quase R\$ 600 bilhões, o que reflete o impacto da Covid-19 tanto sobre a arrecadação quanto, e principalmente, sobre os gastos públicos, como se verá a seguir. As despesas com juros incidentes sobre a dívida pública no mesmo período caíram de 5,4% para 4,8% do PIB, de modo que o resultado nominal em doze meses até outubro foi 14% do PIB – 7,7 p.p. do PIB maior que em março.

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



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

A tabela 1 mostra a decomposição desses resultados segundo a esfera de governo (governo federal, estados e municípios e empresas estatais), com dados anuais até 2019 e acumulados em doze meses até março e até outubro. O *deficit* primário do governo federal aumentou 8,7 p.p. do PIB em relação a março, indo a 9,9% do PIB, enquanto os governos estaduais e municipais viram seu resultado primário melhorar em 0,4 p.p. do PIB, registrando um *superavit* de 0,5% do PIB. O resultado primário das estatais manteve-se constante em 0,2% do PIB.

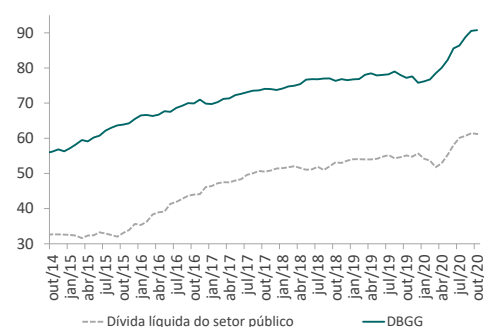
TABELA 1  
Resultado fiscal segundo esferas do governo (critério “abaixo da linha”) (Em % do PIB)

Ano	Nominal				Juros				Primário			
	SPC	Federal	Subnacional	Estatais	SPC	Federal	Subnacional	Estatais	SPC	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	-6,2	-0,9	0,0	-5,4	-4,5	-0,9	0,0	-1,6	-1,7	0,1	0,1
2019	-5,9	-5,5	-0,5	0,1	-5,1	-4,3	-0,7	-0,1	-0,9	-1,2	0,2	0,2
2020 - março <sup>1</sup>	-6,2	-5,8	-0,5	0,1	-5,4	-4,6	-0,7	-0,1	-0,9	-1,2	0,1	0,2
2020 - outubro <sup>1</sup>	-14,0	-14,0	-0,1	0,1	-4,8	-4,2	-0,6	-0,1	-9,1	-9,9	0,5	0,2

Fonte: BCB.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.  
Nota: <sup>1</sup> Acumulado em doze meses até o mês indicado.

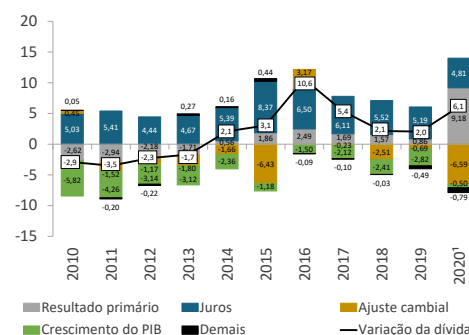
A dívida bruta do governo geral (DBGG) em outubro correspondeu a 90,8% do PIB, aproximadamente 15 p.p. a mais que em dezembro de 2019 (gráfico 2). O crescimento da dívida líquida foi também expressivo – 5,5 p.p, para 61,2% do PIB –, mas bem menor que o da dívida bruta. A principal razão foi o comportamento do valor das reservas cambiais em reais: devido à forte elevação da taxa de câmbio, de 32%, os ativos externos líquidos do BCB aumentaram 42% entre dezembro e outubro, neutralizando parcialmente a pressão derivada do forte aumento do *deficit* primário e da conta de juros da dívida. Na comparação com a posição de outubro de 2019, a dívida líquida cresceu 6,1 p.p., com as contribuições positivas do resultado primário e dos juros (9,2 e 4,8 p.p., respectivamente), sendo contrabalançadas por fatores que reduzem o crescimento da dívida: o efeito do câmbio (-6,6 p.p.) e do crescimento nominal do PIB (-0,5 p.p.) (gráfico 3).

GRÁFICO 2  
Evolução da dívida líquida do SPC e da 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.

## 2 Resultado “acima da linha”: os dados da STN

Em outubro, o governo central registrou *deficit* primário de R\$ 3,6 bilhões, uma piora de quase R\$ 12,6 bilhões em relação a outubro do ano passado, a preços constantes de outubro de 2020, quando o resultado foi um *superavit* de R\$ 9 bilhões. Nessa comparação com igual mês do ano passado, a receita líquida aumentou R\$ 11,9 bilhões, principalmente devido ao aumento das receitas de impostos e contribuições, mas isso foi insuficiente para manter o resultado primário diante do forte crescimento das despesas, que passaram de R\$ 112,2 bilhões para R\$ 136,7 bilhões (tabela 2).

No acumulado do ano até outubro, o *deficit* primário do governo central foi de R\$ 693,6 bilhões (a preços de outubro de 2020) – aumento de R\$ 627,2 bilhões em relação a igual período de 2019. A receita líquida caiu R\$ 128,1 bilhões, enquanto as despesas primárias aumentaram quase R\$ 500 bilhões. Destaca-se o crescimento de R\$ 477 bilhões das “outras despesas obrigatórias”, refletindo os gastos com o enfrentamento da Covid-19 e de seus efeitos sobre a economia.

TABELA 2

Governo central – resultado primário

Período	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de out./2020)		Taxa de variação (%)	Janeiro-outubro (preços constantes, R\$ milhões de out./2020)		Taxa de variação (%)	Acumulado em doze meses (preços constantes, R\$ milhões de out./2020)		Taxa de variação (%)
	out./2019	out./2020		2019	2020		Até out./2019	Até out./2020	
1. Receita total	140.076	153.573	9,6	1.333.660	1.184.229	-11,2	1.620.455	1.554.420	-4,1
1.1 Receitas administradas pela RFB <sup>1</sup>	83.741	96.113	14,8	822.734	733.636	-10,8	984.875	898.259	-8,8
1.2 Arrecadação do RGPS <sup>2</sup>	35.275	41.492	17,6	341.407	312.549	-8,5	432.544	401.821	-7,1
1.3 Receitas não administradas	21.061	15.968	-24,2	169.568	138.184	-18,5	203.087	254.481	25,3
2. Transferências a estados e municípios	18.859	20.460	8,5	232.158	210.871	-9,2	288.450	279.205	-3,2
3. Receita líquida (1-2)	121.217	133.113	9,8	1.101.502	973.358	-11,6	1.332.005	1.275.216	-4,3
4. Despesa total	112.193	136.677	21,8	1.167.841	1.666.935	42,7	1.449.510	2.000.890	38,0
4.1 Pessoal e encargos sociais	24.695	24.565	-0,5	262.636	262.142	-0,2	325.142	325.905	0,2
4.2 Benefícios da previdência	50.485	51.129	1,3	529.477	569.645	7,6	649.282	693.187	6,8
4.3 Outras despesas obrigatórias	14.029	41.876	198,5	171.846	648.831	277,6	207.196	680.744	228,6
4.4 Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira	22.984	19.105	-16,9	203.882	186.316	-8,6	267.891	301.054	12,4
5. Resultado previdenciário	-15.211	-9.638	-36,6	-188.070	-257.096	36,7	-216.737	-291.366	34,4
6. Fundo soberano	0	0	-	0	0	-	0	0	-
7. Resultado primário (3-4+6)	9.024	-3.564	-139,5	-66.339	-693.577	945,5	-117.504	-725.674	517,6

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

Notas:

<sup>1</sup> Receita federal do Brasil (RFB).

<sup>2</sup> Regime geral de previdência social (RGPS).

## 2.1 Receitas

Depois de registrar sucessivas quedas desde fevereiro, na comparação a preços constantes, com igual mês do ano anterior, seja pela redução da atividade econômica, seja pelas medidas que reduziram alíquotas e diferiram o pagamento de impostos e contribuições, a arrecadação tributária voltou a crescer de forma mais significativa<sup>1</sup> em outubro – quase 15,6% – com a retomada da economia e o pagamento dos impostos diferidos no período abril-junho. (tabela 3)

A tabela 3 mostra forte crescimento em outubro na comparação interanual das receitas de IPI (26,1%), Imposto de Renda (8,3%), Cofins (30,8%) e PIS-Pasep (38,2%). A arrecadação de contribuições previdenciárias cresceu 17,6%.

A RFB, na divulgação da arrecadação de outubro, mostrou que o pagamento de impostos e contribuições diferidos em meses anteriores explica praticamente toda a diferença de arrecadação em relação a outubro do ano passado. Por sua vez, as compensações tributárias cresceram R\$ 10,8 bilhões em relação a outubro de 2019, reduzindo a arrecadação do mês, enquanto a queda da alíquota de IOF reduziu a arrecadação em R\$ 2,4 bilhões. Levando em conta esses fatores não recorrentes – deduzindo os pagamentos de impostos diferidos, e somando as compensações tributárias e a receita de IOF de que se abriu mão –, a arrecadação ainda assim teria crescido 9%.

Para o período janeiro-outubro, a tabela 3 mostra que arrecadação de impostos e contribuições caiu 10,1% a preços constantes, refletindo a queda da atividade econômica, especialmente no segundo trimestre, e as medidas tributárias de alívio para enfrentar a Covid-19. Na média do segundo e terceiro trimestres, o PIB caiu

1. Setembro já havia registrado um pequeno crescimento, de 2,1%.

7,4% em relação a iguais trimestres de 2019. Os ajustes feitos pela RFB para levar em conta fatores não recorrentes (diferenças de compensações tributárias entre períodos, diferimento do pagamento de impostos e redução de alíquota de IOF) geraram um pequeno crescimento de 0,3%, no lugar da queda de 9,1% pelo critério da RFB.

TABELA 3

**Principais componentes da receita do governo central**

Período	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de out./2020)		Taxa de variação (%)	Janeiro-outubro (preços constantes, R\$ milhões de out./2020)		Taxa de variação (%)	Acumulado em doze meses (preços constantes, R\$ milhões de out./2020)		Taxa de variação (%)
	out./2019	out./2020		2019	2020		Até out./2019	Até out./2020	
Receita total	140.076	153.573	9,6	1.333.660	1.184.229	-11,2	1.620.455	1.554.420	-4,1
Receitas com impostos e contribuições, líquidas de incentivos fiscais	119.015	137.605	15,6	1.164.142	1.046.185	-10,1	1.417.420	1.300.080	-8,3
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	4.618	5.825	26,1	45.568	43.765	-4,0	55.895	53.144	-4,9
Imposto de renda	35.224	38.150	8,3	344.182	316.307	-8,1	413.556	388.014	-6,2
Imposto sobre Importação	4.402	4.408	0,1	37.765	36.559	-3,2	44.398	43.684	-1,6
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	3.456	991	-71,3	34.684	19.108	-44,9	41.702	27.208	-34,8
Contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS)	20.829	27.235	30,8	206.115	177.586	-13,8	253.694	220.418	-13,1
Programa de Integração Social / Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP)	5.509	7.612	38,2	56.355	50.361	-10,6	68.741	61.553	-10,5
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	9.299	9.367	0,7	76.422	67.805	-11,3	87.758	77.156	-12,1
Arrecadação do RGPS	35.275	41.492	17,6	341.407	312.549	-8,5	432.544	401.821	-7,1
Receitas não administradas	21.061	15.968	-24,2	169.568	138.184	-18,5	203.087	254.481	25,3
Concessões	215	149	-30,9	8.698	7.498	-13,8	16.311	94.326	478,3
Dividendos	2.444	180	-92,6	15.599	5.283	-66,1	16.870	11.393	-32,5
Exploração de recursos naturais	10.794	8.397	-22,2	61.551	50.298	-18,3	68.174	56.319	-17,4
Contribuição do salário educação	1.766	1.703	-3,6	18.439	16.918	-8,2	22.663	21.524	-5,0
Plano de seguridade social dos servidores	1.071	1.398	30,6	11.207	13.454	20,1	14.537	16.764	15,3
Demais receitas não administradas pela RFB	4.771	4.141	-13,2	54.076	44.733	-17,3	64.532	54.154	-16,1

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

As receitas não administradas pela RFB caíram, a preços constantes do último mês, 24,2% na comparação de outubro com igual mês do ano passado e 18,5% no acumulado no ano. Nessa última comparação, os principais determinantes da redução de R\$ 31,4 bilhões foram as receitas com dividendos (-R\$ 10,3 bilhões) e *royalties* e participações especiais associados à exploração de recursos naturais (-R\$ 11,3 bilhões). A queda da receita de *royalties* e participações especiais ocorreu a despeito do aumento da produção doméstica de petróleo e gás, de 9,4%, e da desvalorização cambial de 31,3%, refletindo a redução de 34% do preço de referência no mercado internacional. Destaca-se, por fim, o aumento das contribuições para o plano de seguridade dos servidores, de R\$ 2,2 bilhões (20%), associado à mudança de alíquotas aprovada com a reforma da Previdência.

## 2.2 Despesas

Como visto, a deterioração do resultado primário refletiu principalmente o aumento das despesas no contexto das medidas de mitigação do impacto da pandemia da Covid-19. No acumulado do ano até outubro, as despesas primárias cresceram,

a preços constantes, 42,7%. As despesas de pessoal se mantiveram praticamente constantes ante igual período de 2019 (variação de -0,2%), enquanto os gastos com benefícios previdenciários aumentaram 7,6%, refletindo a antecipação do pagamento do 13º salário de aposentados e pensionistas.

TABELA 4  
Principais componentes da despesa do governo central

Itens	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de out./2020)		Taxa de variação (%)	janeiro-outubro (preços constantes, R\$ milhões de out./2020)		Taxa de variação (%)	Acumulado em doze meses (preços constantes, R\$ milhões de out./2020)		Taxa de variação (%)
	out./2019	out./2020		2019	2020		Até out./2019	Até out./2020	
<b>1. Despesa total</b>	112.193	136.677	21,8	1.167.841	1.666.935	42,7	1.449.510	2.000.890	38,0
1.1 Pessoal e encargos sociais	24.695	24.565	-0,5	262.636	262.142	-0,2	325.142	325.905	0,2
1.2 Benefícios previdenciários	50.485	51.129	1,3	529.477	569.645	7,6	649.282	693.187	6,8
1.3 Outras despesas obrigatórias	14.029	41.876	198,5	171.846	648.831	277,6	207.196	680.744	228,6
1.3.1 Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)	5.212	5.225	0,2	51.900	53.005	2,1	62.001	63.408	2,3
1.3.2 Abono	1.663	733	-55,9	15.524	17.731	14,2	18.387	20.626	12,2
1.3.3 Seguro – desemprego	3.231	3.097	-4,1	33.207	35.029	5,5	39.036	41.446	6,2
1.3.4 Compensação ao RGPS	656	607	-7,5	9.230	8.223	-10,9	11.146	9.635	-13,6
1.3.5 Subsídios, subvenções e Proagro	60	-5.406	-9158,9	10.600	23.902	125,5	12.745	24.853	95,0
1.3.6 Sentenças judiciais e precatórios	239	216	-9,9	15.589	22.611	45,0	15.964	23.183	45,2
1.3.7 Demais	2.967	37.404	1160,8	35.796	488.329	1264,2	47.917	497.592	938,4
1.4 Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira	22.984	19.105	-16,9	203.882	186.316	-8,6	267.891	301.054	12,4
1.4.1 Obrigatórias com controle de fluxo	12.631	11.679	-7,5	119.035	105.899	-11,0	146.273	135.667	-7,3
1.4.1.1 Saúde	8.047	6.819	-15,3	72.365	72.568	0,3	89.155	90.014	1,0
1.4.1.2 Educação	564	546	-3,2	5.268	5.444	3,3	6.673	6.150	-7,8
1.4.1.3 Bolsa Família	2.548	2.724	6,9	26.891	13.655	-49,2	32.650	21.121	-35,3
1.4.1.4 Benefícios a servidores públicos	1.193	1.078	-9,7	11.830	11.129	-5,9	14.046	13.664	-2,7
1.4.1.5 Demais	279	-3.741	-1442,0	-31.507	-22.379	-29,0	-20.906	34.438	-264,7
1.4.2 Discricionárias	10.354	7.426	-28,3	84.847	80.416	-5,2	121.618	165.387	36,0
1.4.2.1 Saúde	2.345	1.262	-46,2	21.718	19.392	-10,7	28.593	28.024	-2,0
1.4.2.2 Educação	2.177	1.465	-32,7	16.435	14.731	-10,4	23.436	21.010	-10,4
1.4.2.3 Demais	5.832	4.699	-19,4	46.694	46.293	-0,9	69.589	116.354	67,2
<b>Memorando</b>									
Investimento do governo federal	3.675	7.712	109,8	32.265	80.316	148,9	50.993	106.642	109,1

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

Apesar do peso das despesas previdenciárias no total do gasto primário, seu aumento explicou apenas 8% da variação do total de despesas primárias. A quase totalidade do aumento é explicada pelas “outras despesas obrigatórias - demais”, em particular aquelas associadas ao enfrentamento da Covid-19: do aumento de R\$ 452,5 bilhões, segundo a STN, R\$ 377,1 bilhões correspondem a créditos extraordinários, destacando-se o Auxílio Emergencial a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade (R\$ 257,9 bilhões); as despesas adicionais do Ministério da Saúde e demais ministérios (R\$ 38,8 bilhões); o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (R\$ 28,8 bilhões) e Cotas dos Fundos Garantidores de Operações e de Crédito (R\$ 47,9 bilhões). No conjunto, a STN coloca os gastos em R\$

467 bilhões, que incluem, além dos créditos extraordinários já destacados, o apoio a estados e municípios (R\$ 78,8 bilhões).

A conta “subsídios, subvenções e Proagro” registrou queda de R\$ 5,5 bilhões na comparação com outubro do ano passado, mas ainda cresceu R\$ 13 bilhões na comparação dos acumulados no ano. Ambos os resultados são explicados basicamente pelo Programa Emergencial de Sustentação do Emprego (PESE), implementado a partir de abril, por meio do qual o Tesouro oferece, mediante condicionalidades quanto a demissões, garantias para o financiamento da folha de pagamentos das empresas. O valor inicial do programa foi fixado em R\$ 34 bilhões, mas a implementação de esquemas alternativos de apoio às empresas (como o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – PRONAMPE) reduziu sua atratividade, de modo que atualmente a previsão de desembolsos já é bem menor, de R\$ 6,8 bilhões, segundo o portal Monitoramento dos Gastos da União com a Covid-19. Em outubro, houve a devolução de R\$ 6,1 bilhões já pagos, mas os gastos no acumulado do ano somam R\$ 10,9 bilhões.

Ainda entre as despesas obrigatórias, os gastos com sentenças judiciais e precatórios seguiram sua trajetória de alta, com aumento de 45% no acumulado no ano até outubro, cerca de R\$ 7 bilhões a preços de outubro de 2020. Embora com grande variância entre os anos, essas despesas cresceram à taxa média anual de 20% ao ano de 2010 a 2019. Em sentido contrário, as despesas do Bolsa Família no acumulado do ano caíram 49% devido à opção de muitos beneficiários pelo auxílio emergencial, de valor mais alto. Esse efeito, contudo, é temporário, ao contrário do aumento de sentenças judiciais e precatórios.

Mesmo sem contingenciamento, as despesas discricionárias registraram queda tanto na comparação mensal (28,3%) quanto no acumulado no ano (-5,2%). A pandemia tem dificultado a execução do orçamento: a STN indica que o empoçamento em outubro alcançou R\$ 34,7 bilhões, valor bem superior ao observado em anos anteriores.

### 2.3 Resultado primário estimado para novembro

O *deficit* primário de novembro, calculado a partir de dados do SIAFI, atingiu R\$ 16,9 bilhões – apenas ligeiramente superior ao de igual mês do ano passado, quando alcançou R\$ 16,5 bilhões, a preços de novembro de 2020 (tabela 5). As receitas bruta e líquida aumentaram, em termos reais, 5,8% e 7,0% respectivamente, destacando-se o crescimento de quase 20% na arrecadação líquida do RGPS. A despesa primária cresceu 6,3% – o que representa uma forte desaceleração em relação aos meses imediatamente posteriores à eclosão da pandemia: de abril a outubro, a taxa média mensal de crescimento da despesa foi 63% contra igual mês do ano anterior, com um pico de 144% em junho e trajetória declinante a partir daí.

O crescimento segue puxado pelos créditos extraordinários e o auxílio a estados e municípios, destacando-se, a exemplo do acumulado até outubro, o crescimento das despesas com sentenças judiciais e precatórios, de 45%. As despesas discri-

cionárias por seu turno caíram 23,8% na comparação com outubro de 2019. No acumulado do ano até novembro, o *deficit* primário alcançou R\$ 716,7 bilhões a preços desse último mês. Nessa comparação, a receita líquida ainda acumula variação negativa de 10%, enquanto as despesas primárias cresciam 39,4%.

TABELA 5  
Estimativa preliminar de resultado primário de novembro

Período	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de nov./2020)		Taxa de variação (%)	Janeiro-novembro (preços constantes, R\$ milhões de nov./2020)		Taxa de variação (%)
	Nov./2019	Nov./2020		2019	2020	
<b>1 - Receita líquida</b>	106.436	113.858	7,0	1.218.296	1.096.873	-10,0
I.I - Receita bruta	132.288	139.979	5,8	1.481.527	1.338.469	-9,7
I.I.1 - Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	81.241	86.784	6,8	913.909	830.684	-9,1
I.I.2 - Arrecadação líquida para o RGPS	33.945	40.419	19,1	381.448	358.543	-6,0
I.I.3 - Receitas não administradas pela RFB	17.101	12.776	-25,3	186.170	149.242	-19,8
I.II - Transferência por repartição de receita	25.852	26.121	1,0	263.231	241.595	-8,2
II. Transferência por repartição de receita	25.852	26.121	1,0	263.231	241.595	-8,2
<b>2 - Despesa</b>	122.985	130.719	6,3	1.300.851	1.813.543	39,4
III.1 - Benefícios previdenciários	55.981	51.100	-8,7	590.011	625.904	6,1
III.2 - Pessoal e encargos sociais	28.760	28.388	-1,3	293.114	292.103	-0,3
III.3 - Abono e seguro desemprego	4.494	3.211	-28,6	53.658	56.469	5,2
III.4 - Benefícios de prestação continuada da LOAS/RMV	5.451	5.218	-4,3	57.812	58.742	1,6
III.5 - Sentenças judiciais e precatórios - OCC	258	372	43,9	15.967	23.188	45,2
III.6 - Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	996	994	-0,3	10.360	9.268	-10,5
III.7 - Outras despesas obrigatórias	3.148	20.019	535,9	49.910	538.312	978,6
III.8 - Despesas obrigatórias com controle de fluxo	12.175	12.490	2,6	131.806	119.520	-9,3
III.9 - Despesas discricionárias	11.722	8.928	-23,8	98.212	90.037	-8,3
<b>Total geral</b>	<b>-16.549</b>	<b>-16.861</b>	<b>1,9</b>	<b>-82.556</b>	<b>-716.670</b>	<b>768,1</b>

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

### 3 Avaliação de receitas e despesas primárias - quinto bimestre

O quinto relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do governo federal atualizou parâmetros macroeconômicos e trouxe novas estimativas para despesas, receitas e resultado primário de 2020. Nesse relatório, estima-se que o *deficit* primário de 2020 ficará em R\$ 844,6 bilhões – R\$ 16,4 bilhões a menos que o projetado na avaliação do quarto bimestre (tabela 6). A variação em relação à estimativa anterior decorre tanto da expectativa de ampliação da receita líquida (R\$ 4,7 bilhões) quanto da redução de despesas primárias (R\$ 11,7 bilhões).

Estima-se uma ampliação nas receitas com impostos e contribuições, líquidas de incentivos fiscais, da ordem de R\$ 9,9 bilhões, com destaque para as receitas esperadas com Imposto de Renda (R\$ 10,2 bilhões) e do IPI (R\$ 2,3 bilhões), quando comparada com a avaliação bimestral imediatamente anterior. As revisões são principalmente consequência da surpresa da arrecadação até outubro, superior aos valores esperados, refletindo também a revisão dos parâmetros macroeconômicos.

Ainda pelo lado das receitas, com a revisão do parâmetro de massa salarial nominal – que passou da redução esperada de 4,3% na avaliação anterior para queda de 3,7% na avaliação atual –, estima-se que a arrecadação do RGPS será R\$ 4,3 bilhões superior à projeção anterior. Por fim, o relatório aponta também uma elevação de R\$ 2,4 bilhões das receitas não administradas pela RFB em relação à



avaliação anterior, destacando-se a elevação de R\$ 0,9 bilhão na expectativa de arrecadação com a exploração de recursos naturais.



Pelo lado das despesas, as principais reduções de estimativas em relação à projeção anterior ocorreram em benefícios previdenciários (R\$ 1,8 bilhão), em subsídios, subvenções e Proagro (R\$ 2,0 bilhões) e nas despesas obrigatórias com controle de fluxo (R\$ 9,4 bilhões). Dentro dessa última despesa, destaca-se a redução de R\$ 10,9 bilhões do Programa Bolsa Família, pelas razões anteriormente mencionadas.

Apesar da relativa melhora de perspectiva na avaliação mais recente, quando se comparam as estimativas da quinta avaliação bimestral com a LOA 2020 fica evidente a pressão sobre situação fiscal em 2020. Frente ao planejado inicialmente, a receita total teve uma queda de R\$ 181,1 bilhões e a receita exclusive transferências registra redução de R\$ 165,4 bilhões. Somado a isso, dada a imprescindível necessidade de combater os efeitos da pandemia do Covid-19 (estimado em R\$ 574,3 bilhões), as despesas estão estimadas para terminarem o ano R\$ 555,1 bilhões acima do previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2020. Isto posto, espera-se que o *deficit* primário de 2020 seja R\$ 720,5 bilhões maior que o previsto na LOA 2020: R\$ 845 bilhões ante R\$ 124,1 bilhões.

TABELA 6

**Principais componentes de receita e despesa projetadas nas avaliações bimestrais e na LOA 2020**

Itens	A preços correntes						Observado no ano até out./2020	Taxa de variação em relação ao mesmo período do ano anterior
	LOA 2020	Avaliação de receitas e despesas primárias do primeiro bimestre	Avaliação de receitas e despesas primárias do segundo bimestre	Avaliação de receitas e despesas primárias do terceiro bimestre	Avaliação de receitas e despesas primárias do quarto bimestre	Avaliação de receitas e despesas primárias do quinto bimestre		
1. Receita total	1.644.117	1.611.388	1.477.428	1.456.227	1.446.502	1.463.027	1.166.515	-8,5
Receitas com Impostos e Contribuições, líquidas de incentivos fiscais	1.439.517	1.434.172	1.316.895	1.292.478	1.283.348	1.297.518	1.030.570	-7,3
Arrecadação do RGPS	436.460	436.386	402.417	401.042	398.407	402.710	307.958	-5,6
Receitas não administradas	204.602	177.250	160.676	163.890	163.155	165.508	136.083	-16,1
Concessões	21.063	4.722	4.300	4.749	8.699	8.637	7.415	-11,1
Dividendos	13.522	10.001	6.050	6.039	5.923	6.112	5.201	-65,2
Exploração de recursos naturais	68.052	58.689	52.076	57.329	55.869	56.778	49.550	-15,8
2. Transferências legais e constitucionais	288.684	287.177	264.465	260.879	261.109	272.954	207.499	-6,4
3. RECEITA LÍQUIDA	1.355.433	1.324.211	1.212.964	1.195.348	1.185.394	1.190.073	959.016	-8,9
4. DESPESA TOTAL	1.479.504	1.485.834	1.753.498	1.982.798	2.046.396	2.034.647	1.640.042	46,9
Pessoal e encargos sociais	322.370	325.713	325.866	324.793	324.172	324.594	257.972	2,8
Benefício previdenciário	677.693	677.699	678.912	677.181	672.676	670.887	560.336	10,7
Outras despesas obrigatórias	210.068	217.085	485.695	722.393	788.736	787.068	638.324	288,9
Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira	269.373	265.338	263.024	258.431	260.811	252.097	183.411	-6,0
Obrigatórias com controle de fluxo	143.309	145.371	143.688	143.353	145.733	136.291	104.279	-8,4
Discricionárias	126.063	119.967	119.336	115.079	115.079	115.806	79.132	-2,6
5. Resultado primário	-124.071	-161.623	-540.534	-787.450	-861.003	-844.574	-681.026	966,5

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

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

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



#### **Corpo Editorial da Carta de Conjuntura:**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior (Editor)  
Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti (Editor)  
Estêvão Kopschitz Xavier Bastos  
Fábio Servo  
Francisco Eduardo de Luna e Almeida Santos  
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  
Caio Rodrigues Gomes Leite  
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.