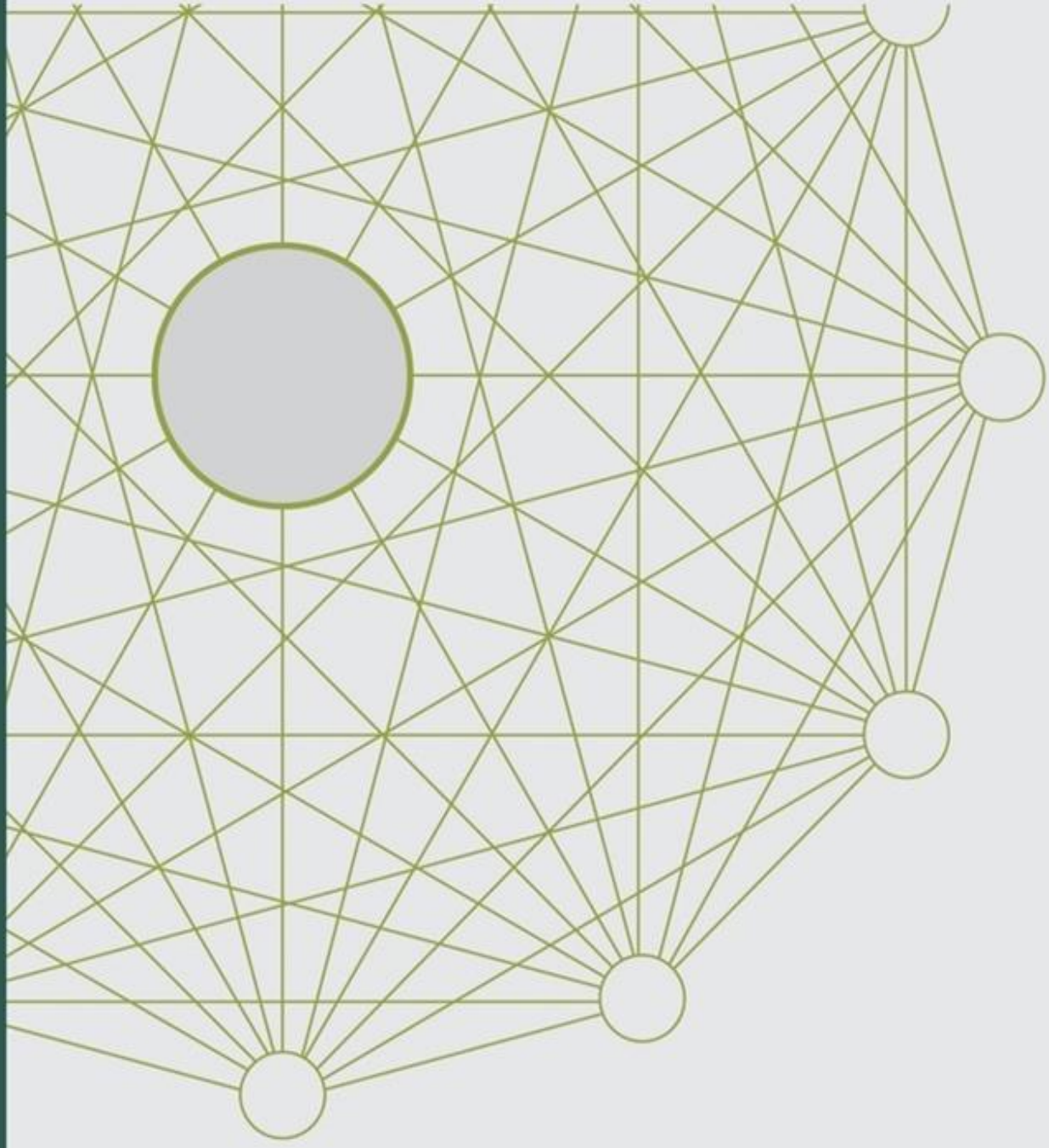


CARTA DE CONJUNTURA

Junho

2015

FINANÇAS PÚBLICAS

27

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto
Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Brand Arenari

Chefe de Gabinete
José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

ISSN 1982-8772

carta de conjuntura

Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Gecon – Grupo de Estudos de Conjuntura

Equipe Técnica
Fernando José da Silva Paiva Ribeiro (Coordenador)
Estêvão Kopschitz Xavier Bastos
Leonardo Mello de Carvalho
Maria Andréia Parente Lameiras
Marco Aurélio Alves de Mendonça
Paulo Mansur Levy

Colaboradores
Cláudio Hamilton Matos dos Santos
Marco Antonio Freitas de Holanda Cavalcanti

Equipe de Apoio
Alejandro da Rocha Souto Padrón
Felipe dos Santos Martins
Mariana Leite Moraes da Costa
José Bruno Ramos Torres Fevereiro
Pedro Américo de Alemida Ferreira
Hugo Hoffmann Borges
Luciana Pacheco Trindade Lacerda
Beatriz Cordeiro Araújo

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Carta de conjuntura / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas. Grupo de Análise e Previsões. – (dez .2007)- . Rio de Janeiro : Ipea. Dimac, 2007-

Trimestral.
Títulos anteriores: Carta de conjuntura INPES, (maio 1988 - maio 1990); Carta de conjuntura IPEA, (ago. 1990 - dez. 1998).
Suspensa de 1999 a nov. de 2007.
ISSN 1982-8772

1. Economia. 2. Macroeconomia. 3. Previsão Econômica. 4. Indicadores Econômicos. 5. Brasil. 6. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas. Grupo de Análise e Previsões.

CDD 330.05

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 da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

FINANÇAS PÚBLICAS

Finalizada em 12/06/2015

SUMÁRIO

A situação fiscal do primeiro quadrimestre de 2015, ainda que marcada por dificuldades para a aprovação das propostas junto ao Congresso Nacional, evidenciou o claro objetivo do governo federal em prol do ajuste das contas públicas. Do lado das receitas, num contexto de fraco dinamismo da atividade, foram aprovadas ações para elevar alíquotas e bases tributárias, mas, de fato, o grande esforço do ajustamento tem se dado no corte das despesas públicas, principalmente na rubrica investimento.

Ainda estão pendentes alguns componentes centrais do ajuste, principalmente a de reversão das desonerações tributárias – particularmente as que incidem sobre as contribuições previdenciárias. Por outro lado, o governo precisa lidar com a retirada do fator previdenciário pelo Congresso, um sério risco para os gastos da previdência nos próximos anos, caso a medida não seja vetada pela presidência.

Neste contexto, o ajuste tem se dado de forma um pouco mais lenta que o esperado, mas não sem custos. Ainda não aconteceu, até pela natural defasagem natural entre medidas de tributação e efetiva arrecadação, significativa melhoria nas receitas públicas. Por outro lado, a redução nos gastos, principalmente os investimentos públicos, já vem ocorrendo e, possivelmente, vem atuando como freio adicional ao crescimento da economia nacional neste exercício financeiro, além de, provavelmente, no próximo ano.

De qualquer forma, espera-se para os próximos meses um quadro mais claro. Espera-se, em particular, que o espaço fiscal proporcionado pela elevação arrecadação tributária e pela queda nos gastos aponte para um panorama de sustentabilidade fiscal que permita a recuperação do potencial de crescimento da economia brasileira assim que possível.

PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E AJUSTE FISCAL

Ainda que enfrente dificuldades de negociação junto ao Congresso Nacional, o Executivo Federal vem dando seguimento, gradativamente, a várias medidas que reiteram o rigor do ajuste fiscal em andamento.

Talvez a mais importante delas seja a edição do Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, que estabeleceu a programação orçamentária e financeira da União. Ainda que, no primeiro quadrimestre de 2015, o governo tenha realizado forte controle de gastos, permitido pelos decretos 8.389 e 8.412, tais medidas eram provisórias, por conta da legislação em vigor. Por isso, o contingenciamento de recursos na ordem de R$ 69,9 bilhões representa marco fundamental para garantir o cumprimento da meta de superávit primário estabelecida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 (LDO)[1].

[1] A meta de superávit primário do setor público consolidado é de R$ 66,325 bilhões, sendo que os estados e municípios devam se responsabilizar por R$11,046 bilhões, deixando para a União a obrigação

A edição deste decreto confirma o que já havia sido mencionado na *Carta de Conjuntura nº 26*, isto é, a percepção do alto grau de austeridade com que a atual equipe econômica vem conduzindo o ajuste. Neste contexto, as medidas do ajuste possuem quatro objetivos, a saber: primeiro, o controle de despesas federais, explicitado recentemente pelo contingenciamento de recursos orçamentários; em segundo lugar, a redução de encargos sob a responsabilidade do governo federal; em terceiro lugar, a elevação da arrecadação tributária; e, por último, o estímulo para que os entes subnacionais contribuam para o superávit primário.

Com relação ao controle das despesas federais, a grande medida lançada pelo governo foi, sem dúvida, o decreto de contingenciamento (Decreto nº 8.456, de 22/05/2015) que implicou a suspensão nos gastos de R$ 69,9 bilhões do orçamento de 2015. Deste total, destacam-se R$ 25,7 bilhões cortados do PAC e R$ 21,4 bilhões de emendas parlamentares.

Os ministérios que mais contribuíram para a economia em termos absolutos foram os seguintes: Cidades (-54,2% ou R$ 17,2 bilhões); Saúde (-11,4% ou R$ 11,7 bilhões); Educação (-15,3% ou R$9,4 bilhões); Transportes (-32,1% ou R$ 5,7 bilhões); e Defesa (-24,8% ou R$ 5,6 bilhões). Em termos meramente proporcionais, os ministérios que mais contribuíram foram Pesca (-78%) e Turismo (-73%).

Outra medida importante, já ressaltada na *Carta* anterior, mas que vale a pena ser enfatizada é o fim dos repasses da União à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Uma vez que em 2015 houve repasse apenas em janeiro, a medida representou uma economia de R$ 1,731 bilhão no primeiro quadrimestre do ano, ou um decréscimo de 57,46% em termos nominais em comparação a 2014.

No segundo grupo de medidas, que buscam tornar mais rigorosa a concessão do Seguro-Desemprego, do Abono-Salarial, do Seguro-Defeso e das pensões por morte, o governo conseguiu aprovar no Congresso, ainda que com modificações em relação aos projetos originais, as Medidas Provisórias 664 e 665, as quais atualmente aguardam a sanção presidencial.

É importante ressaltar que o abono foi criado antes da consolidação da rede de proteção social brasileira com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e o programa Bolsa Família. Trata-se, ademais de instrumento incomum em países com esquemas de proteção social semelhantes ao brasileiro.

De fato, nos últimos anos, ocorreu um aumento significativo no número de beneficiários. Entre 2002 e 2013, houve um crescimento de aproximadamente 176% no número de elegíveis[2]. Como o valor do salário mínimo, que baliza o montante do

---

de poupar R$ 55,279 bilhões. Caso os entes subnacionais não consigam obter a economia de recursos, a União deverá se responsabilizar sozinha pelos R$ 66,325 bilhões (LDO 2015, Art. 2º, § 3º).

[2] Esse número é baseado em estimativas próprias, com base na Rais, e podem diferir do número oficial do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

benefício, teve um aumento real de 82% nesse mesmo período. Dessa forma, o montante gasto com o pagamento do abono mostra uma trajetória que traz questões sobre a sua sustentabilidade. (CAETANO *et al*: 2015)

Com relação ao seguro-desemprego, há fortes evidências de que o formato antigo do programa contribuía para a alta rotatividade no mercado de trabalho brasileiro. E quanto ao seguro-defeso, há evidências de que o formato antigo do programa beneficiava um grande número de pessoas que não trabalhavam, de fato, como pescadores artesanais. (CAMPOS; CHAVES: 2014) De qualquer forma, não houve mudança significativa no desenho deste último programa.

Por fim, o arcabouço jurídico que regula as pensões por morte no Brasil tem se revelado bastante benevolente se comparado com países com redes de proteção social avançadas. (CAETANO *et al*: 2015)

Ainda que o impacto de tais medidas seja expressivo, há que se admitir o retrocesso decorrente da retirada, pelo Congresso, do chamado fator previdenciário. Caso a presidência não vete este dispositivo, incorporado pelos congressistas brasileiros a contragosto do governo, o choque gerado nas contas públicas pela nova regra "85/95" tende a ser muito relevante num horizonte de dois ou três anos. Isto porque o crescimento vegetativo da folha de aposentados já apresenta uma média de 4,5% ao ano.

O Quadro 1 sumariza as mudanças propostas e aquelas aprovadas pelo congresso.

Quadro 1: Resumo das mudanças nas transferências públicas de renda às famílias

Benefício	**Em que consiste**	**Mudanças Propostas**	**Mudanças Aprovadas pelo Congresso**
Abono Salarial	Um salário mínimo pago, uma vez no ano, a título de "abono" a trabalhadores com carteira assinada que ganham até 2 salários mínimos e são registrados no PIS/PASEP há mais de 5 anos.	O tempo mínimo de serviço requerido passou de 1 mês por ano para pelo menos seis meses ininterruptos por ano. O benefício deixou de ser sempre igual a 1 salário mínimo e passou a ser proporcional ao número de meses trabalhados.	O tempo mínimo de serviço requerido passou de um mês por ano para pelo menos três meses ininterruptos por ano. O benefício deixou de ser sempre igual a um salário mínimo e passou a ser proporcional ao número de meses trabalhados.
Seguro Desemprego	3 a 5 benefícios mensais pagos a trabalhadores com carteira assinada dispensados involuntariamente.	O tempo mínimo de trabalho necessário para o primeiro pedido do benefício passou de 6 para 18 dos 24 meses anteriores ao pedido; No caso do segundo pedido, o tempo mínimo passa de 6 para 12 meses dos 16 meses anteriores ao pedido.	O tempo mínimo de trabalho necessário para o primeiro pedido do benefício passou de 6 para 12 meses; No caso do segundo pedido, o tempo mínimo passa de 6 para 9.
Seguro	Benefícios mensais	O tempo mínimo de registro	O tempo mínimo de registro como pescador artesanal

Defeso (SD)	pagos a pescadores artesanais registrados quando da época do "defeso" das espécies a partir das quais se sustentam	como pescador artesanal subiu de 1 para 3 anos; Proibiu-se o recebimento conjunto do SD e do Bolsa Família; Restringiu-se o conceito de pescador artesanal; Limitou-se a 1(um) o número de espécies de peixes protegidas pelo defeso por pescador; Estabeleceu-se que o número de parcelas recebidas será igual ao do Seguro Desemprego.	continua sendo de um ano; Proibiu-se o recebimento conjunto de SD e Bolsa Família; Restringiu-se o conceito de pescador artesanal; Limitou-se a 1(um) o número de espécies de peixes protegidas pelo defeso por pescador; Estabeleceu-se que o número de parcelas recebidas será igual ao do Seguro Desemprego.
Pensões por morte	Pagamento de pensões mensais a cônjuges ou filhos de segurados do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) civil dos servidores da União federal	Fora exceções, passou-se a se exigir 24 contribuições mensais para concessão da pensão tanto no RGPS quanto no RPPS civil federal. Passou-se, ademais, a se exigir tempo mínimo de dois anos de casamento ou união estável para concessão da pensão para o cônjuge. A duração da pensão passará a depender da idade do cônjuge. No caso do RGPS (apenas) o valor da pensão será integral apenas no caso de uma família com 4 filhos.	A duração das pensões aos cônjuges, fixando como base a idade, passou a ser a seguinte: - 3 anos de pensão para menores de 21 anos de idade; - 6 anos de pensão para aqueles entre 21 e 26 anos; - 10 anos de pensão para aqueles entre 27 e 29 anos; - 15 anos de pensão para aqueles entre 30 e 40 anos; - 20 anos de pensão para aqueles entre 41 e 43 anos; - Pensão vitalícia para cônjuge com mais de 44 anos; Quando o tempo de casamento ou de contribuição forem inferiores ao mínimo estipulado, o cônjuge terá ainda assim direito a uma pensão, mas somente durante quatro meses. Mas houve a retirada do fator previdenciário e a instituição da fórmula 85/95, na qual o trabalhador se aposenta com proventos integrais se a soma da idade e do tempo de contribuição resultar 85 (mulheres) ou 95 (homens).

Elaboração: Gecon-Dimac

No terceiro grupo de medidas, estão aquelas que visam aumentar a carga tributária. De fato, alíquotas e/ou bases de incidência de tributos como IPI, PIS/PASEP, IOF e CIDE foram todas revistas para cima e/ou expandidas (ver Quadro 2).

O Projeto de Lei nº 863/15 (antiga MP nº 669) propõe reduzir a desoneração da folha de pagamentos de setores selecionados da indústria e do setor de serviços – estipula, em particular, aumentos na alíquota de contribuição previdenciária sobre a receita bruta da ordem de 2,5% para 4,5% e de 1% para 2,5%, a depender do segmento da empresa em questão. O Projeto aguarda parecer da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara.

Por fim, com objetivo de aumentar a contribuição dos estados e dos municípios para o superávit primário, o governo federal vem negociando no congresso um acordo para que a mudança dos indexadores da dívida de estados e municípios com a União ocorra apenas em 2016. A votação da matéria pode ocorrer ainda no mês de junho.

Quadro 2: Principais alterações tributárias propostas em janeiro de 2015

Legislação	Tributo	Mudanças	Entrada em Vigor	Situação Atual
Decreto nº 8.392	IOF	As alíquotas de sobre operações de crédito sob qualquer modalidade para pessoas físicas passa de 1,5% a.a. para 3,0% a.a.	21/01/2015	Em vigor
Decreto nº 8.393	IPI	Equipara estabelecimentos atacadistas a estabelecimentos industriais para efeitos da incidência do IPI sobre cosméticos.	01/05/2015	Em vigor
Decreto nº 8.395	PIS/Cofins	Diminui os coeficientes de redução da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo e querosene de aviação. Aumenta a contribuição por metro cúbico de gasolina em 46% e 68% a contribuição por metro cúbico de Diesel.	01/05/2015	Em vigor
Decreto nº 8.395	CIDE	As alíquotas específicas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados aumentam de R$ 0,00 para R$ 100 por m³ de gasolina e suas correntes, e de R$ 0,00 para R$ 50 por m³ de óleo diesel e suas correntes.	01/05/2015	Em vigor
MP nº 668	PIS/Cofins - Importação	Aumenta o PIS/PASEP-Importação de 1,65% para 2,10%, e o Cofins-Importação de 7,60% para 9,65%. Resulta no aumento do PIS/Cofins-Importação de 9,25% para 11,75%.	01/05/2015	Aprovado. Segue para sanção presidencial.
PL nº863/15 (MP 669)	Contribuição Previdenciária	Aumenta a alíquota de contribuição previdenciária sobre a receita bruta de 2% para 4,5% para os segmentos de empresas listados no artigo 7, e de 1% para 2,5% para empresas que produzem produtos listados na Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI.	01/06/2015	Aguarda parecer da comissão de Finanças e Tributação da Câmara

Fonte: Gecon-Dimac

GOVERNO FEDERAL

Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, o primeiro quadrimestre do exercício de 2015 fechou com um resultado primário positivo de R$ 14,8 bilhões por parte do governo central. Tal resultado ficou 53,7% abaixo do obtido no mesmo período do ano anterior, em valor inflacionado pelo IPCA.

A estimativa de crescimento para receitas totais da União está em torno de 5,4%, de acordo com a Lei nº 13.080/2015. No entanto, até o final de abril o comportamento das receitas registrou queda real de 6%, com retração de 1,9% nas receitas de impostos e contribuições e queda expressiva nas demais receitas, inclusive dividendos e concessões.

Do lado das despesas, em contrapartida, o corte orçamentário e financeiro (que implicou queda real de 2,7% nas despesas totais) realizado até o momento parece

estar alinhado com as metas do governo, que preveem queda de 2,9% nas despesas totais neste exercício.

A Tabela 1 sumariza os resultados do primeiro quadrimestre e as estimativas decorrentes do Decreto nº 8.456/2015.

Tabela 1 – Orçamento federal 2015 – Principais itens
Executado janeiro-abril e previsão para o ano

Item	Jan-Abr		Ano	
	Valor	Var. %*	Valor	Var. %**
1. RECEITA TOTAL	320,9	-6,0	1.007,0	5,4
1.1 Impostos e contribuições	285,5	-1,9	-	-
1.2 Dividendos, concessões, FSB e Petrobras	3,3	-67,1	-	-
1.3 Demais	32,1	-20,1	-	-
2. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	77,4	-3,3	213,4	-6,1
3. RECEITA LÍQUIDA (1-2)	243,5	-6,8	793,6	9,0
4. DESPESAS	207,6	-2,7	665,5	-2,9
4.1 Pessoal e Encargos Sociais	72,8	-2,0	235,6	-0,9
4.2 Custeio e Capital	134,8	-3,1	429,9	-3,9
5. RESULTADO DO TESOURO (3-4)	36,0	-25,0	128,1	199,2
6. RESULTADO DA PREVIDÊNCIA (6.1-6.2)	-21,2	32,4	-72,8	18,7
6.1 Arrecadação Líquida INSS	110,4	0,4	364,7	-0,1
6.2 Benefícios da Previdência	131,6	4,4	437,5	2,6
7. RES. PRIM. TESOURO + PREVIDÊNCIA + BACEN	14,8	-53,7	55,3	398,4
PIB***	1.876,4	-2,5	5.565,4	0,8

* Variação em relação ao mesmo período de 2014
** Valores referentes ao Decreto 8.456/2015.

Fonte: BCB e STN. Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

Ao final do primeiro quadrimestre de 2015, a análise das receitas primárias da União (Tabela 2) mostra que ocorreu queda real nas despesas totais (-2,7%) se comparado ao mesmo período do ano anterior. Esta queda deve-se a vários motivos. Primeiramente, por conta na queda do ritmo de crescimento da arrecadação dos tributos que incidem sobre salários (que cresceram apenas 0,6% no quadrimestre). Em segundo lugar, por conta do desempenho negativo dos tributos sobre a produção - mesmo com a significativa melhora na arrecadação de IOF (+8,8%), por conta da recente elevação de alíquotas (Decreto nº 8.392). A queda global de 3,3% na arrecadação dos tributos sobre a produção foi puxada negativamente pelo IPI (-7,8%) – cuja desoneração foi revista, mas que sofreu principalmente com a queda nas vendas de automóveis – e pela Cofins (-2,7%). Ressalte-se, no entanto, que se espera uma

melhora significativa do quadro geral, especialmente com relação a estes últimos tributos, em decorrência da majoração de alíquotas (Decretos nº 8.393 e 8.395).

Tabela 2 – Arrecadação dos principais componentes das RPFT e respectivas variações no primeiro quadrimestre de 2015.

Componentes	Jan-abr 2015 R$ milhões	Var. real % 2015/2014	Var. Real Absoluta R$ milhões
RPFT Ajustada	**435.568,6**	**-2,7**	**-12.142,9**
Salários	**164.225,8**	**0,6**	**951,8**
Previdência	111.989,4	0,7	776,0
Demais s/ salários	52.236,3	0,3	175,8
Lucros	**105.919,3**	**-2,2**	**-2.364,8**
Produção	**97.225,6**	**-3,3**	**-3.302,2**
IPI-Produção	11.441,9	-7,8	-972,0
Cofins	67.437,1	-2,7	-1.896,4
Demais s/ produção	18.346,6	-2,3	-433,8
Importação	**19.409,9**	**1,2**	**221,7**
Operações Financeiras	**11.045,2**	**8,8**	**893,1**
Demais receitas	**37.742,8**	**-18,5**	**-8.542,5**
Dividendos	**2.248,7**	**-74,9**	**-6.726,9**
Concessões	**1.058,7**	**-2,9**	**-32,1**

Fonte: BCB e STN.
Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

No que diz respeito às despesas primárias da União (Tabela 3), houve baixo crescimento (+0,3%), reflexo dos decretos 8.389 e 8.412. Tal como em outros ajustes do tipo no passado, a contenção se deu sobretudo na rubrica investimentos (-35,8%, o que significou economia de pouco mais de R$ 10 bilhões). Também contribuiu muito para a redução dos gastos a decisão da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de não realizar repasses para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), decisão que, sozinha, respondeu por uma economia de R$ 1,731 bilhão. Ainda assim, deve-se observar o crescimento real de 4,9% nas Transferências às Famílias, bem como com os gastos previdenciários, cujo incremento no primeiro quadrimestre foi de 4,8%.

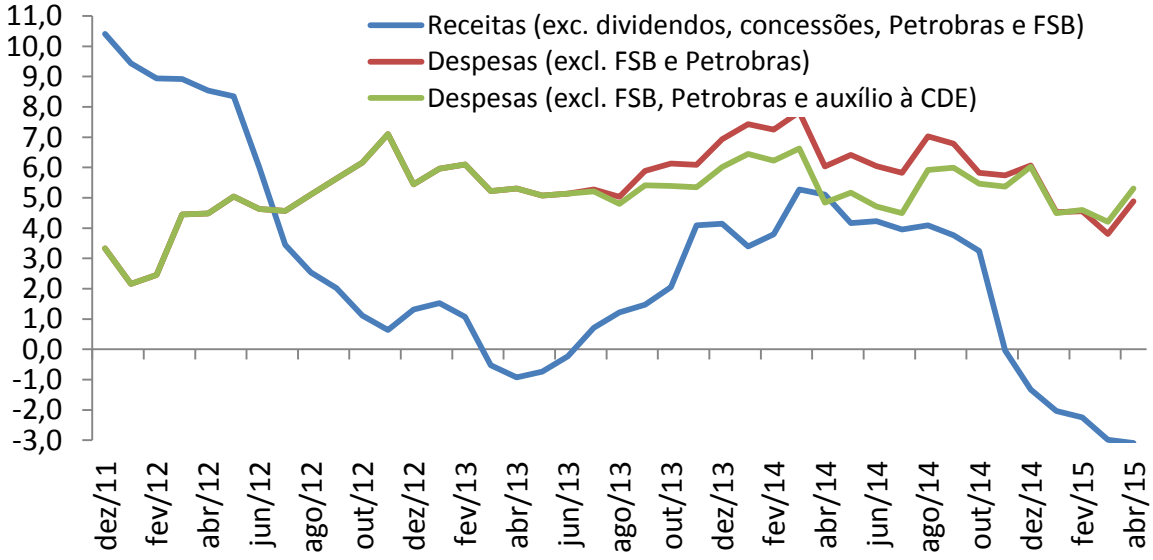
Tabela 3 – Gastos dos principais componentes das DPFT e respectivas variações no primeiro quadrimestre de 2015.

Elementos	Jan-abr 2015 R$ milhões	Var. real % 2015/2014	Var. Real Absoluta
DPFT	**345.415,8**	**0,3**	**1.098,5**
Investimentos	18.065,3	-35,8	-10.063,0
Transferências às Famílias (exc. RGPS)	38.406,8	4,9	1.778,5
Benefícios Previdenciários	133.503,0	4,8	6.114,3
Compensação RGPS	9.333,31	65,2	3.684,7
Auxílio à CDE	1.291,05	-57,5	-1.744,2
Pessoal e Encargos Sociais	73.940,4	-1,6	-1.211,0
Demais despesas	70.876,0	3,7	2.539,2

Fonte: BCB e STN.
Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

No acumulado dos últimos doze meses, as despesas (exclusive FSB e Petrobras) apresentaram aumento de 4,89%, em termos reais, enquanto as receitas apresentaram retração de 3,09% (Gráfico 1). Cabe salientar que a variação das despesas (exclusive FSB e Petrobras) em abril de 2015 ficou 2,66 pontos percentuais abaixo do apresentado em 2014. Pelo lado da receita, a taxa de variação real acumulada em doze meses encontra-se em terreno negativo desde novembro de 2014 e abaixo da taxa de crescimento das despesas desde julho de 2012[3].

Gráfico 1
Taxas de variação reais – deflacionadas pelo IPCA – das receitas e das despesas primárias da União, acumuladas em doze meses (exclusive dividendos, concessões, FSB e capitalização da Petrobras) (dez/2011-abr/ 2015).



Fonte: BCB e STN.
Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

[3] A exceção que confirma a regra é o mês de abril de 2014

Dado o baixo desempenho recente da economia brasileira, a elevada desaceleração na arrecadação de tributos federais associados aos lucros e à produção (gráfico 2) não chega a surpreender.

Com relação àqueles ligados à produção – i.e. o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), as contribuições para os Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) –, a arrecadação também desacelerou nos últimos meses, com queda de 7,31% no acumulado em doze meses e de 3,3% quando se compara o resultado do primeiro quadrimestre de 2015 ao mesmo período de 2014.

A dinâmica dos tributos ligados ao lucro das empresas – i.e. a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e o Imposto de Renda (IR) exclusive o IR sobre os rendimentos do trabalho retido na fonte e o IR pessoa física – também apresenta resultado desfavorável. A contração acumulada em doze meses é de 4,20%, em termos reais, e esses tributos apresentaram queda no quadrimestre de 2,2% na comparação com o mesmo período de 2014.

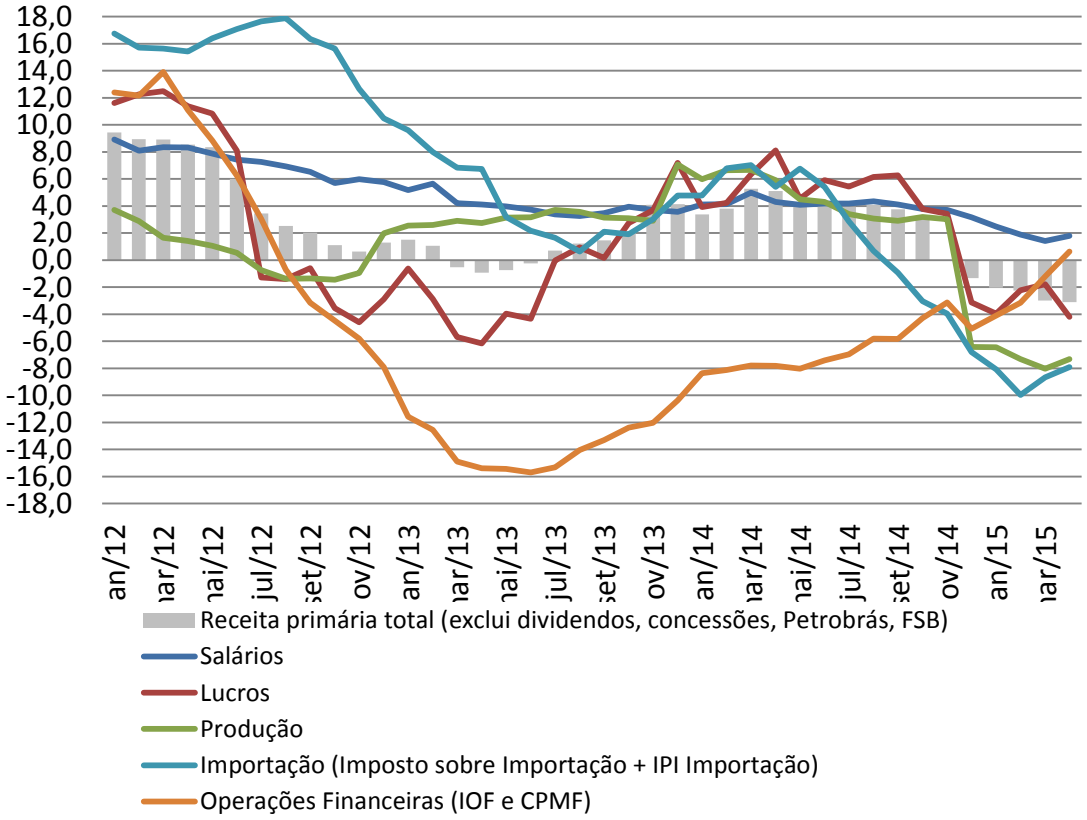
O panorama da arrecadação dos tributos incidentes sobre as importações persiste negativo no acumulado dos últimos 12 meses, refletindo a contração no ritmo de crescimento das respectivas bases de incidência, embora o primeiro quadrimestre tenha apresentado crescimento de 1,25% em relação ao mesmo período de 2014.

Há, entretanto, dois pontos positivos: o primeiro diz respeito ao desempenho das receitas dos tributos sobre os salários[4], cujo crescimento acumulado nos últimos doze meses segue positivo (+1,80%), embora tenha obtido crescimento quase nulo (+0,6%) no primeiro quadrimestre de 2015 (Tabela 2). Por conta disso, a arrecadação sobre os salários permanece não sendo suficiente para compensar as quedas das demais fontes de receita do governo federal, de modo que as receitas primárias totais conservam-se em patamar negativo (gráfico 6.2).

O segundo versa sobre os tributos que incidem sobre as operações financeiras, que tiveram alta na comparação do primeiro quadrimestre de 2015 em relação ao mesmo período do ano anterior (+8,8%) e já alavancam o crescimento real acumulado em 12 meses para 0,63%. Com isso, reforça-se a tendência observada nos últimos meses, em especial por conta da majoração das alíquotas ocorridas recentemente (gráfico 6.3).

[4] Ou seja, o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), Imposto de Renda Retido na Fonte – Rendimentos do Trabalho, Salário Educação e Contribuição para a Previdência.

Gráfico 2
Evolução dos principais componentes das RPFTs: taxa de crescimento dos valores reais, deflacionados pelo IPCA, no acumulado em doze meses (Jan/2012-Abr/2015).



Fonte: BCB e STN.
Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

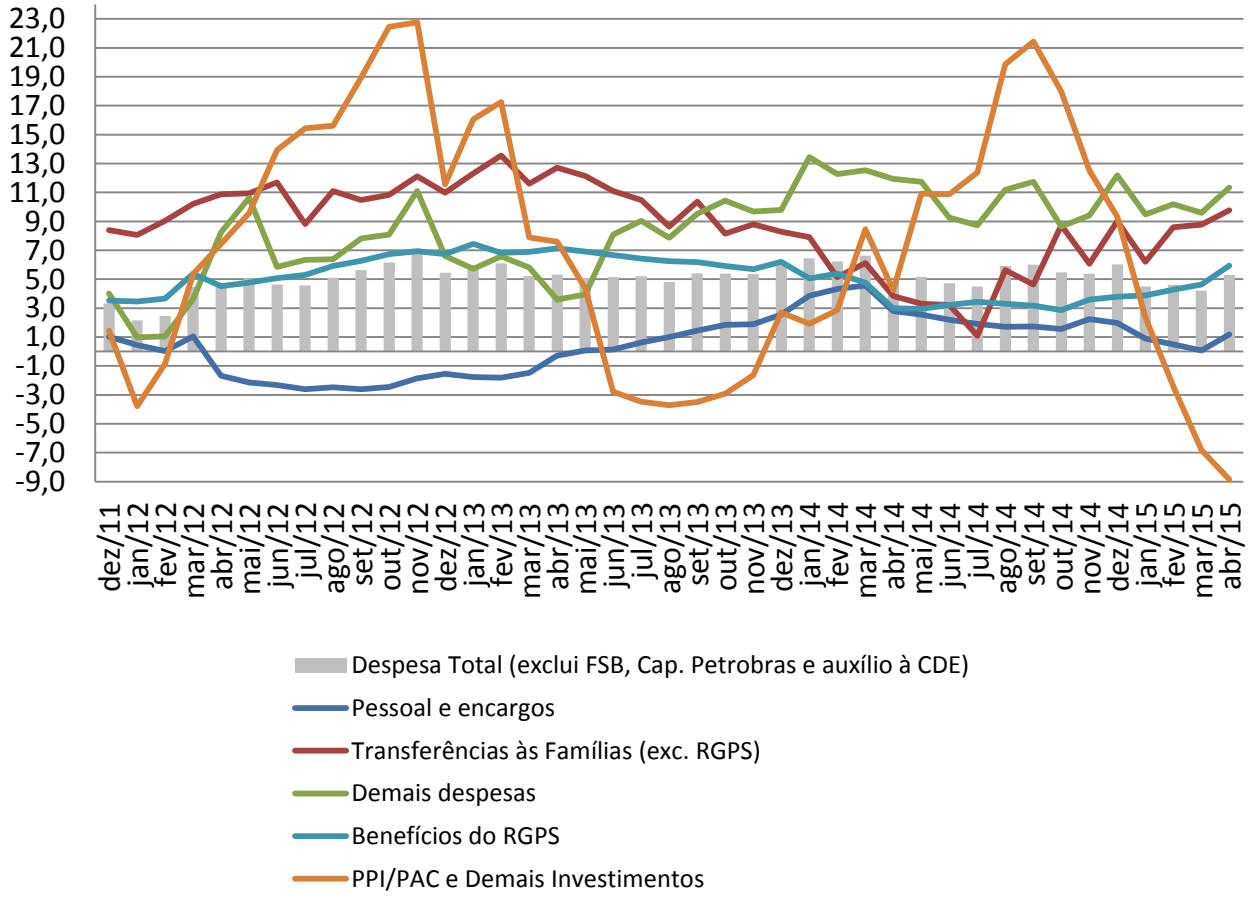
Apesar da forte contração nos gastos federais decorrente dos decretos 8.389 e nº 8412, a despesa primária federal total (DPFT) permanece com taxa de variação positiva – da ordem de 5,30% em termos reais – no acumulado em doze meses.

A desagregação das DPFT em cinco componentes (gráfico 3) indica que a contração dos gastos concentrou-se nos investimentos. As despesas com o PAC e demais investimentos – que somadas representam 4,74% da DPFT – tiveram queda de 8,84%. Isso ocorreu porque a redução verificada nessas despesas nos primeiros meses de 2015 foi bastante drástica a ponto de compensar os fortes aumentos ocorridos ao longo de 2014

Dentre os componentes com crescimento positivo, os gastos com Pessoal e Encargos Sociais, que representam aproximadamente 23% da DPFT, foram os que cresceram menos nos últimos doze meses (1,18%). Já os Benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que respondem por 20,70% da DPFT, tiveram elevação de 5,93%.

O grupo que compreende as “demais despesas” teve alta de 11,34%, puxado pelas “outras despesas de custeio e capital, exclusive Programa Bolsa Família e PAC/PPI e demais investimentos”. Cerca de 10% dessas despesas consistem nas compensações pagas pela União ao RGPS pelas Desonerações na Folha de Pagamento – uma despesa intra-orçamentária que teve alta de 65,2% no primeiro quadrimestre do ano (+R$3.684,7).

Gráfico 3
Evolução dos principais componentes das DPFTs: taxa de crescimento dos valores reais, deflacionados pelo IPCA, no acumulado em doze meses (dez/2011-abr/ 2015).

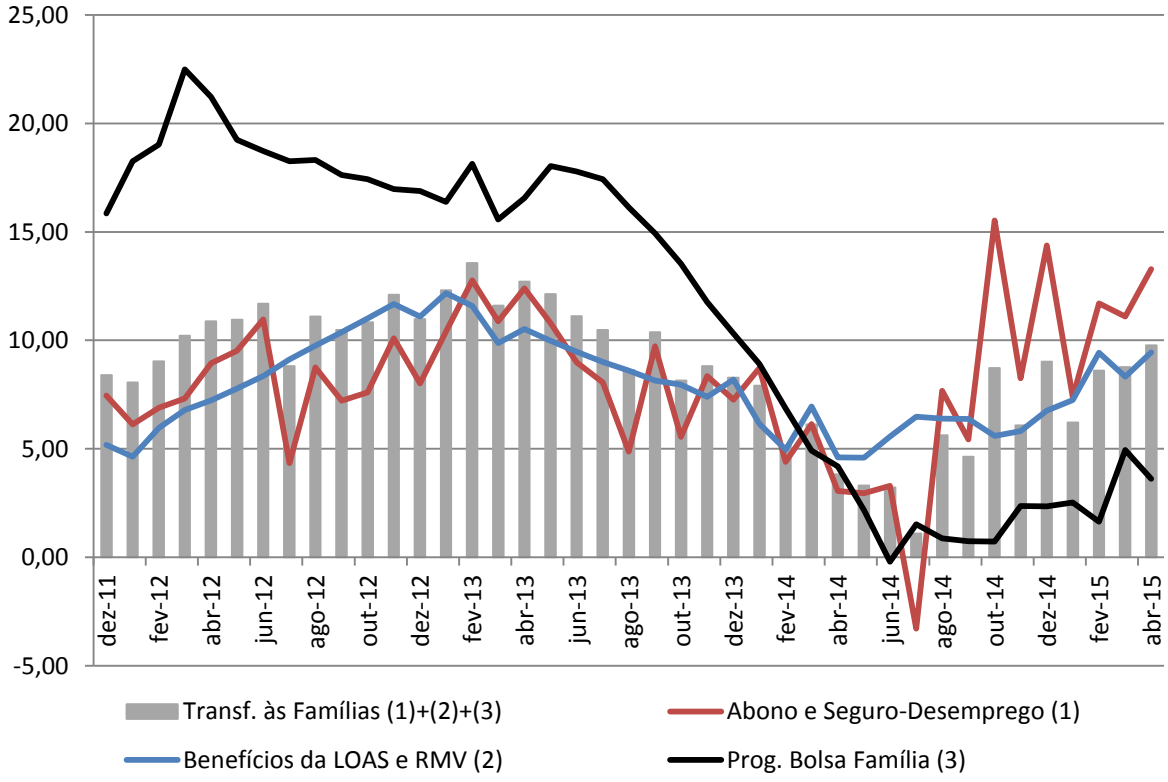


Fonte: BCB e STN.
Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

Por fim, é importante focalizar os gastos com programas de Transferências de Rendas às Famílias (TFs), exclusive o RGPS, os quais apresentaram elevação de 9,45% no acumulado dos últimos doze meses. O quarto gráfico segmenta as TFs em Abono Salarial e Seguro Desemprego, Benefícios da LOAS e RMV e Programa Bolsa Família. O Programa Bolsa Família, que tem o menor peso relativo dos três no total das TFs (24,10%) foi também o que cresceu menos até abril de 2015, com taxa de variação real

acumulada nos últimos 12 meses de 3,62%. O aumento nos gastos com os Benefícios da LOAS e RMV – cujo peso nas TFs é de 37,11% – foi bem maior, atingindo 9,45% no acumulado em 12 meses. Por fim, os gastos com Abono Salarial e Seguro Desemprego – que representam 38,79% da TFs – foram os que tiveram o maior aumento, até abril de 2015, com taxa de variação real acumulada nos últimos 12 meses de 13,28%. Espera-se que parte desses gastos sofram reduções consideráveis ao longo do ano, a partir da sanção presidencial da MP 665.

Gráfico 4
Evolução dos principais componentes das TFs: taxa de crescimento dos valores reais, deflacionados pelo IPCA, no acumulado em doze meses (dez/2011-abr/ 2015).



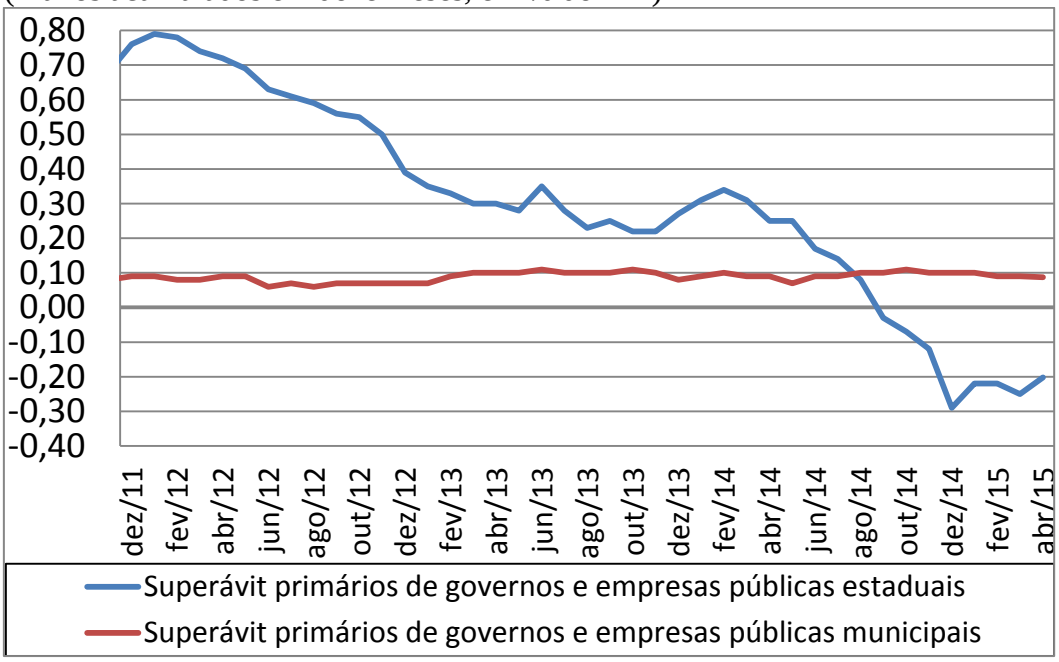
Fonte: BCB e STN.
Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

ESTADOS E MUNICÍPIOS

O resultado primário dos entes subnacionais para o primeiro quadrimestre do ano foi de R$ 18,1 bilhões. Desses, R$ 15,4 bilhões são referentes aos estados e R$ 2,7 bilhões referentes aos municípios, valores superiores aos estipulados pela LDO para o ano de 2015. Todavia, cabe destacar que, a despeito da melhora recente, o resultado acumulado em 12 meses ainda encontra-se em terreno negativo (R$ 6,4 bilhões).

O gráfico 5 evidencia que os esforços recentes ainda não foram suficientes para reverter o quadro recente de queda do resultado subnacional. Na esfera estadual, a piora se deu a partir de 2012, e a entrada em território negativo ocorreu em setembro de 2014. Contudo, a partir do início de 2015, houve estabilização da tendência de queda e, no segundo bimestre do ano, uma ligeira reversão. Em abril, o quadro fechou no patamar negativo de 8,8 bilhões de reais, quando se analisam os fluxos acumulados em 12 meses. Os municípios, por sua vez, contribuíram positivamente para o resultado primário em abril, com superávit de 350 milhões de reais e o resultado acumulado em 12 meses encontra-se em R$ 4,9 bilhões.

Gráfico 5
Resultado primário de estados e municípios (jan./2012-fev./2015)
(Fluxos acumulados em doze meses, em % do PIB)



Fonte: BCB
Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon

A tabela 4 apresenta a consolidação dos dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO's) publicados pelos estados, o que permite fazer uma aproximação, ainda que imperfeita, da dinâmica das finanças públicas estaduais "acima da linha"[5].

Na comparação entre o primeiro quadrimestre de 2015 e o mesmo período de

[5] A aproximação é imperfeita porque os dados dos RREOs são baseados em conceitos orçamentários - por oposição ao critério "de caixa" utilizado nas LDOs para fixar a meta de *superavit* primário - e porque subsistem diferenças de interpretação dos conceitos da contabilidade pública e as variáveis economicas amplamente conhecidas. Tais diferenças que devem necessariamente ser identificadas e corrigidas em estimativas mais refinadas.

2014, nota-se uma queda real nas receitas na ordem de 3,4%, puxada pela queda na arrecadação do Imposto dobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com redução de 6,8% em relação a 2014. Destaca-se também a redução das receitas oriundas de transferências legais, com queda de 6,1%.

Tabela 4. Aproximações da dinâmica "acima da linha" das finanças públicas estaduais construídas a partir dos RREO's. (em R$ bilhões). Período: Janeiro-abril

Receitas e despesas	1ºquad. 2014	1ºquad. 2015	Var. Real (%)*
Receita Primaria Total	**204,3**	**197,4**	**(3,4)**
Receita Tributaria	124,9	118,9	(4,9)
ICMS	95,9	89,4	(6,8)
Demais receitas tributárias	29,0	29,5	1,6
Transferências correntes	41,9	39,4	(6,1)
Demais receitas primárias	37,4	39,1	4,5
Despesa Primaria Total	**181,7**	**175,8**	**(3,2)**
Pessoal e Encargos Sociais	93,2	98,5	5,6
Investimentos	9,8	5,4	(44,8)
Transferências Constitucionais e Legais	34,0	28,9	(14,9)
Demais despesas	44,7	43,0	(3,8)
Resultado Primário	**22,7**	**21,6**	**(4,8)**

Fonte: RREOs dos estados.
Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon
Nota: [1] Os estados do Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia e Roraima não constam na amostra.
[2] Dados deflacionados pelo IPCA para abr/2015 referentes a receitas realizadas e despesas liquidadas

Paralelamente, as despesas apresentaram uma redução real de 3,2% em relação ao mesmo período de 2014. Houve uma forte retração dos investimentos (44,8%) e das transferências legais e constitucionais (14,9%). Contudo, as despesas com Pessoal e Encargos Sociais seguem em trajetória ascendente, com elevação real de 5,6%.

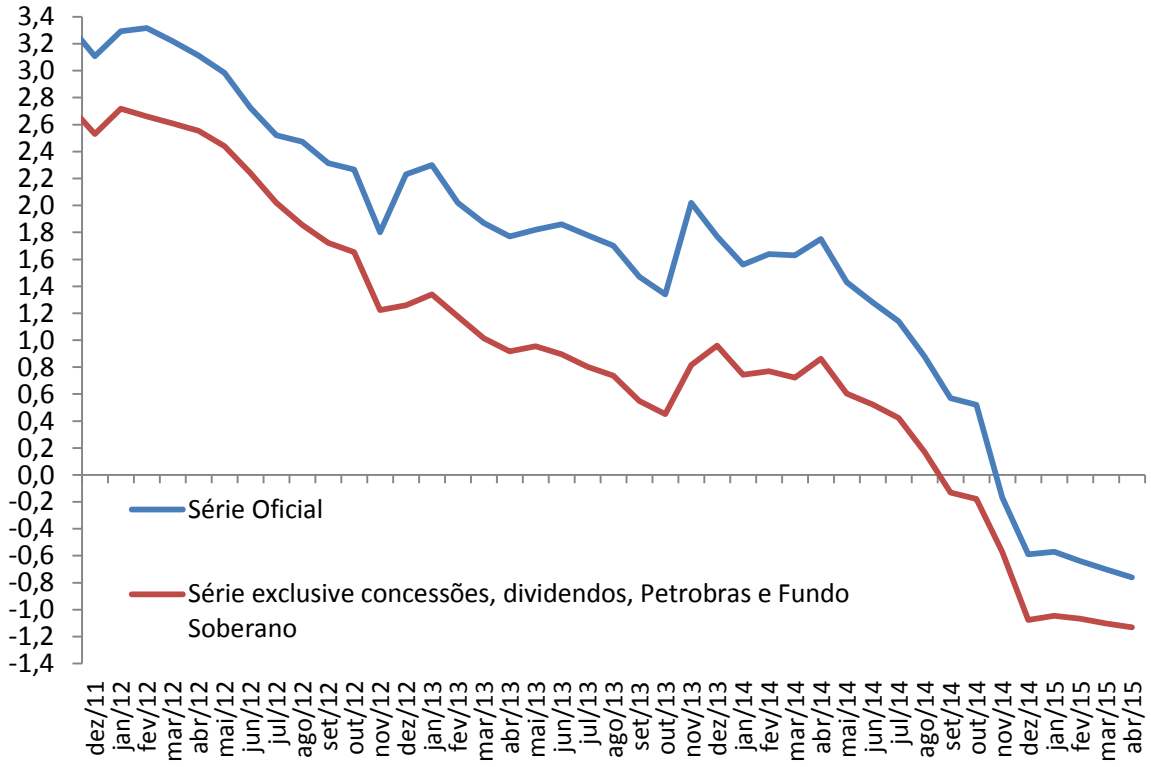
NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO E DÍVIDA PÚBLICA

Segundo dados do BCB, o setor público consolidado apresentou um *superávit* primário de R$13,4 bilhões em abril. O Governo Central, os governos regionais e as empresas estatais apresentaram superávits, respectivamente, de R$10,6 bilhões, R$2,6 bilhões e R$208 milhões. No primeiro quadrimestre, o superávit primário acumulado é de R$32,4 bilhões, perfazendo queda de 23,76% frente ao mesmo período de 2014. No acumulado em doze meses (Gráfico 6), registrou-se déficit primário de R$42,6 bilhões

(0,76% do PIB), o que representou uma redução de 2,51 pontos percentuais do PIB em relação ao resultado registrado até abril de 2014. É provável que os resultados acumulados em 12 meses comecem a melhorar a partir de maio, quando a base de comparação de 2014 começa a embutir resultados primários menores, ou mesmo negativos.

Gráfico 6

***Superávit* Primário do setor público consolidado (exclusive Petrobras e Eletrobrás), acumulado em doze meses e dividido pelo PIB acumulado em doze meses (dez/2011-abr/ 2015).**



Fonte: BCB e STN.
Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon.

O resultado nominal, que inclui o resultado primário e os juros nominais[6] apropriados, foi superavitário em R$11,2 bilhões em abril. No ano, o déficit nominal soma R$113,6 bilhões, o que implicou crescimento de 200% em relação ao mesmo período de 2014. No acumulado em doze meses, o resultado nominal deficitário alcançou R$419,9 bilhões (7,47% do PIB), 0,33 p.p. do PIB inferior ao registrado no mês anterior.

É importante ressaltar que a publicação das novas Contas Nacionais (referência

[6] Os juros nominais, apropriados por competência, alcançaram R$2,2 bilhões em abril, comparativamente a R$69,5 bilhões em março. Contribuíram para essa redução o menor número de dias úteis e o resultado favorável de R$31,8 bilhões das operações de swap cambial no mês, contra resultado desfavorável de R$34,5 bilhões em março. No acumulado no ano, os juros nominais somam R$146,1 bilhões, 82,17% acima do observado no mesmo período do ano anterior. Em doze meses, os juros nominais totalizaram R$377,3 bilhões (6,71% do PIB), reduzindo-se 0,39 p.p. em relação ao observado em março.

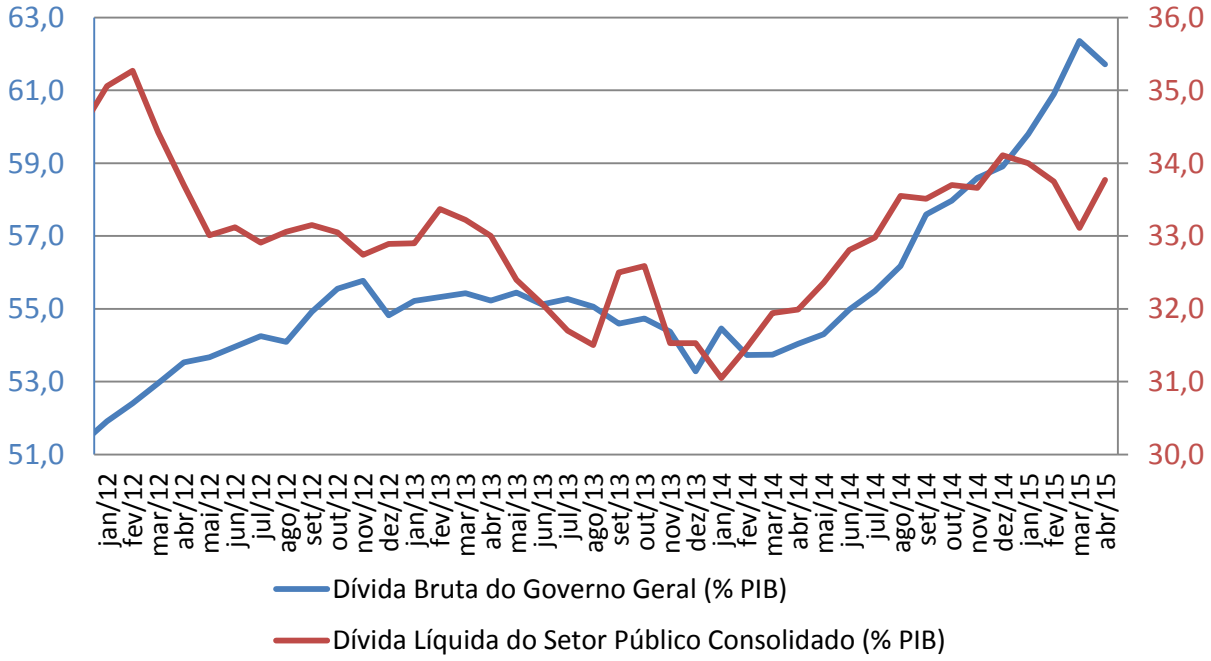
2010) ocasionou alteração no nível das séries de dívida do governo geral (gráfico 6.7), mas manteve sua trajetória.

No mês de abril, houve queda de 0,6% do PIB na Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), dos quais 0,4% referentes ao efeito do crescimento do PIB e 0,2% relativos a outros fatores condicionantes. Destes, a emissão líquida da dívida bruta do governo geral apresentou a maior redução, com 0,6% do PIB, seguido por ajuste metodológico da dívida externa, com 0,3% do PIB. Por outro lado, os juros nominais contribuíram com uma alta de 0,7% do PIB.

Enquanto isso, a Dívida Líquida do Setor Público Consolidado (DLSP) apresentou uma inflexão no mês de abril, revertendo o comportamento de queda que vinha desde dezembro de 2014. A contribuição média nos últimos 12 meses dos principais fatores condicionantes da DLSP pode ser vista no gráfico 6.8. O superávit primário e os juros contribuíram com elevações de, respectivamente, 0,06% do PIB e 0,57% do PIB. Já o ajuste cambial e o crescimento do PIB contribuíram para o decréscimo da DLSP. Contudo, a valorização da moeda nacional em abril fez com que o câmbio perdesse parte do seu impacto positivo, passando de menos 0,43% do PIB em março para 0,35% do PIB em abril, enquanto o efeito do crescimento do PIB se manteve relativamente estável, em torno de 0,16% do PIB.

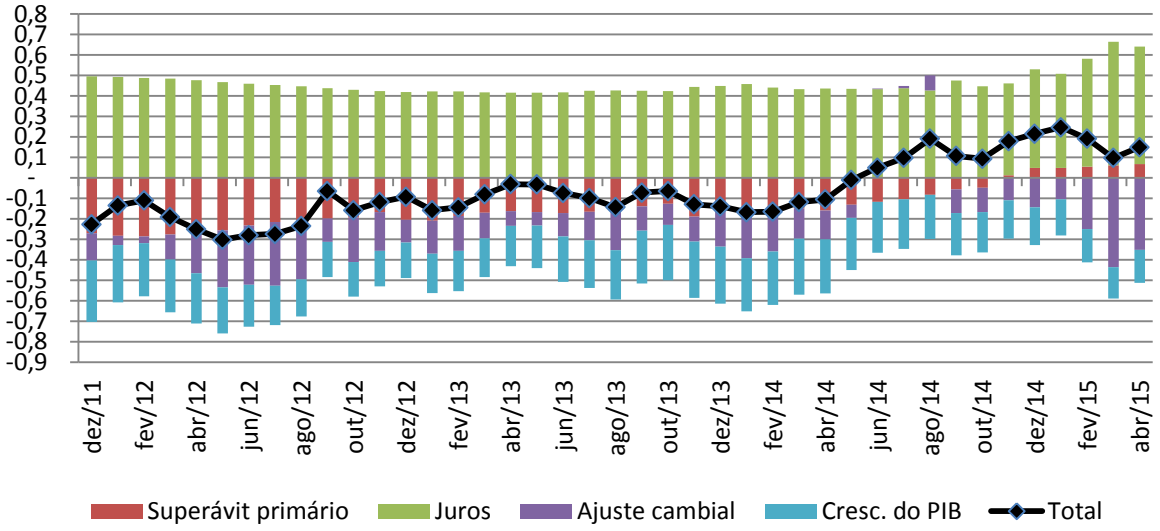
Como resultado geral, a DLSP apresentou uma elevação de 0,67% do PIB em abril de 2015, quando comparado a março do mesmo ano. Na comparação com o mesmo mês do ano anterior, a elevação foi de 1,78% do PIB.

Gráfico 6.7
DBGG e DLSP (jan./2012-abr./2015)
(Em % do PIB)



Fonte: BCB
Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon

Gráfico 6.8
Fatores condicionantes da variação da DLSP (dez./2011-abr./2015)
(Variação acumulada em doze meses, em p.p. do PIB)



Fonte: BCB
Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon

REFERÊNCIAS

CAETANO, M.; CAMPOS, A.; CHAVES, J.; CORSEUIL, C.; TOMELIN. **Os reflexos das medidas provisórias 664 e 665 sobre as pensões, o abono salarial e o seguro desemprego em suas modalidades defeso e formal**. Brasília: IPEA, 2015.

CAMPOS, A. G.; CHAVES, J.V. **Seguro defeso**: diagnóstico dos problemas enfrentados pelo programa. Brasília: Ipea, 2014.