

## SEÇÃO IX

# Política Fiscal

## Sumário

O desempenho fiscal do governo federal nos primeiros quatro meses do ano revela tanto a determinação quanto os limites para reduzir o déficit público, e assim reconduzir a dívida pública para uma trajetória sustentável. Por um lado, constata-se que o crescimento da economia, mesmo que moderado, vem sendo capaz de gerar uma boa recuperação da arrecadação. Por outro, a despesa cresce pressionada pelos gastos obrigatórios, notadamente Previdência Social (PS) e pessoal, e também por um certo relaxamento das restrições aos gastos discricionários, com destaque para as outras despesas de capital. A perspectiva é de que o *deficit* primário do governo central cresça este ano em relação a 2017, passando de 1,9% do produto interno bruto (PIB) no ano passado para 2,3% do PIB este ano.

O *deficit* primário do setor público consolidado, acumulado em doze meses, alcançou 1,8% do PIB em abril, menos que em abril do ano passado (2,2% do PIB). Na mesma base de comparação, a carga de juros sobre a dívida líquida reduziu-se de 6,9% do PIB para 5,7% do PIB, e o *deficit* nominal caiu de 9,2% do PIB para 7,5% do PIB. A dívida bruta do governo geral alcançou 75,9% do PIB em abril, 4,5 pontos percentuais (p.p.) do PIB acima do observado em abril de 2017. Mesmo num cenário de aprovação da reforma da PS, que permita o cumprimento da Emenda Constitucional (EC) no 95, e de outras reformas estruturais que acelerem o crescimento do PIB, a perspectiva é de continuidade do crescimento da dívida bruta até atingir cerca de 82% do PIB em 2023, para passar a declinar a partir de então.

No acumulado no ano, o *deficit* do primeiro quadrimestre, em termos reais, foi 27% inferior ao de igual período de 2017 – ou R\$ 2,1 bilhões a menos, diferença que poderia ter sido ainda maior, não fosse a antecipação do pagamento de precatórios e sentenças judiciais. Caso essas antecipações fossem excluídas dos cálculos, o resultado do primeiro quadrimestre de 2018 teria sido um *superavit* da ordem de R\$ 18,6 bilhões, ante *deficit* de R\$ 3,9 bilhões em igual período de 2017. Houve forte crescimento das receitas federais brutas no primeiro quadrimestre do ano em relação a igual período do ano passado, de 7,3% reais, refletindo tanto o comportamento da arrecadação administrada (Imposto de Importação – II, e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, principalmente) quanto da não administrada (especialmente royalties). As despesas primárias cresceram 6,8% reais no período, mas só 1,8%, se forem excluídos os pagamentos antecipados de precatórios. Os gastos em “outras despesas obrigatórias” continuam caindo, especialmente pela redução de subsídios, enquanto cresceram no quadrimestre as “outras despesas de capital”, depois de três anos de forte queda que fizeram com que seu nível hoje seja pouco mais de um terço do que foi em 2014.

**Paulo Mansur Levy**

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

paulo.levy@ipea.gov.br

**Felipe dos Santos Martins**

Assistente de Pesquisa da Dimac

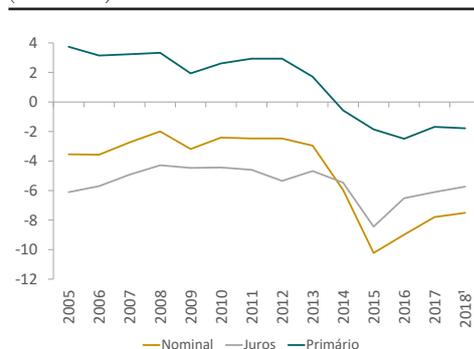
felipe.martins@ipea.gov.br

As decisões derivadas do acordo com caminhoneiros terão impacto de R\$ 13,5 bilhões este ano como consequência da redução de alíquotas de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e Programa de Integração Social (PIS)/ Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) sobre o diesel, da manutenção de seu preço fixo e da alteração da frequência de reajustes. Parte do impacto será absorvida pela reoneração da folha, parte pela margem financeira que havia em relação à meta para o ano e parte pelo corte de gastos.

## 1 Ajuste Fiscal e Dívida: Os Resultados “Abaixo da Linha”

Segundo o Banco Central (BCB), o setor público consolidado registrou em abril um *superavit* primário de R\$ 2,9 bilhões, valor significativamente menor que o de abril de 2017 (R\$ 12,9 bilhões). Como comentado em mais detalhes na seção que trata do desempenho do governo central pela ótica de receitas e despesas (dados “acima da linha”), a comparação é distorcida pela antecipação de pagamentos de precatórios e sentenças judiciais este ano em relação ao cronograma do ano passado. O governo central apresentou *superavit* de R\$ 5,4 bilhões, ante R\$ 11,5 bilhões em abril de 2017. Estados e municípios tiveram *deficit* de R\$ 2,5 bilhões, ante *superavit* de R\$ 0,9 bilhão em 2017. No acumulado de janeiro a abril, o *superavit* primário do setor público consolidado caiu de R\$ 15,1 bilhões (0,7% do PIB) para R\$ 7,3 bilhões (0,3% do PIB). Também aqui, contudo, a antecipação do pagamento de precatórios distorce o resultado na medida em que seu valor, sem contrapartida em 2017, equivale a 0,3% do produto interno bruto (PIB). Quando se analisa a trajetória do resultado primário acumulado em doze meses como proporção do PIB, observa-se uma redução importante em 2017 (de 2,5% para 1,7% do PIB), mas um ligeiro aumento de dezembro do ano passado a abril deste ano, quando o *deficit* em doze meses foi de 1,8% do PIB (gráfico 1).

GRÁFICO 1  
Necessidade de financiamento do setor público consolidado acumulado em doze meses (Em % PIB)



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

A carga de juros sobre a dívida pública no primeiro quadrimestre do ano foi de 5,4% do PIB, uma queda expressiva em relação aos 6,6% do PIB em igual período de 2017, refletindo a redução dos juros básicos. No acumulado em doze meses, os pagamentos de juros caíram de 6,9% do PIB em abril do ano passado para 5,7% do PIB em abril último. O *deficit* nominal em doze meses, que, em abril de 2017, era de 9,2% do PIB, caiu para 7,5% do PIB em abril deste ano (tabela 1). Os dados mostram, portanto, uma evolução favorável no período, mas não escondem a gravidade da situação fiscal, em que o *deficit* nominal ainda é extremamente elevado, e o resultado primário avança ainda muito lentamente em direção à obtenção de *superavit* que garantam a estabilização da relação dívida/PIB, que segue crescendo diante de *deficit* nominais ainda muito altos.

TABELA 1

**Necessidade de financiamento do setor público consolidado**  
(Em % do PIB)

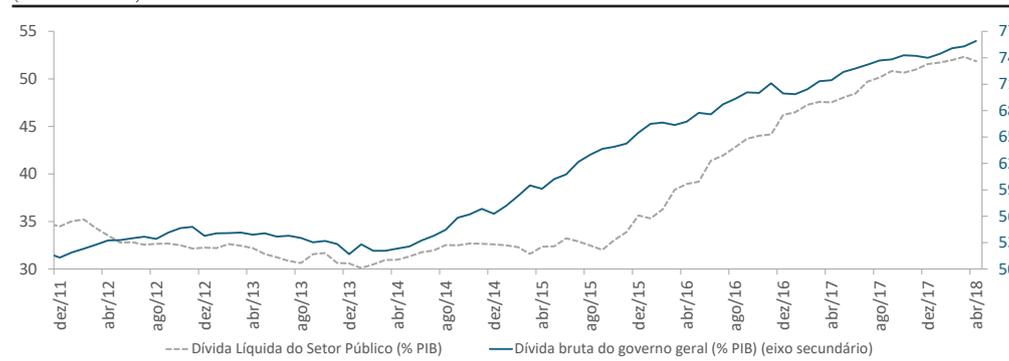
| Período        | Janeiro a abril |       | Acumulado em doze meses |               |               |
|----------------|-----------------|-------|-------------------------|---------------|---------------|
|                | 2017            | 2018  | Ano 2017                | Até abr./2017 | Até abr./2018 |
| Primário       | -0,72           | -0,33 | 1,69                    | 2,28          | 1,78          |
| - Gov. Central | 0,13            | 0,12  | 1,81                    | 2,46          | 1,78          |
| - Subnacional  | -0,85           | -0,48 | -0,11                   | -0,17         | 0,00          |
| - Estatais     | 0,00            | 0,03  | -0,01                   | 0,00          | 0,00          |
| Juros          | 6,58            | 5,41  | 6,10                    | 6,87          | 5,73          |
| Nominal        | 5,86            | 5,08  | 7,80                    | 9,15          | 7,51          |

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

A dívida bruta do governo geral alcançou 75,9% do PIB em abril, 4,5 pontos percentuais (p.p.) do PIB acima do observado em abril de 2017. A dívida líquida do setor público consolidado em abril equivalia a 51,9% do PIB (gráfico 2). Nota-se que a diferença entre as duas medidas vem se estreitando: depois de ter atingido mais de 30 p.p. do PIB no final de 2015, caiu para 24 p.p. em abril deste ano. Esse movimento reflete as variações da taxa de câmbio (para um volume relativamente estável de reservas em dólares) e a devolução de uma parte dos recursos emprestados pelo Tesouro Nacional (TN) ao Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES).

GRÁFICO 2

**Evolução da dívida pública**  
(Em % do PIB)



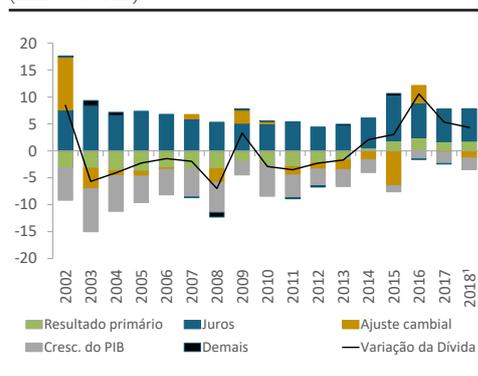
Fonte: BCB.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

O gráfico 3 mostra a decomposição das variações da dívida líquida em doze meses.

Chama atenção a contribuição do câmbio para as variações da dívida líquida. Devido ao elevado estoque de reservas internacionais – o setor público é credor líquido em dólares, num montante que em abril equivalia a 15,9% do PIB – desvalorizações do real reduzem o valor da dívida líquida. Entre 2011 e 2014, essa contribuição foi, em média, de 1,5 p.p. do PIB, mas aumentou fortemente em 2015. Em 2016, devido à apreciação cambial, essa contribuição tornou-se positiva

GRÁFICO 3

**Fatores condicionantes da dívida líquida do setor público consolidado**  
(Em % do PIB)

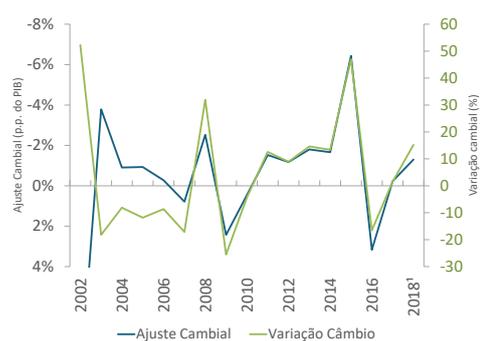


Fonte: BCB.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

(3,2 p.p. do PIB) . Nos doze meses encerrados em abril, diante de uma desvalorização acumulada de 8,8% na comparação com abril de 2017, a contribuição do ajuste cambial foi de -1,3 p.p. do PIB (gráfico 4).

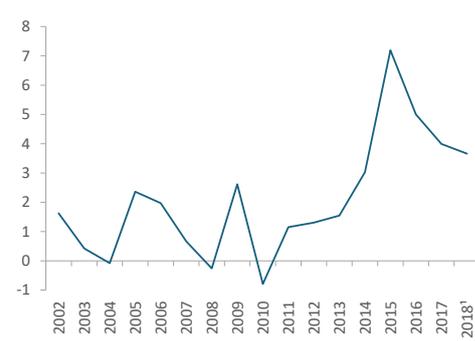
Os juros são o componente com maior peso para explicar as variações da relação dívida líquida/PIB, seguidos pelo *deficit* primário. Em abril, para uma variação de 4,3 p.p da relação dívida líquida/PIB, os juros contribuíram com 5,8 p.p., e o *deficit* primário com 1,8 p.p. O crescimento nominal do PIB, em contrapartida, contribuiu para a redução da dívida líquida como proporção do PIB, para um dado resultado primário, ao elevar o denominador da razão. Do ponto de vista da dinâmica da dívida, então, o relevante é a comparação entre as contribuições dos juros nominais e do crescimento nominal. Ignorando diferenças de deflatores, equivale à comparação da taxa real de juros e do crescimento real do PIB: observa-se no gráfico 5 que essa contribuição do diferencial “taxa de juro real – taxa de crescimento do PIB” oscilou entre 0 e 2 p.p. do PIB até 2010, aumentando posteriormente, até alcançar 7 p.p. do PIB em 2015 para declinar no período mais recente.

**GRÁFICO 4**  
Variação cambial (em % no ano) e contribuição do ajuste cambial para a variação da dívida líquida (em p.p. do PIB)



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

**GRÁFICO 5**  
Diferença entre as contribuições dos juros e do crescimento do PIB para a variação da dívida líquida (Em p.p. do PIB)



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

Mesmo num cenário de aprovação da reforma da Previdência Social (PS), que permita o cumprimento da Emenda Constitucional (EC) no 95, e de outras reformas estruturais que acelerem o crescimento do PIB, a perspectiva é de continuidade do crescimento da dívida bruta até atingir cerca de 82% do PIB em 2023, para passar a declinar a partir de então.

## 2 Resultado do Governo Central: Os Dados “Acima da Linha”

Em abril, o governo central (TN, PS e BCB) apresentou *superavit* primário de R\$ 7,2 bilhões. Apesar de expressivo, o desempenho é pior que o de abril de 2017, quando o *superavit* primário foi de R\$ 12,7 bilhões, a preços constantes de abril de 2018 (tabela 2). No entanto, quando se considera que em 2018 houve uma antecipação de pagamento de precatórios para os meses de março e abril, ante pagamentos concentrados em maio e junho no ano passado, a situação se inverte: excluindo-se os precatórios, o resultado primário de abril de 2018 teria sido de R\$ 19,2 bilhões, enquanto em abril de 2017 teria sido de R\$ 14 bilhões, sempre a preços de abril de 2018.

No acumulado no ano, o *deficit* do primeiro quadrimestre, em termos reais, foi 27% inferior ao de igual período de 2017 – ou R\$ 2,1 bilhões a menos, diferença que poderia ter sido ainda maior não fosse, novamente, a antecipação do pagamento de precatórios e sentenças judiciais. Essas despesas somaram R\$ 3,6 bilhões no primeiro quadrimestre de 2017, e R\$ 24 bilhões em 2018 (uma diferença, portanto, de R\$ 20,4 bilhões); caso fossem excluídas dos cálculos, o resultado do primeiro quadrimestre de 2018 teria sido um *superavit* da ordem de R\$ 18,6 bilhões, ante *deficit* de R\$ 3,9 bilhões em igual período de 2017. Em doze meses, o *deficit* do governo central alcançou R\$ 124,9 bilhões, o equivalente a 1,8% do PIB, ou R\$ 104,7 bilhões, excluindo a antecipação de pagamentos de precatórios.

TABELA 2  
Evolução das receitas e despesas do governo central

| Período  | A preços constantes (em R\$ milhões de abr.2018) |           | Taxa de variação (em %) | A preços constantes (em R\$ milhões de abr.2018) |                | Taxa de variação (em %) |
|--|--|-----------|-------------------------|--|----------------|-------------------------|
|  | abr./2017  | abr./2018 |                         | jan.-abr./2017                                   | jan.-abr./2018 |                         |
| 1. Receita total                                 | 129.506  | 137.706   | 6,3                     | 474.457  | 509.045        | 7,3                     |
| 1.1 Receitas administradas pela RFB <sup>1</sup> | 79.545   | 85.259    | 7,2                     | 302.724  | 331.297        | 9,4                     |
| 1.2 Receitas não administradas                   | 17.987   | 19.642    | 9,2                     | 52.769   | 56.303         | 6,7                     |
| 1.3 Arrecadação do RGPS <sup>2</sup>             | 31.992   | 32.805    | 2,5                     | 118.982  | 121.444        | 2,1                     |
| 1.4 Demais receitas                              | -18  | 0         | -                       | -18  | 0              | -100,0                  |
| 2. Transferências a estados e municípios         | 18.494   | 18.497    | 0,0                     | 79.261   | 84.232         | 6,3                     |
| 3. Receita líquida (1-2)                         | 111.013  | 119.209   | 7,4                     | 395.197  | 424.813        | 7,5                     |
| 4. Despesa total                                 | 98.356   | 112.022   | 13,9                    | 402.632  | 430.178        | 6,8                     |
| 4.1 Pessoal e encargos sociais                   | 22.077   | 22.469    | 1,8                     | 91.651   | 96.857         | 5,7                     |
| 4.2 Benefícios da previdência                    | 44.317   | 44.965    | 1,5                     | 172.593  | 182.837        | 5,9                     |
| 4.3 Outras despesas obrigatórias                 | 13.360   | 24.005    | 79,7                    | 67.428   | 73.918         | 9,6                     |
| 4.4 Despesas discricionárias                     | 18.603   | 20.583    | 10,6                    | 70.960   | 76.566         | 7,9                     |
| 5. Resultado previdenciário                      | -12.324  | -12.160   | -1,3                    | -53.611  | -61.393        | 14,5                    |
| 6. Resultado primário (3-4)                      | 12.656   | 7.187     | -43,2                   | -7.436   | -5.366         | -27,8                   |

Notas: <sup>1</sup>RFB – Receita Federal do Brasil.

<sup>2</sup>RGPS – Regime Geral de Previdência Social.

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Ainda de acordo com a tabela 2, a receita líquida cresceu 7,4% em abril, e a despesa total, 13,9% (3,0%, se excluídos os pagamentos de precatórios). No acumulado no ano até abril, essas variações foram de 7,5% e 6,5%, respectivamente (1,8%, no caso das despesas ex-precatórios). Houve forte crescimento real tanto nas receitas administradas pela RFB (9,4%) e nas não administradas (6,7%). Esse crescimento das receitas explica a forte redução do *deficit*, quando consideradas as diferenças de período de pagamento dos precatórios, mesmo diante da pressão derivada dos gastos obrigatórios, em particular, benefícios previdenciários e despesas com pessoal e encargos, que cresceram, em termos reais, 5,9% e 5,7%, respectivamente, ante o primeiro quadrimestre de 2017. Também aqui, no entanto, os precatórios distorcem a comparação. Eliminando-se esse componente, as variações ainda seriam positivas, porém, menores: 3,1% e 1,8%, respectivamente.

## 2.1 Receitas

Detalhando o comportamento das receitas, conforme a tabela 3, observa-se forte crescimento, de 7,3% reais, das receitas federais brutas no primeiro quadrimestre do ano em relação a igual período do ano passado. Destacam-se as variações no

IPI (27,7%), no II (25,7%), na Cofins (16%) e no PIS/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP (14,1%). Note-se que a arrecadação de IPI envolve forte alta, de 24,3%, no componente ligado a importações. A desvalorização cambial de 4,6% e o aumento das importações em dólar, de 16%, contribuirão para esse desempenho do II e do IPI-Importações.

TABELA 3  
Principais componentes da receita do governo central

| Período             | A preços constantes (em R\$ milhões de abr.2018) |           | Taxa de variação (em %) | A preços constantes (em R\$ milhões de abr.2018) |                | Taxa de variação (em %) |
|---------------------|--|-----------|-------------------------|--|----------------|-------------------------|
|                     | abr./2017  | abr./2018 |                         | jan.-abr./2017                                   | jan.-abr./2018 |                         |
| RECEITA TOTAL       | 105.829  | 107.588   | 1,7                     | 474.457  | 509.045        | 7,3                     |
| IPI                 | 3.425  | 4.326     | 26,3                    | 14.401   | 18.385         | 27,7                    |
| IR <sup>1</sup>     | 26.469   | 27.286    | 3,1                     | 138.207  | 141.878        | 2,7                     |
| II                  | 2.771  | 3.182     | 14,8                    | 9.896  | 12.443         | 25,7                    |
| IOF <sup>2</sup>    | 2.465  | 2.792     | 13,2                    | 11.822   | 11.853         | 0,3                     |
| Cofins              | 16.521   | 17.953    | 8,7                     | 69.713   | 80.854         | 16,0                    |
| PIS-Pasep           | 4.536  | 4.963     | 9,4                     | 19.255   | 21.975         | 14,1                    |
| CSLL <sup>3</sup>   | 5.649  | 5.472     | -3,1                    | 32.376   | 33.436         | 3,3                     |
| Concessões          | 120  | 140       | 16,9                    | 2.089  | 975            | -53,3                   |
| Dividendos          | 1.756  | 478       | -72,8                   | 2.052  | 707            | -65,5                   |
| Arrecadação do RGPS | 29.849   | 29.519    | -1,1                    | 118.982  | 121.444        | 2,1                     |
| Demais              | 12.266   | 11.477    | -6,4                    | 55.664   | 65.095         | 16,9                    |

Notas: <sup>1</sup> IR – Imposto de Renda.

<sup>2</sup> IOF – Imposto sobre Operações Financeiras.

<sup>3</sup> CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

O IR, a CSLL e o IOF também apresentaram crescimento, porém, bem mais baixo. No caso do IOF, a expansão do crédito ainda se encontra relativamente lenta devido à redução do crédito direcionado. Na arrecadação de IR, o IR Pessoa Física (IRPF) caiu 2,7%, o de Pessoa Jurídica (IRPJ) cresceu 3,5% e o IR Retido na Fonte (IRRF) aumentou 3%, sendo que as retenções relativas a rendimentos do capital caíram 9,2%, e a relativas a rendimentos do trabalho aumentaram 7,2%.

A arrecadação do RGPS teve crescimento relativamente modesto no primeiro quadrimestre, de 2,1%, refletindo a retomada ainda incipiente do mercado de trabalho, em particular o fato de que ainda se observa queda de 1,6% na ocupação com carteira assinada em relação aos primeiros quatro meses de 2017. Essa queda foi apenas parcialmente compensada pelo crescimento real de 0,8% no rendimento médio.

Vale notar, ainda, que o desempenho da arrecadação vem sendo influenciado por programas de refinanciamento de débitos tributários que constituem receitas não recorrentes. As comparações com o primeiro quadrimestre de 2017 são ainda afetadas pela elevação, em julho do ano passado, das alíquotas de PIS/Cofins sobre combustíveis. No total, segundo a RFB, do crescimento real de 7,4% (ou R\$ 32,9 bilhões), cerca de 45,4% são explicados por esses fatores temporários: Programa de Regularização Tributária – PRT/PERT (24,7% da variação da arrecadação no período); parcelamentos de dívida ativa (5,4%); e aumento de PIS/Cofins sobre combustíveis (15,3% da variação total). De outra forma, sem esses fatores, a arrecadação teria crescido 4,1%, ao invés de 7,4%.

As receitas não administradas pela RFB representaram 11% das receitas totais do TN e cresceram 6,7% nos primeiros quatro meses do ano ante igual período de 2017. As receitas derivadas de concessões e dividendos de empresas estatais apresentam forte queda (53,4% e 65,6%, respectivamente), mas foram mais que compensadas pelo aumento dos pagamentos de *royalties*, que cresceram 32,4% no período, refletindo o aumento dos preços de referência no período (que seguem os preços no mercado internacional, onde a variação ano contra ano no primeiro quadrimestre foi de 26,2%). A produção nacional de petróleo e gás no período caiu 1,8%.

A tabela 4 apresenta a receita primária do governo central desagregada segundo a base de incidência dos tributos. Crescem forte os impostos e contribuições ligados à atividade econômica (produção e importação), e um pouco menos aqueles ligados ao mercado de trabalho (salários e PS) e sobre os lucros.

TABELA 4

**Principais componentes da receita do governo central, segundo bases de incidência**

|  | A preços constantes (em R\$ milhões de abr. 2018) |                |                | Taxa de variação no período de janeiro a abril (em %) |             |
|--|---|----------------|----------------|---|-------------|
|  | jan.-abr./2016                                    | jan.-abr./2017 | jan.-abr./2018 | 2016 - 2017   | 2017 - 2018 |
| Receita primária federal total (RPFT)              | 484.208,02  | 474.457,31     | 509.044,66     | -2,0  | 7,3         |
| Salários (IRPF + IRRF Trabalho + Salário Educação) | 57.376,30   | 60.763,12      | 63.305,98      | 5,9   | 4,2         |
| Lucros (CSLL + IRPJ)                               | 114.173,49  | 117.483,01     | 119.685,14     | 2,9   | 1,9         |
| Produção (Cofins + PIS/Pasep + IPI)                | 103.648,24  | 99.196,09      | 116.026,89     | -4,3  | 17,0        |
| Importação (II + IPI Imp.)                         | 16.634,43   | 14.068,39      | 17.630,22      | -15,4   | 25,3        |
| Operações financeiras (CPMF <sup>1</sup> + IOF)    | 12.171,51   | 11.821,95      | 11.852,90      | -2,9  | 0,3         |
| Dividendos, concessões, Fundo Soberano e Petrobras | 14.643,91   | 4.141,21       | 1.681,59       | -71,7   | -59,4       |
| Previdência  | 123.086,02  | 118.982,01     | 121.444,26     | -3,3  | 2,1         |
| Outras   | 42.474,12   | 48.001,53      | 57.417,68      | 13,0  | 19,6        |

Notas: <sup>1</sup> CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira.

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

## 2.2 Despesas

Como já comentado, a despesa total do governo central cresceu 6,8% em termos reais na comparação com o primeiro quadrimestre de 2017 (1,8%, exclusive pagamentos de precatórios e sentenças judiciais). Os gastos obrigatórios, em particular benefícios previdenciários e despesas com pessoal e encargos, cresceram 5,9% e 5,7%, respectivamente, em termos reais, ante o primeiro quadrimestre de 2017. Controlando para os precatórios, que distorcem a comparação, as variações ainda seriam positivas, porém, menores: 3,1% e 1,8%, respectivamente (tabela 5).

As “outras despesas obrigatórias”, que correspondem a 17% da despesa total, cresceram 9,6%, em termos reais, no primeiro quadrimestre de 2018, ante igual período de 2017. No entanto, a exemplo dos benefícios previdenciários e das despesas de pessoal, se do cálculo forem excluídas as despesas associadas a pagamentos de precatórios e sentenças judiciais de Outras Despesas de Custeio e de Capital (OCCs), a variação real seria de -8,2%. Outro aspecto que talvez possa estar distorcendo a comparação deriva do fato de que no final de 2016 houve a liquidação

de um volume grande de restos a pagar, o que reduziu as despesas transferidas para o início de 2017. No final de 2017 essa liquidação não ocorreu; ao contrário, a execução do orçamento no ano passado liberou um grande volume de empenhos em dezembro, que se transformaram em restos a pagar transferidos para 2018. Destaca-se, ainda, em “outras despesas obrigatórias”, a forte redução de subsídios e subvenções, de quase 30%, envolvendo, dentre outros, os programas de apoio à agricultura familiar (Pronaf) e o Programa de Sustentação do Investimento (PSI).

TABELA 5

**Principais componentes da despesa primária do governo central**

| Itens  | A preços constantes (em R\$ milhões de abr.2018) |           | Taxa de variação (em %) | A preços constantes (em R\$ milhões de abr.2018) |                | Taxa de variação (em %) |
|--|--|-----------|-------------------------|--|----------------|-------------------------|
|  | abr./2017  | abr./2018 |                         | jan.-abr./2017                                   | jan.-abr./2018 |                         |
| <b>1. Despesas Primárias</b>                   | 98.356   | 112.022   | 13,9                    | 402.632  | 430.178        | 6,8                     |
| 1.1 Pessoal e encargos sociais                 | 22.077   | 22.469    | 1,8                     | 91.651   | 96.857         | 5,7                     |
| 1.2 Benefício previdenciário                   | 44.317   | 44.965    | 1,5                     | 172.593  | 182.837        | 5,9                     |
| 1.3 Outras despesas obrigatórias               | 16.051   | 26.088    | 62,5                    | 34.855   | 30.702         | -11,9                   |
| 1.3.1 LOAS <sup>1</sup> + PBF <sup>2</sup>     | 7.305  | 6.783     | -7,1                    | 27.966   | 28.079         | 0,4                     |
| 1.3.2 Abono                                    | 103  | 139       | 34,9                    | 8.254  | 8.006          | -3,0                    |
| 1.3.3 Seguro desemprego                        | 3.171  | 2.920     | -7,9                    | 13.689   | 12.164         | -11,1                   |
| 1.3.4 Compensação ao RGPS                      | 2.907  | 3.136     | 7,9                     | 6.157  | 5.791          | -5,9                    |
| 1.3.5 Subsídios                                | 177  | 93        | -47,6                   | 9.557  | 6.737          | -29,5                   |
| 1.3.6 Demais                                   | 2.389  | 13.017    | 445,0                   | 11.624   | 22.566         | 94,1                    |
| 1.4 Discricionárias (excluído PBF)             | 15.913   | 18.500    | 16,3                    | 61.140   | 67.141         | 9,8                     |
| 1.4.1 PAC <sup>3</sup> e MCMV <sup>4</sup>     | 1.908  | 1.898     | -0,5                    | 5.496  | 5.551          | 1,0                     |
| <b>2. Outras Despesas de Custeio e Capital</b> | 23.487   | 36.355    | 54,8                    | 87.069   | 104.091        | 19,5                    |
| 2.1 Outras Despesas de Custeio                 | 21.016   | 32.781    | 56,0                    | 78.663   | 91.959         | 16,9                    |
| 2.2 Outras Despesas de Capital                 | 2.471  | 3.574     | 44,7                    | 8.407  | 12.132         | 44,3                    |

Notas: <sup>1</sup> LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social.

<sup>2</sup> PBF – Programa Bolsa Família.

<sup>3</sup> PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.

<sup>4</sup> MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida.

Fonte: STN e SIGA BRASIL.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Dentre as principais despesas obrigatórias, exceto PS e pessoal, destacam-se as reduções em abono e seguro-desemprego (-8,1%), na compensação ao RGPS pelas desonerações da folha (-5,9%) e nas despesas com subsídios, subvenções e Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro (-29,5%). Por outro lado, os pagamentos de benefícios de prestação continuada (LOAS/renda mensal vitalícia – RMV) cresceram 2,8%, e as transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), 4,4%.

O primeiro quadrimestre registrou ainda forte expansão das despesas discricionárias, com aumento real de 10,6% em relação ao primeiro quadrimestre de 2017. No Executivo, aumentaram as despesas do Ministério da Saúde (8,1%) e “demais despesas” (35%). Em classificação alternativa das despesas, as despesas de custeio e capital (OCC) aumentaram 20%, sendo 16,9% as “outras despesas de custeio”, e 44,3% as “outras despesas de capital”.

### 3 Programação Financeira – Os Ajustes ao Longo do Ano

O relatório de avaliação de receitas e despesas do segundo bimestre reviu para cima as receitas primárias totais em R\$ 7,6 bilhões em comparação com a avaliação

do primeiro bimestre, e de R\$ 8,5 bilhões em relação à Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2018. Ao mesmo tempo, as despesas primárias também foram revistas para cima, tanto em relação à avaliação anterior (R\$ 1,4 bilhão) quanto em relação à LOA 2018 (R\$ 2,4 bilhão) (tabela 6).

TABELA 6

**Avaliação bimestral da execução orçamentária do governo central – abril/2018**

(Em R\$ milhões, e em %)

| Itens   | Janeiro a Abril |  | Janeiro a Dezembro |                     |                       |                       | Taxa de variação (em %)                          |
|---|-----------------|--|--------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|--|
|   | Realizado       | Taxa de variação (em %) em relação ao ano anterior | LOA 2018           | Avaliação Fevereiro | Avaliação 1º Bimestre | Avaliação 2º Bimestre | Realizado / Previsto na Avaliação de 2º bimestre |
| <b>1. Receita primária total</b>  | 509.045         | 7,36   | 1.462.052          | 1.460.655           | 1.462.931             | 1.470.556             | 34,62  |
| Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e líquida de incentivos fiscais | 331.297         | 9,53   | 890.255            | 880.924             | 894.037               | 897.199               | 36,93  |
| Arrecadação líquida para o RGPS   | 121.444         | 2,09   | 405.338            | 403.284             | 395.736               | 393.782               | 30,84  |
| Receitas não administradas pela RFB/MF <sup>1</sup>                           | 56.303          | 6,77   | 166.460            | 176.447             | 173.158               | 179.574               | 31,35  |
| <b>2. Transferências aos entes subnacionais por repartição de receita</b>     | 84.232          | 6,33   | 244.220            | 243.863             | 246.079               | 247.639               | 34,01  |
| <b>3. Receita líquida de transferências (1-2)</b>                             | 424.813         | 7,56   | 1.217.832          | 1.216.793           | 1.216.853             | 1.222.916             | 34,74  |
| <b>4. Despesas primárias</b>  | 430.178         | 6,91   | 1.373.365          | 1.371.598           | 1.374.296             | 1.375.719             | 31,27  |
| Obrigatórias  | 357.451         | 6,79   | 1.243.881          | 1.242.683           | 1.245.381             | 1.246.804             | 28,67  |
| Despesas com controle de fluxo do poder executivo                             | 72.728          | 7,50   | 129.485            | 128.915             | 128.915               | 128.915               | 56,42  |
| <b>5. Resultado primário</b>  | -5.366          | -27,94   | -155.533           | -154.805            | -157.443              | -152.802              | 3,51   |
| <b>6. Compensação resultado estatais federais</b>                             |                 |  | 0                  | 0                   | 0                     | 0                     |  |
| <b>7. Meta fiscal</b>   |                 |  | -159.000           | -159.000            | -159.000              | -159.000              |  |
| <b>8. Esforço (-) ou Ampliação (+)</b>  |                 |  | 3.467              | 4.195               | 1.557                 | 6.198                 |  |

Notas: <sup>1</sup> MF – Ministério da Fazenda.

Fonte: STN e Relatórios de avaliação das receitas e despesas primárias do Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

A previsão da Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS e incentivos fiscais, aumentou R\$ 3,1 bilhões. Destaca-se o aumento na arrecadação esperada do II (R\$ 2,4 bilhões), em função da revisão da estimativa de *quantum* importado e da taxa de câmbio – e do IPI sobre importações, de R\$ 1 bilhão. Por outro lado, a Cofins foi revista para baixo em R\$ 1,1 bilhão em função da arrecadação menor do que o previsto em abril. A estimativa de receita do RGPS foi reduzida em R\$ 1,9 bilhão, devido a alterações nos parâmetros de mercado de trabalho, conforme já comentado. Vale lembrar que, na avaliação extemporânea de fevereiro, as estimativas de arrecadação do RGPS já haviam sido reduzidas devido à não consideração da aprovação do Projeto de Lei (PL) no 8.456/2017, que trata da reoneração da folha de pagamentos, fato que deve ser alterado nos próximos meses.

As estimativas de receitas não administradas pela RFB foram revistas para cima em R\$ 6,4 bilhões, como resultado da revisão de receita de Exploração de Recursos Naturais (R\$ 2,0 bilhões), uma vez que o preço do petróleo no mercado internacional, assim como o câmbio, apresentou oscilações favoráveis no período recente, e da revisão do montante arrecadado com concessões e permissões, que foi elevado em R\$ 2,3 bilhões, conforme o resultado do leilão da 15ª rodada de concessões de petróleo e a inclusão das receitas previstas da quinta rodada de partilha do Pré-Sal. Por consequência, com o aumento da projeção de arrecadação de impostos, a estimativa de transferência aos entes subnacionais foi revista para cima em R\$ 1,6 bilhão, em relação à avaliação do primeiro bimestre. Já as elevações nas estimativas

de despesas são explicadas pelo aumento das despesas com créditos extraordinários (R\$ 1,2 bilhão); pela compensação ao RGPS, devido à não aprovação do projeto de lei da reoneração, supracitada, com elevação de R\$ 300 milhões; pelo acréscimo das despesas obrigatórias com controle de fluxo (R\$ 500 milhões); e, pela redução de R\$ 600 milhões nos subsídios e subvenções. Por seu turno, as despesas discricionárias permaneceram no mesmo patamar.

Com isso, as estimativas apontam que o *deficit* primário do governo ficaria em R\$ 152,8 bilhões, ainda dentro da meta de R\$ 159 bilhões. Vale dizer que uma expansão da despesa à frente ainda é limitada pelo Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional (EC) no 95/2016.

Por fim, a avaliação do segundo bimestre revisou alguns parâmetros macroeconômicos utilizados nas estimativas, vale destacar a alteração sofrida pela projeção do PIB, que agora está em 2,5% no ano (anteriormente era 3%), o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que passou de 3,6 para 3,1%, a taxa Selic média, que foi reduzida de 6,5% para 6,3%. Simultaneamente, que o parâmetro de taxa de câmbio média foi alterado de R\$ 3,27 por dólar para R\$ 3,35 por dólar.

### **3.1 Impacto Direto da Greve dos Caminhoneiros sobre as Contas Públicas**

As decisões de reduzir o preço do óleo diesel em R\$ 0,46 por litro, alterar a frequência de reajuste do preço do produto – nos dois casos, compensando a Petrobras pela diferença em relação ao preço do mercado internacional –, e reduzir a tributação federal (Cide e PIS/Cofins) sobre o produto deverão ter impacto de R\$ 13,6 bilhões este ano.

A perda de receitas decorrente da “zeragem” da Cide e da redução em R\$ 0,11 na alíquota de PIS/Cofins – estimada em R\$ 4 bilhões – será compensada pela reoneração de trinta e nove setores em que a base para recolhimento de contribuição patronal ao RGPS havia mudado de folha para faturamento. Essa redução de tributos, contudo, diminuiria o preço do diesel em apenas R\$ 0,16.

Para atingir os R\$ 0,46 acordados, será necessário subsidiar o consumo em R\$ 0,30 por litro, o que implica uma despesa adicional de R\$ 9,6 bilhões. Esse aumento de gasto não previsto – a ser aprovado como crédito extraordinário – será compensado por uma margem financeira de R\$ 6,2 bilhões, indicados na última linha da tabela 5 como o valor em que a previsão de resultado primário excede a meta, e por um corte de gastos de R\$ 3,4 bilhões, incluindo o cancelamento de uma reserva para capitalização de empresas estatais e a redução de “gastos tributários” associados principalmente ao setor exportador.

Esses impactos mencionados sobre a arrecadação tributária tendem a ser ainda maiores, caso se levem em consideração os efeitos negativos diretos e indiretos da greve sobre o crescimento econômico.

## Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

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



### Grupo de Conjuntura

#### Equipe Técnica:

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

#### Equipe de Assistentes:

Augusto Lopes dos Santos Borges  
Felipe dos Santos Martins  
Felipe Simplicio Ferreira  
Julio Cesar de Mello Barros  
Leonardo Simão Lago Alvite  
Renata Santos de Mello Franco  
Victor Henrique Farias Mamede

---

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

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