

SEÇÃO V

Política Fiscal

Sumário

A política fiscal no primeiro semestre de 2019 manteve sua trajetória de redução gradual do *deficit* primário que, pelo conceito de necessidades de financiamento do setor público, caiu de 0,4% do PIB no primeiro semestre de 2018 para 0,2% do PIB neste ano, refletindo o desempenho do governo central, cujo *deficit* caiu de 0,9% do PIB para 0,7% do PIB. O *deficit* nominal caiu mais intensamente, de 6,5% do PIB no primeiro semestre de 2018 para 5,3% em 2019, refletindo a forte redução das despesas com juros, de 6,1% para 5,2% do PIB. Para estados e municípios, o desempenho segue ligeiramente positivo (0,1% do PIB em doze meses), mas há indicações de um enfraquecimento da posição fiscal dos entes subnacionais no período recente.

Diante de *deficit* primários ainda elevados, a dívida pública manteve sua trajetória de crescimento ao longo do primeiro semestre de 2019. A dívida líquida passou de 51,5% do PIB em junho de 2018 para 55,2% do PIB em junho deste ano; na dívida bruta do governo geral, o crescimento foi de 77,4% para 78,7% do PIB.

Pelo critério “abaixo da linha”, o Tesouro Nacional registrou um *deficit* de R\$ 28,9 bilhões no primeiro semestre deste ano – queda de 12,3%, em termos reais, em relação ao primeiro semestre de 2018. É o valor mais baixo, a preços constantes, desde o primeiro semestre de 2016. Essa redução refletiu um aumento de 0,6% na receita bruta, um incremento de 4,3% nas transferências a estados e municípios – o que resultou em uma queda de 0,2% na receita líquida – e uma redução de 1,5% na despesa total. O aumento relativamente modesto da receita bruta em nível federal no primeiro semestre (+0,6% real em relação ao primeiro semestre de 2018) refletiu o comportamento das receitas de impostos e contribuições, cuja variação real foi de apenas 0,4%, enquanto as receitas não administradas pela RFB cresceram 1,8%. Parte do fraco desempenho da arrecadação de impostos e contribuições decorre do menor volume de receitas atípicas ou de mudanças de alíquotas (caso da PIS/Cofins sobre o diesel), em comparação com o primeiro semestre de 2018. Segundo a RFB, excluindo-se os fatores atípicos, as receitas recorrentes de impostos e contribuições mostram crescimento de 2,3%, ante 1,2% sem esses ajustes.

A despesa total do governo federal no primeiro semestre caiu 1,4% em termos reais na comparação com igual período de 2018. As despesas com pessoal e encargos sociais aumentaram 1% e os benefícios previdenciários, 1,9%. Em sentido contrário, as outras despesas obrigatórias (principalmente subsídios) caíram 2,6% e as despesas do poder executivo sujeitas à programação financeira, 11,2% – com as despesas discricionárias propriamente ditas caindo 23,5%.

Paulo Mansur Levy

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

paulo.levy@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

Adriana Cabrera Baca

Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dimac/Ipea.

adriana.baca@ipea.gov.br

O maior fator de contenção da despesa este ano não é a limitação do teto de gastos. A frustração da arrecadação (principalmente pelo menor volume de receitas extraordinárias, até o momento, em comparação com 2018), associada ao crescimento das despesas obrigatórias, segue comprimindo as despesas discricionárias – agora, para garantir o cumprimento da meta de resultado primário. Em anos anteriores, a restrição efetiva foi o teto dos gastos. É preciso ressaltar que os benefícios previdenciários são o maior componente das despesas obrigatórias e, mesmo com a aprovação da reforma da Previdência, continuarão crescendo em termos reais.

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

O desempenho fiscal no primeiro semestre de 2019 foi ligeiramente melhor que no mesmo período em 2018. O setor público consolidado, pelo critério de suas necessidades de financiamento, teve um *deficit* primário de 0,2% do produto interno bruto (PIB), ante 0,4% do PIB no ano passado. A redução resultou principalmente do desempenho do governo central, em que o *deficit* caiu de 0,9% para 0,7% do PIB, enquanto nos estados e municípios registrou-se uma ligeira elevação do *superavit* primário, de 0,4% para 0,5% do PIB. O *deficit* nominal caiu mais intensamente, de 6,5% do PIB no primeiro semestre de 2018 para 5,3% em 2019, refletindo a forte redução das despesas com juros, de 6,1% para 5,2% do PIB (tabela 1).

TABELA 1

Resultado fiscal pela ótica das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP)
(Em % do PIB)

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

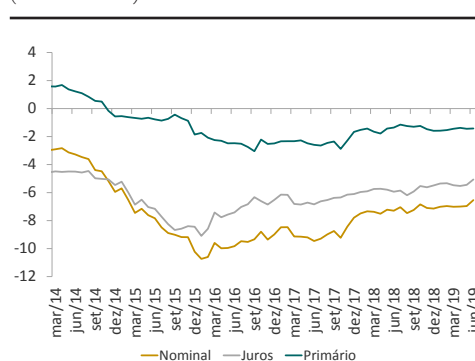
Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Em doze meses, a trajetória do *deficit* primário mostra uma leve redução em relação ao final de 2018, mas seu valor em junho deste ano (1,4% do PIB) é semelhante ao registrado um ano atrás. Em contraste, o resultado nominal, seguindo a trajetória das despesas com juros, mostra uma queda de 0,8 ponto percentual (p.p.) do PIB, de 7,3% para 6,5% do PIB, conforme o gráfico 1.

O resultado primário de estados e municípios tem se mantido próximo à meta estipulada pela Lei de Diretrizes

GRÁFICO 1

Resultado fiscal pela ótica das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP)
(Em % do PIB)

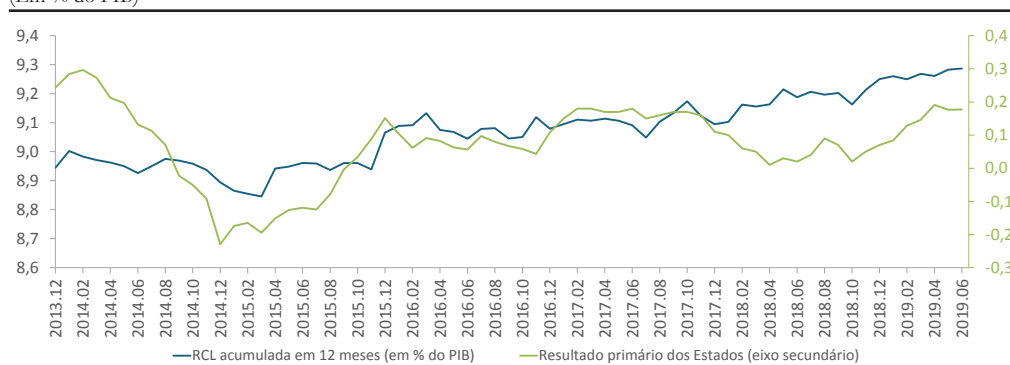


Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Orçamentárias (LDO) para 2019, de R\$ 10,5 bilhões, tendo somado R\$ 9,4 bilhões em doze meses até junho. Ainda que consideravelmente inferior ao desempenho que prevalecia até 2010, em que o *superavit* primário desses entes federativos foi da ordem de 0,9% do PIB por ano, o desempenho recente ainda vinha sendo ligeiramente positivo por força dos contratos de renegociação das dívidas estaduais do final dos anos 1990. Esse padrão, no entanto, enfraqueceu-se à medida que os estados interromperam ou reduziram o pagamento do serviço da dívida renegociada, seja por meio de programas de recuperação fiscal, seja por meio de medidas judiciais, conforme apontado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) na terceira avaliação bimestral de receitas e comentado na seção 3, a seguir, desta análise da política fiscal.

O gráfico 2 ilustra a relação entre o resultado primário dos estados e a sua receita corrente líquida – usada como referência para determinar o pagamento do serviço da dívida renegociada. Pelos acordos de renegociação das dívidas estaduais e municipais de 1997-1998, o serviço dessa dívida renegociada seria calculado como uma proporção de sua receita líquida. O descolamento ao longo de 2014 reflete a liberalidade na concessão de garantias pelo governo federal para a tomada de empréstimos pelos estados junto a bancos de fomento nacionais e internacionais, e resultou em uma redução de 0,56 p.p. do PIB nesse período. Após uma recuperação parcial ao longo de 2015, as mudanças nos parâmetros para determinar o serviço da dívida (2015-2016) e os programas de ajuste envolvendo redução ou suspensão do pagamento do serviço da dívida (2016 e 2018) levaram a uma nova queda do primário dos estados, que volta a se recuperar parcialmente a partir da segunda metade do ano passado.

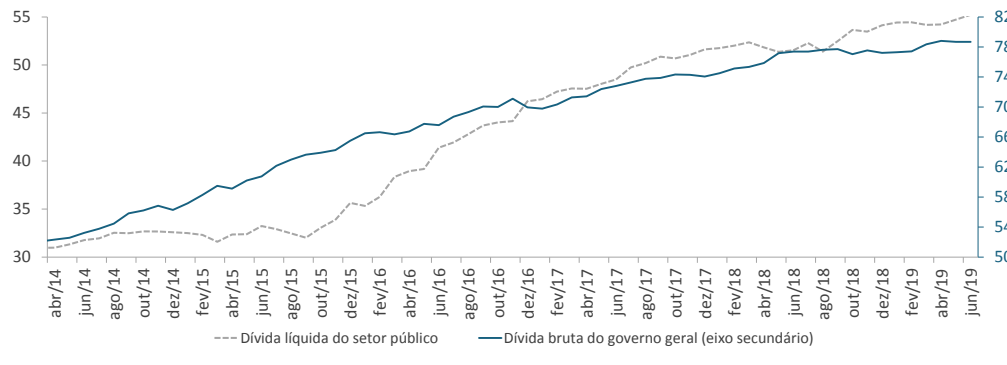
GRÁFICO 2
Receita corrente líquida e resultado primário dos estados – acumulado em doze meses
 (Em % do PIB)



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

Diante de *deficit* primários ainda elevados, a dívida pública manteve sua trajetória de crescimento ao longo do primeiro semestre de 2019. A dívida líquida passou de 51,5% do PIB em junho de 2018 para 55,2% do PIB em junho deste ano; na dívida bruta do governo geral, o crescimento foi de 77,4% para 78,7% do PIB.

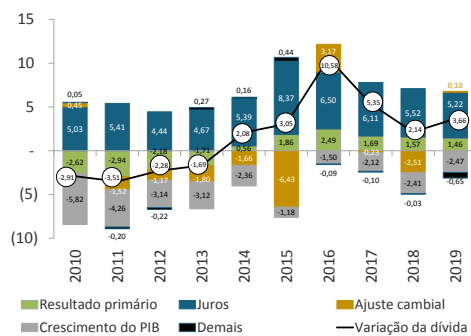
GRÁFICO 3
Evolução da dívida pública
(Em % do PIB)



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

O gráfico 4 mostra os fatores condicionantes das variações da dívida líquida em doze meses, que em junho foi de 3,7 p.p. do PIB, com a principal pressão vindo dos juros (5,2 p.p. do PIB) e do *deficit* primário (1,5 p.p. do PIB). O ajuste cambial teve impacto positivo pequeno (0,1 p.p. do PIB) devido à ligeira apreciação cambial no período (0,6%). Esse comportamento contrasta, por exemplo, com o observado em 2018, quando o ajuste cambial, devido à forte depreciação ocorrida (17%), contribuiu com 2,5 p.p. do PIB para a redução da dívida líquida. Nos doze meses até junho, o crescimento do PIB (-2,5 p.p.) e de outros itens (-0,7 p.p.) atuou no sentido de reduzir a relação dívida líquida-PIB.

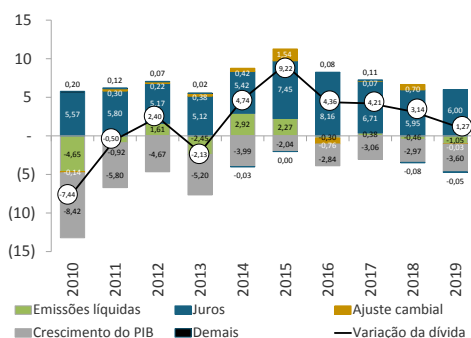
GRÁFICO 4
Fatores condicionantes da dívida líquida do setor público consolidado: contribuições para a variação da dívida líquida em doze meses
(Em % do PIB)



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

A dívida bruta manteve-se praticamente estável em maio e em junho, após ter crescido 1,5 p.p. do PIB de janeiro a abril. Em contraste com o período anterior, o período mais recente beneficiou-se do resgate líquido de cerca de R\$ 36 bilhões, provavelmente associado à devolução de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao Tesouro, no montante de R\$ 44 bilhões no ano até junho.¹ O gráfico 5 apresenta os fatores condicionantes da evolução da dívida bruta em doze meses, mostrando que as

GRÁFICO 5
Fatores condicionantes da dívida bruta do governo geral: contribuições para a variação em doze meses
(Em % do PIB)



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

¹ Uma nova devolução, de R\$ 40 bilhões, foi aprovada no início de agosto, elevando o total no ano para R\$ 84 bilhões.

emissões líquidas de dívida contribuíram com -1,1 p.p. do PIB para a variação de 1,3 p.p. do PIB da dívida bruta. O crescimento do PIB teve impacto de -3,6 p.p., enquanto a contribuição dos juros teria levado a uma expansão de 6,0 p.p. do PIB na comparação com junho do ano passado.

2 Resultado do Tesouro Nacional segundo receitas e despesas

O Tesouro Nacional registrou um *deficit* de R\$ 28,9 bilhões no primeiro semestre deste ano – queda de 12,3%, em termos reais, em relação ao primeiro semestre de 2018. É o valor mais baixo, a preços constantes, desde o primeiro semestre de 2016. Essa redução refletiu um aumento de 0,6% na receita bruta, um incremento de 4,3% nas transferências a estados e municípios – o que resultou em uma queda de 0,2% na receita líquida – e uma redução de 1,5% na despesa total. Em doze meses, o *deficit* primário em junho atingiu R\$ 120 bilhões. Nessa comparação, a receita líquida declinou 0,6% em termos reais, enquanto as despesas cresceram 0,2%.

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

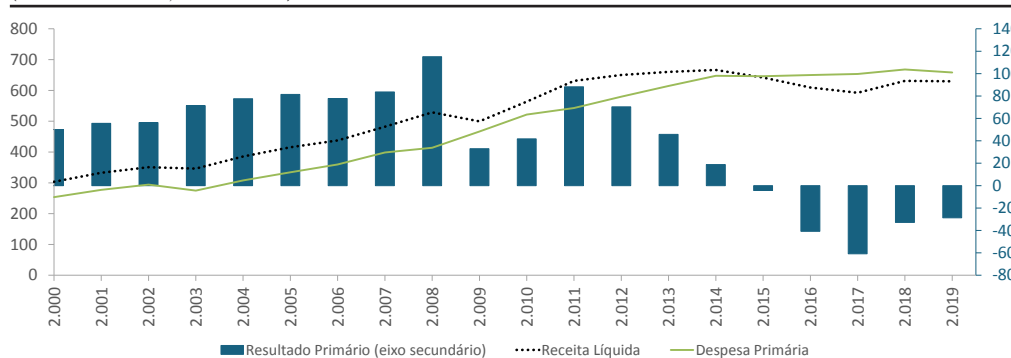
Período	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de jun.2019)		Taxa de variação (%)	Janeiro-junho (preços constantes, R\$ milhões de jun.2019)		Taxa de variação (%)	Acumulado em doze meses (preços constantes, R\$ milhões de jun.2019)		Taxa de variação (%)
	jun./2018	jun./2019		2018	2019		Até jun./2018	Até jun./2019	
1. Receita total	112.558	112.970	0,4	766.910	771.262	0,6	1.535.255	1.544.418	0,6
1.1 Receitas administradas pela RFB	69.316	70.703	2,0	487.664	484.971	-0,6	934.090	937.002	0,3
1.1.1 Arrecadação do Regime de Previdência Social (RGPS)	31.370	32.758	4,4	190.574	196.038	2,9	404.335	410.934	1,6
1.2 Receitas não administradas	11.871	9.509	-19,9	88.673	90.253	1,8	198.276	196.494	-0,9
2. Transferências a estados e municípios	21.189	20.176	-4,8	135.859	141.637	4,3	255.311	272.176	6,6
3. Receita líquida (1-2)	91.369	92.794	1,6	631.051	629.625	-0,2	1.279.944	1.272.241	-0,6
4. Despesa total	108.839	104.275	-4,2	668.040	658.387	-1,4	1.389.514	1.391.964	0,2
4.1 Pessoal e encargos sociais	23.463	24.120	2,8	148.883	150.397	1,0	306.488	310.607	1,3
4.2 Benefícios da previdência	46.373	47.744	3,0	286.168	291.704	1,9	606.521	613.457	1,1
4.3 Outras despesas obrigatórias	13.655	12.927	-5,3	109.160	106.307	-2,6	209.427	206.258	-1,5
4.4 Despesas discricionárias	14.803	8.113	-45,2	56.856	43.521	-23,5	132.880	119.922	-9,8
5. Resultado previdenciário	-15.003	-14.986	-0,1	-95.593	-95.667	0,1	-202.186	-202.523	0,2
6. Fundo soberano	539	0	-	4.202	0	-	4.202	0	-
7. Resultado primário (3-4+6)	-16.931	-11.481	-32,2	-32.787	-28.762	-12,3	-105.369	-119.722	13,6

Fonte: STN.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.
Obs.: RFB – Receita Federal do Brasil.

A comparação dos primeiros semestres de 2018 e 2019 revela uma relativa estabilidade, em termos reais, no *deficit* da Previdência Social (R\$ 95,7 bilhões) e um aumento no *superavit* do Tesouro e do BCB, de R\$ 62,8 bilhões para R\$ 66,9 bilhões. Numa perspectiva de prazo mais longo, observa-se que o desempenho fiscal no primeiro semestre do ano, após forte deterioração das contas públicas entre 2012 e 2017, registrou ligeira melhora em 2018 e 2019 (gráfico 6). Em termos de taxas de crescimento interanuais, ainda considerando o desempenho dos primeiros semestres, observam-se oscilações da receita que acompanham o ciclo econômico, enquanto o crescimento do gasto primário só passou a ser controlado a partir de 2015. No primeiro semestre de 2018, o gasto primário cresceu 2,3%, mas em 2019, como já comentado, recuou 1,4% (gráfico 7).

GRÁFICO 6

Desempenho fiscal no primeiro semestre
(Em R\$ bilhões de junho de 2019)

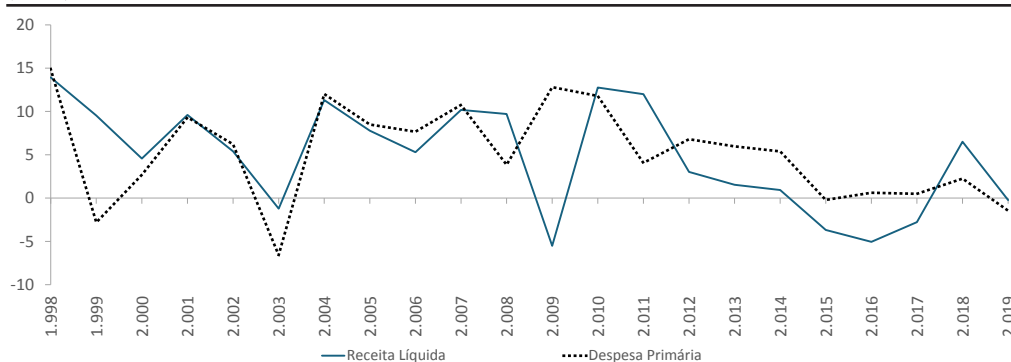


Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 7

Receita líquida e despesas primárias no primeiro semestre – taxa real de variação interanual
(Em %)



Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

2.1 Receitas

O aumento relativamente modesto da receita bruta em nível federal no primeiro semestre (+0,6% real em relação ao primeiro semestre de 2018) refletiu o comportamento das receitas de impostos e contribuições, cuja variação real foi de apenas 0,4%, enquanto as receitas não administradas pela RFB, conforme a tabela 3, cresceram 1,8%. Entre os impostos e contribuições, destacam-se as quedas reais nas arrecadações do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (-9,7%), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) (-8,8%) e do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) (-4,8%). Cresceram as arrecadações do Imposto de Renda (IR) (+4,1%), do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) (+3,2%) e do Imposto de Importação (II) (+2,7%). No caso do IPI, o resultado agregado foi puxado para baixo pelo IPI-Outros, que representa cerca de 45% da arrecadação desse imposto e que caiu 33,7%. Todas as demais categorias do IPI cresceram: fumo, 9%; bebidas, 33,8%; automóveis, 18,5%; e IPI vinculado a importações, 6,8%.

As contribuições para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) cresceram 2,9% – desempenho até certo ponto surpreendente quando se considera o crescimento de 0,8% na ocupação com carteira assinada e a queda 0,5% no rendimento médio real no período, segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios contínua (PNADc). Pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), o estoque de trabalhadores no setor formal cresceu 1,4% na média do primeiro semestre deste ano em relação ao primeiro semestre de 2018, o que reduz o aparente conflito entre os dados de mercado de trabalho e os de arrecadação do RGPS, mas não o elimina. De acordo com a STN, o crescimento pode ser explicado em parte pelas compensações tributárias com ganhos para a receita previdenciária por conta da Lei no 13.670/2018.

Além disso, parte do fraco desempenho da arrecadação de impostos e contribuições decorre do menor volume de receitas atípicas ou de mudanças de alíquotas (caso da PIS/Cofins sobre o diesel), em comparação com o primeiro semestre de 2018. Segundo a RFB, excluindo-se do total da arrecadação as receitas derivadas de programas de renegociação de dívidas tributárias – Programa de Regularização Tributária (PRT), Programa Especial de Regularização Tributária (PERT) e Parcelamento de Dívida Ativa –, que caíram de R\$ 14,0 bilhões para R\$ 5,6 bilhões, a arrecadação de PIS/Cofins sobre o diesel, que caiu de R\$ 15,8 bilhões para R\$ 11,9 bilhões, e ajustando-se um valor de R\$ 4,6 bilhões de arrecadação atípica em 2019, sem contrapartida no ano passado, chega-se a uma variação real de receitas recorrentes de impostos e contribuições de 2,3%, ante 1,2% sem esses ajustes.²

TABELA 3

Principais componentes da receita do governo central
(Em R\$ bilhões de junho de 2019 e em %)

Período	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de jun.2019)		Taxa de variação (%)	Janeiro-junho (preços constantes, R\$ milhões de jun.2019)		Taxa de variação (%)	Acumulado em doze meses (preços constantes, R\$ milhões de jun.2019)		Taxa de variação (%)	LOA 2019
	jun./2018	jun./2019		2018	2019		Até jun./2018	Até jun./2019		
	RECEITA TOTAL	112.558		112.970	0,4		766.910	771.262		
Receitas com Impostos e Contribuições, líquidas de incentivos fiscais	100.687	103.461	2,8	678.237	681.009	0,4	1.336.979	1.347.923	0,8	1.381.621
IPI	4.249	4.396	3,5	28.630	25.852	-9,7	57.525	54.731	-4,9	62.208
Imposto de Renda (IR)	26.274	25.935	-1,3	204.860	213.315	4,1	370.375	385.326	4,0	375.708
Imposto sobre Importações	3.706	3.188	-14,0	20.153	20.691	2,7	38.855	42.718	9,9	47.057
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	3.348	3.116	-6,9	18.789	19.385	3,2	37.946	38.748	2,1	39.719
COFINS	20.089	20.768	3,4	127.600	116.399	-8,8	271.066	249.640	-7,9	265.461
PIS/PASEP	5.248	5.901	12,4	34.169	32.538	-4,8	71.653	66.978	-6,5	71.251
CSLL	4.226	4.965	17,5	44.741	44.442	-0,7	84.272	81.389	-3,4	75.181
Arrecadação do RGPS	31.370	32.758	4,4	190.574	196.038	2,9	404.335	410.934	1,6	419.812
Demais impostos e contribuições	2.177	2.433	11,8	8.720	12.350	41,6	953	17.461	1.732,2	25.222
Receitas não administradas	11.871	9.509	-19,9	88.673	90.253	1,8	198.276	196.494	-0,9	193.240
Concessões	1.206	141	-88,3	2.719	3.325	22,3	34.105	23.168	-32,1	15.631
Dividendos	138	272	96,9	5.919	6.350	7,3	7.215	8.426	16,8	7.489
CotaParte de compensações financeiras	2.757	2.952	7,1	26.762	32.779	22,5	45.859	68.122	48,5	73.296
Contribuição do salário educação	1.651	1.671	1,2	11.397	10.932	-4,1	21.600	22.416	3,8	21.622
Plano de seguridade social dos servidores	1.114	1.072	-3,8	6.724	6.561	-2,4	14.651	14.072	-4,0	14.681
Demais receitas não administradas pela RFB	5.006	3.401	-32,1	35.152	30.306	-13,8	74.846	60.291	-19,4	60.522

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

As receitas não administradas pela RFB cresceram 1,8% em termos reais. A principal contribuição para esse desempenho veio das receitas de “cota-parte de compensações financeiras”, basicamente *royalties* sobre a exploração de petróleo, que cresceram 22,5%. Esse resultado contrasta com a combinação de queda de 7,1% do preço do petróleo no mercado internacional, a desvalorização cambial

² Os dados de arrecadação da STN se diferenciam dos da RFB por, entre outros fatores, deduzirem da arrecadação bruta o valor dos incentivos fiscais.

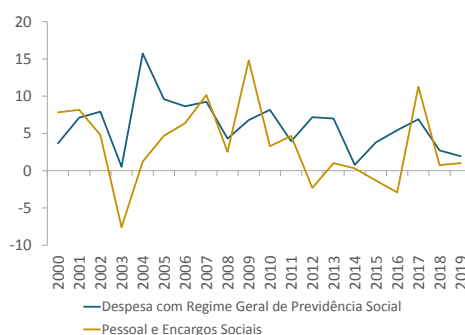
média de 12,3% e a estabilidade da produção doméstica de petróleo e gás natural. Além das defasagens de cálculo e da coleta dos valores, houve a arrecadação atípica em abril de R\$ 1,5 bilhão, decorrente da unificação da área do Parque das Baleias, na bacia de Campos. Ainda entre as não administradas, cresceram também as receitas de concessões (22,3%)³ e os dividendos recebidos de empresas estatais (7,3%), enquanto caíram as contribuições do salário-educação, aquelas associadas ao plano de seguridade dos servidores e as demais receitas não administradas.

2.2 Despesas

A despesa total do governo federal no primeiro semestre caiu 1,4% em termos reais na comparação com igual período de 2018. As despesas com pessoal e encargos sociais aumentaram 1% e os benefícios previdenciários, 1,9%. Esses dois componentes do gasto representam dois terços da despesa primária, e têm apresentado taxas de crescimento mais baixas no período recente do que o observado de 2000 até meados da década atual. Conforme o gráfico 8, quando se consideram apenas os gastos no primeiro semestre de cada ano, as taxas médias anuais de crescimento das despesas com benefícios previdenciários e pessoal e encargos, de 2000 a 2013, foram de 7,1% e 4,3% ao ano (a.a.), respectivamente, mas declinaram para 2,3% e 0,9%, respectivamente, em 2018-2019.

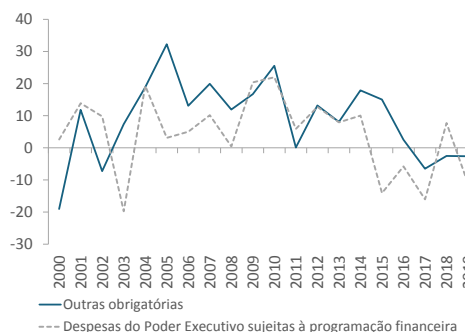
As outras despesas obrigatórias caíram 2,6% em termos reais no primeiro semestre de 2019 em relação a igual período de 2018. Entre 2000 e 2015, essas despesas cresceram em média 11,6% a.a., variação que caiu para 2,6% a.a. na média de 2018-2019, conforme o gráfico 9. Nesse último período, destacam-se as reduções nas despesas com subsídios (26,5% a.a.), a compensação ao RGPS (devido à reoneração da folha a partir de 2017) e as despesas com seguro-desemprego (devido às mudanças nos critérios de acesso ao benefício), conforme a tabela 4.

GRÁFICO 8
Despesas com benefícios previdenciários e pessoal e encargos no primeiro semestre – taxa real de variação interanual (Em %)



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

GRÁFICO 9
Outras despesas obrigatórias e despesas do poder executivo sujeitas à programação financeira no primeiro semestre – taxa real de variação interanual (Em %)



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

³ Pelo efeito dos pagamentos da concessão da Usina Hidrelétrica Porto Primavera (R\$ 1,4 bilhão), após a privatização da Companhia Energética de São Paulo (Cesp), e de parcela da concessão do aeroporto internacional Tom Jobim (Galeão) (R\$ 1,0 bilhão).

TABELA 4

Principais componentes da despesa do governo central

(Em R\$ bilhões de junho de 2019 e em %)

Itens	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de jun.2019)			Taxa de variação (%)		Janeiro-junho (preços constantes, R\$ milhões de jun.2019)			Taxa de variação (%)	
	Jun./2017	Jun./2018	Jun./2019	2017 - 2018	2018 - 2019	2017	2018	2019	2017 - 2018	2018 - 2019
1. DESPESA TOTAL	114.899	108.839	104.275	-5,3	-4,2	653.330	668.040	658.387	2,3	-1,4
1.1 Pessoal e encargos sociais	23.704	23.463	24.120	-1,0	2,8	147.774	148.883	150.397	0,8	1,0
1.2 Benefício previdenciário	45.992	46.373	47.744	0,8	3,0	278.583	286.168	291.704	2,7	1,9
1.3 Outras despesas obrigatórias	23.792	13.655	12.927	-42,6	-5,3	112.001	109.160	106.307	-2,5	-2,6
1.3.1 LOAS	4.839	4.843	4.924	0,1	1,7	28.878	29.344	29.884	1,6	1,8
1.3.2 Abono	324	196	100	-39,3	-49,1	8.998	8.673	8.820	-3,6	1,7
1.3.3 Seguro desemprego	3.544	3.153	3.061	-11,0	-2,9	21.465	19.679	19.078	-8,3	-3,1
1.3.4 Compensação ao RGPS	1.337	1.200	742	-10,3	-38,1	8.946	8.191	6.153	-8,4	-24,9
1.3.5 Subsídios	230	371	434	60,9	17,1	10.524	7.643	5.674	-27,4	-25,8
1.3.6 Sentenças judiciais e precatórios	10.317	1.402	1.731	-86,4	23,4	25.637	28.295	31.691	10,4	12,0
1.3.7 Demais	3.201	2.491	1.935	-22,2	-22,3	7.552	7.336	5.007	-2,9	-31,7
1.4 Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira	21.411	25.347	19.484	18,4	-23,1	114.971	123.829	109.978	7,7	-11,2
1.4.1 Obrigatórias com controle de fluxo	11.435	10.544	11.371	-7,8	7,8	66.166	66.973	66.457	1,2	-0,8
1.4.1.1 Saúde	6.857	6.350	6.995	-7,4	10,2	41.008	40.911	40.537	-0,2	-0,9
1.4.1.2 Educação	770	140	468	-81,8	234,5	2.483	2.521	2.479	1,5	-1,7
1.4.1.3 Bolsa Família	2.474	2.572	2.652	4,0	3,1	15.556	15.374	15.810	-1,2	2,8
1.4.1.4 Benefícios a servidores públicos ¹	1.230	1.171	1.068	-4,8	-8,8	6.628	6.746	6.580	1,8	-2,5
1.4.1.5 Demais	104	311	188	197,9	-39,5	492	1.421	1.050	188,8	-26,1
1.4.2 Discricionárias	9.976	14.803	8.113	48,4	-45,2	48.805	56.856	43.521	16,5	-23,5
1.4.2.1 Saúde	2.244	4.758	1.532	112,0	-67,8	11.028	15.642	9.132	41,8	-41,6
1.4.2.2 Educação	1.734	1.856	1.493	7,0	-19,5	10.459	10.969	9.111	4,9	-16,9
1.4.2.3 Demais	5.997	8.190	5.088	36,6	-37,9	27.317	30.245	25.278	10,7	-16,4
Memorando										
Investimento do Governo Federal	5.032	5.782	2.528	14,9	-56,3	18.283	22.265	18.319	21,8	-17,7

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: ¹ Auxílio-alimentação, assistência médica, auxílio-creche, entre outros.

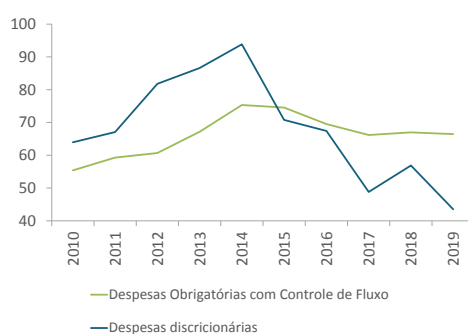
Obs: Valores calculados a partir do SIGA Brasil.

A rigidez orçamentária, em que os gastos obrigatórios ocupam mais de 90% do orçamento, naturalmente leva o ajuste a recair sobre um conjunto relativamente restrito de itens. Estes, classificados como despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira, vêm caindo desde 2015 a uma taxa média anual real de 8,0% a.a., e seu nível no primeiro semestre de 2019 foi menor que o registrado em igual período de 2010. Na tabela 4, essas despesas do poder Executivo sujeitas à programação financeira são decompostas em obrigatórias com controle de fluxo e discricionárias. No primeiro grupo, estão despesas cuja “obrigatoriedade” se dá em termos do empenho da despesa (isto é, a autorização para que o gasto seja feito), porém cuja realização e/ou pagamento podem ser adiados, gerando, eventualmente, restos a pagar a serem feitos em exercícios futuros. O volume de restos a pagar, no entanto, tem se mantido relativamente estável nos dois últimos anos,⁴ depois de ter crescido fortemente no período 2008-2015. Outra fonte de “controle” é o empenhamento das despesas – situação em que o empenho é autorizado, mas o gasto não é realizado. Segundo a STN, em junho de 2019 o valor dos gastos nessa situação era de R\$ 15 bilhões, ante R\$ 12,7 bilhões em junho do ano passado. No segundo, por sua vez, estão as discricionárias propriamente ditas – despesas que podem ser simplesmente canceladas. O gráfico 10 mostra a evolução a partir de 2010

GRÁFICO 10

Despesas sujeitas à programação financeira no primeiro semestre

(Em R\$ bilhões de junho de 2019)



Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

4 A menos do efeito da mudança que determinou a coincidência entre a emissão de ordem bancária e a saída dos recursos da conta única do Tesouro, a qual gerou restos a pagar de cerca de R\$ 34 bilhões em 2019.

desses dois subconjuntos das despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira, considerando o valor gasto, a preços de junho de 2019, no primeiro semestre de cada ano. Por ele, observa-se que o peso do ajuste vem sendo na verdade suportado pelas discricionárias propriamente ditas – despesas de custeio e investimento sem proteção das vinculações ou pisos cujo baixo nível atual pode estar indicando um limite a cortes adicionais.

As despesas discricionárias propriamente ditas somaram R\$ 43,5 bilhões no primeiro semestre de 2019, ante R\$ 56,9 bilhões no primeiro semestre de 2018 – uma redução de 23,5%, refletindo menores gastos em saúde (-42%), defesa (-39%), assistência social (-25%), administração (-25%), transporte (-19%), ciência e tecnologia (-18%), educação (-17%) e segurança pública (-2%).

O maior fator de contenção da despesa este ano não é a limitação do teto de gastos. A frustração da arrecadação (principalmente pelo menor volume de receitas extraordinárias, até o momento, em comparação com 2018), associada ao crescimento das despesas obrigatórias, segue comprimindo as despesas discricionárias – agora, para garantir o cumprimento da meta de resultado primário. Em anos anteriores, a restrição efetiva foi o teto dos gastos. É preciso ressaltar que os benefícios previdenciários são o maior componente das despesas obrigatórias e, mesmo com a aprovação da reforma da Previdência, continuarão crescendo em termos reais. Portanto, algumas políticas públicas precisarão ser revistas e redimensionadas para que se consiga fazer um ajuste fiscal apenas por meio da contenção dos gastos, sem elevação da carga tributária. O cumprimento da regra do teto dos gastos será um grande desafio para os próximos anos.

3 Avaliação bimestral de receitas e despesas primárias

Com o fim do terceiro bimestre, reavaliaram-se as estimativas de receitas e despesas primárias do governo federal e os parâmetros macroeconômicos, observada a evolução da arrecadação e das despesas realizadas, assim como a do cenário econômico. A projeção do PIB foi novamente revista para baixo – passou de 2,5% na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2019 para 2,2% na primeira avaliação bimestral; 1,6% na segunda avaliação; e agora se encontra em 0,8% –, acarretando uma redução de R\$ 5,3 bilhões na estimativa de receita primária total e de R\$ 5,9 bilhões na receita primária líquida de transferências, em relação à avaliação do segundo bimestre. Quando comparadas com o previsto na LOA 2019, as quedas são de R\$ 34,3 bilhões e R\$ 35,3 bilhões, respectivamente.

Em contrapartida, na comparação com a segunda avaliação, houve redução na estimativa da despesa primária obrigatória, de R\$ 3,5 bilhões, principalmente na previsão de despesas com créditos extraordinários e sentenças judiciais. Dessa forma, para atender à meta de resultado primário do governo central estabelecida na LDO, de R\$ 139 bilhões, fez-se necessário um ajuste adicional ao da segunda avaliação, de R\$ 2,3 bilhões. Na comparação com a LOA de 2019, em função desses ajustes, a redução na previsão de despesas primárias em 2019 é de R\$ 33,0

bilhões, dos quais R\$ 31,7 bilhões nas despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira. A previsão dessas despesas, portanto, passa de R\$ 129,4 bilhões na LOA 2019 para R\$ 95,3 bilhões, já considerando esse esforço derivado da terceira avaliação.

Por fim, nessa terceira avaliação bimestral, as projeções de resultado primário dos entes subnacionais indicaram uma piora, passando de R\$ 10,5 bilhões na LDO 2019 para R\$ 0,2 bilhão. Não foram apresentadas as razões para essa reavaliação tão significativa, já que, como visto anteriormente, os dados do BCB pela metodologia das necessidades de financiamento indicam uma relativa conformidade do resultado primário de estados e municípios em doze meses até junho com aquela meta estabelecida na LDO. Independentemente disso, e ao contrário do sinalizado em avaliações anteriores, a terceira avaliação bimestral indica que uma eventual deficiência do resultado de estados e municípios em relação à meta não será compensada pelo governo federal, uma vez que, pelo § 3º do art. 2º da LDO 2019, a compensação não é obrigatória. Como o desempenho previsto para as empresas estatais foi revisto de um *deficit* de R\$ 3,5 bilhões para um *superavit* de R\$ 0,8 bilhão, o *deficit* primário para o setor público consolidado não financeiro poderá atingir R\$ 138,0 bilhões de reais, R\$ 6,0 bilhões acima do previsto na LDO 2019.

TABELA 5
Evolução da programação orçamentária do governo federal
(Em R\$ milhões)

Itens	2019					
	LOA 2019	Realizado - jan.-jun.	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	Realizado / Previsto na Avaliação terceiro bimestre
1. Receita primária total	1.574.861	765.497	1.545.121	1.545.832	1.540.536	49,69
Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e líquida de incentivos fiscais	961.808	481.189	950.648	945.188	939.237	51,23
Arrecadação líquida para o RGPS	419.812	194.686	413.082	413.511	414.988	46,91
Receitas não-administradas pela RFG/MF	193.240	89.622	181.391	187.133	186.310	48,10
2. Transferências aos entes subnacionais por repartição de receita	275.158	140.582	271.599	275.494	276.155	50,91
3. Receita líquida de transferências (1-2)	1.299.703	624.915	1.273.521	1.270.338	1.264.381	49,42
4. Despesas primárias	1.438.693	653.839	1.442.304	1.411.300	1.405.648	46,52
Obrigatórias	1.309.324	610.230	1.312.925	1.311.504	1.308.018	46,65
Discricionárias	129.379	43.609	129.379	99.796	97.630	44,67
5. Fundo Soberano		0	0			
6. Resultado primário	-138.990	-28.924	-168.783	-140.962	-141.267	20,47
7. Compensação resultado estatais federais				-219	0	
8. Meta fiscal	-139.000		-139.000	-139.000	-139.000	
9. Esforço (-) ou ampliação (+)			-29.783	-2.181	-2.267	
Despesas primárias sujeitas a limites EC 95	1.407.053	639.833	1.375.575	1.371.536	1.370.106	46,70

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias/STN (valores constantes de junho de 2019).
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)

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



Grupo de Conjuntura

Equipe Técnica:

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

Equipe de Assistentes:

Adriana Cabrera Baca
Ana Cecília Kreter
Augusto Lopes dos Santos Borges
Felipe dos Santos Martins
Felipe Moraes Cornelio
Felipe Simplicio Ferreira
Helena Nobre de Oliveira
Janine Pessanha de Carvalho
Leonardo Simão Lago Alvite
Matheus Souza Peçanha
Pedro Mendes Garcia

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

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