

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

### 3. ORÇAMENTO DE 2018: AVALIAÇÃO BIMESTRAL DE RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS

Com o encerramento do primeiro bimestre, o Poder Executivo reavaliou suas projeções de receitas e despesas primárias. Como, no geral, as alterações não foram relevantes a ponto de colocar em risco o cumprimento da meta de resultado primário do ano, não foi identificada necessidade de contingenciamento de despesas.

Ainda assim, conforme detalhado mais adiante, foi mantida reserva orçamentária no âmbito do Executivo para acomodar o risco de não realização de receitas com a privatização da Eletrobrás e possíveis gastos com a intervenção federal no Rio de Janeiro. A reserva equivale, na prática, a um bloqueio de dotações orçamentárias e tem efeito semelhante ao do contingenciamento. Porém, alcança apenas as dotações do Executivo.

De início, cumpre lembrar que o monitoramento ao longo do ano das variáveis que afetam o cenário fiscal é previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 9º) e anualmente disciplinado na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Na LDO 2018, art. 56<sup>1</sup>). Esse acompanhamento, ao fim de cada bimestre, é fundamental para que seja possível a correção de rumos sempre que o comportamento das receitas primárias e das despesas obrigatórias desviar o resultado primário projetado da meta fixada para o exercício.

No caso de o resultado previsto se desviar da meta, o instrumento a ser utilizado é a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) dos gastos discricionários, ou seja, aqueles cujo nível de execução pode ser, em certa medida, determinado pelo governo. As despesas contingenciadas continuam previstas no Orçamento, apenas não podendo ser executadas. Em avaliações posteriores, uma eventual reversão do cenário fiscal devolve a possibilidade de execução das dotações bloqueadas, proporcionalmente às reduções efetuadas.

O acompanhamento bimestral é consubstanciado em relatório elaborado pelo Executivo, que deve atualizar o quadro macroeconômico e justificar todas as eventuais alterações nas receitas e despesas decorrentes dessa atualização. As previsões de receita, por exemplo, são geralmente sensíveis a alterações na legislação tributária, nos índices de preços ou nas previsões de crescimento do PIB. Ao longo do exercício, as previsões de receita devem também considerar os dados mais recentes sobre a arrecadação realizada.

Após a avaliação de receitas e despesas, se necessário o contingenciamento, o relatório bimestral informará seu montante e como ele deve ser distribuído entre os Poderes. A distribuição entre os Poderes deve ser proporcional à participação de cada um no conjunto das despesas primárias discricionárias. O contingenciamento, em si, é feito por ato próprio de cada Poder (no Executivo, um decreto; nos demais Poderes, uma resolução ou portaria, por exemplo), o qual deve ser publicado até trinta dias após o final do bimestre.

Vale observar que a necessidade de contingenciamento pode ser identificada fora da avaliação bimestral, em geral quando ainda não se encerrou o primeiro bimestre ou na presença de algum evento relevante que justifique a revisão. Nesse caso, contudo, o bloqueio de dotações se aplica somente ao Executivo.

Em 2018, já foram realizadas duas avaliações. Uma extemporânea, em fevereiro, e outra relativa ao primeiro bimestre<sup>2</sup>. A primeira resultou no Decreto 9.276/2018 e a segunda deu origem ao Decreto 9.323/2018. Em ambas as avaliações, as projeções de receitas e despesas foram alteradas marginalmente, sem impacto líquido relevante sobre o resultado primário esperado para o exercício. Em fevereiro, a previsão de déficit primário era de R\$ 154,8 bilhões e, após a avaliação do primeiro bimestre, passou para R\$ 157,4 bilhões. A meta para o exercício continua em R\$ 159,0 bilhões. A Tabela 15,

---

<sup>1</sup> Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.

<sup>2</sup> Ambos os relatórios estão disponíveis em: <https://bit.ly/2nHPZKn>.

no fim do tópico, traz de forma mais desagregada a evolução das projeções do Executivo e as projeções atuais da IFI (a Tabela 17, no fim do relatório, detalha ainda mais esses dados).

Embora o efeito líquido seja pequeno, as reavaliações já acomodam os impactos da frustração de parte das medidas em tramitação no Congresso que estavam inicialmente previstas no Orçamento de 2018. Uma delas é a que visa alterar a incidência do imposto de renda sobre fundos de investimentos fechados (MP 806/2017)<sup>3</sup>. Como não teve seu processo de aprovação concluído em 2017, a exigência do cumprimento do princípio da anterioridade<sup>4</sup> impede o recolhimento da receita ainda em 2018. O aumento da receita estava estimado em R\$ 6 bilhões.

Também foram revertidos os impactos da MP 805/2017, que posterga aumentos salariais para servidores do Executivo e eleva a alíquota da Contribuição Previdenciária do Servidor Público (CPSS). O STF concedeu liminar com efeito suspensivo e o plenário ainda não apreciou em definitivo a matéria, tendo sido já pagos com reajuste os salários de janeiro. Uma vez concedido o aumento, dificilmente a MP terá efeito financeiro na despesa de 2018. O adiamento dos reajustes traria uma economia de R\$ 5,1 bilhões nas despesas, enquanto a elevação da alíquota da CSSP geraria receitas da ordem de R\$ 1,8 bilhão.

Os gastos vinculados ao salário mínimo foram reduzidos em função da diferença entre o valor considerado na LOA (R\$ 979,00) e o valor vigente em 2018 (R\$ 954,00). O salário mínimo deste ano representa um aumento de 1,81% em relação ao de 2017 (R\$ 937,00). Vale lembrar que, não obstante a correção tenha sido inferior à inflação observada em 2017 (de 1,81% ante 2,07%), a previsão legal (Lei 13.152/15), contempla projeção da inflação do mês de dezembro para efeito de fixação de valor do salário mínimo do ano seguinte. A redução nas estimativas de despesas obrigatórias em função da menor inflação é de R\$ 3,4 bilhões.

Também estão sendo retirados os efeitos do projeto de lei que trata da reoneração da folha de pagamentos (PL 8.456/2017), em função das incertezas quanto à aprovação da medida. Com isso, nas duas primárias avaliações, foram revistas as projeções de receitas com Cofins (crescimento de R\$ 2,1 bilhões, em março) e do RGPS (redução de R\$ 966 milhões, em fevereiro, e de R\$ 8,9 bilhões, em março). Além disso, foram recompostas as despesas primárias com a compensação ao RGPS pela desoneração (crescimento de R\$ 785 milhões, em fevereiro, e de R\$ 1,4 bilhão, em março).

A reversão de medidas de ajuste fiscal inicialmente previstas no Orçamento traz desafios adicionais à almejada redução do déficit primário. Esses desafios não são maiores porque têm sido, em alguma medida, compensados pela recuperação da economia, com reflexos positivos sobre a arrecadação, e pela previsão de ingresso de receitas atípicas, a exemplo da advinda da privatização da Eletrobrás.

Embora a previsão de déficit primário para 2018 permaneça elevada, ela ainda está aquém da meta do exercício (R\$ 157,4 bilhões ante a meta de R\$ 159,0 bilhões). Dessa forma, as duas avaliações até o momento ainda não indicaram necessidade de contingenciamento de despesas.

Contudo, foi constituída, no âmbito do Executivo, reserva orçamentária para o risco de frustração das receitas provenientes da desestatização da Eletrobrás. Em março, a reserva passou a incorporar também possíveis gastos da União com a intervenção federal no Rio de Janeiro. Como o déficit primário previsto no orçamento está menor que a meta, essa pequena folga acaba por reduzir o valor da reserva. A reserva ainda contempla a necessidade de realocação de despesas para outras finalidades. A Tabela 14 detalha esses valores.

Com a avaliação do primeiro bimestre, a reserva foi ampliada em R\$ 1,0 bilhão, tendo em vista possíveis gastos da União com a intervenção federal no Rio de Janeiro. Como o déficit primário projetado está menor que a meta do exercício, a folga acaba por reduzir o valor da reserva orçamentária.

---

<sup>3</sup> Discussão mais detalhada sobre esta medida pode ser encontrada no RAF de novembro, disponível em <http://bit.ly/2Ar9zlk>.

<sup>4</sup> De acordo com esse princípio, alterações de impostos só produzem efeitos no exercício financeiro seguinte ao exercício em que forem editadas (CF/88, art. 62, § 2º).

**TABELA 14. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA – 2018 (R\$ BILHÕES)**

Discriminação	Fev	Mar
	(Dec. 9.276)	(Dec. 9.323)
A. Receitas provenientes da desestatização da Eletrobrás	12,2	12,2
B. Sobra em relação à meta de resultado primário	4,2	1,6
C. Possíveis custos da intervenção	-	1,0
C. Riscos fiscais (A – B + C)	8,0	11,6
D. Realocação orçamentária	8,2	6,6
E. Reserva Decreto (C + D)	16,2	18,2

Fonte: Ministério do Planejamento. Elaboração: IFI.

Vale notar que a sobra em relação à meta de resultado primário caiu entre a primeira e a segunda avaliações e isso se deve, como já foi visto, pelo pequeno aumento na previsão do governo para o déficit no ano. Se antes a diferença era de R\$ 4,2 bilhões, agora ela é de apenas R\$ 1,6 bilhão. Como se observa, os gastos federais com a intervenção no Rio de Janeiro estão previstos, por enquanto, em R\$ 1,0 bilhão. Os riscos fiscais que dão origem à reserva orçamentária, portanto, equivalem à soma das receitas com desestatização da Eletrobrás com os custos da intervenção, menos a folga do déficit previsto em relação à meta. Quando somados os riscos aos valores de realocação orçamentária de dotações do Executivo, chega-se ao valor da reserva.

Na prática, a reserva tem efeito semelhante ao do contingenciamento. Contudo, recai apenas sobre o Executivo e os Ministérios do Planejamento e da Fazenda estão autorizados a reverter seus efeitos por meio da ampliação dos limites de empenho dos órgãos do Poder (art. 8º do Decreto 9.276/2018).

Deve-se destacar, ainda, que as receitas com a desestatização da Eletrobrás continuam previstas na projeção de receitas do ano. Ocorre que, devido ao risco associado à medida, optou-se pela constituição de reserva pelo lado da despesa, formada a partir do bloqueio de outras dotações orçamentárias.

As projeções da IFI, de maneira geral, estão próximas às do governo (Tabela 15). Nossa projeção de déficit primário é de R\$ 148,2 bilhões, R\$ 9,2 bilhões inferior, portanto, ao dado oficial. A diferença se explica basicamente pelo lado da despesa, com destaque para as projeções para subsídios e subvenções (-R\$ 2,7 bilhões, ou 12% inferior) e para as despesas com controle de fluxo (-R\$ 6,0 bilhões, ou 2,2% inferior). Este grupo abrange, além de algumas despesas obrigatórias, o total das despesas discricionárias da União, como investimentos e custeio administrativo. Pelo lado da receita, a diferença se deve principalmente pela projeção das receitas não administradas pela Receita Federal (-R\$ 9,7 bilhões, ou 5,6% inferior).

**TABELA 15. COMPOSIÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO – LOA X PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA (R\$ BILHÕES E % PIB)**

Discriminação	2018								Variações 2018	
	LOA		Decreto 9.276/18		Decreto 9.323/18		IFI		IFI - Decreto 9.323/18	
	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	Diferença %
<b>I. RECEITA TOTAL</b>	<b>1.462,1</b>	<b>21,0</b>	<b>1.460,7</b>	<b>21,0</b>	<b>1.462,9</b>	<b>21,1</b>	<b>1.454,2</b>	<b>20,9</b>	<b>-8,7</b>	<b>-0,6</b>
Receita Administrada pela RFB	890,3	12,8	880,9	12,7	894,0	12,9	892,3	12,8	-1,8	-0,2
Arrecadação Líquida para o RGPS	405,3	5,8	403,3	5,8	395,7	5,7	398,5	5,7	2,7	0,7
Receitas Não Administradas pela RFB	166,5	2,4	176,4	2,5	173,2	2,5	163,5	2,4	-9,7	-5,6
<b>II. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA</b>	<b>244,2</b>	<b>3,5</b>	<b>243,9</b>	<b>3,5</b>	<b>246,1</b>	<b>3,5</b>	<b>240,5</b>	<b>3,5</b>	<b>-5,5</b>	<b>-2,3</b>
<b>III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)</b>	<b>1.217,8</b>	<b>17,5</b>	<b>1.216,8</b>	<b>17,5</b>	<b>1.216,9</b>	<b>17,5</b>	<b>1.213,7</b>	<b>17,5</b>	<b>-3,2</b>	<b>-0,3</b>
<b>IV. DESPESA TOTAL</b>	<b>1.373,4</b>	<b>19,8</b>	<b>1.371,6</b>	<b>19,7</b>	<b>1.374,3</b>	<b>19,8</b>	<b>1.361,9</b>	<b>19,6</b>	<b>-12,4</b>	<b>-0,9</b>
<b>IV.1 Despesas Obrigatórias</b>	<b>1.091,4</b>	<b>15,7</b>	<b>1.090,1</b>	<b>15,7</b>	<b>1.093,1</b>	<b>15,7</b>	<b>1.086,8</b>	<b>15,6</b>	<b>-3,3</b>	<b>-0,6</b>
Benefícios Previdenciários	596,3	8,6	592,4	8,5	592,4	8,5	590,6	8,5	-1,8	-0,3
Pessoal e Encargos Sociais	296,9	4,3	302,6	4,4	302,6	4,4	303,1	4,4	0,5	0,2
Abono e Seguro Desemprego	62,6	0,9	56,9	0,8	56,9	0,8	57,2	0,8	0,4	0,6
BPC (LOAS/RMV)	56,0	0,8	55,9	0,8	55,9	0,8	56,3	0,8	0,4	0,6
Compensação pelas Desonerações da Folha	11,5	0,2	12,3	0,2	13,7	0,2	13,0	0,2	-0,7	-4,8
FUNDEB (Complementação da União)	14,1	0,2	13,7	0,2	13,8	0,2	13,3	0,2	-0,5	-3,3
Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	14,6	0,2	15,1	0,2	15,1	0,2	15,1	0,2	0,0	0,0
Subsídios, Subvenções e Proagro	20,3	0,3	22,3	0,3	22,2	0,3	19,6	0,3	-2,7	-12,0
Demais	19,1	0,3	19,0	0,3	20,6	0,3	18,6	0,3	-2,0	-9,6
<b>IV.2 Despesas com controle de fluxo</b>	<b>282,0</b>	<b>4,1</b>	<b>281,5</b>	<b>4,1</b>	<b>281,2</b>	<b>4,0</b>	<b>275,1</b>	<b>4,0</b>	<b>-6,0</b>	<b>-2,2</b>
<b>V. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL</b>	<b>-155,5</b>	<b>-2,2</b>	<b>-154,8</b>	<b>-2,2</b>	<b>-157,4</b>	<b>-2,3</b>	<b>-148,2</b>	<b>-2,1</b>	<b>9,2</b>	<b>-5,8</b>

Fonte: Ministério do Planejamento e IFI. Elaboração: IFI.