

3. ORÇAMENTO DE 2018

Após a avaliação do quinto bimestre, a projeção do Poder Executivo para o déficit primário se manteve em R\$ 159,0 bilhões, equivalente à meta do ano para o governo central. A projeção oficial destoa da dos demais agentes econômicos, que já preveem desequilíbrio bem inferior em 2018. A IFI, conforme revisão de cenário apresentada no RAF de novembro¹, projeta déficit primário de R\$ 137,5 bilhões para o governo central, também distante, portanto, do número oficial. Vale notar, contudo, que o próprio Executivo, por meio do Resultado do Tesouro Nacional, admite que o déficit do governo central em 2018 poderá ficar bem aquém da meta, em valor provavelmente mais próximo ao projetado no momento pela IFI e demais agentes. O Secretário do Tesouro Nacional também deu recente declaração no mesmo sentido². O descolamento das projeções se justifica, em síntese: (i) pela incorporação, no nosso caso, do chamado “empoçamento”, reduzindo a projeção de despesas com controle de fluxo; e (ii) pela redução da projeção de alguns itens do gasto obrigatório, tendo em vista os dados de execução já disponíveis.

Adiante, detalhamos os principais pontos da última reavaliação.

De início, lembramos que o monitoramento das variáveis fiscais ao longo do ano é previsto na LRF (art. 9º) e disciplinado na LDO (art. 53 na LDO 2018). 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 se desviar do resultado primário projetado da meta do exercício.

Caso o resultado previsto se desvie da meta, o instrumento a ser utilizado é a limitação de empenho e movimentação financeira dos gastos discricionários (contingenciamento). Os gastos discricionários são aqueles cujo nível de execução pode ser, em certa medida, controlado pelo governo. As despesas contingenciadas continuam previstas no Orçamento, apenas não podendo ser executadas. Em avaliações posteriores, eventual reversão do cenário fiscal devolve a possibilidade de execução das dotações bloqueadas (descontingenciamento).

O acompanhamento bimestral consta em relatório elaborado pelo Executivo. O relatório 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 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 houver necessidade de contingenciamento, o relatório bimestral informará seu montante e como ele deve ser distribuído entre os Poderes. Essa distribuição 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 fim do bimestre.

¹ Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/549985/RAF22_NOV2018_Cenarios_Fiscais.pdf.

² Ver reportagem com a opinião do Secretário do Tesouro – https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/11/29/internas_economia.722391/mansueto-deficit-do-setor-publico-consolidado-ficara-abaxio-de-r-119.shtml

³ Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.

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 seis avaliações. Uma extemporânea (fora da avaliação bimestral), em fevereiro, e outras cinco relativas aos cinco primeiros bimestres do ano⁴. As avaliações deram origem aos Decretos 9.276, 9.323, 9.390, 9.452, 9.515 e 9.590/2018, respectivamente. Nas três primeiras avaliações, as projeções de receitas e despesas mantinham o resultado primário com relativa folga em relação à meta do ano. Vale mencionar que em todos os decretos o governo traz a meta e a sua projeção, o que permite inferir, a cada bimestre, a distância entre a meta e a própria expectativa do governo para o resultado fiscal.

No Decreto 9.452/2018, editado após o relatório de avaliação do terceiro bimestre, a projeção de déficit aumentou para R\$ 159,0 bilhões, igualando à meta de 2018. Vale notar que, no relatório bimestral, o déficit previsto havia sido de R\$ 157,2 bilhões, indicando uma folga de R\$ 1,8 bilhão em relação à meta. O Decreto 9.452/2018 utilizou a folga para ampliar despesas, elevando, assim, a projeção de déficit para R\$ 159,0 bilhões.

O Decreto 9.515/2018, editado em razão da avaliação do quarto bimestre, manteve a projeção de déficit primário em R\$ 159,0 bilhões. Assim como na avaliação anterior, o relatório bimestral havia projetado um déficit menor, de R\$ 150,8 bilhões, sinalizando que a folga de R\$ 8,2 bilhões em relação à meta poderia ser usada para ampliar os limites de empenho e movimentação financeira dos órgãos da administração pública. Com efeito, no Decreto 9.515, a projeção de despesas primárias foi ampliada no exato valor da folga (R\$ 8,2 bilhões), fazendo com que a projeção de déficit primário para 2018 novamente se igualasse à meta do ano (R\$ 159,0 bilhões).

O Decreto 9.590/2018, resultado da última avaliação (relativa ao quinto bimestre), novamente manteve a projeção de déficit primário em R\$ 159,0 bilhões para o governo central. Dessa vez, a avaliação trouxe uma redução nas projeções de receitas primárias, já líquida de transferências a Estados e Municípios, a qual foi apenas parcialmente compensada pelo recuo nas projeções de despesas primárias obrigatórias (Tabela 4). Partindo da projeção oficial anterior para o déficit, R\$ 159,0 bilhões, as novas projeções de receitas e despesas levariam o déficit para R\$ 161,4 bilhões. Assim, indicou-se a necessidade de contingenciamento de despesas discricionárias, no valor de R\$ 2,3 bilhões, o que foi feito por meio do Decreto 9.590/2018. A Tabela 10, no fim do tópico, traz de forma mais desagregada as projeções do Executivo e da IFI; a Tabela 11, no fim do relatório, pormenoriza esses dados.

TABELA 4. RESULTADO PRIMÁRIO DE 2018 - RESUMO DAS PROJEÇÕES DO EXECUTIVO (R\$ BILHÕES)

Discriminação	LOA	Setembro	Novembro	Variação	
				Valor	%
I. Receita primária	1.462,1	1.486,0	1.482,5	-3,5	-0,2
II. Transferência por repartição de receita	244,2	255,9	256,9	1,0	0,4
III. Receita primária líquida (I-II)	1.217,8	1.230,0	1.225,6	-4,5	-0,4
IV. Despesa primária	1.373,4	1.389,0	1.384,6	-4,5	-0,3
Obrigatória	1.243,9	1.112,3	1.110,2	-2,1	-0,2
Com controle de fluxo do Executivo*	129,5	276,7	274,4	-2,3	-0,8
V. Resultado primário governo central	-155,5	-159,0	-159,0	0,0	0,0
VI. Meta	-159,0	-159,0	-159,0	0,0	0,0

Fonte: Ministério do Planejamento.

*Abrange todas as despesas discricionárias e as despesas obrigatórias sujeitas à programação financeira (Anexo VIII do Decreto 9.276/2018).

⁴ Os relatórios de avaliação estão disponíveis em: <https://bit.ly/2nHPZKn>.

No geral, as projeções mais recentes do governo para os principais parâmetros econômicos não tiveram mudanças significativas e se aproximam dos números da IFI, revisados no início de novembro⁵. Destaca-se, contudo, a expectativa de crescimento real do PIB, que passou de 1,6% para 1,4% (Tabela 5). O percentual se assemelha às projeções mais recentes da IFI, do mercado e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Ao longo de 2018, observa-se um forte declínio nas projeções de crescimento por parte dos agentes econômicos. Em fevereiro, a projeção do governo era de 3,0%, enquanto a da IFI era de 2,7% e a do mercado, 2,9%.

TABELA 5. PROJEÇÕES PARA OS PRINCIPAIS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS EM 2018

Parâmetros	Governo							IFI	Mercado	FMI
	LOA	Fev	Mar	Mai	Jul	Set	Nov	Nov	Nov	Out
PIB real (%)	2,5	3,0	3,0	2,5	1,6	1,6	1,4	1,4	1,3	1,4
IPCA acum (%)	4,2	3,9	3,6	3,4	4,2	4,1	4,3	4,4	3,9	3,7
Taxa Over - SELIC Média (%)	7,30	6,70	6,50	6,34	6,50	6,46	6,44	6,75	6,53	
Taxa de Câmbio Média (R\$ / US\$)	3,29	3,30	3,27	3,35	3,59	3,65	3,64	3,51	3,67	
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	52,2	68,2	65,0	68,3	74,7	74,2	74,4	71,6	-	69,4
Massa Salarial Nominal (%)	6,1	6,3	5,9	5,1	4,2	3,1	3,0	6,5	-	

Fonte: Banco Central (Expectativas de Mercado de 30/11/2018), FMI (World Economic Outlook), Ministério do Planejamento e IFI (RAF de novembro de 2018). * A estimativa da IFI para a massa salarial nominal considera toda a população ocupada, não apenas a parcela com carteira de trabalho.

Entre as duas últimas avaliações, a redução da projeção de receita primária foi de R\$ 3,5 bilhões, ou 0,2% (Tabela 3). O recuo foi puxado pelo Imposto sobre a Importação (II), pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e pelas receitas com concessões e permissões. Nos dois primeiros casos, a revisão se deve à incorporação de dados recentes de execução no ano, que vieram abaixo do esperado. No caso das concessões e permissões, a variação é em função da postergação, para 2019, da receita de outorga da usina hidrelétrica de Porto Primavera, associada à privatização da Companhia Energética de São Paulo (CESP), e da inclusão de receita de bonificação pela outorga da Companhia Energética do Piauí (CEPISA).

A projeção de déficit para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em 2018 se manteve em torno de R\$ 200 bilhões. Entre as avaliações de setembro e novembro, a arrecadação líquida esperada caiu R\$ 0,8 bilhão (ou 0,2%). Em relação à previsão original no Orçamento de 2018, o recuo já chega a R\$ 15,6 bilhões, ou 3,8%. A revisão para baixo nas receitas previdenciárias reflete basicamente o comportamento do mercado de trabalho, abaixo do esperado inicialmente, tendo a projeção do governo para o crescimento nominal da massa salarial passado de 6,1%, no Orçamento, para 3,0% na reavaliação do quinto bimestre. O recuo nas receitas na avaliação de novembro foi compensado pela queda na previsão da despesa com benefícios previdenciários, de R\$ 1,5 bilhão (ou 0,3%). Com isso, a projeção do governo para o déficit do RGPS em 2018 caiu de R\$ 202,4 bilhões, na avaliação do quarto bimestre, para R\$ 201,7 bilhões, na última avaliação.

⁵ Vide RAF 19, disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/545483/RAF19_AGO2018.pdf.

TABELA 6. VARIAÇÕES NAS PROJEÇÕES OFICIAIS DE RECEITAS PRIMÁRIAS (R\$ MILHÕES)

Receita	Avaliação		Variação	
	4º Bimestre	5º Bimestre	Valor	%
Total	1.485.986	1.482.472	-3.514	-0,2
Imposto sobre a Importação	43.534	41.818	-1.716	-3,9
Imposto sobre Produtos Industrializados	57.767	56.206	-1.561	-2,7
Imposto sobre a Renda	354.284	355.832	1.548	0,4
Imposto sobre Operações Financeiras	36.764	36.779	15	0,0
Cofins - Contribuição Seguridade Social	250.375	250.477	102	0,0
Contribuição para o Pis/Pasep	66.323	66.182	-141	-0,2
CSLL - Contribuição Social sobre Lucro Líquido	77.308	77.318	10	0,0
Cide - Combustíveis	3.964	3.934	-30	-0,8
Outras receitas administradas	14.760	15.110	350	2,4
Arrecadação Líquida para o RGPS	390.549	389.761	-788	-0,2
Concessões e permissões	23.191	21.948	-1.243	-5,4
Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor	13.915	13.902	-13	-0,1
Contribuição do Salário Educação	20.728	21.435	707	3,4
Exploração de recursos naturais	60.362	59.464	-898	-1,5
Outras receitas não administradas	72.162	72.306	144	0,2

Fonte: Ministério do Planejamento.

A projeção do governo para as despesas primárias caiu R\$ 4,5 bilhões (ou 0,3%), dos quais R\$ 2,2 bilhões se referem a gastos obrigatórios e R\$ 2,3 bilhões a despesas com controle de fluxo (Tabela 7). No caso das despesas obrigatórias, a variação decorre principalmente da redução em benefícios previdenciários, em razão da execução abaixo do esperado no decorrer do exercício, e da redução em pessoal e encargos sociais, neste caso em função, dentre outros fatores, das vedações ao aumento de despesas em período eleitoral impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela legislação eleitoral. As despesas com controle de fluxo, por sua vez, recuaram em virtude da necessidade de contingenciamento identificada no relatório bimestral do Executivo, conforme comentado anteriormente.

Mesmo após a redução efetuada na última avaliação, as projeções do governo para as despesas obrigatórias se mostram conservadoras, especialmente quando se consideram os dados realizados ao longo do exercício. Esse assunto será melhor explorado no próximo tópico.

TABELA 7. VARIAÇÕES NAS PROJEÇÕES OFICIAIS DE DESPESAS PRIMÁRIAS (R\$ MILHÕES)

Despesa	Avaliação		Variação	
	4º Bimestre	5º Bimestre	Valor	%
Total	1.389.039	1.384.568	-4.471	-0,3
Benefícios da Previdência	592.940	591.453	-1.487	-0,3
Pessoal e Encargos Sociais	300.660	299.908	-752	-0,3
Abono e Seguro Desemprego	55.573	56.071	498	0,9
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	56.307	56.340	33	0,1
Créditos Extraordinários	12.168	12.093	-75	-0,6
Desoneração MP 540, 563 e 582	13.354	13.552	198	1,5
Fundef / Fundeb - Complementação	13.815	13.815	0	0,0
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU	14.855	14.733	-122	-0,8
Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	14.562	14.305	-257	-1,8
Subsídios, Subvenções e Proagro	19.210	19.243	33	0,2
Outras despesas obrigatórias	18.865	18.646	-219	-1,2
Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo	276.730	274.409	-2.321	-0,8

Fonte: Ministério do Planejamento.

3.1 Orçamento de 2018: Valores previstos *versus* execução no ano

Os dados de execução sugerem projeções oficiais de despesas acima do esperado, mesmo considerando a redução do último relatório⁶. Embora o relatório bimestral do Executivo forneça informações relevantes sobre o comportamento esperado de diversos itens que compoem as receitas e despesas primárias da União, as projeções para os grandes agregados e, portanto, para o déficit primário do exercício, são pouco críveis no momento. Em particular, os dados mais recentes de execução mostram projeções oficiais de despesas acima do que seria esperado, tendo inclusive sido indicada a necessidade de contingenciamento de despesas discricionárias no último relatório. Uma das formas de enxergar isso é por meio da comparação dos valores de execução no ano com os valores previstos inicialmente, cotejando-os, ainda, com o comportamento das projeções oficiais ao longo do exercício.

A reavaliação do quinto bimestre incorpora dados realizados de receitas e despesas dos dez primeiros meses do ano. O comportamento da execução, notadamente após percorrida boa parte do exercício, é um dos parâmetros para revisão das projeções anuais. A arrecadação, até outubro, ficou 2,9% (ou R\$ 34,6 bilhões) acima do esperado em fevereiro (primeira avaliação após publicação do Orçamento). A projeção para o ano, nesse período, acompanhou esse desempenho e também cresceu, embora em patamar mais baixo, 1,5% (ou R\$ 25,1 bilhões). A execução das despesas, por seu turno, ficou 3,2% (ou R\$ 35,7 bilhões) abaixo do que se previa em fevereiro. Ainda assim, a projeção do governo para o ano, no período, cresceu 1,3% (ou R\$ 13,0 bilhões).

Vale reforçar que o desempenho das receitas e despesas, ao longo do exercício, é apenas um dos fatores que condicionam a revisão das projeções do Executivo. Revisões nas projeções para os parâmetros macroeconômicos e alterações legislativas, por exemplo, podem ter papel relevante na reavaliação dos diversos itens que compõem as receitas e despesas primárias da União.

O desempenho melhor do que esperado da receita nos dez primeiros meses do ano foi parcialmente compensado pela frustração de receitas previdenciárias. As receitas administradas, até outubro, ficaram R\$ 17,0 bilhões (ou 2,3%) acima do previsto em fevereiro para o período, com destaque para IR, II e IPI. As contribuições sociais CSLL e Cofins também tiveram bom desempenho em relação ao previsto, mas é necessário lembrar que parte da diferença nesses tributos, assim como no IR, se deve à mera reclassificação contábil da Receita Federal e não representa ganho arrecadatário efetivo⁷. As receitas não administradas também ficaram bem acima do previsto (R\$ 28,2 bilhões, ou 21,3%) e a projeção para o ano, embora em menor medida, tem acompanhado esse desempenho (cresceu R\$ 12,6 bilhões, ou 7,1%, no período). Isso se explica, como já comentamos, pelo bom desempenho das receitas de concessões e permissões e com exploração de recursos naturais. Com a arrecadação líquida do RGPS ocorre o inverso. A arrecadação até aqui foi inferior ao previsto (R\$ 10,6 bilhões ou 3,3%) e a projeção para o ano tem sido significativamente reduzida, tendo em vista a piora das perspectivas para o mercado de trabalho. Como observado no tópico anterior, em relação à previsão original no Orçamento de 2018, o recuo já chega a R\$ 15,6 bilhões, ou 3,8%.

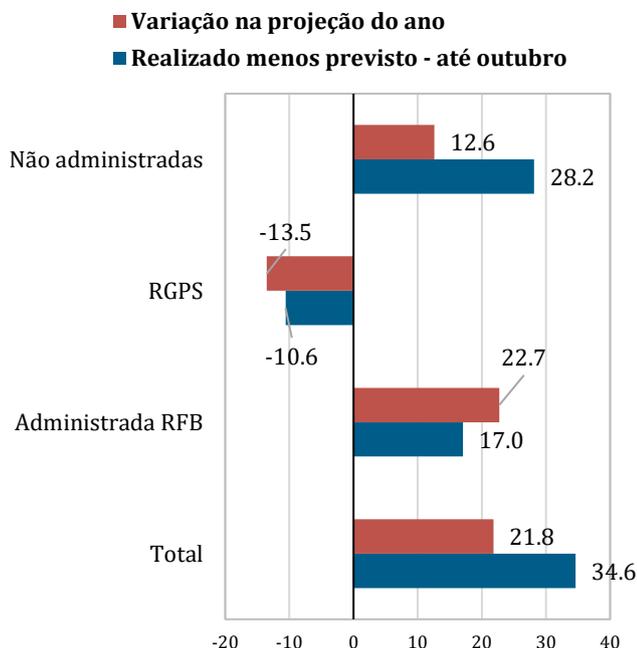
Os gráficos a seguir detalham esses valores. As barras azuis representam a diferença entre o valor realizado até outubro e o valor inicialmente previsto pelo governo em fevereiro. Valores positivos, portanto, mostram um desempenho melhor

⁶ No valor de R\$ 2,2 bilhões, conforme comentamos no tópico anterior.

⁷ Segundo o Relatório do Resultado do Tesouro Nacional de maio de 2018, naquele mês a RFB reclassificou estoques de parcelamentos especiais não classificados em novembro de 2017. A reclassificação contábil totalizou R\$ 7,0 bilhões, impactando principalmente Cofins, Imposto de Renda, e PIS/Pasep. Até maio de 2018, esses recolhimentos eram contabilizados como “demais receitas administradas”. Na comparação entre valores previstos e realizados até agosto, assim como em alguns tributos a reclassificação resulta em excesso de arrecadação, no caso das “demais receitas administradas”, o resultado da reclassificação é uma forte frustração.

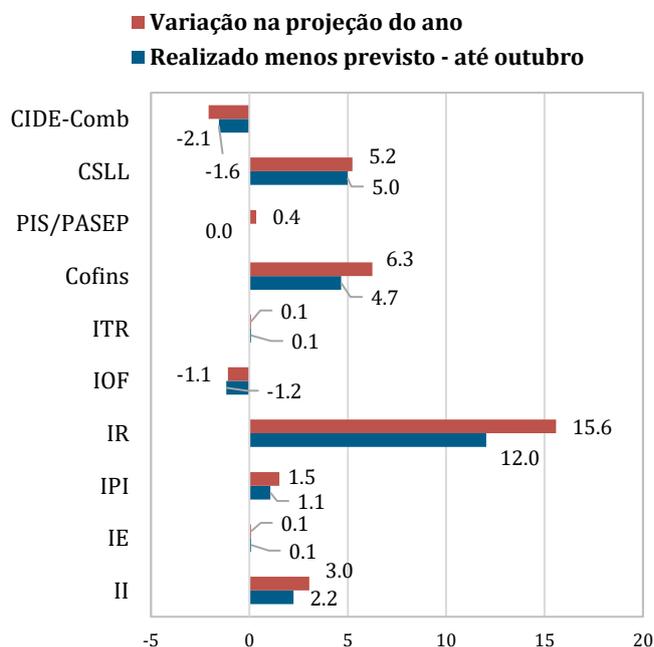
do que esperado. As barras vermelhas mostram a variação nas projeções para o ano. Valores positivos evidenciam um aumento na projeção após a avaliação do quinto bimestre.

GRÁFICO 14. RECEITA TOTAL - JAN-OUT/2018
(R\$ BILHÕES)



Fonte: Decreto 9.276/2018 e atualizações.

GRÁFICO 15. RECEITAS ADMINISTRADAS RFB - DIFERENÇA
VALORES REALIZADOS X PREVISTOS - JAN-OUT/2018 (R\$
BILHÕES)



Conforme comentamos, em relação às despesas, a execução até outubro ficou bem abaixo do previsto em fevereiro, mas a projeção para o ano continua crescendo. No total, a diferença é de R\$ 35,7 bilhões, ou 3,2%. O desempenho abaixo do esperado foi observado na maioria dos itens que compõem as despesas da União (Gráfico 16). A projeção para o ano, paradoxalmente, cresceu R\$ 13,0 bilhões, ou 0,9%, no período.

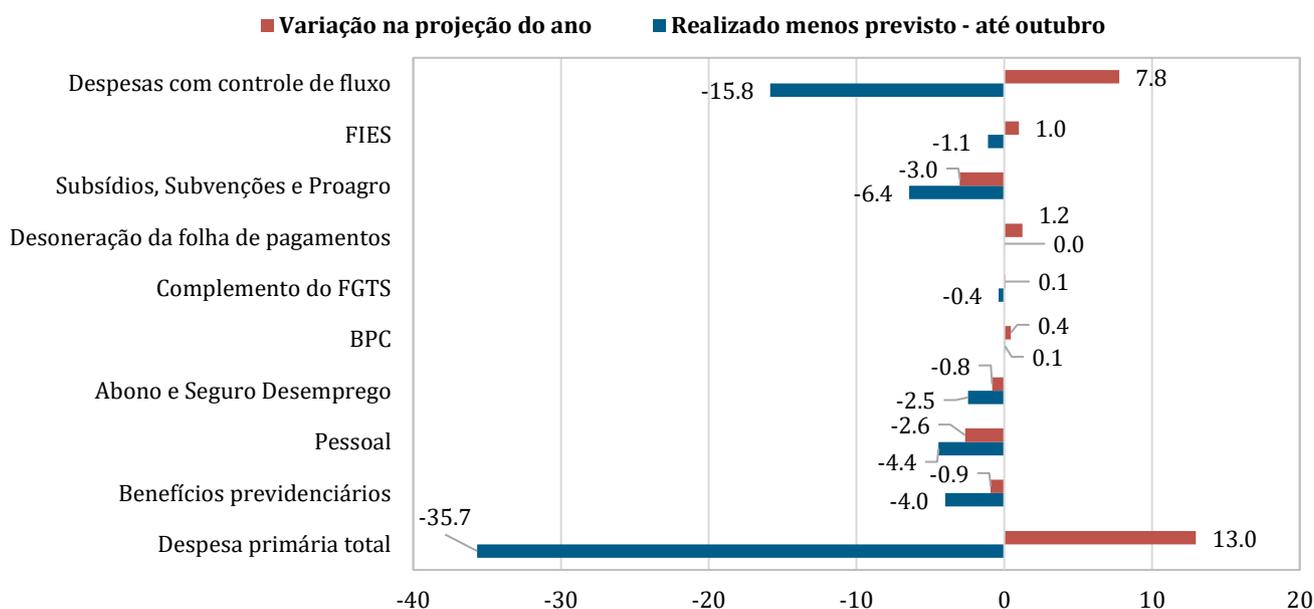
A maior diferença entre valores realizados e previstos está nas chamadas despesas com controle de fluxo. Esse grupo agrega uma pequena parcela das despesas obrigatórias, como benefícios a servidores públicos e ações específicas em saúde e educação, e a totalidade das despesas discricionárias. Até outubro, essas despesas, no que tange apenas ao Executivo, ficaram R\$ 15,8 bilhões abaixo do que havia sido projetado em fevereiro, um desvio de 7,1%. Mesmo com esse patamar de execução, a projeção do governo para as despesas com controle de fluxo cresceu no período (R\$ 266,6 bilhões em fevereiro contra R\$ 274,4 bilhões em novembro). Os desvios entre execução e projeção nas despesas com controle de fluxo estão ligados ao chamado “empoçamento” de despesas, sobre o qual comentamos mais à frente.

As demais despesas, todas obrigatórias, também tiveram desempenho abaixo do esperado nos dois primeiros quadrimestres (R\$ 19,8 bilhões, ou 2,2%), com destaque para as despesas com pessoal, benefícios previdenciários, abono e seguro desemprego, e subsídios e subvenções. Os dois últimos relatórios bimestrais do governo promoveram ajustes importantes nas projeções de despesas obrigatórias, muito em função dos dados realizados no exercício. Ainda assim, desde fevereiro, a projeção do governo para o gasto obrigatório cresceu R\$ 5,2 bilhões, ou 0,5%.

As projeções com subsídios e subvenções, em especial, parecem ainda muito elevadas. A projeção com subsídios e subvenções foi reduzida em 13,5% entre fevereiro e novembro deste ano (de R\$ 22,3 bilhões para R\$ 19,2 bilhões). No entanto, os dados mais recentes de execução sugerem que a despesa ao fim do exercício ficará bem aquém dessa previsão. A execução até outubro ficou R\$ 6,4 bilhões inferior ao previsto em fevereiro para o período (desvio de 32,6%). A comparação com dados realizados de 2017 também parece não sustentar as projeções atuais do governo. No ano passado, a despesa ficou em R\$ 18,7 bilhões, abaixo do valor atualmente projetado para 2018, e, nos dez primeiros meses deste ano, o recuo real em relação a igual período de 2017 é de 25,9% (até outubro, o gasto está em R\$ 13,3 bilhões, contra R\$ 18,0 bilhões em igual período do ano passado).

O último relatório de avaliação do governo chama a atenção para o impacto da Lei 13.729, de novembro de 2018, que trata da concessão de desconto para liquidação de operações de crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Esse impacto, segundo o relatório, foi ampliado em R\$ 600 milhões em novembro por conta de alterações ocorridas na tramitação da proposição. Ainda assim, a projeção oficial não parece elevada, sendo importante considerar que boa parte dos gastos com subsídios e subvenções do ano já foi absorvida, pois historicamente estes se concentram nos meses de janeiro e julho.

Gráfico 16. Despesas primárias - Diferença valores realizados x previstos - Jan-Out/2018 (R\$ Bilhões)



3.2 Orçamento de 2018: Projeções do 3º quadrimestre versus realizado em anos anteriores

O tópico anterior analisou as projeções do governo a partir da comparação com os valores realizados até agosto, o que pode ajudar a medir até que ponto as projeções para o ano se ajustaram à execução financeira. Neste tópico, em complemento, comparamos as projeções para o último bimestre do ano com os dados realizados no mesmo período de 2017.

Também nesse caso, a comparação sugere que as projeções do governo para as despesas primárias estão elevadas, superestimando o déficit do exercício. Se a execução das despesas primárias esperada pelo governo em novembro e dezembro de 2018 se confirmar, o crescimento, apenas nesse período, será de R\$ 33,5 bilhões, ou 12,7%, frente a 2017 (Tabela 8). A execução, para o último bimestre do ano, seria a maior da série histórica do Tesouro, com início em 1997, apenas excluindo, para dezembro de 2015, o impacto do pagamento dos passivos das chamadas “pedaladas fiscais”.

Para alguns itens de gasto, como benefícios previdenciários e Benefício de Prestação Continuada (BPC), o desempenho esperado para o último quadrimestre não é tão distante do observado em outros anos. Nesses casos, seria difícil tirar alguma conclusão com base apenas nesse tipo de comparação. Para outras despesas, contudo, a previsão para o fim do exercício sugere que os valores podem, de fato, estar superestimados.

No caso dos subsídios e subvenções, a despesa esperada no último bimestre é mais de oito vezes a observada no mesmo período de 2017. Apontamos, no tópico anterior, que a projeção do governo para essas despesas já tem sido ajustada, em alguma medida, em função da baixa execução até outubro deste ano. Ainda assim, pela projeção atual, o gasto no restante do ano teria que ser de R\$ 5,9 bilhões, muito distante do que tem sido observado historicamente no período (em 2016 e 2017, por exemplo, o gasto foi inferior a R\$ 1,0 bilhão nos meses finais do ano). Vale lembrar, mais uma vez, que as despesas com subsídios se concentram nos meses de janeiro e julho e, portanto, boa parte do gasto do ano já foi realizada.

A previsão de gasto com créditos extraordinários no último bimestre também é muito superior à verificada em 2017 (R\$ 9,9 bilhões, em 2018, contra R\$ 0,2 bilhão, em 2017). Neste caso, a diferença se explica basicamente pelos créditos abertos em 2018 em razão da intervenção federal no Rio de Janeiro (MP 825/2018) e da criação da subvenção à comercialização do óleo diesel (MP 839/2018). Juntos, os créditos geraram gastos de R\$ 10,7 bilhões (R\$ 1,2 bilhão com a intervenção e R\$ 9,5 bilhões com a subvenção), parcialmente compensados pelo cancelamento de R\$ 3,5 bilhões em despesas primárias. Até o início de dezembro, contudo, foram pagos apenas R\$ 57,0 milhões (ou 5% da dotação) e R\$ 4,0 bilhões (ou 42%) dos gastos previstos com a intervenção federal e com a subvenção, respectivamente. É provável, portanto, que, também nessas rubricas, a despesa no ano seja inferior ao previsto atualmente.

Quanto às receitas primárias, a comparação mostra a arrecadação esperada bem inferior à observada no último bimestre de 2017, mas a diferença é concentrada em receitas que tiveram desempenho positivo atípico no fim do ano passado. No total, espera-se uma queda de R\$ 25,9 bilhões (ou 9,0%) em relação ao ano anterior, influenciada basicamente pelas receitas não administradas, com arrecadação esperada R\$ 23,4 bilhões (ou 45,1%) inferior à de 2017. Nesse caso, porém, deve-se ressaltar que os dois últimos meses de 2017 foram impactados pelo recolhimento de receitas atípicas provenientes do leilão de usinas hidroelétricas, do bônus de assinatura de concessões de petróleo e do aditivo contratual em concessões de aeroportos, que somadas chegaram a R\$ 26,6 bilhões. Desconsiderado o efeito da arrecadação atípica de 2017, que não deve ter paralelo em 2018, a receita não administrada esperada para o fim deste ano se aproxima da observada em 2017.

TABELA 8. EXECUÇÃO NO ÚLTIMO BIMESTRE DO ANO – PROJEÇÕES DE 2018 VERSUS REALIZADO EM ANOS ANTERIORES (R\$ BILHÕES, VALORES DE 2016 E 2017 A PREÇOS DE OUT/2018)

Discriminação	2016	2017	2018	Variação 2018/2017		
				Valor	%	
Receita total	245,2	288,9	263,0	-	25,9	-9,0%
Administrada	141,1	154,2	150,6	-	3,6	-2,3%
Arrecadação líquida do RGPS	80,6	82,9	84,0		1,1	1,3%
Não administradas	23,5	51,8	28,4	-	23,4	-45,1%
Despesa total	288,2	263,3	296,8		33,5	12,7%
Despesas obrigatórias	213,8	201,0	228,4		27,4	13,6%
Benefícios da Previdência	108,3	111,3	117,4		6,1	5,5%
Pessoal e Encargos Sociais	60,4	57,4	60,5		3,1	5,4%
Abono e Seguro Desemprego	8,7	8,6	10,7		2,1	24,5%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	8,8	9,3	9,7		0,4	4,2%
Créditos Extraordinários	0,9	0,2	9,9		9,8	6168,9%
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	2,2	1,6	1,8		0,2	11,7%
Fundeb - Complementação	3,1	1,8	1,9		0,1	4,4%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU	1,2	1,2	4,5		3,3	278,4%
Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	9,5	0,3	0,8		0,5	138,6%
Subsídios, Subvenções e Proagro	0,6	0,7	5,9		5,2	733,5%
Outras despesas obrigatórias	10,1	8,7	5,3	-	3,3	-38,4%
Despesas com controle de fluxo do Executivo	74,5	62,3	68,4		6,1	9,8%

Fonte: Ministério do Planejamento e Tesouro Nacional.

3.3 Empoçamento: execução abaixo do limite financeiro

Parte dos desvios da execução em relação ao projetado pode ser explicada pelo que o Tesouro tem chamado de “empocamento”⁸. No RAF de novembro, fizemos uma análise detalhada do empoçamento e de como ele afeta as projeções de despesas para o exercício⁹. Em resumo, o empoçamento é a diferença entre o limite de pagamento e a despesa efetivamente realizada em determinado período por determinado órgão. Ou seja, representa um montante incluído nas projeções do governo (de despesa e, portanto, de déficit primário), mas que pode não ser efetivamente gasto até o fim do ano, reduzindo assim o déficit primário do exercício. O empoçamento recai somente sobre a parcela do gasto dita “com controle de fluxo”, cerca de 20% do total, a qual se submete à programação financeira do Tesouro Nacional. Para a parcela que não se sujeita à programação financeira, não há limites financeiros fixados ao longo do exercício e, portanto, não há que falar em empoçamento.

Segundo o Tesouro Nacional, até outubro, o empoçamento estava em R\$ 13,0 bilhões, podendo chegar a cerca de R\$ 15 bilhões ao fim do exercício. Para o Tesouro Nacional, uma das razões para que isso esteja ocorrendo seria o volume expressivo de despesas obrigatórias com controle de fluxo, cujo pagamento depende de verificação de uma série de condições. A utilização (ou não) dos limites de pagamento pelos diversos órgãos da administração pública não dependeria da gestão financeira do Tesouro. Os órgãos mais afetados têm sido os Ministérios da Saúde e da Defesa. A Saúde é duplamente atingida, pois o empoçamento também é expressivo entre as emendas parlamentares, as quais são fortemente concentradas nessa área.

⁸ Sobre o empoçamento, ver a apresentação e o sumário executivo dos dois últimos Resultados do Tesouro Nacional. Disponíveis em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>.

⁹ Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/549985/RAF22_NOV2018_Orcamento.pdf.

3.4 Teto de gastos primários

O contingenciamento provavelmente ampliou a folga em relação ao teto de gastos de 2018 para R\$ 4,1 bilhões (Tabela 9). No relatório do quinto bimestre, havia sido identificada uma folga de R\$ 1,7 bilhão em relação ao teto de gastos (EC 95/2016). O Decreto 9.590/2018, posterior ao relatório, reduziu a projeção de despesas discricionárias em R\$ 2,3 bilhões, o que provavelmente ocorreu em despesas sujeitas ao teto, dado que, nesse grupo, o rol de despesas não sujeitas ao teto é bastante limitado (basicamente capitalização de empresas estatais ou destinadas às eleições). Portanto, é razoável supor que a redução de R\$ 2,3 bilhões ampliou a folga de R\$ 1,7 bilhão que havia em relação ao teto de gastos do exercício, segundo o relatório do quinto bimestre.

TABELA 9. TETO DE GASTOS PRIMÁRIOS EM 2018 (R\$ BILHÕES)

Discriminação	LOA	Governo							IFI
		Fev	Mar	Mai	Jul	Set (Dec 9.515)	Nov (Relatório)	Nov (Dec 9.590)*	Nov
Total de despesas primárias	1.617,6	1.615,5	1.620,4	1.623,4	1.641,2	1.645,0	1.643,8	1.641,5	1.607,4
Despesas não sujeitas ao teto	269,7	270,5	273,9	275,9	293,3	297,1	297,7	297,7	288,6
Despesas sujeitas ao Teto	1.347,9	1.345,0	1.347,4	1.347,4	1.347,9	1.347,9	1.346,1	1.343,8	1.318,9
Teto de gastos	1.347,9	1.347,9	1.347,9	1.347,9	1.347,9	1.347,9	1.347,9	1.347,9	1.347,9
Folga (+) / Excesso (-)	0,0	2,9	0,4	0,5	-	-	1,7	4,1	29,0

Fonte: Ministério do Planejamento.

* Assumimos, por hipótese, que a redução de R\$ 2,36 bi no total das despesas em relação à avaliação bimestral se dará em despesas discricionárias sujeitas ao teto. Se a redução ocorrer em despesas não sujeitas ao teto, a folga de R\$ 4,1 bilhões se reduz.

As projeções da IFI apontam para uma folga em relação ao teto da ordem de R\$ 29,0 bilhões. O espaço fiscal é bem superior ao projetado pelo governo, o que se explica, basicamente, pelo lado da despesa. No tópico seguinte, analisamos as principais diferenças entre as projeções mais recentes da IFI para os agregados fiscais e as projeções oficiais do governo.

3.5 Projeções da IFI

Nossa projeção de déficit primário do governo central para 2018 é de R\$ 137,5 bilhões (ou 2% do PIB), conforme revisão de cenário apresentada no RAF de novembro. Essa projeção é R\$ 21,5 bilhões inferior à previsão do governo (R\$ 159,0 bilhões), que se iguala à meta fiscal¹⁰. A diferença é explicada basicamente pelo lado das despesas, que ficarão, na nossa perspectiva, cerca de R\$ 25,0 bilhões abaixo da projeção oficial (Tabela 10). Essa diferença decorre da incorporação do empoçamento nas nossas projeções de despesas com controle de fluxo e de valores mais modestos para subsídios e subvenções e créditos extraordinários (incluídos, na Tabela 7, entre as “demais” despesas obrigatórias).

TABELA 10. COMPOSIÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO – LOA X PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA X IFI (R\$ BILHÕES E % PIB)

Discriminação	2018								IFI menos Decreto 9.590/18	
	LOA		Decreto 9.515/18		Decreto 9.590/18		IFI (RAF 22)		Valores	Diferença %
	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB		
I. RECEITA TOTAL	1.462,1	21,0	1.486,0	21,6	1.482,5	21,6	1.476,3	21,1	-6,2	-0,4
I.1 - Receita Administrada pela RFB	890,3	12,8	905,1	13,2	903,7	13,2	894,6	12,8	-9,1	-1,0
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	405,3	5,8	390,5	5,7	389,8	5,7	393,3	2,7	3,5	0,9
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	166,5	2,4	190,4	2,8	189,1	2,8	188,4	0,0	-0,6	-0,3
II. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	244,2	3,5	255,9	3,7	256,9	3,7	254,8	3,6	-2,1	-0,8
III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)	1.217,8	17,5	1.230,0	17,9	1.225,6	17,8	1.221,5	17,5	-4,1	-0,3
IV. DESPESA TOTAL	1.373,4	19,8	1.389,0	20,2	1.384,6	20,2	1.359,0	19,5	-25,5	-1,8
IV.1 Despesas Obrigatórias	1.091,4	15,7	1.098,2	16,0	1.096,2	16,0	1.085,8	15,6	-10,4	-0,9
Benefícios Previdenciários	596,3	8,6	592,9	8,6	591,5	8,6	589,2	8,4	-2,2	-0,4
Pessoal e Encargos Sociais	296,9	4,3	300,7	4,4	299,9	4,4	303,1	4,3	3,1	1,0
Abono e Seguro Desemprego	62,6	0,9	55,6	0,8	56,1	0,8	56,1	0,8	0,1	0,1
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	56,0	0,8	56,3	0,8	56,3	0,8	56,3	0,8	-0,1	-0,1
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	11,5	0,2	13,4	0,2	13,6	0,2	13,0	0,2	-0,5	-3,8
FUNDEB (Complem. União)	14,1	0,2	13,8	0,2	13,8	0,2	13,3	0,2	-0,5	-3,4
Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	14,6	0,2	14,6	0,2	14,3	0,2	14,3	0,2	-0,1	-0,4
Subsídios, Subvenções e Proagro	20,3	0,3	19,2	0,3	19,2	0,3	13,9	0,2	-5,4	-27,8
Demais	19,1	0,3	31,8	0,5	31,5	0,5	26,6	0,4	-4,9	-15,6
IV.2 Despesas com controle de fluxo (todos os Poderes)	282,0	4,1	291,6	4,2	289,1	4,2	273,3	3,9	-15,9	-5,5
V. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL	-155,5	-2,2	-159,0	-2,3	-159,0	-2,3	-137,5	-2,0	21,5	-13,5

Fonte: Ministério do Planejamento e IFI.

¹⁰ Para o setor público consolidado – que abrange, além do governo central, as empresas estatais federais e os governos regionais –, a IFI projeta um déficit primário de R\$ 128,9 bilhões, ante uma meta de R\$ 161,3 bilhões. Segundo o Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas do Poder Executivo relativo ao 2º Quadrimestre de 2018, a projeção oficial do governo para o setor público consolidado é um déficit de R\$ 158,0 bilhões. Contudo, o sumário executivo do Resultado do Tesouro Nacional relativo a outubro já indica que o déficit deve ficar bem aquém desse valor, podendo alcançar o patamar de R\$ 119,0 bilhões.