

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

4. ORÇAMENTO DE 2018: AVALIAÇÃO BIMESTRAL DE RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS

Com o encerramento do segundo bimestre, o Poder Executivo reavaliou suas projeções para 2018. A previsão de déficit primário no ano passou de R\$ 157,4 bilhões, em março, para R\$ 152,8 bilhões, em maio. O novo déficit é R\$ 6,2 bilhões inferior à meta do ano (R\$ 159,0 bilhões). Assim, pelo critério da meta de resultado primário, haveria espaço para ampliação de despesas. Entretanto, isso não será possível, dado que o total das despesas primárias já se encontra muito próximo ao teto de gastos para o exercício.

As projeções divulgadas no fim de maio ainda não levam em consideração as medidas tomadas pelo governo em resposta à greve dos caminhoneiros. As medidas repercutem tanto nas receitas quanto nas despesas da União e, portanto, afetarão o déficit esperado para o exercício.

Adiante detalhamos os principais pontos da reavaliação do segundo bimestre, bem como a repercussão das medidas tomadas recentemente no resultado do exercício.

De início, lembramos 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. 561). 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 a 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 consta de 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.

¹ Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.

Em 2018, já foram realizadas três avaliações. Uma extemporânea, em fevereiro, uma relativa ao primeiro bimestre, divulgada em março, e outra relativa ao segundo bimestre, divulgada em maio². As avaliações deram origem aos Decretos 9.276/2018, 9.323/2018 e 9.390/2018, respectivamente. Nas duas primeiras avaliações, as projeções de receitas e despesas foram alteradas marginalmente, sem impacto líquido relevante sobre o resultado primário esperado para 2018. 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.

Na avaliação do segundo bimestre, a expectativa de déficit para 2018 passou para R\$ 152,8 bilhões, R\$ 6,2 bilhões abaixo da meta, que é de R\$ 159,0 bilhões. A Tabela 13, no fim do tópico, traz de forma mais desagregada a evolução das projeções do Executivo e as projeções atuais da IFI (a Tabela 15, no fim do relatório, pormenoriza esses dados).

A melhora do déficit primário esperado para 2018 teve como principal fator o crescimento da projeção para as receitas. Da avaliação do primeiro bimestre para a seguinte, a receita prevista, já líquida de transferências a Estados e Municípios, avançou R\$ 6,1 bilhões (de R\$ 1.216,9 bilhões para R\$ 1.222,9 bilhões). O avanço ocorreu mesmo a despeito da revisão para baixo da expectativa de crescimento do PIB e de inflação (IPCA) para 2018. No caso do PIB, a projeção, que era de 3,0% em março, passou para 2,5% na avaliação de maio. Para a inflação, a expectativa passou de 3,6% para 3,4% entre as duas avaliações.

Conforme comentamos na seção de conjuntura macroeconômica, a revisão de cenário da IFI, em maio, manteve nossa projeção de crescimento do PIB para 2018 em 2,7%, mas com claro viés de baixa para a próxima revisão, dadas as sinalizações mais recentes vindas da atividade doméstica e do contexto econômico internacional, além da pressão negativa que a greve dos caminhoneiros deve exercer sobre a economia. A tabela abaixo lista as principais projeções macroeconômicas do governo, comparando-as, quando possível, com as da IFI, do Relatório Focus do Banco Central³ e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

TABELA 9. PROJEÇÕES PARA OS PRINCIPAIS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS EM 2018

Parâmetro	Governo				IFI	Mercado (Focus)	FMI
	LOA	Fev/18	Mar/18	Mai/18			
PIB real (%)	2,5	3,0	3,0	2,5	2,7	2,4	2,3
IPCA acum (%)	4,2	3,9	3,6	3,4	3,5	3,6	3,5
Taxa Over - SELIC Média (%)	7,3	6,7	6,5	6,3	6,5	6,5	-
Taxa de Câmbio Média (R\$ / US\$)	3,3	3,3	3,3	3,4	3,4	3,5	-
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	52,2	68,2	65,0	68,3	65,3	-	62,3
Massa Salarial Nominal (%)	6,1	6,3	5,9	5,1	6,4	-	-

Fonte: Banco Central, FMI, Ministério do Planejamento e IFI.

O crescimento da projeção de receitas em contexto de revisão para baixo do crescimento esperado do PIB e da inflação se explica basicamente por dois fatores. O primeiro está relacionado à expectativa de crescimento de receitas sensíveis à recente desvalorização do câmbio e ao aumento do preço internacional do petróleo. As projeções de arrecadação para 2018 com o imposto de importação e o imposto sobre produtos industrializados vinculado às importações cresceram, respectivamente, 6,1% e 4,9% em relação à avaliação anterior. A previsão de receita com exploração de recursos naturais, por sua vez, cresceu 4,2%.

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

³ Focus de 25/5/2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/readout.asp>.

O segundo fator se deve ao aumento das projeções de receitas não recorrentes derivadas de concessões e permissões (11,3%). Segundo o relatório do Executivo, a ampliação se deve ao resultado do leilão da 15ª Rodada de Concessões de Petróleo e da inclusão das receitas previstas na 5ª Rodada de Partilha do Pré-Sal.

O crescimento da previsão de arrecadação com concessões e permissões ocorreu mesmo com a retirada da receita esperada com a desestatização da Eletrobrás, que era de R\$ 12,2 bilhões. Conforme destacamos nos RAF de abril e maio, o Executivo já mantinha uma reserva orçamentária na despesa para cobrir eventual risco de frustração dessa receita. Na avaliação do segundo bimestre, o Executivo optou por retirar esses valores da sua estimativa para o ano.

A Tabela 10 traz as variações ocorridas na receita na reavaliação do segundo bimestre.

TABELA 10. VARIAÇÕES NAS PROJEÇÕES DE RECEITAS PRIMÁRIAS (R\$ MILHÕES)

Receita	Avaliação		Variação	
	1º Bimestre	2º Bimestre	Valor	%
Total	1.462.931	1.470.555	7.624	0,5
Imposto sobre a Importação	39.054	41.427	2.373	6,1
Imposto sobre Produtos Industrializados	56.270	57.305	1.035	1,8
Imposto sobre a Renda	346.265	346.634	369	0,1
Imposto sobre Operações Financeiras	36.636	36.726	90	0,2
Cofins - Contribuição Seguridade Social	249.371	248.247	-1.124	-0,5
Contribuição para o Pis/Pasep	66.467	66.192	-275	-0,4
CSLL - Contribuição Social sobre Lucro Líquido	74.377	74.237	-140	-0,2
Cide - Combustíveis	5.829	5.721	-108	-1,9
Outras receitas administradas	19.768	20.710	942	4,8
Arrecadação líquida para o RGPS	395.736	393.782	-1.954	-0,5
Concessões e permissões	20.376	22.683	2.307	11,3
Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor	13.854	13.912	58	0,4
Contribuição do Salário Educação	21.211	21.101	-110	-0,5
Exploração de recursos naturais	49.418	51.476	2.058	4,2
Outras receitas não administradas	68.300	70.402	2.103	3,1

Fonte: Ministério do Planejamento.

O crescimento da projeção das receitas primárias foi parcialmente compensado pela redução da projeção para a arrecadação líquida do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Entre as avaliações de março e maio, os valores foram revistos em R\$ 2,0 bilhões (-0,5%). Em relação à previsão original no Orçamento de 2018, o recuo já chega a R\$ 11,6 bilhões, ou 2,9%.

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 caído de 6,1%, no Orçamento, para 5,1% na reavaliação do segundo bimestre. A projeção da IFI para esta variável está em 6,4%, mas com viés de baixa para a próxima revisão de cenário, em função dos dados mais recentes do mercado de trabalho.

Com o recuo nas receitas e as despesas não tendo sido alteradas, a projeção do governo para o déficit do RGPS em 2018 se ampliou de R\$ 196,6 bilhões, na avaliação do primeiro bimestre, para R\$ 198,6 bilhões, na última avaliação.

Pelo lado das despesas primárias, a avaliação do segundo bimestre trouxe poucas alterações. No total, houve ligeiro crescimento, da ordem de R\$ 1,4 bilhão, ou 0,1% (Tabela 11). As novas projeções passaram a incorporar os gastos com a intervenção federal no Rio de Janeiro, de R\$ 1,2 bilhão (MP 825/2018). O impacto da intervenção foi parcialmente compensado com o cancelamento de outras despesas primárias, no valor de R\$ 200 milhões.

TABELA 11. VARIAÇÕES NAS PROJEÇÕES DE DESPESAS PRIMÁRIAS (R\$ MILHÕES)

Despesa	Avaliação		Variação	
	1º Bimestre	2º Bimestre	Valor	%
Total	1.374.296	1.375.719	1.423	0,1
Pessoal e Encargos Sociais	302.554	302.405	-149	0,0
Outras Desp. Obrigatórias	213.071	214.094	1.023	0,5
Complemento do FGTS	5.571	5.557	-14	-0,3
Créditos Extraordinários	1.388	2.588	1.200	86,5
Desoneração MP 540, 563 e 582	13.699	14.030	331	2,4
Fundef / Fundeb - Complementação	13.801	13.815	14	0,1
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU	14.888	14.863	-25	-0,2
Subsídios, Subvenções e Proagro	22.231	21.598	-633	-2,8
Transferência ANA - Receitas Uso Recursos Hídricos	293	264	-29	-9,9
Transferência Multas ANEEL	921	945	24	2,6
Concessão de Financiamento de FIES	5.221	5.377	156	3,0
Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo	266.298	266.847	549	0,2

Fonte: Ministério do Planejamento.

4.1 Teto de gastos primários

Conforme comentamos, na avaliação relativa ao segundo bimestre, a expectativa de déficit para 2018 está R\$ 6,2 bilhões abaixo da meta de resultado primário para 2018 (R\$ 159,0 bilhões). Essa margem, por si só, permitiria a ampliação das despesas sem que se comprometesse o cumprimento da meta de primário.

Ocorre que o nível das despesas primárias previstas pelo governo já está muito próximo do teto de gastos primários para o exercício, o que impede a utilização da margem gerada (Tabela 12). Como destaca o próprio relatório do governo, isso significa que eventuais surpresas positivas na arrecadação não significarão mais espaço para novas despesas, que passam a depender de algum cancelamento compensatório pelo lado do gasto.

Vale lembrar que despesas abertas por meio de créditos extraordinários, embora impactem o resultado primário do exercício, não se sujeitam ao teto de gastos. Se enquadram nesse grupo os gastos com a intervenção federal no Rio de Janeiro (MP 825/2018), bem como a subvenção econômica à comercialização de óleo diesel de uso rodoviário (MP 839), uma das medidas tomadas em função da recente greve dos caminhoneiros.

A título de comparação, as projeções da IFI para o teto de gastos em 2018, coerentes com a projeção de déficit primário de R\$ 141,8 bilhões, apontam um patamar de despesas ainda R\$ 15,0 bilhões abaixo do limite para o ano.

TABELA 12. TETO DE GASTOS PRIMÁRIOS EM 2018 (R\$ BILHÕES)

Discriminação	LOA	Avaliação			IFI
		Fevereiro	1º Bimestre	2º Bimestre	
Total de despesas primárias	1.617,9	1.615,8	1.620,7	1.623,4	1.595,5
Despesas não sujeitas ao teto	270,0	270,8	273,2	276,0	262,6
Despesas sujeitas ao Teto	1.347,9	1.345,0	1.347,4	1.347,4	1.332,9
Teto de gastos	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	15,0

Fonte: Ministério do Planejamento.

4.2 Orçamento de 2018: Valores previstos *versus* realizados

A reavaliação do segundo bimestre incorpora os dados de execução de receitas e despesas de todo o primeiro quadrimestre do ano. O comportamento da execução é um dos parâmetros para revisão das projeções anuais. A análise dos dados realizados até abril sugere que, de forma geral, as projeções do governo tanto para as receitas quanto para as despesas têm se mantido relativamente conservadoras nesse início de ano. No primeiro quadrimestre, a arrecadação foi 2,7% superior ao que se esperava em fevereiro (primeira avaliação após publicação do Orçamento). A projeção para o ano, contudo, foi ajustada em apenas 0,7% no período. A execução das despesas, por seu turno, ficou 4,8% abaixo do que se previa em fevereiro. Ainda assim, a projeção para o ano, no período, cresceu 0,3%.

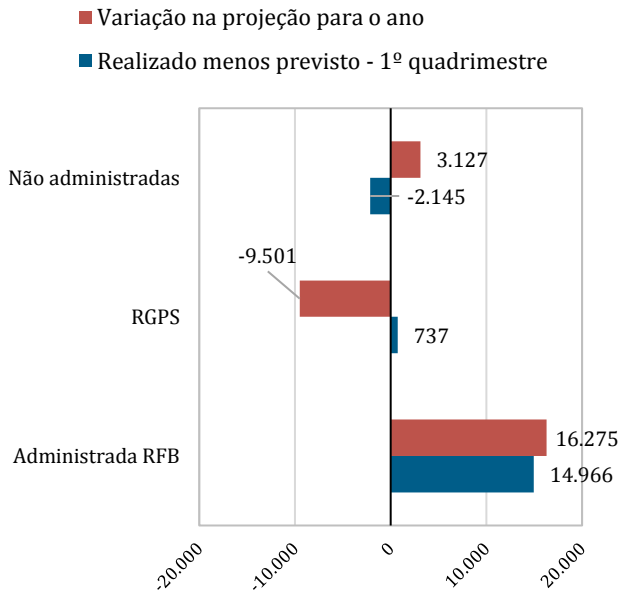
Vale reforçar que o desempenho das receitas e despesas, ao longo do exercício, é apenas um dos fatores que condicionam a revisão das projeções do Executivo. Revisões nas projeções para os parâmetros macroeconômicos e alterações legislativas, por exemplo, podem ter papel relevante na reavaliação dos diversos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

No primeiro quadrimestre, a arrecadação das receitas administradas pela RFB ficou acima do previsto em fevereiro (R\$ 15 bilhões, ou 4,74%), com destaque para o desempenho do Imposto sobre a Renda (IR) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. A arrecadação líquida do RGPS, por sua vez, ficou muito próxima da projeção inicial (R\$ 737 milhões acima, ou 0,6%). Já as receitas não administradas ficaram abaixo do previsto (R\$ 2,1 bilhões, ou 3,7%).

Os gráficos a seguir detalham esses valores. As barras azuis representam a diferença entre o valor realizado no primeiro quadrimestre e o valor inicialmente previsto pelo governo em fevereiro. As barras vermelhas mostram a variação nas projeções para o ano.

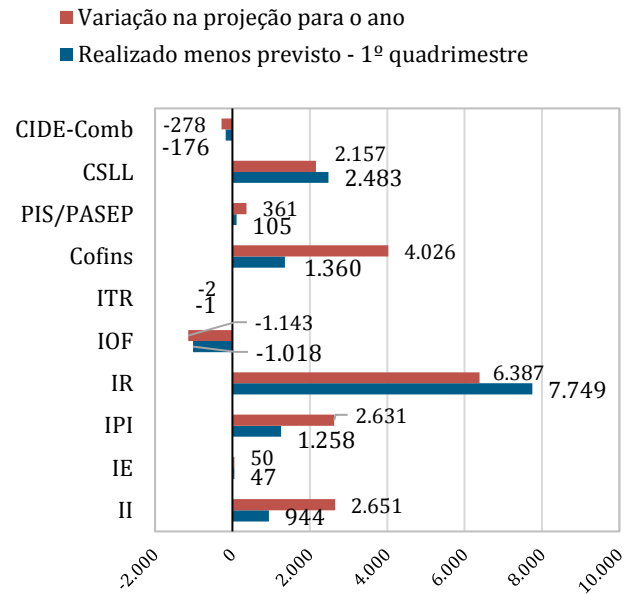
Nota-se que, para as receitas não administradas, apesar da arrecadação no primeiro quadrimestre ter ficado abaixo do inicialmente previsto, a projeção para o ano cresceu no período. Isso se explica, conforme já comentamos, pela forte expectativa quanto às receitas de concessões e permissões e com exploração de recursos naturais. Com a arrecadação líquida do RGPS ocorre o inverso. Embora a arrecadação até aqui seja superior ao previsto, a projeção para o ano tem sido significativamente reduzida, tendo em vista a piora das perspectivas para o mercado de trabalho.

**Gráfico 17. Receita total
(R\$ milhões)**



Fonte: Decreto 9.276/2018 e atualizações. Elaboração: IFI.

**Gráfico 18. Receitas administradas RFB
(R\$ milhões)**



Quanto às despesas, a execução no primeiro quadrimestre ficou bem abaixo do previsto em fevereiro (R\$ 21,8 bilhões, ou 4,8%). O desempenho abaixo do esperado foi observado em quase todos os itens que compõem as despesas da União (Gráfico 19). A projeção para o ano, por outro lado, cresceu R\$ 4,1 bilhões, ou 0,3%, 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. No primeiro quadrimestre, essas despesas ficaram R\$ 12,7 bilhões abaixo do que havia sido projetado em fevereiro, um desvio de 14,9%. Mesmo de posse dos dados de execução até abril, a projeção do governo para as despesas com controle de fluxo se manteve praticamente estável (R\$ 266,6 bilhões em fevereiro contra R\$ 266,8 bilhões em maio).

As demais despesas, todas obrigatórias, também tiveram desempenho abaixo do esperado no primeiro quadrimestre (R\$ 9,2 bilhões, ou 2,5%), com destaque para as despesas com pessoal, abono e seguro desemprego e subsídios e subvenções. Em nenhum dos casos, a projeção para o ano acompanhou o desempenho da execução nos primeiros quatro meses do ano.

As execução das despesas com abono e seguro desemprego em 2018 tem sido inferior não somente ao previsto no início do ano, mas também em relação à execução no primeiro quadrimestre de 2017 (recoo de 8,1%, em termos reais). Ainda assim, a projeção para essas despesas em 2018 representa um crescimento de 4,3% frente ao ano passado.

A projeção com subsídios e subvenções foi reduzida em 2,9% entre fevereiro e maio deste ano (de R\$ 22,3 bilhões para 21,6 bilhões). No entanto, os dados mais recentes de execução sugerem que a despesa ao fim do exercício ficará aquém dessa previsão. A execução no primeiro quadrimestre foi R\$ 1,7 bilhão inferior ao previsto em fevereiro para o período (desvio de 20,1%). 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, bem abaixo do valor projetado para 2018, e, no primeiro

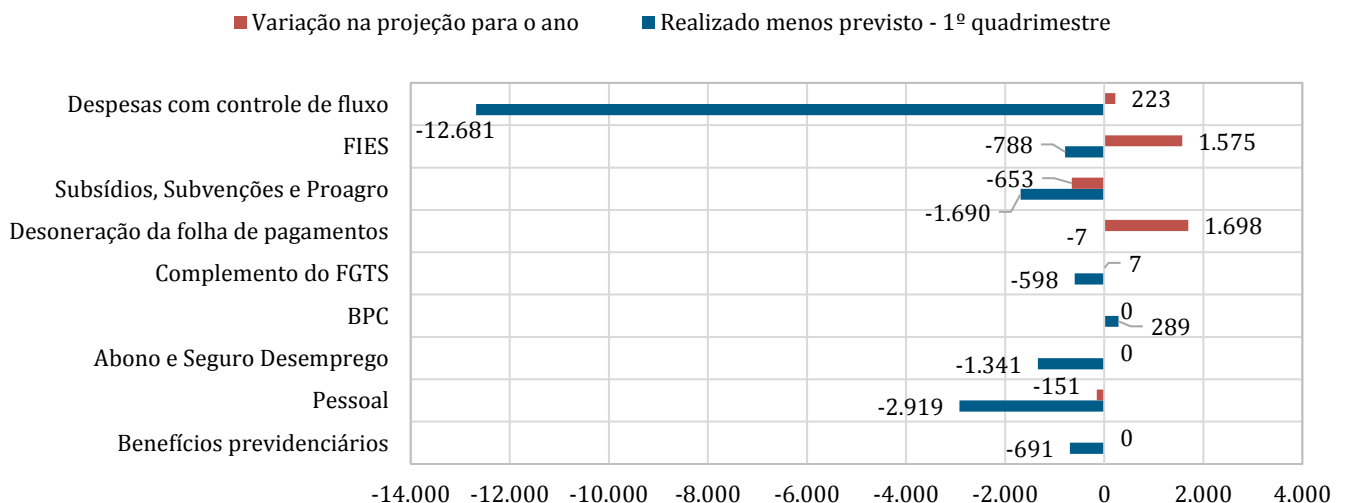
quadrimestre deste ano, o recuo real em relação a igual período de 2017 é de 29,5%. É importante lembrar que boa parte do impacto do ano já foi absorvido, dado que essas despesas se concentram nos meses de janeiro e julho.

Esses valores ainda não consideram o impacto da subvenção econômica à comercialização de óleo diesel de uso rodoviário (MP 839), recentemente criada em decorrência da greve dos caminhoneiros.

Também no caso das despesas, haveriam justificativas para o aumento esperado da despesa mesmo diante do desempenho no primeiro quadrimestre. Contudo, para itens específicos, a comparação entre valores projetados e executados, bem como entre valores de execução de 2017 e 2018, sugerem alguma margem de ajuste em avaliações subsequentes.

A comparação entre valores realizados e previstos para um mesmo período é uma possível medida de prudência na elaboração das projeções oficiais do governo. Em 2017, a IFI desenvolveu o Indicador de Prudência Orçamentária (IPRO), um índice que tenta mensurar o grau de prudência na condução das estimativas de receitas e despesas primárias. O trabalho foi divulgado no RAF de abril de 2017⁴, onde consta a metodologia de apuração do indicador e os resultados para o período de 2001 a 2016. Em grande parte desse período, o IPRO mostrou que as projeções do governo foram feitas de forma pouco prudente ou conservadora. Uma atualização do indicador, com dados de 2017, deve ser publicada em breve.

Gráfico 19. Despesas primárias (R\$ milhões)



Fonte: Decreto 9.276/2018 e atualizações. Elaboração: IFI.

⁴ Disponível em: <https://bit.ly/2JLNsyk>.

4.3 Projeções da IFI

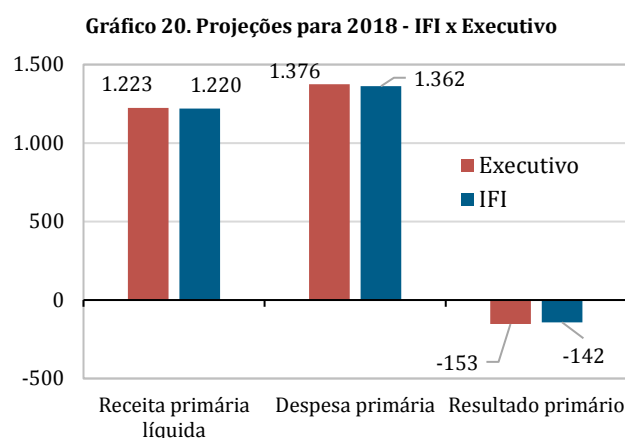
O tópico anterior focou na comparação entre valores previstos e realizados para o primeiro bimestre e possíveis implicações para as projeções anuais. Neste tópico, comparamos as projeções mais recentes do governo, elaboradas em maio, com as projeções da IFI, revisadas na edição passada do RAF (maio). As premissas utilizadas na revisão de cenário da IFI estão evidenciadas nas seções 1 e 4 daquele relatório.

A Tabela 13 traz de forma mais desagregada a evolução das projeções do Executivo e as projeções atuais da IFI (a Tabela 15, no fim do relatório, detalha ainda mais esses dados).

Para 2018, a IFI projeta um déficit primário de R\$ 141,8 bilhões, R\$ 11 bilhões inferior à previsão de maio do governo, que é de R\$ 152,8 bilhões (Gráfico 20). A diferença se explica em maior medida pelo lado da despesa, em especial pelas projeções para: despesas com controle de fluxo (-R\$ 6,2 bilhões, ou 2,2% inferior), benefícios previdenciários (-R\$ 4,0 bilhões, ou 0,7% inferior) e subsídios e subvenções (-R\$ 2,0 bilhões, ou 9,2% inferior).

No caso da despesa com subsídios e subvenções, como observado no tópico anterior, os dados já realizados, tanto em comparação com o projetado pelo governo em fevereiro quanto em relação à execução de 2017, sugerem que as projeções oficiais podem estar superestimadas.

Quanto às receitas primárias líquidas, nossas projeções indicam uma arrecadação ligeiramente inferior à projetada pelo governo (-R\$ 2,8 bilhões, ou 0,2% inferior). É importante notar que os valores da IFI possivelmente serão revistos na nossa próxima revisão de cenário, que, como visto, deverá incorporar as mudanças mais recentes no contexto macroeconômico.



Fonte: Ministério do Planejamento e IFI

TABELA 13. COMPOSIÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO – LOA X PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA X IFI (R\$ BILHÕES E % PIB)

Discriminação	2018										IFI - Decreto 9.390/18	
	LOA		Decreto 9.276/18		Decreto 9.323/18		Decreto 9.390/18		IFI		Valor	Dif. %
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB		
I. RECEITA TOTAL	1.462,1	21,0	1.460,7	21,0	1.462,9	21,1	1.470,6	21,2	1.461,8	21,0	-8,8	-0,6
I.1 - Receita Administrada pela RFB	890,3	12,8	880,9	12,7	894,0	12,9	897,2	12,9	891,3	12,8	-5,9	-0,7
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	405,3	5,8	403,3	5,8	395,7	5,7	393,8	5,7	398,4	5,7	4,6	1,2
I.3 - Receitas Não Adm. pela RFB	166,5	2,4	176,4	2,5	173,2	2,5	179,6	2,6	172,0	2,5	-7,5	-4,2
II. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	244,2	3,5	243,9	3,5	246,1	3,5	247,6	3,6	241,7	3,5	-6,0	-2,4
III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)	1.217,8	17,5	1.216,8	17,5	1.216,9	17,5	1.222,9	17,6	1.220,1	17,5	-2,8	-0,2
IV. DESPESA TOTAL	1.373,4	19,8	1.371,6	19,7	1.374,3	19,8	1.375,7	19,8	1.361,9	19,5	-13,8	-1,0
IV.1 Despesas Obrigatórias	1.091,4	15,7	1.090,1	15,7	1.093,1	15,7	1.094,0	15,7	1.086,4	15,6	-7,6	-0,7
Benefícios Previdenciários	596,3	8,6	592,4	8,5	592,4	8,5	592,4	8,5	588,4	8,4	-4,0	-0,7
Pessoal e Encargos Sociais	296,9	4,3	302,6	4,4	302,6	4,4	302,4	4,4	303,1	4,3	0,6	0,2
Abono e Seguro Desemprego	62,6	0,9	56,9	0,8	56,9	0,8	56,9	0,8	56,4	0,8	-0,5	-0,9
BPC	56,0	0,8	55,9	0,8	55,9	0,8	55,9	0,8	56,3	0,8	0,4	0,6
Compensação pela Desoner. da Folha	11,5	0,2	12,3	0,2	13,7	0,2	14,0	0,2	13,0	0,2	-1,0	-7,1

FUNDEB (Complem. União)	14,1	0,2	13,7	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	15,1	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	21,6	0,3	19,6	0,3	-2,0	-9,2
Demais	19,1	0,3	19,0	0,3	20,6	0,3	21,9	0,3	21,2	0,3	-0,7	-3,0
IV.2 Despesas com controle de fluxo	282,0	4,1	281,5	4,1	281,2	4,0	281,7	4,1	275,5	3,7	-6,2	-2,2
V. RESULTADO PRIMÁRIO GOV. CENTRAL	-155,5	-2,2	-154,8	-2,2	-157,4	-2,3	-152,8	-2,2	-141,8	-2,0	11,0	-7,2

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

4.4 Impacto das medidas tomadas em função da greve dos caminhoneiros

O relatório de avaliação relativo ao segundo bimestre, que subsidiou a edição do Decreto 9.390, de 30 de maio, foi elaborado antes do anúncio das medidas do governo em resposta à greve dos caminhoneiros. Essas medidas terão impacto tanto nas receitas quanto nas despesas da União para 2018, repercutindo assim no resultado primário projetado para o exercício (Tabela 14).

Pelo lado da receita, as medidas envolvem a redução da CIDE e do PIS/Cofins incidentes sobre o óleo diesel. Por força da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14), essa renúncia de receitas deve ser acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

As medidas de compensação compreendem:

- Redução de benefício tributário no âmbito do Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra)
- Redução de benefício tributário concedido no IPI incidente sobre concentrados de refrigerantes
- Revogação do Regime Especial da Indústria Química (Reiq)
- Reoneração da folha de pagamentos para diversos setores da economia (Lei 13.670/2018)

O impacto da renúncia com CIDE e PIS/Cofins estimado pela IFI é de R\$ 5,1 bilhões, enquanto o governo estima R\$ 4 bilhões. A reversão dos benefícios tributários listados acima deverá compensar totalmente as reduções de tributos, pelas contas do governo, mas, no caso das estimativas da IFI, haveria uma diferença a ser coberta da ordem de R\$ 1,1 bilhão. A IFI solicitará à Receita Federal os dados necessários para checagem do cálculo divulgado pela imprensa, segundo o qual o governo estima R\$ 4 bilhões com as medidas compensatórias acima listadas.

Pelo lado da despesa, foi instituída subvenção econômica à comercialização de óleo diesel de uso rodoviário (MP 839/2018), no valor de R\$ 9,5 bilhões. Pelas contas da IFI, a subvenção deve alcançar R\$ 9,6 bilhões, bastante próximo do estimado pelo governo.

Esse acréscimo na despesa primária foi parcialmente compensado pelo cancelamento de despesas primárias de diversos órgãos, no valor de R\$ 3,3 bilhões. Essa parcela, portanto, não tem impacto sobre o resultado primário de 2018.

A parcela restante, de R\$ 6,2 bilhões, foi compensada pelo cancelamento de despesas financeiras (reserva de contingência financeira). Como há o cancelamento de despesa financeira e a criação de uma despesa primária, o resultado primário de 2018 é impactado no mesmo montante, isto é, uma piora de R\$ 6,2 bilhões.

Assim, o déficit primário previsto pelo governo para 2018 deverá passar de R\$ 152,8 bilhões para R\$ 159,0 bilhões, exatamente a meta para o exercício. Com isso, não haveria necessidade de contingenciamento de despesas discricionárias.

Os números da IFI, por sua vez, são diferentes. Nossa projeção atual para o déficit primário do governo central, que não está sendo modificada, é de R\$ 141,8 bilhões, como já mencionado. O efeito total das medidas anunciadas pelo governo é de R\$ 14,7 bilhões (R\$ 9,6 bilhões, subvenção, e R\$ 5,1 bilhões, reduções de tributos), maior do que o número total estimado pelo governo (R\$ 13,5 bilhões) em R\$ 1,1 bilhão. Assim, aos R\$ 6,3 bilhões de piora de primário acima explicitados, soma-se R\$ 1,1 bilhão, totalizando um impacto total no primário que poderá chegar a R\$ 7,4 bilhões.

Ressalte-se, ainda, que a IFI não incorporou, até o momento, as prováveis alterações no cenário de atividade econômica oriundas dos dados do PIB do primeiro trimestre – mais baixos que o esperado – e dos efeitos da crise dos combustíveis sobre a evolução da economia. Conforme explicitado na seção de Contexto Macroeconômico, a atual projeção da IFI, de 2,7% para a variação do PIB, ganhou um viés de baixa. Certamente, isso impactará a arrecadação, podendo piorar as projeções para o resultado primário. Por ora, no entanto, podemos afirmar que a atual estimativa da IFI, de R\$ 141,8 bilhões, e a projeção do governo, de R\$ 152,8 bilhões, deverão piorar em R\$ 7,4 bilhões (ou R\$ 6,2 bilhões, nos cálculos do governo). A nosso ver, não é suficiente para levar a um quadro de descumprimento da meta de déficit primário, mas aumenta os riscos e acende o sinal de alerta para a gestão da política fiscal no curto prazo.

TABELA 14. IMPACTO DAS MEDIDAS TOMADAS EM RESPOSTA À GREVE DOS CAMINHONEIROS

Impacto das medidas	Poder Executivo*	IFI	Diferença
Receitas (A)	-	(1.086)	(1.086)
Redução da CIDE sobre o diesel (de R\$ 0,05 para R\$ 0,00)	(4.014)	(1.600)	(1.086)
Redução do PIS/Cofins sobre o diesel (de R\$ 0,46 para R\$ 0,35)		(3.500)	
Reoneração da folha de pagamentos (Lei 13.670/2018)	834	834**	-
Redução de benefício no âmbito do Reintegra (Lei 13.043/2014)	2.270	2.270**	-
Redução de benefício no IPI incidente sobre refrigerantes	740	740**	-
Extinção de benefício no âmbito do Reiq (Lei 10.865/2004)	170	170**	-
Despesa (B)	6.200	6.300	100
Aumento de despesa com subvenção à comercialização do diesel (MP 839/2018)	9.500	9.600	100
Redução compensatória de despesas (MP 839/2018)	(3.300)	(3.300)***	-
Impacto líquido (C=B-A)	6.200	7.386	1.186
Projeção de resultado primário antes das medidas (D)	152.800	141.800	(11.000)
Projeção de resultado primário após as medidas (D+C)	159.000	149.186	(9.814)

Fonte: IFI, Ministério da Fazenda e imprensa (<https://glo.bo/2jh3rRE>).

* Os dados do Poder Executivo foram coletados, em sua maioria, por meio de notícias veiculadas na imprensa.

**Enquanto não forem explicitadas pelo Ministério da Fazenda as metodologias de cálculo dessas renúncias, adotaremos os mesmos valores do Poder Executivo.

**Adotamos o cancelamento de despesas primárias indicado em anexo à Medida Provisória 839/2018.

Vale observar, por fim, que a reoneração da folha de pagamentos irá reduzir a despesa primária que compensa a perda de receita do RGPS, o que tem impacto positivo sobre o resultado primário e sobre a apuração da despesa para efeito de cumprimento do limite constitucional (EC 95/2016). Porém, como a despesa com compensação é defasada em relação à desoneração e como o cancelamento deste benefício só passará a valer decorridos noventa dias da adoção da medida, é provável que a queda da despesa decorrente da reoneração ocorra apenas a partir do início de 2019.