

SEÇÃO VII

Política fiscal

Sumário

No governo federal, o ano de 2019 foi marcado por dois momentos distintos. A primeira metade foi de forte ajuste no orçamento, devido à perspectiva de crescimento do PIB bem inferior ao previsto na LOA. O potencial de frustração de receitas administradas (impostos e contribuições) levou a uma grande redução das despesas discricionárias, comprometendo diversos programas governamentais. A partir de julho, contudo, essas restrições foram sendo progressivamente relaxadas diante de revisões positivas tanto de receitas administradas quanto das não administradas, de modo que, no final do ano, todos os contingenciamentos de gastos foram revertidos, ao mesmo tempo que o *deficit* primário deverá ser muito inferior à meta. A liberação de empenhos nos meses finais do ano deverá levar a um acúmulo de restos a pagar de despesas primárias para 2020 que poderá chegar a R\$ 200 bilhões, diante dos R\$ 166 bilhões em 2019. Diante disso, o *deficit* primário do ano poderá cair a R\$ 67,1 bilhões, menos da metade da meta definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Essa trajetória é discutida em detalhes na seção 3, em que se analisa a evolução das avaliações bimestrais de receitas e despesas, enquanto na seção 4 se avaliam suas implicações para o volume de restos a pagar para 2020 e para o resultado fiscal do ano.

Nas seções iniciais (1 e 2), são analisados os dados do setor público consolidado (SPC) e o resultado acima da linha do Tesouro. O *deficit* primário do (SPC) manteve a trajetória declinante ao longo de 2019, tendo registrado 1,3% do produto interno bruto (PIB) nos doze meses até outubro, ante 1,6% do PIB em dezembro de 2018. Para o *deficit* nominal, esses valores foram de 6,4% e 7,1% do PIB, respectivamente. A redução de 0,7 ponto percentual (p.p.) do *deficit* nominal foi potencializada também pela redução da taxa de juros, de modo que o peso dos pagamentos de juros sobre a dívida pública caiu de 5,5% para 5,1% do PIB no período. A dívida líquida do setor público aumentou de 54,1% para 55,9% do PIB entre o final de 2018 e outubro de 2019, enquanto a dívida bruta teve um crescimento menos acentuado, de 77,2% para 78,3% do PIB. Nos dois casos, fatores do tipo *once and for all* contribuirão para reduzir o ritmo de expansão: no caso da dívida líquida, a desvalorização cambial (que aumenta o valor das reservas em reais); no da dívida bruta, as devoluções antecipadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de empréstimos tomados junto ao Tesouro a partir de 2010.

Paulo Mansur Levy

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

paulo.levy@ipea.gov.br

Felipe dos Santos Martins

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

felipe.martins@ipea.gov.br

Sergio Fonseca Ferreira

Analista de Planejamento e Orçamento na
Diretoria de Estudos e Políticas
Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

sergio.ferreira@ipea.gov.br

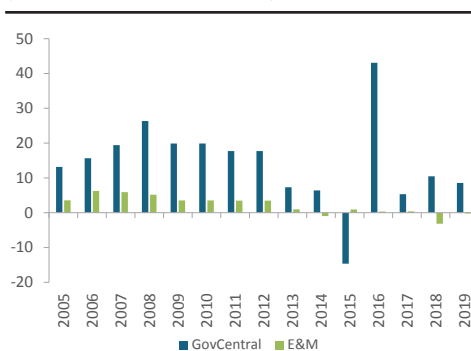
A análise do desempenho fiscal do governo central até outubro, pela ótica “acima da linha”, mostra um aumento nominal de 4,9% nas receitas e de 2,6% nas despesas no acumulado até outubro, resultando em um *deficit* primário de R\$ 111,8 bilhões – 21,5% maior que em igual período de 2018. Os impostos mais ligados à atividade econômica – Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) – tiveram queda, enquanto o Imposto de Renda (IR) surpreendeu positivamente crescendo 6,3% reais no ano. Entre as despesas, pessoal e encargos sociais e benefícios previdenciários seguiram crescendo – 4,8% e 6,8%, respectivamente, em termos nominais –, ao contrário das demais despesas obrigatórias e das despesas do poder executivo sujeitas à programação financeira, que contraíram 2,4% e 5,3%, respectivamente.

1 Resultados abaixo da linha e evolução da dívida pública

O SPC teve um *superavit* primário de R\$ 9,4 bilhões em outubro, pelo critério “abaixo da linha”, que mede o resultado fiscal pela variação do endividamento dos entes públicos. Esse resultado foi R\$ 1,6 bilhão superior ao de outubro do ano passado, correspondendo a um aumento real de 17,5% no período, e refletiu o comportamento dos governos subnacionais, cujo *deficit* caiu R\$ 2,9 bilhões, enquanto o governo central viu seu *superavit* reduzir-se em R\$ 1,7 bilhão. O desempenho do SPC destaca-se por ser o mais elevado, em termos reais, para um mês de outubro – sazonalmente favorável, por conta da arrecadação de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) – desde 2017. Excluindo-se o ano atípico de 2016, quando houve uma arrecadação vultosa devido ao pagamento de IR relativo à repatriação de recursos, o desempenho sobressai no comparativo desde 2013.

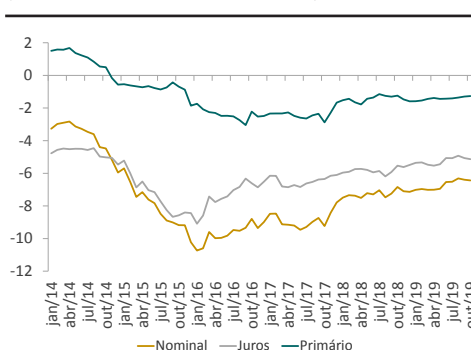
Em termos do resultado primário acumulado em doze meses, o SPC, até outubro de 2019, registrou um *deficit* de 1,3% do PIB, mantendo-se praticamente estável em relação a outubro de 2018. O resultado nominal – *deficit*

GRÁFICO 1
Resultado primário em meses de outubro – governo central e estados e municípios (R\$ bilhões de Outubro de 2019)



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

GRÁFICO 2
Setor público consolidado – resultado fiscal (Critério “abaixo da linha”, % do PIB)



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

de 6,4% do PIB – caiu 0,4 p.p. em relação a um ano antes, refletindo o menor peso dos juros pagos pelo setor público, que caíram, sempre no acumulado em doze meses, de 5,5% para 5,1% do PIB nesse período (gráfico 2). No que se refere ao resultado primário, o governo central foi responsável por um *deficit* de 1,5% do PIB, enquanto governos subnacionais tiveram um *superavit* de 0,2% do PIB e as estatais apresentaram equilíbrio (tabela 1).

TABELA 1
Resultado Fiscal segundo esferas de governo
 (Critério “abaixo da linha, % do PIB)

Ano	Nominal				Juros				Primário			
	Setor público consolidado	Federal	Subnacional	Estatais	Setor público consolidado	Federal	Subnacional	Estatais	Setor público consolidado	Federal	Subnacional	Estatais
2006	-3,6	-3,1	-0,7	0,2	-5,7	-5,2	-0,7	0,2	3,2	2,1	0,8	0,2
2007	-2,7	-2,2	-0,5	-0,1	-4,9	-4,4	-0,5	-0,1	3,2	2,2	1,1	0,0
2008	-2,0	-0,8	-1,1	-0,1	-4,3	-3,1	-1,1	-0,1	3,3	2,3	1,0	0,1
2009	-3,2	-3,2	0,1	0,0	-4,5	-4,5	0,1	0,0	1,9	1,3	0,6	0,0
2010	-2,4	-1,2	-1,2	0,0	-4,4	-3,2	-1,2	0,0	2,6	2,0	0,5	0,1
2011	-2,5	-2,0	-0,5	0,0	-4,6	-4,1	-0,5	0,0	2,9	2,1	0,8	0,1
2012	-2,3	-1,3	-0,9	-0,1	-4,5	-3,1	-1,3	-0,1	2,2	1,8	0,4	-0,1
2013	-3,0	-2,1	-0,8	-0,1	-4,7	-3,5	-1,1	-0,1	1,7	1,4	0,3	0,0
2014	-6,0	-4,7	-1,1	-0,1	-5,5	-4,3	-1,0	-0,1	-0,6	-0,4	-0,1	-0,1
2015	-10,2	-8,6	-1,5	-0,2	-8,4	-6,6	-1,6	-0,2	-1,9	-1,9	0,2	-0,1
2016	-9,0	-7,6	-1,3	-0,1	-6,5	-5,1	-1,3	-0,1	-2,5	-2,5	0,1	0,0
2017	-7,8	-7,0	-0,7	-0,1	-6,1	-5,2	-0,8	-0,1	-1,7	-1,8	0,1	0,0
2018	-7,1	-6,3	-0,9	0,0	-5,5	-4,6	-0,9	0,0	-1,6	-1,7	0,1	0,1
2019 ¹	-6,4	-5,8	-0,6	0,0	-5,1	-4,3	-0,8	0,0	-1,3	-1,5	0,2	0,0

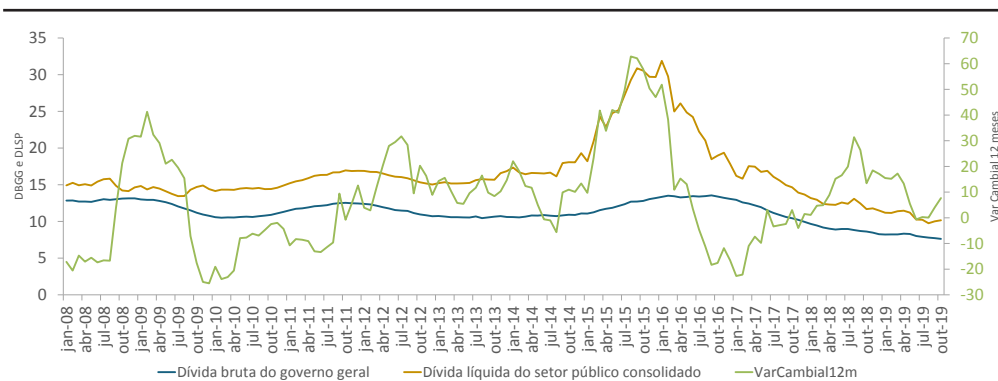
Fonte: BCB.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Nota: ¹Acumulado em doze meses terminados em out./2019.

Quando se observam os resultados acumulados no ano até outubro, os avanços no ajuste fiscal são mais evidentes: para o SPC, o *deficit* primário caiu de 0,9% para 0,6% do PIB, enquanto o nominal reduziu-se de 6,5% para 5,7% do PIB. Ou seja, embora os *deficit* ainda se mantenham em patamar elevado, a trajetória é declinante. Isso tende a ser particularmente verdadeiro para o *deficit* nominal, devido à redução da taxa de juros implícita sobre a dívida pública, como se pode observar no gráfico a seguir, que ilustra o comportamento dessa variável tanto para a dívida líquida do SPC (DLSPC) – que influencia o valor dos juros no cálculo do *deficit* nominal – quanto para a dívida bruta do governo geral (DBGG). A diferença entre elas deve-se principalmente ao comportamento da taxa de câmbio e ao passivo externo líquido do governo.

GRÁFICO 3
Taxa de juros implícita sobre a dívida pública e variação cambial
 (Taxas em doze meses, em % a.a.)



Fonte: BCB.

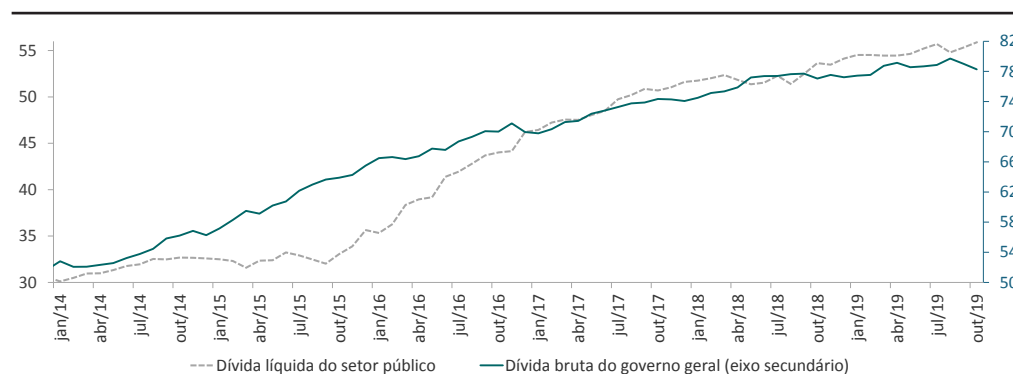
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Obs: a.a. – ao ano.

A DBGG alcançou 78,3% do PIB, caindo pelo segundo mês consecutivo em relação ao nível de 79,7% do PIB registrado em agosto. Essa redução, de R\$ 68,4 bilhões, refletiu resgates líquidos de dívida no valor de R\$ 122,2 bilhões, que mais que compensaram os juros sobre a dívida acumulados no período (R\$ 62,5 bilhões). Esses resgates líquidos foram, provavelmente,¹ influenciados pela devolução antecipada de recursos do BNDES ao Tesouro, que somava R\$ 70 bilhões no ano até outubro, sendo que R\$ 40 bilhões foram aprovados em agosto. No início de novembro, foi aprovada pela direção do banco a devolução antecipada de mais R\$ 30 bilhões ainda em 2019, de modo que o total deve chegar a R\$ 126 bilhões no ano. Os ajustes cambiais reduziram a dívida bruta em R\$ 11,3 bilhões neste bimestre, devido à apreciação cambial de 3,2% no acumulado do bimestre, que incidiu sobre um estoque, em agosto, de dívida bruta indexada pelo câmbio, interna e externa, de R\$ 338 bilhões.

A dívida líquida moveu-se em sentido contrário à dívida bruta, crescendo de 54,8% do PIB em agosto para 55,9% do PIB em outubro – um aumento de 1,1 p.p. do PIB no bimestre. Os principais fatores que influenciaram esse crescimento no bimestre foram os *deficit* primários, com impacto acumulado de 0,2 p.p. do PIB; os juros nominais, com impacto de 0,7 p.p. do PIB; e o ajuste cambial, com impacto de 0,6 p.p. do PIB – refletindo o efeito da apreciação cambial acumulada sobre o valor das reservas (hoje superiores à dívida pública externa) em reais. O crescimento estimado do PIB implicou a redução acumulada de 0,3 p.p da relação dívida líquida-PIB no bimestre.

GRÁFICO 4
Evolução da dívida líquida do SPC e da DBGG
(Em % do PIB)



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

2 Resultado do Tesouro Nacional segundo receitas e despesas

O deficit primário do governo central – inclui Tesouro, Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e BCB –, no acumulado no ano até outubro, a preços

1. A desagregação das emissões líquidas de dívida em “emissões para bancos oficiais”, “resultado primário do governo geral”, “demais operações financeiras do governo geral”, “operações com reservas internacionais” e “movimentações em depósitos compulsórios, resultado de swap cambial e demais operações do BCB” somente é apresentada em termos de resultados acumulados no ano a cada seis meses. Ver a tabela 10 disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/Documents/Tabelas_especiais/Evldp.xlsx>. Para mais informações, conferir a análise de Alexandre Schwartzman, disponível em: <<http://maovisivel.blogspot.com/2019/09/solene-batatada.html>>.

correntes, foi de R\$ 63,8 bilhões, uma redução de R\$ 8,4 bilhões em relação a igual período de 2018. Essa queda refletiu o aumento da receita, de R\$ 59 bilhões (4,9%), maior que o das despesas, de R\$ 28,7 bilhões (2,6%). Em doze meses, o déficit acumulado somou R\$ 111,8 bilhões, um aumento de R\$ 8,4 bilhões (21,5%) em relação aos doze meses até outubro do ano passado. Na comparação dos acumulados em doze meses, em termos nominais, embora as receitas totais tenham aumentado mais que as despesas (R\$ 51,4 bilhões e R\$ 39,5 bilhões, ou 3,4% e 2,9%, respectivamente), as transferências constitucionais a estados e municípios cresceram de forma significativa (11,2% nominais), fazendo com que a receita líquida crescesse apenas 1,9% – menos que as despesas, por isso o aumento do *deficit* (tabela 2).

TABELA 2
Governo central – resultado primário
 (Em R\$ bilhões correntes)

Período	Mensal (valores nominais)		Taxa de variação (%)	Janeiro-outubro (valores nominais)		Taxa de variação (%)	Acumulado em doze meses (valores nominais)		Taxa de variação (%)
	out./2018	out./2019		2018	2019		Até out./2018	Até out./2019	
1. Receita total	132,0	134,8	2,1	1.215,4	1.274,4	4,9	1.491,9	1.543,2	3,4
1.1 Receitas administradas pela RFB	79,2	80,6	1,8	753,1	785,9	4,4	901,3	937,9	4,1
1.2 Arrecadação do RGPS	32,0	33,9	6,0	305,7	326,4	6,7	385,5	411,8	6,8
1.3 Receitas não administradas	20,8	20,3	-2,6	156,6	162,2	3,6	206,4	193,6	-6,2
2. Transferências a estados e municípios	17,2	18,2	5,7	204,0	221,8	8,7	246,9	274,6	11,2
3. Receita líquida (1-2)	114,8	116,6	1,6	1.011,5	1.052,6	4,1	1.244,9	1.268,7	1,9
4. Despesa total	105,3	107,9	2,5	1.087,7	1.116,5	2,6	1.340,9	1.380,5	2,9
4.1 Pessoal e encargos sociais	22,6	23,7	5,0	239,4	251,0	4,8	294,6	309,6	5,1
4.2 Benefícios da previdência	45,3	48,6	7,3	474,1	506,3	6,8	581,1	618,6	6,4
4.3 Outras despesas obrigatórias	14,4	13,5	-6,0	168,2	164,2	-2,4	199,3	197,3	-1,0
4.4 Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	23,1	22,1	-4,2	206,0	195,1	-5,3	265,9	255,1	-4,1
5. Resultado previdenciário	-13,2	-14,6	10,7	-168,3	-179,9	6,9	-195,6	-206,7	5,7
6. Fundo soberano	0,0	0,0	-	4,0	0,0	-	4,0	0,0	-
7. Resultado primário (3-4+6)	9,5	8,7	-8,8	-72,3	-63,8	-11,6	-92,0	-111,8	21,5

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Obs.: RFB – Receita Federal do Brasil; RGPS – Regime Geral de Previdência Social.

Os dados da tabela 2 revelam, no acumulado no ano, um crescimento maior da receita administrada pela RFB, de 4,4%, e da arrecadação do RGPS, de 6,7%, que das não administradas, de apenas 3,6%. Pelo lado das despesas, os maiores crescimentos nos dez primeiros meses de 2019 ocorreram nos benefícios previdenciários e em pessoal e encargos (variações nominais de 6,8% e 4,8%, respectivamente), enquanto outras despesas obrigatórias e despesas do Poder Executivo, sujeitas a controle de fluxo, caíram 2,4% e 5,3%, respectivamente. O comportamento de receitas e despesas, a *preços constantes*, é detalhado a seguir.

2.1 Receitas

As receitas com impostos e contribuições, segundo o resultado do Tesouro Nacional, cresceram 0,4% na comparação de outubro com igual mês de 2018 e 1,3% na comparação dos acumulados no ano – ambas em termos reais. A RFB, na divulgação dos dados mensais de arrecadação,² separa fatores recorrentes de não recorrentes. Em outubro deste ano, os fatores não recorrentes tiveram impacto

2. Entre outras diferenças, a divulgação da RFB inclui os incentivos fiscais, mas os dados do Tesouro, não.

negativo na comparação com outubro do ano passado, reduzindo o crescimento real da arrecadação total, estimado em 1,5%, em 0,15 p.p. No acumulado do ano até outubro, no entanto, as receitas não recorrentes acrescentaram 0,32 p.p. ao crescimento real da arrecadação, que atingiu 1,9%, principalmente pelo ingresso atípico de receitas ligadas ao IRPJ/CSLL, de R\$ 13 bilhões, segundo a RFB associado a uma reorganização societária.

A tabela 3 mostra que, no acumulado no ano, os impostos mais ligados à atividade econômica (produção e circulação de bens e serviços) vêm tendo desempenho negativo: o IPI caiu 8,2%; a Cofins, 8,2%; e o PIS/PASEP, 4,8%. Em sentido contrário, cresceram as receitas do IR (6,3%), do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) (5,8%), do Imposto sobre Importações (1,1%, sendo que apenas em outubro o crescimento foi de 4,8%, não obstante a apreciação cambial registrada no mês) e da CSLL (3,5%). Apesar da recuperação relativamente lenta do mercado de trabalho e do aumento da informalidade, a arrecadação líquida do RGPS aumentou 2,9% no acumulado no ano e 3,3% apenas em outubro.

TABELA 3
Principais componentes da receita do governo central
(Em R\$ bilhões de outubro de 2019 e em %)

Período	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de out.2019)		Taxa de variação (%)	Janeiro-outubro (preços constantes, R\$ milhões de out.2019)		Taxa de variação (%)	Acumulado em doze meses (preços constantes, R\$ milhões de out.2019)		Taxa de variação (%)	LOA 2019
	out./2018	out./2019		2018	2019		Até out./2018	Até out./2019		
RECEITA TOTAL	135,4	134,8	-0,4	1.269,6	1.283,4	1,1	1.564,4	1.559,4	-0,3	1.574,9
Receitas com Impostos e Contribuições, líquidas de incentivos fiscais	114,0	114,5	0,4	1.106,3	1.120,2	1,3	1.347,9	1.363,9	1,2	962,2
IPI	4,9	4,4	-10,1	47,8	43,8	-8,2	58,5	53,8	-8,0	62,2
Imposto de Renda (IR)	30,4	33,9	11,6	311,5	331,2	6,3	371,0	398,0	7,3	375,7
Imposto sobre Importações	4,0	4,2	4,8	35,9	36,3	1,1	42,1	42,7	1,5	47,1
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	3,1	3,3	7,3	31,5	33,4	5,8	38,4	40,1	4,6	39,7
COFINS	23,1	20,0	-13,1	216,0	198,3	-8,2	280,8	244,1	-13,1	265,5
PIS/PASEP	5,8	5,3	-7,9	56,9	54,2	-4,8	73,8	66,1	-10,4	71,3
CSLL	7,5	8,9	19,7	71,1	73,5	3,5	86,4	84,4	-2,3	75,2
Arrecadação do RGPS	32,9	33,9	3,3	319,2	328,5	2,9	404,3	416,2	3,0	419,8
Receitas não administradas	21,3	20,3	-5,0	163,4	163,2	-0,1	216,5	195,4	-9,7	193,2
Concessões	1,7	0,2	-87,8	15,3	8,4	-45,4	44,0	15,7	-64,4	15,6
Dividendos	0,1	2,4	2.308,8	6,8	15,0	120,8	7,5	16,2	115,7	7,5
CotaParte de compensações financeiras	12,0	10,4	-13,7	56,0	59,2	5,9	59,9	65,6	9,5	73,3
Contribuição do salário educação	1,6	1,7	3,3	18,9	17,7	-6,1	22,4	21,8	-2,5	21,6
Plano de seguridade social dos servidores	1,1	1,0	-3,9	11,1	10,8	-2,7	14,5	14,0	-3,5	14,7
Demais receitas não administradas pela RFB	4,8	4,6	-4,1	55,3	52,0	-5,9	68,2	62,1	-8,9	0,1

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

As receitas não administradas mantiveram-se praticamente estáveis no acumulado no ano e caíram 5% reais em outubro. Há um forte contraste entre as receitas de concessões e as de dividendos: enquanto as primeiras caem fortemente (88% em outubro e 45% no acumulado no ano), as com dividendos explodiram em outubro e acumulam no ano um crescimento de 120%. Além desses dois componentes das não administradas, as receitas de *royalties* e participações especiais derivadas da exploração de recursos naturais (“cota-parte de compensações financeiras”) também apresentaram um crescimento expressivo, acumulando no ano uma variação real de 5,9%, apesar da queda de mais de 13% registrada em outubro.

A extração de petróleo é a principal fonte dessas receitas, e seu comportamento reflete uma combinação da produção nacional (cresceu 5,7% no período janeiro-outubro ante igual período de 2018), do preço internacional (queda de 10,5% na mesma comparação) e da taxa de câmbio (desvalorização de 6,8% no acumulado no ano).

Como será comentado adiante, as receitas não administradas ainda terão um papel importante na dinâmica fiscal de 2019, tanto sob a forma de bônus de assinatura de leilões de concessão e partilha de exploração de petróleo quanto na antecipação de dividendos pelos bancos públicos. Além disso, não deixa de ser surpreendente o desempenho da arrecadação de impostos e contribuições, mesmo em um contexto de crescimento relativamente baixo da atividade econômica.

2.2 Despesas

As despesas primárias caíram 1% em termos reais no acumulado no ano até outubro. No mesmo período do ano passado, na mesma comparação, elas cresciam 2,3% (tabela 4). Os pagamentos de benefícios previdenciários e as despesas com pessoal e encargos (que corresponderam em 2018 a 43,4% e 22% da despesa total) cresceram 3,0% e 1,1%, respectivamente.

As outras despesas obrigatórias caíram 5,9%. As principais contribuições para essa queda foram as reduções nas despesas com subsídios, subvenções e Proagro ³(-26,9%); nas compensações ao RGPS pelas desonerações da folha (-27,6%); e nas despesas de custeio e capital dos demais Poderes (-16,3%). Além disso, este ano, até outubro, não houve despesas associadas à Lei Kandir, que em igual período do ano passado somaram R\$ 1,6 bilhão. As despesas com abono salarial e seguro-desemprego caíram 1,2% real no ano até outubro, enquanto as transferências de Benefícios de Prestação Continuada (BPCs) associados à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e à Renda Mensal Vitalícia (RMV) aumentaram 2,4%. As despesas com sentenças judiciais e precatórios cresceram 8,3%. Esta despesa vem se mantendo aproximadamente constante em termos reais no acumulado de doze meses desde meados do ano passado, em torno de R\$ 15 bilhões (a preços de outubro de 2019), depois de ter aumentado a taxas elevadas, da ordem de 170% a.a., entre outubro de 2014 e maio de 2018.

As despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira representam os gastos sobre os quais o governo pode atuar no sentido de adequar essas despesas a uma estimativa de receitas de maneira a cumprir a meta de resultado primário para o ano definida na LDO. Elas se dividem em dois grupos: despesas obrigatórias com controle de fluxo – cujo empenho no ano, ou seja, a autorização para realizar a despesa, é obrigatório, de modo a cumprir obrigações legais de gastos mínimos (por exemplo, em saúde e educação) ou vinculações de receitas – e despesas discricionárias propriamente ditas. Como se pode ver na tabela, são elas que vêm caindo mais acentuadamente: em 2019, até outubro, essa redução, em termos reais, foi de 8,7%, sendo -1,7% nas obrigatórias com controle de fluxo

3. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária.

e -17% nas discricionárias. Especificamente no caso das despesas discricionárias, o nível de execução em 2019, até outubro, é o mais baixo de toda série, a preços constantes. É provável, conforme discutido na próxima seção, que a execução suba até o final do ano em função dos descontingenciamentos já feitos, mas a perspectiva, diante da necessidade de cumprir a meta de *deficit* primário, é de que essas despesas continuem em nível reduzido em comparação ao período 2010-2014.

TABELA 4

Principais componentes da despesa do governo central

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

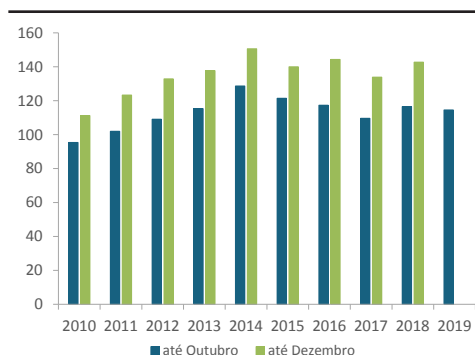
Itens	Mensal (preços constantes, R\$ milhões de out.2019)			Janeiro-outubro (preços constantes, R\$ milhões de out.2019)			Acumulado em doze meses (preços constantes, R\$ milhões de out.2019)		
	out./2018	out./2019	Var %	2018	2019	Var%	Até out./2018	Até out./2019	Var%
1. DESPESA TOTAL	108,0	107,9	0,0	1135,6	1123,8	-1,0	1405,6	1394,8	-0,8
1.1 Pessoal e encargos sociais	23,2	23,7	2,4	250,1	252,7	1,1	308,9	312,8	1,3
1.2 Benefício previdenciário	46,4	48,6	4,7	494,8	509,5	3,0	608,9	624,8	2,6
1.3 Outras despesas obrigatórias	14,8	13,5	-8,3	175,8	165,4	-5,9	209,0	199,4	-4,6
1.3.1 LOAS	4,8	5,0	3,9	48,8	49,9	2,4	58,3	59,7	2,4
1.3.2 Abono	1,4	1,6	14,7	15,2	14,9	-1,9	18,0	17,7	-1,7
1.3.3 Seguro desemprego	3,2	3,1	-3,2	32,2	32,0	-0,8	38,2	37,6	-1,8
1.3.4 Compensação ao RGPS	1,1	0,6	-42,2	12,3	8,9	-27,6	13,9	10,7	-23,0
1.3.5 Subsídios	0,6	0,1	-90,2	14,0	10,2	-26,9	14,7	12,3	-16,5
1.3.6 Sentenças judiciais e precatórios	1,4	1,7	16,8	35,6	38,6	8,3	38,5	41,5	7,9
1.3.7 Demais	2,2	1,4	-35,2	17,8	10,9	-38,7	27,4	20,0	-27,2
1.4 Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	23,7	22,1	-6,5	214,9	196,2	-8,7	278,8	257,8	-7,5
1.4.1 Obrigatórias com controle de fluxo	12,0	12,2	1,3	116,5	114,5	-1,7	140,8	140,8	0,0
1.4.1.1 Saúde	7,2	7,7	6,8	69,5	69,5	0,1	83,5	85,7	2,7
1.4.1.2 Educação	0,5	0,5	0,8	5,4	5,1	-5,4	7,1	6,4	-9,9
1.4.1.3 Bolsa Família	2,6	2,4	-6,1	26,1	25,8	-0,8	31,3	31,4	0,2
1.4.1.4 Benefícios a servidores públicos	1,2	1,1	-6,5	11,6	11,4	-1,7	14,3	13,5	-5,4
1.4.1.5 Demais	0,4	0,3	-26,2	4,1	2,7	-32,8	4,6	3,8	-18,7
1.4.2 Discricionárias	11,7	10,0	-14,6	98,4	81,6	-17,0	138,0	117,0	-15,2
1.4.2.1 Saúde	2,3	2,3	-0,7	23,9	20,9	-12,6	29,0	27,5	-5,3
1.4.2.2 Educação	2,2	2,1	-5,2	19,3	15,8	-18,0	26,7	22,6	-15,5
1.4.2.3 Demais	7,2	5,6	-21,9	55,1	44,9	-18,5	82,2	67,0	-18,6
Memorando	0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	
Investimento do Governo Federal	3,9	3,5	-10,1	37,1	31,0	-16,3	55,5	49,1	-11,6

Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 5

Despesas obrigatórias com controle de fluxo: execução nos períodos janeiro-outubro e janeiro-dezembro
(Em R\$ bilhões de outubro de 2019)

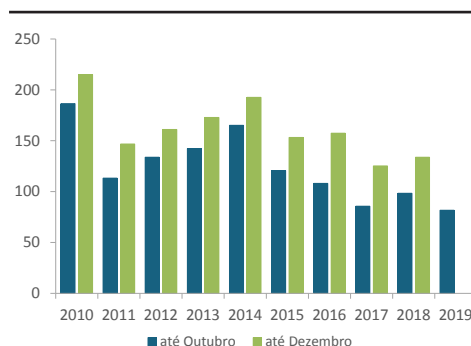


Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 6

Despesas discricionárias: execução nos períodos janeiro-outubro e janeiro-dezembro
(Em R\$ bilhões de outubro de 2019)



Fonte: STN.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

3 Avaliação bimestral de receitas e despesas e resultado primário



O *deficit* primário de 2019 deverá ser bem menor que a meta de R\$ 139 bilhões (1,9% do PIB) para o governo central definida na LDO. Três fatores são responsáveis por esse desempenho: as receitas extraordinárias não incluídas no orçamento (bônus de assinatura do leilão do excedente de cessão onerosa e dos leilões de exploração de petróleo em regime de concessão e partilha e antecipação de dividendos de bancos públicos); a revisão para baixo do valor das despesas obrigatórias relativamente ao previsto na LOA 2019; e a liberação tardia para o empenho de despesas contingenciadas, que deve resultar em um elevado volume de restos a pagar no ano. Esses fatores mais que compensarão a revisão para baixo feita no início do ano nas receitas administradas.

TABELA 5
Evolução da programação orçamentária do governo federal
(R\$ em bilhões)

Período	a preços correntes								
	2019								
	LOA 2019	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	Avaliação de receitas e despesas primárias do quarto bimestre	Avaliação de receitas e despesas primárias extemporâneo de outubro	Avaliação de receitas e despesas primárias extemporâneo de novembro	Avaliação de receitas e despesas primárias do quinto bimestre	Diferença entre LOA e avaliação do quinto bimestre
1. RECEITA TOTAL	1.574,9	1.545,1	1.545,8	1.540,5	1.547,5	1.607,2	1.629,7	1.634,6	59,8
1.1 Receitas com Impostos e Contribuições, líquidas de incentivos fiscais	1.381,6	1.363,7	1.358,7	1.354,2	1.360,4	1.358,8	1.358,8	1.357,9	-23,7
Arrecadação do RGPS	419,8	413,1	413,5	415,0	412,9	413,1	413,1	411,9	-7,9
1.2 Receitas não administradas	193,2	181,4	187,1	186,3	187,0	248,4	271,0	276,7	83,5
Concessões	15,6	16,9	17,2	17,1	8,7	70,1	92,6	92,7	77,0
Dividendos	7,5	6,7	8,4	8,4	16,1	16,1	16,1	20,8	13,3
CotaParte de Compensações Financeiras	73,3	61,7	65,3	66,4	65,2	65,2	65,2	66,3	-7,0
2. Transferências legais e constitucionais	275,2	271,6	275,5	276,2	276,6	276,4	288,1	290,3	15,1
3. RECEITA LÍQUIDA	1.299,7	1.273,5	1.270,3	1.264,4	1.270,8	1.330,7	1.341,6	1.344,4	44,7
4. DESPESA TOTAL	1.438,7	1.442,3	1.411,3	1.405,6	1.397,4	1.410,0	1.463,8	1.459,4	20,7
Pessoal e encargos sociais	324,9	326,2	325,0	324,6	318,8	318,8	318,8	318,8	-6,1
Benefício previdenciário	637,9	631,2	630,2	630,9	631,0	631,0	631,0	629,3	-8,5
Outras despesas obrigatórias	207,0	212,9	213,1	209,3	208,2	208,3	208,5	205,5	-1,6
Outras	268,9	272,1	243,0	240,9	239,4	251,9	305,6	305,8	36,9
Obrigatorias com controle de fluxo	139,5	142,7	143,2	143,2	144,0	144,2	144,2	144,3	4,8
Discricionárias	129,4	129,4	99,8	97,6	95,4	107,8	161,4	161,4	32,1
5. Fundo Soberano	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
6. Resultado primário	-139,0	-168,8	-141,0	-141,3	-126,5	-79,3	-122,2	-115,0	24,0
7. Compensação resultado estatais federais	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
8. Meta fiscal	-139,0	-139,0	-139,0	-139,0	-139,0	-139,0	-139,0	-139,0	
9. Esforço (-) ou ampliação (+)	0,0	-29,8	-2,2	-2,3	12,5	0,0	16,8	24,0	
10. Despesas sujeitas ao teto	1.407,0	1.375,6	1.371,5	1.370,1	1.372,2	1.384,8	1.404,0	1.397,1	-9,9
11. Teto - EC95	1.407,1	1.407,1	1.407,1	1.407,1	1.407,1	1.407,1	1.407,1	1.407,1	

Fonte: LOA 2019 e Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP)/Tesouro Nacional, Secretaria do Orçamento Federal e Secretaria Especial de Fazenda.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Além disso, a evolução das receitas administradas ao longo do ano também surpreendeu positivamente as expectativas pessimistas que orientaram as programações financeiras nas primeiras avaliações bimestrais. Até a terceira avaliação, a frustração de receitas administradas – principalmente devido ao crescimento mais baixo do PIB vis-à-vis aquele previsto na elaboração da LOA, de 2,5% – era estimada em R\$ 27,4 bilhões, e das não administradas, em R\$ 6,9 bilhões. Como as revisões dos componentes das despesas obrigatórias praticamente compensaram-se entre si (as reduções nas despesas previstas com pessoal e encargos e benefícios previdenciários foram praticamente iguais ao aumento na previsão das demais despesas obrigatórias), houve um contingenciamento cumulativo de R\$ 34,2 bilhões, equivalente a um quarto das despesas discricionárias previstas para o ano na LOA. Após a terceira avaliação, em julho, o limite de empenho das despesas discricionárias para o ano foi fixado em R\$ 95,4 bilhões – valor que, se mantido até o final do ano, representaria, em termos reais, pouco mais da metade da média observada entre 2010 e 2018.

A partir da quarta avaliação, divulgada em setembro, as estimativas de receitas começaram a ser revistas para cima, refletindo, nesse primeiro momento, a melhora da economia. As estimativas de receitas administradas aumentaram R\$ 6,2 bilhões, a despeito de reestimativa para baixo da arrecadação do RGPS (-R\$ 2,1 bilhões em relação à terceira avaliação e -R\$ 6,9 bilhões em relação ao previsto na LOA). As receitas não administradas, por seu turno, foram apenas ligeiramente revistas para cima (R\$ 0,7 bilhão), mas seu agregado esconde revisões importantes nos componentes: as receitas de concessões foram revistas para baixo em R\$ 8,4 bilhões, refletindo incertezas que ainda havia quanto à realização dos leilões de concessão (16ª rodada) e partilha (sexta rodada) de exploração de petróleo. As receitas de *royalties* na exploração de recursos naturais também foram revistas para baixo em função de menores estimativas de preço e da produção nacional de petróleo. Em sentido contrário, a estimativa de dividendos aumentou R\$ 7,6 bilhões, mais que compensando as revisões negativas.

Pelo lado das despesas, a quarta avaliação trouxe uma forte revisão para baixo nas despesas de pessoal (-R\$ 5,8 bilhões) e em subsídios, subvenções e Proagro (-R\$ 1,1 bilhão, incluídos em outras despesas obrigatórias), neste caso devido à queda dos juros e à consequente redução dos gastos previstos com equalização. Em sentido contrário, houve uma revisão para cima em despesas obrigatórias com controle de fluxo, principalmente na área da saúde (R\$ 826 milhões). O resultado líquido destas revisões de receitas e despesas foi uma redução significativa, no valor de R\$ 12,5 bilhões, no contingenciamento que prevalecia até então.

Em outubro e novembro, o governo divulgou duas avaliações extemporâneas que visavam incorporar novas estimativas de receitas extraordinárias decorrentes da perspectiva (no relatório de outubro) e posterior concretização (no de novembro) dos leilões de áreas para a exploração de petróleo. Em outubro, a avaliação de receitas e despesas incorporou o resultado financeiro do leilão relativo à 16ª rodada de concessões da Agência Nacional do Petróleo (ANP), no valor de R\$ 8,9 bilhões.

Vale lembrar que, na quarta avaliação, a receita desse leilão, estimada em R\$ 2,4 bilhões – equivalente ao preço mínimo de assinatura –, havia sido excluída das estimativas de receitas não administradas para o ano devido às incertezas quanto à realização do certame. Ou seja, houve ágio significativo e uma surpresa de receita em relação ao previsto na LOA.

Além disso, nessa avaliação de outubro, incorporou-se à estimativa de receitas não administradas o resultado do leilão de cessão onerosa, com a estimativa de receitas em 2019 de R\$ 52,5 bilhões.⁴ A receita não administrada, portanto, foi revista para cima, em R\$ 61,4 bilhões. A revisão de receitas administradas, com base nas informações novas relativas a agosto (não totalmente presentes na quarta avaliação, divulgada em setembro), indicou uma potencial frustração de R\$ 1,7 bilhão. Como as despesas sofreram uma revisão marginal, o potencial de ampliação delas seria da ordem de R\$ 59,7 bilhões.

Com base nesse valor, foi relaxado, em termos proporcionais, o contingenciamento de gastos dos demais Poderes, do Ministério Público da União (MPU), da Defensoria Pública da União (DPU) e de emendas impositivas, somando R\$ 2,3 bilhões para novos empenhos. Por fim, dada a incerteza relativa ao valor a ser arrecadado no leilão de cessão onerosa, o governo sugeriu manter em reserva especial o montante de receita estimado para o leilão de cessão onerosa (como visto, R\$ 52,5 bilhões). Essa reserva incluiria a compensação à Petrobras, devido à revisão do contrato de cessão onerosa; a transferência de parte dos recursos a estados e municípios, em proporção ainda não definida naquele momento; e os recursos para a livre utilização pelo governo. Assim, como resultado dessa avaliação extemporânea de outubro, o contingenciamento das despesas do Poder Executivo poderia ser reduzido em R\$ 5,0 bilhões, e o contingenciamento total cairia para R\$ 14,4 bilhões. No entanto, o decreto de programação financeira que se seguiu a esta avaliação extemporânea⁵ liberou apenas os recursos para os demais Poderes e para as emendas parlamentares.

A avaliação extemporânea de novembro seguiu-se à de outubro com uma diferença de poucas semanas, e visou incorporar às projeções de receita o resultado efetivamente alcançado com o leilão de cessão onerosa, cujo valor, em termos de recursos destinados ao Tesouro Nacional em 2019, foi R\$ 17,5 bilhões superior ao previsto em outubro. Essa diferença decorreu exclusivamente da não verificação da hipótese de ágio, que implicaria o parcelamento do pagamento em 2019 (75%) e 2020 (25%), de modo que todo o valor do bônus de assinatura será pago em 2019. Adicionalmente, a avaliação extemporânea de novembro incorporou também a receita derivada da sexta rodada de partilha da ANP, que resultou em bônus de assinatura de R\$ 5,1 bilhões. A receita total, portanto, foi reestimada para cima, em R\$ 22,5 bilhões, enquanto a receita líquida – deduzidos os R\$ 11,7 bilhões de transferências a estados e municípios e ao Rio de Janeiro, equivalentes a 30%

4. Este valor seria o piso de receita correspondente a 75% do valor mínimo do bônus de assinatura dos dois campos (fixado em R\$ 70 bilhões) em relação aos quais a Petrobras exerceu seu direito de preferência e que seria pago ainda em 2019, com o restante a ser desembolsado em 2020. Esse parcelamento ocorreria caso houvesse ágio superior a 5% no resultado final, o que acabou não acontecendo, como se verá a seguir.

5. Decreto no 10.079, de 23 de outubro de 2019.

e 3%, respectivamente, do valor líquido que o governo federal recebeu, após o pagamento de R\$ 34,6 bilhões à Petrobras – aumentou R\$ 10,9 bilhões.



Pelo lado das despesas, a única mudança em relação à avaliação extemporânea de outubro foi a redução, puramente contábil, do valor previsto das despesas discricionárias. À falta de instrumento legal à época, essas despesas incluíram as transferências a estados e municípios e ao Rio de Janeiro decorrentes do leilão do excedente da cessão onerosa. Elas foram estimadas, naquele momento, em R\$ 5,9 bilhões.

Assim, o aumento da receita líquida e a redução das despesas discricionárias relativamente à avaliação extemporânea de outubro abriram um espaço de R\$ 16,8 bilhões para o empenho de despesas previamente contingenciadas – as quais somavam, naquele momento, R\$ 17,1 bilhões, já considerando a liberação feita em outubro, de R\$ 2,3 bilhões, para despesas dos demais Poderes e de emendas parlamentares. Vale notar que a liberação para empenho, em outubro, de tais despesas fez com que estas atingissem o teto de gastos dos respectivos órgãos, no caso das dos demais Poderes, e o limite orçamentário de 2019, no caso das emendas parlamentares.

Na véspera da publicação da quinta avaliação bimestral de receitas e despesas primárias, divulgou-se o decreto de programação orçamentária e financeira referente à avaliação extemporânea de novembro. Pelo decreto, o limite de empenho de despesas discricionárias foi ampliado em R\$ 54,4 bilhões, comparado com o decreto anterior, dos quais R\$ 34,6 bilhões referem-se ao pagamento da Petrobras. Desconsiderando esse valor, essa ampliação representou uma expansão de despesas discricionárias da ordem de R\$ 18,7 bilhões, reduzindo virtualmente a zero o montante de despesas contingenciadas.

A quinta avaliação bimestral de receitas e despesas veio confirmar o peso das receitas não administradas no alívio das restrições aos gastos que prevaleceram até agosto. Com a maioria dos dados de arrecadação observados até outubro, a quinta avaliação reestimou as receitas de impostos e contribuições para baixo, em R\$ 0,9 bilhão. Pelo lado de impostos e contribuições administrados pela RFB, a receita de IR foi revista para cima, em R\$ 3,7 bilhões, principalmente em função do comportamento do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), o que levou também ao aumento da estimativa de arrecadação com a CSLL em R\$ 1,0 bilhão. Em contrapartida, a arrecadação da Cofins foi revista para baixo, em R\$ 2,0 bilhões, devido à frustração da arrecadação em outubro relativamente ao previsto. Outras receitas administradas pela RFB foram reavaliadas e a estimativa de arrecadação caiu R\$ 2,0 bilhões, enquanto a receita líquida estimada do RGPS foi reduzida em R\$ 1,2 bilhão, em razão das projeções de menor crescimento da massa salarial. As receitas não administradas, por seu turno, foram novamente revistas para cima, em R\$ 5,8 bilhões. As principais revisões ocorreram nas estimativas de receitas de *royalties* associadas à exploração de recursos naturais (+R\$ 1,1 bilhão) e de dividendos (+R\$ 4,7 bilhões). As receitas totais, portanto, aumentaram R\$ 4,9 bilhões e a receita líquida, R\$ 2,8 bilhões.

Em relação às despesas, as principais revisões ocorreram em benefícios previdenciários (-R\$ 1,6 bilhão), em subsídios, subvenções e Proagro (-R\$ 3,6 bilhões) e no impacto do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) (-R\$ 1,7 bilhão), enquanto a estimativa de complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) aumentou (+R\$ 2,6 bilhões). As despesas primárias obrigatórias foram, assim, revistas para baixo, em R\$ 4,5 bilhões.

O resultado líquido dessas revisões de receitas e despesas foi uma ampliação do espaço para o gasto discricionário de R\$ 7,2 bilhões. Somando-o aos R\$ 16,8 bilhões de espaço fiscal aberto na avaliação extemporânea de novembro, obtém-se um espaço fiscal de R\$ 24 bilhões. Na última semana de novembro, foi publicado o decreto de programação orçamentária referente à quinta avaliação, que liberou o empenho em até R\$ 25 bilhões, desde que respeitados os limites orçamentários. Considerando a Emenda Constitucional no 95 (regra do teto) e a LOA do ano, haveria espaço para empenho de somente R\$ 3,8 bilhões em despesas em 2019 – o que significa que cerca de R\$ 21 bilhões serão utilizados para a redução do *deficit* primário, o qual poderia, então, cair para R\$ 118 bilhões, supondo que os novos empenhos sejam efetivamente pagos. Como isso dificilmente ocorrerá, dado o tempo exíguo para a execução dessas despesas, é provável que o resultado primário no ano será ainda melhor que esse valor, com o crescimento do estoque de restos a pagar.

Em resumo, a execução orçamentária em 2019 sofreu, por um lado, com um crescimento econômico inferior ao projetado durante a elaboração e votação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), o que levou a uma queda da receita de impostos e contribuições de R\$ 31,6 bilhões. Apenas isso levaria à necessidade de cortes no orçamento bastante significativos, como de fato ocorreu na primeira metade do ano. Receitas não administradas não previstas que foram se materializando ao longo do ano, por outro lado, mais que compensaram a frustração de receitas não administradas previstas e não realizadas e a frustração de receitas de impostos e contribuições. Destacam-se as receitas derivadas dos leilões para a exploração de petróleo, especialmente aquela obtida com o excedente da cessão onerosa, e as antecipações de dividendos de bancos públicos. Essas “surpresas” em relação à LOA somaram quase R\$ 90 bilhões, e contribuíram para que a receita total supere em quase R\$ 60 bilhões a previsão na LOA. Parte das receitas de concessões veio amarrada a despesas, como o pagamento à Petrobras e transferências a estados e municípios, ambas ligadas ao leilão do excedente da cessão onerosa, somando R\$ 46,3 bilhões. Em termos líquidos, portanto, o governo federal obteve um ganho de R\$ 10,1 bilhões,⁶ já consideradas as transferências constitucionais a estados e municípios.

Pelo lado das despesas, pessoal e encargos e benefícios previdenciários do RGPS foram reavaliados para baixo, relativamente à LOA, em R\$ 6,1 bilhões e R\$ 8,5

6. Igual à variação, em relação à LOA, na receita líquida, de R\$ 44,7 bilhões, menos o pagamento à Petrobras, de R\$ 34,6 bilhões.

bilhões, respectivamente, enquanto as demais despesas sujeitas à programação financeira aumentaram muito pouco, apenas R\$ 2,3 bilhões.⁷ O potencial de redução do déficit primário, portanto, seria de R\$ 24,7 bilhões – destacando-se, assim, o peso da redução das despesas obrigatórias, das receitas líquidas de concessão e das antecipações de dividendos.

4 Restos a pagar

Nesta seção, é feita uma análise detalhada de sua evolução dos restos a pagar em 2019, implicações para o resultado primário do ano e para a execução do orçamento em 2020. O ano de 2019 começou com uma inscrição/reinscrição em restos a pagar no valor de R\$ 166,5 bilhões em despesas primárias. Desse montante, as despesas obrigatórias sem controle de fluxo totalizaram R\$ 74,1 bilhões e as com controle de fluxo (obrigatórias e discricionárias) totalizaram R\$ 92,4 bilhões, conforme a tabela a seguir.

TABELA 6

Restos a pagar inscritos e reinscritos (R\$ em bilhões)

Item de despesa	2019	2018
Benefícios Previdenciários	35,02	18,17
Pessoal e Encargos Sociais	17,37	1,51
Abono e Seguro Desemprego	1,02	1,14
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	1,36	1,83
Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	0,09	0,07
Subsídios e Subvenções	8,81	10,91
Demais	10,45	6,80
Despesas Obrigatórias sem Cont. de Fluxo	74,11	40,43
Obrigatórias com Controle de Fluxo	9,34	7,57
Discricionárias	83,09	86,60
Despesas Obrigatórias e Discricionárias com cont. de Fluxo	92,43	94,17
Total das Despesas Primárias	166,55	134,61

Fonte: Tesouro Gerencial.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Obs.: OCC – outra despesa de custeio e capital.

Até novembro do corrente ano, os pagamentos de restos a pagar relativos a despesas primárias herdadas de 2018 e de anos anteriores somavam R\$ 98,6 bilhões, dos quais R\$ 62,4 bilhões eram de despesas obrigatórias sem controle de fluxo e R\$ 36,1 bilhões eram de despesas com controle de fluxo (obrigatórias e discricionárias), conforme a tabela 7.

TABELA 7

Restos a pagar pagos (R\$ em bilhões)

Item de despesa	até NOV. 2019	até NOV. 2018
Benefícios Previdenciários	33,44	17,83
Pessoal e Encargos Sociais	16,79	1,02
Abono e Seguro Desemprego	0,99	0,91
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	0,81	1,12
Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	0,07	0,01
Subsídios e Subvenções	5,33	7,58
Demais	5,05	2,85
Total das Despesas Obrigatórias sem Cont. de Fluxo	62,48	31,32
Obrigatórias com Controle de Fluxo	8,09	6,13
Discricionárias	28,04	32,14
Despesas Obrigatórias e Discricionárias com cont. de Fluxo	36,14	38,27
Total das Despesas Primárias	98,62	69,59

Fonte: Tesouro Gerencial.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

7. Igual à variação nas despesas sujeitas à programação financeira, em relação à LOA, de R\$ 36,9 bilhões, menos o pagamento à Petrobras, de R\$ 34,6 bilhões.

Considerando os valores de inscrição, reinscrição, pagamentos e cancelamentos, o montante remanescente de restos a pagar em despesas primárias herdados de 2018 e de anos anteriores era R\$ 54,2 bilhões em novembro, valor próximo do registrado para o mesmo período de 2018, R\$ 55,1 bilhões, o que leva a crer que o volume de restos a pagar a serem *reinscritos* para o próximo exercício ficará próximo ao registrado em 2019.

TABELA 8

Restos a pagar remanescentes – posição em novembro
(R\$ em bilhões)

Item de despesa	NOV/2019	NOV/2018
Benefícios Previdenciários	0,13	0,33
Pessoal e Encargos Sociais	0,36	0,37
Abono e Seguro Desemprego	0,03	0,23
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	0,31	0,44
Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	0,01	0,06
Subsídios e Subvenções	0,82	1,03
Demais	2,30	2,97
Total das Despesas Obrigatórias sem Cont. de Fluxo	3,96	5,43
Obrigatórias com Controle de Fluxo	1,01	0,72
Discricionárias	49,19	48,94
Despesas Obrigatórias e Discricionárias com cont. de Fluxo	50,20	49,66
Tota das Despesas Primárias	54,16	55,10

Fonte: Tesouro Gerencial.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Com relação à execução das despesas empenhadas em 2019, pode-se destacar que, até o final de novembro, existia um volume de despesas primárias a pagar de R\$ 252,5 bilhões, dos quais R\$ 167,4 bilhões eram de despesas obrigatórias sem controle de fluxo e R\$ 85,0 bilhões eram das com controle de fluxo (obrigatórias e discricionárias). A tabela 9 detalha o valor de despesas primárias incluídas na LOA a pagar, obtido pela diferença entre despesas empenhadas e pagas, até novembro. Vale destacar que esse valor de despesas primárias a pagar é significativamente superior ao observado em igual momento de 2018, que foi de R\$ 178,2 bilhões, o que pode indicar que haverá um considerável aumento no valor de inscrição em restos a pagar no encerramento deste exercício, caso o volume de pagamentos não se intensifique significativamente até o final de dezembro.

TABELA 9

Despesas a pagar
(R\$ em bilhões)

Item de despesa	NOV/2019	NOV/2018
Benefícios Previdenciários	100,99	69,64
Pessoal e Encargos Sociais	43,36	23,26
Abono e Seguro Desemprego	4,91	4,89
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	2,25	2,47
Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	0,00	0,01
Subsídios e Subvenções	8,12	7,98
Demais	7,81	14,78
Total das Despesas Obrigatórias sem Cont. de Fluxo	167,44	123,02
Obrigatórias com Controle de Fluxo	15,50	16,33
Discricionárias	69,52	38,83
Despesas Obrigatórias e Discricionárias com cont. de Fluxo	85,02	55,17
Total das Despesas Primárias	252,47	178,19

Fonte: Tesouro Gerencial.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

O total de pagamentos pendentes em novembro a serem realizados em dezembro – ou, caso não o sejam, a serem inscritos ou reinscritos em restos a pagar para 2020 – é dado pela soma de restos a pagar remanescentes com despesas empenhadas e não pagas. Os valores para 2019 e 2018 são apresentados na tabela 10, que inclui também o total de pagamentos pendentes em dezembro do ano passado – os quais se transformaram em restos a pagar de 2019.

TABELA 10
Despesas empenhadas não pagas e restos a pagar não pagos até novembro
(R\$ em bilhões)

Item de despesa	NOV/2019	NOV/2018	DEZ/18
Benefícios Previdenciários	101,12	69,97	35,02
Pessoal e Encargos Sociais	43,72	23,63	17,37
Abono e Seguro Desemprego	4,94	5,12	1,02
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	2,56	2,91	1,36
Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	0,02	0,07	0,09
Subsídios e Subvenções	8,94	9,00	8,81
Demais	10,11	17,75	10,45
Total das Despesas Obrigatórias sem Cont. de Fluxo	171,41	128,45	74,11
Obrigatórias com Controle de Fluxo	16,50	17,05	9,34
Discricionárias	118,72	87,78	83,09
Despesas Obrigatórias e Discricionárias com cont. de Fluxo	135,22	104,83	92,43
Tota das Despesas Primárias	306,63	233,28	166,55

Fonte: Tesouro Gerencial.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Duas observações se destacam nessa tabela. Primeiro, como mencionado anteriormente em relação às despesas da LOA empenhadas e não pagas até novembro, o volume de pagamentos pendentes para dezembro em 2019 é muito superior ao de igual mês de 2018 (R\$ 306,6 bilhões ante R\$ 233,3 bilhões). Segundo, em dezembro do ano passado, o volume de pagamentos foi alto: R\$ 66,8 bilhões de pagamentos remanescentes de novembro mais R\$ 39 bilhões de empenhos realizados no próprio mês, somando R\$ 105,8 bilhões.

A estimação do volume de restos a pagar que será deixado para 2020 envolve hipóteses sobre empenhos e pagamentos em dezembro. Pelo lado dos empenhos, assume-se que, como descrito na discussão das avaliações bimestrais, haverá novos empenhos até o limite orçamentário, o que equivale a R\$ 72,3 bilhões, dos quais R\$ 33,9 bilhões serão em despesas obrigatórias sem controle de fluxo e R\$ 38,4 bilhões serão em despesas sujeitas à programação financeira. Destas últimas, R\$ 13,4 bilhões referem-se a despesas obrigatórias com controle de fluxo e R\$ 25 bilhões, às discricionárias. Quanto aos pagamentos em dezembro, observou-se o comportamento dos três últimos anos, assumindo-se que a execução este ano será igual à média da execução nesse período como proporção do total anual.⁸ Com base nessas hipóteses, a tabela 11 detalha os cálculos e revela que o montante de restos a pagar a serem transferidos para 2020 será da ordem de R\$ 200 bilhões. Essa estimativa tem um viés conservador na medida em que as liberações de empenho em 2019 estão ocorrendo mais tardiamente que em anos anteriores. Com base nessas hipóteses, assumindo as estimativas de receitas da quinta avaliação bimestral, encontra-se um *deficit* primário para o ano de R\$ 67,1 bilhões.

8. Incluiu-se o pagamento à Petrobras como despesa não usual.

TABELA 11
Estimativa de restos a pagar para 2020
(R\$ em bilhões)



Item de despesa	Empenhado	RaP	Expansão Lim. Orçamentário	Desp. Empenhadas + RaP	Pag. Totais até - NOV/2019	Pag. Totais em - DEZ/2019	Pag. Totais 2019	RaP
Benefícios Previdenciários	627,40	33,56	2,00	662,96	559,84	66,65	626,49	36,47
Pessoal e Encargos Sociais	304,59	17,15	14,20	335,94	278,02	33,80	311,82	24,12
Outras despesas obrigatórias	187,71	15,73	17,70	221,13	176,87	16,94	193,80	27,33
Total das Despesas Obrigatórias sem Cont. de Fluxo	1119,69	66,44	33,90	1220,03	1014,73	117,39	1132,11	87,92
Obrigatórias com Controle de Fluxo	132,52	9,10	13,40	155,02	125,11	13,69	138,80	16,22
Discricionárias	134,87	77,24	25,00	237,11	93,39	47,21	140,60	96,51
Despesas Obrigatórias e Discricionárias com cont. de Fluxo	267,39	86,34	38,40	392,12	218,50	60,90	279,40	112,72
Tota das Despesas Primárias	1387,08	152,78	72,30	1612,15	1233,23	178,29	1411,51	200,64

Fonte: Tesouro Gerencial.

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:

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
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 da Economia.

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