

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

## 5. ORÇAMENTO

### 5.1 Orçamento de 2018: Valores previstos versus realizados

Com o encerramento do primeiro bimestre e de posse dos dados de execução até fevereiro, o Poder Executivo reavaliou suas projeções de receitas e despesas primárias. No RAF de abril<sup>1</sup>, avaliamos as projeções de março do governo tendo como foco as mudanças em relação às projeções anteriores (fevereiro) e as implicações em termos de risco de cumprimento da meta de resultado primário de 2018. Neste RAF, analisamos as projeções do governo sob outra perspectiva: a comparação entre dados previstos e realizados para o primeiro bimestre do ano, o que tende a repercutir nas projeções futuras, além de fornecer uma medida da precisão e da credibilidade das projeções oficiais. Como em todas as edições, ao fim comparamos as projeções anuais do governo com as projeções da IFI, revisadas conforme a seção 1 e 4 do relatório.

De início, cumpre lembrar que o monitoramento ao longo do ano das variáveis que afetam o cenário fiscal é previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 9º) e anualmente disciplinado na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Na LDO 2018, art. 56<sup>2</sup>). Esse acompanhamento, ao fim de cada bimestre, é fundamental para que seja possível a correção de rumos sempre que o comportamento das receitas primárias e das despesas obrigatórias desviar o resultado primário projetado da meta fixada para o exercício.

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

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

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

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

Em 2018, já foram realizadas duas avaliações. Uma extemporânea, em fevereiro, e outra relativa ao primeiro bimestre<sup>3</sup>. A primeira resultou no Decreto 9.276/2018 e a segunda deu origem ao Decreto 9.323/2018. Em ambas as avaliações, as

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://bit.ly/2rhrPs9>.

<sup>2</sup> Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.

<sup>3</sup> Ambos os relatórios estão disponíveis em: <https://bit.ly/2nHPZKn>.

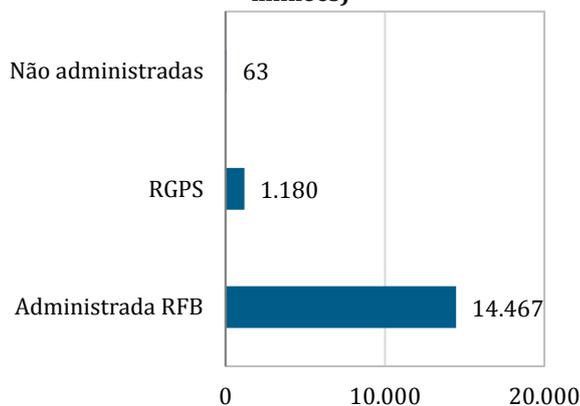
projeções de receitas e despesas foram alteradas marginalmente, sem impacto líquido relevante sobre o resultado primário esperado para o exercício. A próxima avaliação será relativa ao segundo bimestre e deverá ser divulgada até o dia 22 de maio (art. 56 da LDO 2018).

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. A meta para o exercício continua em R\$ 159,0 bilhões. A Tabela 16, no fim da seção, traz de forma mais desagregada a evolução das projeções do Executivo e as projeções atuais da IFI (a Tabela 21, no fim do relatório, detalha ainda mais esses dados).

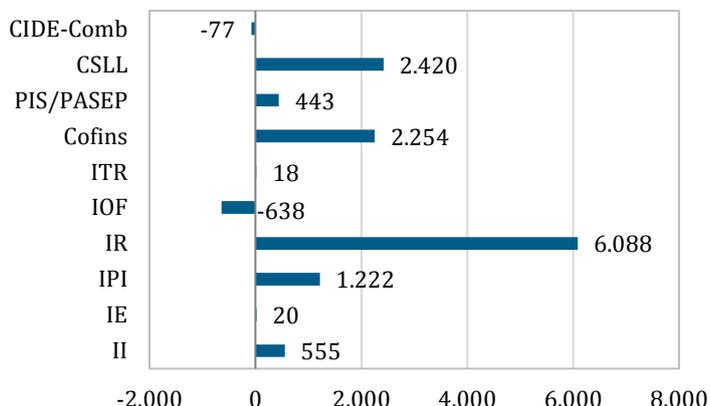
A reavaliação de março incorpora os dados de execução de receitas e despesas do primeiro bimestre. O comportamento da execução é um dos parâmetros para revisão das projeções anuais. A análise dos dados realizadas até fevereiro mostra que, no geral, a arrecadação ficou acima do esperado na primeira avaliação e as despesas tiveram resultado inferior ao previsto.

Em relação às receitas, as diferenças no primeiro bimestre não resultaram em ampliação, na mesma medida, nos valores projetados para o ano. O desvio em janeiro e fevereiro foi de R\$ 15,7 bilhões (6,4% acima do projetado para o período), enquanto a ampliação da projeção anual foi de apenas R\$ 2,3 bilhões (0,2%). A diferença se concentra nas receitas administradas pela RFB, com destaque para o imposto de renda (+R\$ 6,1 bilhões), CSLL (R\$ 2,4 bilhões), Cofins (R\$ 2,3 bilhões) e IPI (R\$ 1,2 bilhão). Os gráficos a seguir detalham esses valores.

**Gráfico 13. Receita total - valores realizados menos previstos - 1B/2018 (R\$ milhões)**



**Gráfico 14. Receitas administradas - valores realizados menos previstos - 1B/2018 (R\$ milhões)**



Fonte: Decreto 9.276/2018. Elaboração: IFI.

A repercussão da arrecadação do primeiro bimestre sobre o desempenho esperado para o ano requer que sejam analisadas outras questões, como a dependência de recolhimentos atípicos e eventuais mudanças nas projeções macroeconômicas. Como mostrado na seção de conjuntura fiscal, a arrecadação no início de 2018 foi impactada pelos programas de regularização tributária (Refis), que explicam boa parte do crescimento da receita no período frente a 2017. As receitas com o imposto de renda de pessoas jurídicas, CSLL e Pis/Cofins são especialmente sensíveis a esses programas. Assim, parte do desvio em relação ao inicialmente projetado pode ser atribuído a surpresas positivas em receitas extraordinárias e tende a não impactar as projeções para os bimestres seguintes.

Algumas mudanças nos parâmetros macroeconômicos também tiveram repercussão importante nas projeções do Executivo para as receitas em 2018. O crescimento da massa salarial no ano, por exemplo, foi revisto de 6,3% para 5,8%,

o que afetou negativamente a previsão de arrecadação líquida do RGPS para 2018 (-R\$ 7,5 bilhões), a despeito de, no primeiro bimestre, ter havido crescimento da receita em relação ao projetado inicialmente (+R\$ 1,2 bilhão).

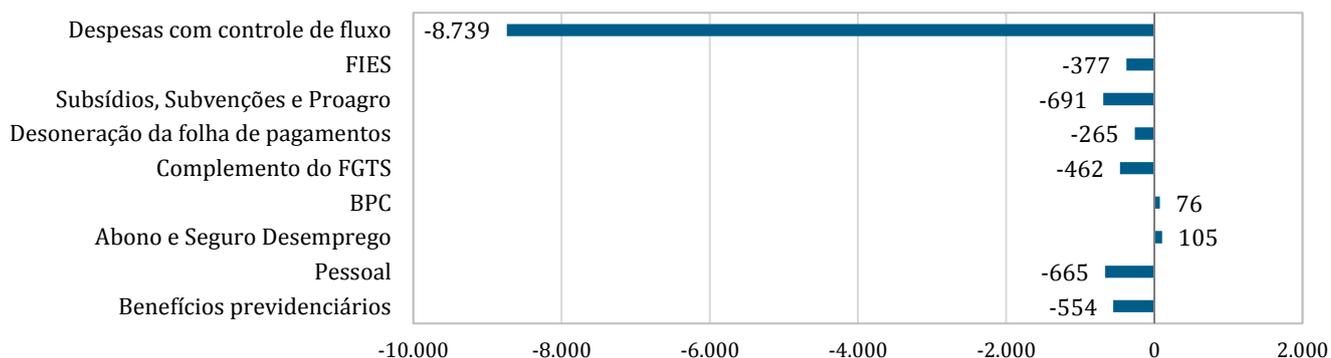
Outro exemplo são as receitas com exploração de recursos naturais, que tiveram desempenho próximo ao projetado no primeiro bimestre, mas foram revistas para baixo no total de 2018 (-R\$ 2,1 bilhões), principalmente em função da estimativa do preço do barril de petróleo. Entre a primeira (fevereiro) e a segunda avaliações (março), a estimativa do Executivo para o preço do barril passou de US\$ 68,2 para US\$ 64,5.

As receitas atípicas e a revisão da grade de parâmetros macroeconômicos para o ano ajudam a explicar por que o melhor desempenho no primeiro bimestre não implicou crescimento proporcional nas projeções dos bimestres seguintes. Contudo, parte do excesso de arrecadação (frente ao inicialmente projetado) deve ser atribuída à recuperação da economia. Essa parcela possivelmente continuará tendo efeitos positivos sobre a arrecadação nos próximos meses, o que deverá levar a uma revisão para cima das projeções do Executivo para 2018 nas avaliações futuras.

As despesas, por outro lado, ficaram aquém do previsto para o primeiro bimestre, mas tiveram suas projeções para 2018 aumentadas. A diferença entre valores realizados e projetados em janeiro e fevereiro foi de R\$ 11,7 bilhões (-5,4%). Ainda assim, o valor projetado para o exercício cresceu R\$ 2,7 bilhões (0,2%).

Também no caso das despesas, há justificativas para o aumento esperado da despesa mesmo diante do desempenho no primeiro bimestre. Contudo, para itens específicos, a comparação entre valores projetados e executados, bem como entre valores de execução de 2017 e 2018, sugerem que as projeções podem ser ajustadas em avaliações subsequentes.

**Gráfico 15. Despesas primárias - Diferença valores realizados x previstos - 1B/2018 (R\$ milhões)**



Fonte: Decreto 9.276/2018. Elaboração: IFI.

O desvio em relação ao projetado se deve basicamente às 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 bimestre, essas despesas ficaram R\$ 8,7 bilhões abaixo do que havia sido projetado em fevereiro, um desvio de 22%.

Mesmo de posse dos dados de execução até fevereiro, a projeção do governo para esse grupo em 2018 não teve alteração significativa. Segundo consta do Decreto 9.323, de março deste ano, o desvio em relação ao projetado nos dois primeiros meses foi compensado por uma elevação expressiva das projeções de gasto para o segundo e terceiro bimestres.

Diferentemente do gasto obrigatório, o volume de gastos discricionários, ao final do exercício, depende em boa medida de decisões do governo, levando sempre em conta as metas de resultado primário e teto de gastos. Conforme demonstrado na seção de conjuntura fiscal, há relativo espaço fiscal em 2018, dado pela diferença entre o teto

constitucional e a despesa total realizada em 2017. Eventual avanço nas discricionárias em 2018, isoladamente, não deve comprometer o cumprimento das regras fiscais neste ano.

O impacto primário do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) teve sua projeção elevada em março, em que pese a despesa no início do ano ter ficado 50% inferior ao esperado. A justificativa, neste caso, passa pela mudança no parâmetro de inadimplência nos financiamentos, que passou de 17,3% para 20,6%, o que eleva a previsão de impacto primário do Fundo. Vale observar que, embora os financiamentos do FIES sejam despesas financeiras, pois são neutras em relação ao endividamento líquido, há um risco associado ao retorno dessas operações, o que acaba impactando a dívida líquida do setor público. Esse impacto deve, portanto, ser contabilizado para fins de apuração do resultado primário.

A projeção com subsídios e subvenções foi praticamente mantida na avaliação de março (R\$ 22,2 bilhões). No entanto, os dados mais recentes de execução sugerem que a despesa ao fim do exercício ficará aquém dessa previsão. Na comparação com o que havia sido projetado em fevereiro para o primeiro bimestre, esses gastos ficaram quase R\$ 700 milhões abaixo (desvio de 10%). 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 trimestre deste ano, o recuo real em relação a igual período de 2017 é de 29%. É importante lembrar, ainda, que boa parte do impacto do ano já foi absorvido, dado que essas despesas se concentram nos meses de janeiro e julho.

Por fim, chama-se atenção para o fato de que esse tipo de cenário – projeções, em tese, mais conservadoras para receitas e despesas no início do ano – não tem sido a regra nos últimos anos, em especial desde 2013. Nos exercícios em que a programação financeira foi feita em fevereiro, com frequência os valores realizados no primeiro bimestre ficavam consideravelmente abaixo (no caso das receitas) ou acima (no caso das despesas) do previsto na programação. A recorrência de situações como essas repercutiu, entre vários outros fatores, na credibilidade das projeções macroeconômicas do governo no período.

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 2017<sup>4</sup>, 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.

## 5.2 Orçamento de 2018: Projeções do governo versus 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 março, com as projeções da IFI, revisadas nesta edição do RAF. As premissas utilizadas na revisão de cenário da IFI estão evidenciadas nas seções 1 e 4 do relatório.

A Tabela 16, no fim do tópico, traz de forma mais desagregada a evolução das projeções do Executivo e as projeções atuais da IFI (a Tabela 21, no fim do relatório, detalha ainda mais esses dados).

---

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

Para 2018, a IFI projeta um déficit primário de R\$ 142 bilhões, R\$ 15 bilhões inferior à previsão mais recente do governo, que é de R\$ 157 bilhões (Gráfico 16). A diferença se explica pelo lado da despesa, em especial pelas projeções para e para as despesas com controle de fluxo (-R\$ 23,4 bilhões, ou 8,3% inferior).

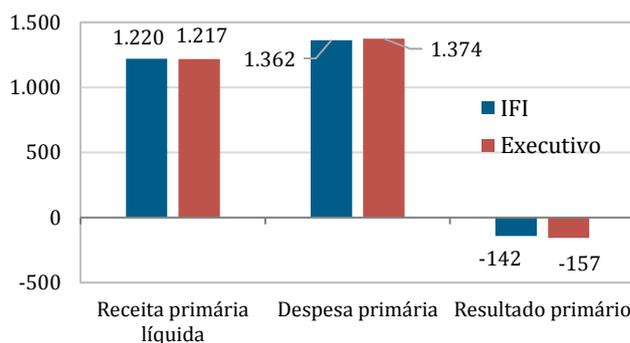
Este grupo abrange, além de algumas despesas obrigatórias, o total das despesas discricionárias da União, como investimentos e custeio administrativo. As projeções da IFI preveem crescimento moderado dessas despesas frente a 2017 (R\$ 257,8 bilhões em 2018 contra R\$ 252,5 bilhões em 2017).

Os dados do governo, por outro lado, projetam despesas com controle de fluxo da ordem de R\$ 281,2 bilhões, o que daria um crescimento substancial frente a 2017 (11,3%). Esse volume de despesas faria com que a despesa total sujeita ao teto ficasse muito próxima ao teto de gastos para 2018 (R\$ 1.347,4 bilhões contra um teto de R\$ 1.347,9 bilhões).

Cabe observar, contudo, que parte dos R\$ 281,2 bilhões projetados pelo Executivo está reservada para absorver, entre outros fatores, os riscos de não realização das receitas com a desestatização da Eletrobrás. Desconsiderando o efeito da reserva orçamentária no âmbito do Executivo, a projeção das despesas com controle de fluxo seria próxima a R\$ 264 bilhões.

Além das projeções com as despesas com controle de fluxo, merece atenção a diferença nas projeções para subsídios e subvenções (R\$ 19,6 bilhões da IFI contra R\$ 22,2 bilhões do governo). 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.

**Gráfico 16. Projeções para 2018 - IFI x Executivo**



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

**TABELA 16. COMPOSIÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO – LOA X PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA X IFI (R\$ BILHÕES E % PIB)**

Discriminação	2018								IFI - Decreto 9.323/18	
	LOA		Decreto 9.276/18		Decreto 9.323/18		IFI		Valores	Diferença %
	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB		
<b>I. RECEITA TOTAL</b>	<b>1.462,1</b>	<b>21,0</b>	<b>1.460,7</b>	<b>21,0</b>	<b>1.462,9</b>	<b>21,1</b>	<b>1.461,8</b>	<b>21,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,1</b>
I.1 - Receita Administrada pela RFB	890,3	12,8	880,9	12,7	894,0	12,9	891,3	12,8	-2,7	-0,3
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	405,3	5,8	403,3	5,8	395,7	5,7	398,4	5,7	2,7	0,7
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	166,5	2,4	176,4	2,5	173,2	2,5	172,0	2,5	-1,1	-0,6
<b>II. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA</b>	<b>244,2</b>	<b>3,5</b>	<b>243,9</b>	<b>3,5</b>	<b>246,1</b>	<b>3,5</b>	<b>241,7</b>	<b>3,5</b>	<b>-4,4</b>	<b>-1,8</b>
<b>III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)</b>	<b>1.217,8</b>	<b>17,5</b>	<b>1.216,8</b>	<b>17,5</b>	<b>1.216,9</b>	<b>17,5</b>	<b>1.220,1</b>	<b>17,5</b>	<b>3,3</b>	<b>0,3</b>
<b>IV. DESPESA TOTAL</b>	<b>1.373,4</b>	<b>19,8</b>	<b>1.371,6</b>	<b>19,7</b>	<b>1.374,3</b>	<b>19,8</b>	<b>1.361,9</b>	<b>19,5</b>	<b>-12,4</b>	<b>-0,9</b>
<b>IV.1 Despesas Obrigatórias</b>	<b>1.091,4</b>	<b>15,7</b>	<b>1.090,1</b>	<b>15,7</b>	<b>1.093,1</b>	<b>15,7</b>	<b>1.086,4</b>	<b>15,6</b>	<b>-6,7</b>	<b>-0,6</b>
Benefícios Previdenciários	596,3	8,6	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	303,1	4,3	0,5	0,2
Abono e Seguro Desemprego	62,6	0,9	56,9	0,8	56,9	0,8	56,4	0,8	-0,5	-0,9
BPC (LOAS/RMV)	56,0	0,8	55,9	0,8	55,9	0,8	56,3	0,8	0,4	0,6
Compensação pelas Desonerações da Folha	11,5	0,2	12,3	0,2	13,7	0,2	13,0	0,2	-0,7	-4,8
FUNDEB (Complementação da União)	14,1	0,2	13,7	0,2	13,8	0,2	13,3	0,2	-0,5	-3,3
Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	14,6	0,2	15,1	0,2	15,1	0,2	15,1	0,2	0,0	0,0
Subsídios, Subvenções e Proagro	20,3	0,3	22,3	0,3	22,2	0,3	19,6	0,3	-2,6	-11,8
Demais	19,1	0,3	19,0	0,3	20,6	0,3	29,6	0,4	0,7	3,3
<b>IV.2 Despesas com controle de fluxo</b>	<b>282,0</b>	<b>4,1</b>	<b>281,5</b>	<b>4,1</b>	<b>281,2</b>	<b>4,0</b>	<b>257,8</b>	<b>3,7</b>	<b>-23,4</b>	<b>-8,3</b>
<b>V. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL</b>	<b>-155,5</b>	<b>-2,2</b>	<b>-154,8</b>	<b>-2,2</b>	<b>-157,4</b>	<b>-2,3</b>	<b>-141,8</b>	<b>-2,0</b>	<b>15,6</b>	<b>-9,9</b>

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