

Julho - Setembro

**2016**

**FINANÇAS PÚBLICAS**



32

**CONJUNTURA**

**CARTA DE**

**Governo Federal**  
**Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**  
**Ministro interino** Dyogo Henrique de Oliveira

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Ernesto Lozardo

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Juliano Cardoso Eleutério

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

João Alberto De Negri

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Claudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

**Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Alice Pessoa de Abreu

**Chefe de Gabinete, Substituto**

Márcio Simão

**Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# FINANÇAS PÚBLICAS

Marco Aurélio Alves de Mendonça<sup>1</sup>

## SUMÁRIO

As finanças públicas brasileiras permanecem refletindo o panorama recessivo da atividade econômica nacional. O quadro fiscal conserva-se muito difícil, ao final dos sete primeiros meses do ano, com desempenho intensamente afetado pela queda generalizada na arrecadação e pelo aumento dos gastos com benefícios previdenciários. Até o fechamento de julho, o resultado primário acumulou *deficit* de R\$ 36,2 bilhões, e, no acumulado em 12 meses, registrou-se saldo primário negativo de R\$154 bilhões - 2,54% do PIB (Produto Interno Bruto).

A situação também se reproduziu em âmbito subnacional. Segundo dados reunidos nos relatórios resumidos de execução orçamentária consolidados pelo Ipea, os estados fecharam o primeiro semestre do ano com queda de 6,5% nas receitas primárias totais, devido à redução acentuada na arrecadação (-6,3%) do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), e das transferências correntes (-9,6%). As despesas primárias, por sua vez, sofreram queda de 5,4%, impulsionada por redução drástica nos investimentos (-19,20%).

Segundo os portais de transparência estaduais, houve redução nos gastos com pessoal dos estados (-3,5%), mas o pagamento de benefícios previdenciários elevou-se em 2,6%.

Com a aprovação da Desvinculação das Receitas da União (DRU), o governo conseguiu liberar 30% das receitas de vinculações legais, mas os principais pontos do ajuste ainda não foram efetivados.

As negociações no Congresso Nacional para a aprovação da proposta de emenda constitucional (PEC) que institui um teto para os gastos públicos permanecem em curso. Da mesma forma, o governo sinalizou a intenção de realizar nova reforma da Previdência, mas o projeto ainda não foi enviado ao Congresso. Há

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea. *E-mail*: <marco.mendonca@ipea.gov.br>.

ainda discussões acerca de uma reforma trabalhista, que visa flexibilizar o mercado de trabalho, para alavancar a economia.

A aprovação da PEC do teto dos gastos parece ser o elemento mais decisivo para curto e médio prazos, com o objetivo de melhorar o perfil das contas e reduzir o quociente entre dívida pública e PIB. Os cortes previstos no orçamento concentram-se nas chamadas despesas discricionárias, daí a importância de aprovar as reformas propostas em tempo mais curto possível.

## 6.1 PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E AJUSTE FISCAL

A aprovação pelo Congresso Nacional em 25 de maio de 2016 da Lei 13.291 estipulou as metas fiscais em vigor, as quais definiram o teto para o *deficit* primário para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 163,942 bilhões, sendo que R\$ 170,496 bilhões<sup>2</sup> a cargo da União. Aos estados e municípios coube obter *superavit* primário de R\$ 6,554 bilhões<sup>3</sup>.

Ademais, o Senado Federal ratificou a aprovação da PEC, que permitiu a prorrogação, até 2023, da Desvinculação de Receitas da União (DRU)<sup>4</sup>. Com isso, a União pode utilizar livremente 30% dos recursos previstos do Orçamento<sup>5</sup>. Vale ressaltar que a DRU não irá afetar a regra de recursos mínimos para educação e saúde, nem as transferências constitucionais de impostos para estados e municípios, nem sobre fundos criados pelo Poder Judiciário, pelos tribunais de contas, pelo Ministério Público e pelas defensorias públicas, no âmbito dos estados,

---

<sup>2</sup> A meta proposta refere-se ao seguinte: R\$ 114 bilhões, referente ao *deficit* fiscal, acompanhado de R\$ 21,2 bilhões de descontingenciamento de receitas; R\$ 9 bilhões para obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); R\$ 3,5 bilhões para o Ministério da Defesa; R\$ 3 bilhões para a Saúde; R\$ 13,3 bilhões para renegociação de dívidas dos estados e outras despesas.

<sup>3</sup> Originalmente a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2016 estipulava meta de superávit primário do setor público não financeiro consolidado de R\$ 30.554 milhões, equivalente a 0,5% do PIB nominal então estimado para o ano, e dividida em R\$ 24 bilhões para o Governo Central, e R\$ 6,554 bilhões para os estados e municípios. Mas, já em fevereiro, o governo reviu a estimativa do PIB para queda de 2,9% e da inflação, para 7,10%. Com isso, decidiu-se por um contingenciamento de R\$ 23,408 bilhões nas despesas discricionárias, equivalente a 0,4% do PIB. A revisão das receitas, apresentada pelos ministros da Fazenda e do Planejamento, previu uma queda de R\$ 16,6 bilhões em relação ao que estava previsto na lei orçamentária aprovada pelo Congresso. Já as despesas foram reestimadas e teriam uma queda de R\$ 13,6 bilhões também em relação à LOA.

<sup>4</sup> A DRU foi adotada em 1994, na implantação do Plano Real, e tem sido prorrogada desde então, com o objetivo dar ao governo federal mais mobilidade nos gastos com os impostos arrecadados. Em 2011, o Congresso aprovou a extensão até o fim de 2015.

<sup>5</sup> A PEC também estendeu a medida a estados e municípios, que também poderão manejar livremente 30% da arrecadação de impostos, taxas e multas, exceto os recursos para ações de saúde e de educação.

do Distrito Federal e dos municípios<sup>6</sup>.

Seguem ainda indefinidas as duas principais medidas, cuja intenção foi anunciada pelo governo, voltadas ao ajuste fiscal: o congelamento em termos reais dos gastos da União por 20 anos e a reforma da Previdência. O atual andamento das propostas de corte de gastos está sumarizada no Quadro 6.1.

QUADRO 6.1 – Propostas de Controle dos Gastos

	O que é	Efeitos Esperados	Obstáculos
<b>Teto para Despesas Públicas</b>	O governo pretende implantar em 2017 o teto para as despesas públicas que só possam crescer na proporção da inflação do ano anterior. A medida vai atingir todos os poderes.	Na prática, vai reduzir os gastos do governo, que, nas últimas décadas, vêm crescendo acima da inflação.	A admissibilidade da PEC foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara. Ainda precisa passar pela comissão especial sobre o tema e por duas votações no plenário da Câmara e do Senado. Pelas regras atuais, gastos com itens como educação e saúde precisam cumprir uma porcentagem da receita. Isso terá que mudar para que o governo consiga cumprir o teto proposto. Dependerá de aprovação, pelo Congresso, de uma emenda constitucional (o que exige 3/5 dos votos).
<b>Reforma da Previdência</b>	A medida vem sendo tratada como essencial para equilibrar as contas públicas. O objetivo é instituir nova idade mínima para concessão dos benefícios.	Redução dos gastos previdenciários que têm crescido acima da inflação.	O governo criou grupo de trabalho para discutir a reforma com centrais sindicais e representantes dos empregadores. Havia promessa de entregar uma proposta em junho, mas, até o momento, isso ainda não aconteceu.
<b>Renegociação da dívida dos estados com a União</b>	Prolonga por 20 anos o prazo para os estados pagarem suas dívidas. Além disso, o governo aceitou dar desconto no valor da parcela mensal, que só voltará ao valor "cheio" em meados de 2018.	Reduz a receita da União, mas não afeta o resultado consolidado.	Houve aprovação na Câmara depois que o governo Temer abriu mão de uma das duas contrapartidas exigidas dos estados: ficar dois anos sem reajustar salários de servidores. A contrapartida que restou no texto é a que exige dos estados que também adotem o teto para gastos públicos. O projeto será analisado pelo Senado Federal.
<b>Devolução de recursos do BNDES ao Tesouro Nacional</b>	O banco de fomento poderá pagar antecipadamente ao governo R\$ 100 bilhões de dívida que tem com o Tesouro Nacional, contribuindo para reduzir a dívida pública em igual proporção.	A previsão é que a devolução gere impacto de R\$ 7 bilhões por ano, mas o governo estuda se há alguma restrição jurídica, já que poderia se caracterizar como antecipação de receita com empresa ou banco público, proibida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).	Ainda não saiu do papel.

Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon

<sup>6</sup> Os fundos constitucionais do NO, NE e CO também não poderão ter as receitas desvinculadas.

Em oposição ao ajuste, o executivo sancionou os reajustes aprovados pelo Congresso Nacional para várias carreiras do funcionalismo federal nas três esferas de poder, além do Ministério Público. Há ainda negociações para aumento no subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), que poderá gerar despesas adicionais decorrentes de elevações salariais de várias carreiras cujo vencimento é atrelado ao salário da suprema corte.

## 6.2 GOVERNO FEDERAL

Segundo o Banco Central do Brasil (BCB), o setor público consolidado fechou o mês de julho com *deficit* primário de R\$ 12,8 bilhões, sendo: R\$11,9 bilhões a cargo do Governo Central; R\$334 milhões por conta dos governos regionais e R\$629 milhões de responsabilidade das empresas estatais.

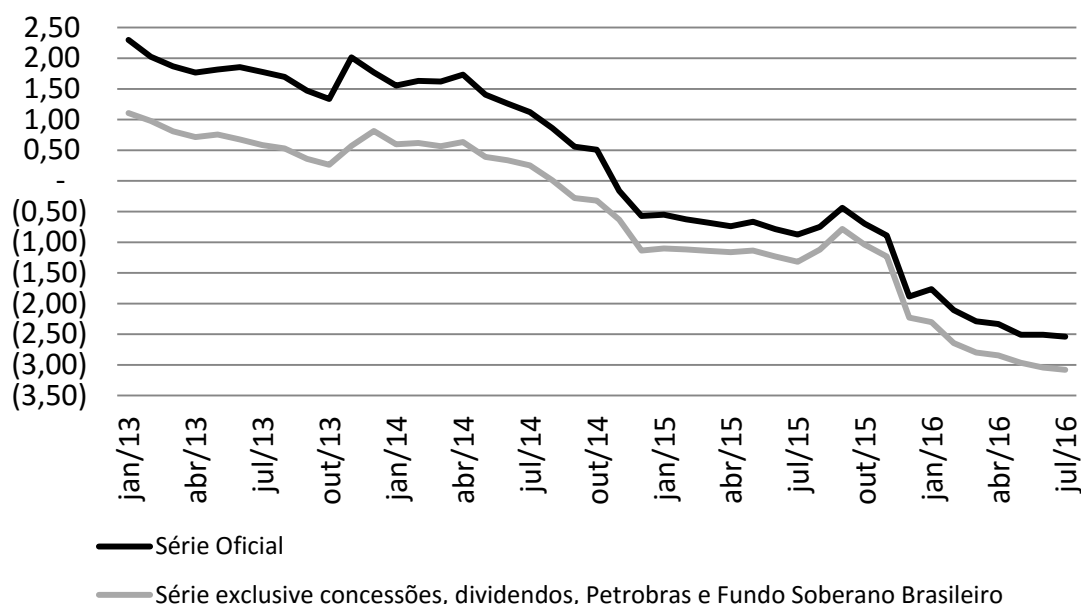
Nos sete primeiros meses de 2016, o resultado acumula *deficit* de R\$ 36,2 bilhões, ante *superavit* de R\$6,2 bilhões no mesmo período de 2015. No acumulado em 12 meses, registrou-se em julho *deficit* primário de R\$154 bilhões (2,54% do PIB), 0,03 p.p. do PIB superior ao valor observado em junho.

Como esperado, a execução orçamentária acumulada até julho permaneceu afetada pela queda generalizada na arrecadação. Por isso, o governo propôs e aprovou junto ao Congresso a revisão das metas de resultado primário para 2016, bem como revisou as estimativas de arrecadação, cujas projeções atualmente em vigor constam no Decreto nº 8.824, editado em 29 de julho de 2016.

Com base nesse decreto, é possível aferir que as receitas totais apresentam execução acima das despesas, 61,55% das primeiras contra 57,24%, das segundas. Os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) indicam que as receitas totais da União fecharam julho 5,77% abaixo do observado em 2015, sendo que as receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB) apresentaram queda ainda maior: 7,29%.

GRÁFICO 6.1

Resultado primário do setor público consolidado (exclusive Petrobras e Eletrobras), acumulado em 12 meses dividido pelo PIB acumulado em 12 meses (jan./2013-jul./2016)



Fontes: BCB e STN

Elaboração: Gecon/Dimac/Ipea

TABELA 6.1

Resultado do governo central (jan.-jul./2016 e decretos de arrecadação 2016)

Item	Jan-Jul.		Jan-Dez					Var. % Realizado / Previsto no Decreto 8.824
	Realizado	Var (%) em relação a 2015	Previsto Decreto 8.670	Previsto Decreto 8.676	Previsto Decreto 8.700	Previsto Decreto 8.784	Previsto Decreto 8824	
<b>1. RECEITA TOTAL</b>	564.769	-5,77	1.089.234	1.068.573	1.050.588	929.976	917.510	61,55
1.1 Receitas Administradas pela RFB	474.459	-7,29	889.549	870.183	861.497	784.195	775.227	61,20
1.2 Receitas não Administradas	90.310	3,07	199.685	198.389	189.091	145.780	142.283	63,47
<b>2. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNIC.</b>	123.427	-9,26	232.336	229.380	225.281	209.032	206.125	59,88
<b>3. RECEITA LÍQUIDA (1-2)</b>	441.343	-4,75	856.898	839.192	825.307	720.943	711.385	62,04
<b>4. DESPESAS</b>	419.357	-2,19	703.112	685.503	665.262	745.074	732.644	57,24
4.1 Pessoal e Encargos Sociais	144.841	-3,14	254.033	255.342	255.342	258.839	259.927	55,72
4.2 Outras Correntes e de Capital	274.517	-1,68	449.079	430.161	409.920	486.235	472.717	58,07
<b>5. RESULTADO DO TESOURO (3-4)</b>	21.985	-36,46	153.786	153.689	160.045	-24.131	-21.258	-103,42
<b>6. RESULTADO DA PREVIDÊNCIA (6.1-6.2)</b>	-73.385	67,23	-129.785	-129.689	-136.043	-146.365	-149.238	49,17
6.1 Arrecadação Líquida INSS	201.587	-6,79	362.712	366.765	360.412	356.909	358.600	56,21
6.2 Benefícios da Previdência	274.971	5,69	492.497	496.454	496.454	503.274	507.838	54,15
<b>7. RES. PRIM. TESOURO + PREVIDÊNCIA</b>	-51.400	453,69	24.001	24.000	24.003	-170.496	-170.496	30,15

Fontes: STN e Decretos 8.670, 8.676, 8.700, 8.784 e 8.824

\* Valores reais de Jul. 2016 (R\$ milhões)

Elaboração: Gecon/Dimac/Ipea

Por isso, tal qual ocorrera no primeiro quadrimestre de 2016, não houve

melhora no quadro fiscal. Em maio, observou-se queda de 9,05% nas receitas primárias,<sup>7</sup> acompanhada de redução nas despesas primárias na ordem de apenas 1,82%. Em junho, houve ligeira melhora relativa, pois as receitas primárias apresentaram queda de 5,89%, enquanto as despesas primárias caíram 5,01%. No entanto, em julho, ocorreu nova piora do quadro fiscal, quando as receitas caíram 5,72% e as despesas se elevaram em 3,23%<sup>8</sup>.

No acumulado em 12 meses, o panorama permaneceu deficitário, fruto da queda das receitas primárias (-7,70%) e alta nas despesas primárias (+2,42%).

TABELA 6.2

### Resultados primários do governo central

	Valor Real (R\$ milhões)			Mês/mês do ano anterior			Variação Real (%)		
	mai/16	jun/16	jul/16	mai/16	jun/16	jul/16	Em 2015	Em 2016	Em 12 meses
<b>Resultado Primário</b>	- 15.611,91	- 8.847,61	- 18.551,80	75,34	-1,97	138,84	517,10	453,11	243,42
<b>Receita Primária Total</b>	<b>97.346,51</b>	<b>100.841,45</b>	<b>107.945,68</b>	<b>-9,05</b>	<b>-5,89</b>	<b>-5,72</b>	<b>-6,25</b>	<b>-6,04</b>	<b>-7,70</b>
Impostos sobre Salários	12.764,55	9.048,16	9.122,39	-3,34	-7,36	-2,11	-5,72	-4,38	-6,84
Impostos sobre Lucro	16.023,86	20.930,37	26.460,82	-11,69	-5,08	9,04	-0,72	-3,32	-5,90
Impostos sobre Produção	24.904,53	23.273,13	24.652,04	-4,08	-6,17	-4,09	-7,64	-7,34	-9,05
Impostos sobre Importação	3.676,29	3.599,87	3.380,14	-20,73	-28,38	-37,82	3,61	-27,69	-18,37
Impostos sobre Operações Financeiras	2.824,71	2.754,12	2.882,58	-11,59	-20,27	-10,03	7,02	-9,77	-4,35
Concessões, Dividendos, Fundo Soberano Nacional	663,75	5.504,66	1.924,24	-83,06	866,84	24,94	-33,61	126,87	26,52
Previdência	28.494,69	28.636,24	27.468,26	-8,76	-5,17	-9,76	-4,83	-6,79	-7,78
Demais Receitas	7.994,12	7.094,90	12.055,22	18,70	-37,11	-17,38	-18,40	-14,24	-11,44
<b>Transferências a estados e Municípios</b>	<b>20.386,38</b>	<b>16.679,00</b>	<b>16.143,81</b>	<b>-5,82</b>	<b>-8,63</b>	<b>5,06</b>	<b>-6,02</b>	<b>-9,26</b>	<b>-9,83</b>
<b>Despesa Primária Total</b>	<b>92.572,04</b>	<b>93.010,06</b>	<b>110.353,67</b>	<b>-1,82</b>	<b>-5,01</b>	<b>3,23</b>	<b>2,08</b>	<b>0,79</b>	<b>2,42</b>
Pessoal e Encargos Sociais	19.220,88	19.708,89	24.718,65	-4,35	-3,54	-4,19	-1,69	-3,14	-2,65
Transferências as Famílias	9.587,02	9.910,80	11.447,95	-4,19	-3,33	-1,81	-9,79	6,37	-7,39
Benefícios do RGPS	40.840,68	39.401,65	39.286,61	6,94	6,34	7,33	1,40	5,69	3,05
PPI/PAC e Demais Investimentos	4.120,34	5.221,09	5.852,83	-18,02	9,11	12,86	-22,90	17,45	7,96
Demais Despesas	18.803,12	18.767,63	29.047,64	-10,32	-26,10	5,05	21,35	-9,18	9,53

Fontes: BCB e STN

Elaboração: Gecon/Dimac/Ipea

No gráfico 6.2 são ilustradas as taxas de crescimento real deflacionadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), das receitas e das despesas primárias da União, acumuladas em 12 meses. A execução observada nos sete primeiros meses de 2016 ilustra quadro ainda pessimista. Com relação aos gastos acumulados em 12 meses, após o pico observado durante o mês de março (+3,61%), houve, em abril, a redução na taxa de crescimento para 2,54%. Enquanto o mês de maio se manteve estável no ritmo de crescimento (+2,61%), junho apresentou queda no ritmo (+2,01%), mas, em julho, as despesas voltaram a crescer (+2,42%).

<sup>7</sup> Mesmo tendo ocorrido melhoria da receita em janeiro, por conta de arrecadação de concessões de hidrelétricas.

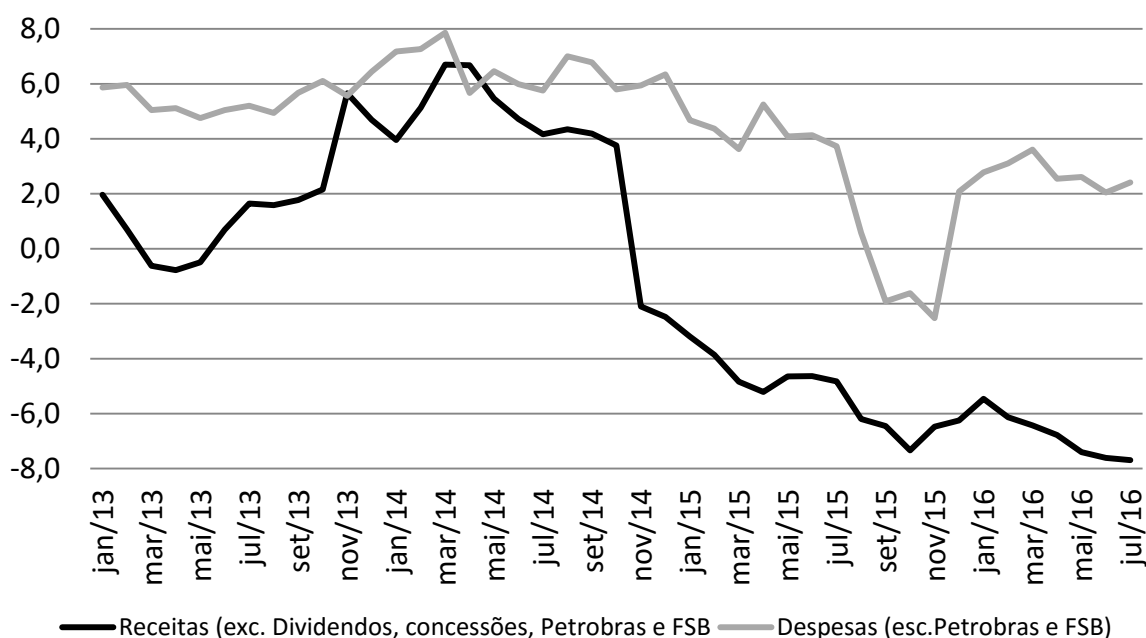
<sup>8</sup> Com relação às receitas recorrentes, apenas os impostos sobre o lucro apresentaram elevação em julho (+9,04%). Todas as demais sofreram queda.



Do lado das receitas, o indicador segue a trajetória de piora (-7,40% em maio; para -7,61% em junho; e -7,70% em julho). Cabe enfatizar que a taxa de variação real das receitas acumuladas em 12 meses encontra-se em terreno negativo desde novembro de 2014 e abaixo da taxa de crescimento das despesas desde julho de 2012.

#### GRÁFICO 6.2

**Taxas de variação (%) reais – deflacionadas pelo IPCA – das receitas e das despesas primárias da União, acumuladas em 12 meses (exclusive dividendos, concessões, Fundo Soberano do Brasil (FSB) e capitalização da Petrobras) (jan./2013-jul./ 2016)**



Fontes: BCB e STN

Elaboração: Gecon/Dimac/Ipea

Conforme já observado em edições anteriores desta *Carta*, a persistência do baixo nível da atividade econômica permanece impedindo a recuperação da arrecadação federal. O exame dos dados relacionados às receitas primárias da União acumuladas até o mês de julho indica queda real de 5,77%, em decorrência, principalmente, de significativa redução na arrecadação dos tributos sobre produção (-7,34%); dos tributos que incidem sobre salários (-4,38%); e dos impostos sobre o lucro (-3,32%), ainda que o panorama deste último tenha sido amenizado no último mês de julho, quando ocorreu elevação de 9,04%.

Sobre este último dado, vale um esclarecimento adicional. O resultado de julho foi afetado pelo aumento da carga tributária sobre as instituições do sistema financeiro, ocorrida por dois motivos: a redução do uso de créditos tributários (imposto diferido), que provocou um aumento do lucro tributável para cálculo do imposto de renda; e o aumento da alíquota de 15% para 20% da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) para atividades de seguros privados e capitalização, por conta da Lei 13.169, de 6 de outubro de 2015.

A significativa melhora na arrecadação de Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) ocorrida em 2015 (+7,02%), por conta da elevação de alíquotas (Decreto nº 8.392), efetivamente se reverteu neste ano, com seguidas quedas em todos os meses. No acumulado até julho, a queda é de 9,77% e, em 12 meses, de 4,35%.

A arrecadação de Imposto de Importação (II) também vem sofrendo queda acentuada. A comparação de julho interanual aponta redução de 37,82%. No acumulado do ano, a redução é de 27,69%.

Com relação às receitas de concessões, houve concentração no mês de janeiro (R\$ 11,369 bilhões), além da entrada de R\$ 1,229 bilhão, em abril; R\$ 466 milhões, em maio; R\$ 5,292 bilhões, em junho; e R\$ 6,627 bilhões, em julho. Com isso, o crescimento acumulado destas receitas extraordinárias ultrapassa 251% até julho.

Os impostos incidentes sobre a produção – Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e contribuições para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) – permanecem em desaceleração, mesmo com o fim das desonerações em vários setores da economia, ocorrido no ano passado. A arrecadação de IPI registra queda acumulada de 19,20% até julho. A Cofins, por sua vez, reduziu-se em 5,81%, também no acumulado do ano. Em decorrência disso, o exercício de 2016 já acumula queda de 9,05% na receita acumulada desses tributos em 12 meses (gráfico 6.3).

A evolução dos tributos ligados ao lucro das empresas – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Imposto de Renda (IR), exclusive o IR sobre os rendimentos do trabalho retido na fonte e o IR pessoa física – também continua

desfavorável, com contração acumulada em 12 meses na ordem de 5,90% (gráfico 6.3), em termos reais.

A demora na recuperação do mercado de trabalho permanece afetando o desempenho das receitas dos tributos sobre os salários<sup>9</sup>, cuja queda acumulada nos últimos 12 meses já remonta a 6,84%.

Por fim, os tributos sobre as importações fecharam o mês de julho com queda de 18,37% no acumulado dos últimos 12 meses. Já os impostos sobre operações financeiras (IOF) acumularam queda (-4,35%), também no acumulado nos últimos 12 meses.

A tabela 6.3 discrimina a arrecadação e apresenta as variações reais, absoluta e percentual, das receitas primárias da União.

TABELA 6.3

**Arrecadação – deflacionada pelo IPCA - dos principais componentes das receitas primárias federais totais (RPFTs) e respectivas variações**

	Valor Real ( R\$ milhões)						Variação Real (%)		
				Mês/mês do ano anterior			Acumulado		
	mai/16	jun/16	jul/16	mai/16	jun/16	jul/16	Em 2015	Em 2016	Em 12 meses
<b>RPFT</b>	<b>68.851,82</b>	<b>72.205,21</b>	<b>80.477,43</b>	<b>-9,17</b>	<b>-6,17</b>	<b>-4,26</b>	<b>-6,79</b>	<b>-5,77</b>	<b>-7,66</b>
<b>Salários</b>	<b>12.764,55</b>	<b>9.048,16</b>	<b>9.122,39</b>	<b>-3,34</b>	<b>-7,36</b>	<b>-2,11</b>	<b>-5,72</b>	<b>-4,38</b>	<b>-6,84</b>
IRRF - Rendimentos do Trabalho	8.257,22	5.055,59	5.035,26	-1,74	-2,45	-2,71	-5,80	-3,67	-6,06
<b>Lucros</b>	<b>16.023,86</b>	<b>20.930,37</b>	<b>26.460,82</b>	<b>-11,69</b>	<b>-5,08</b>	<b>9,04</b>	<b>-0,72</b>	<b>-3,32</b>	<b>-5,90</b>
<b>Produção</b>	<b>24.904,53</b>	<b>23.273,13</b>	<b>24.652,04</b>	<b>-4,08</b>	<b>-6,17</b>	<b>-4,09</b>	<b>-7,64</b>	<b>-7,34</b>	<b>-9,05</b>
IPI-Produção	2.101,25	2.030,97	2.112,90	-29,32	-16,56	-17,93	-16,74	-19,20	-19,62
Cofins	18.153,91	16.831,22	17.990,29	0,16	-4,24	-1,96	-6,35	-5,81	-7,63
Demais s/ produção	4.649,37	4.410,93	4.548,85	-4,45	-7,99	-4,79	-6,44	-6,31	-7,78
<b>Importação</b>	<b>3.676,29</b>	<b>3.599,87</b>	<b>3.380,14</b>	<b>-20,73</b>	<b>-28,38</b>	<b>-37,82</b>	<b>3,61</b>	<b>-27,69</b>	<b>-18,37</b>
<b>Operações Financeiras</b>	<b>2.824,71</b>	<b>2.754,12</b>	<b>2.882,58</b>	<b>-11,59</b>	<b>-20,27</b>	<b>-10,03</b>	<b>7,02</b>	<b>-9,77</b>	<b>-4,35</b>
<b>Previdência</b>	<b>28.494,69</b>	<b>28.636,24</b>	<b>27.468,26</b>	<b>-8,76</b>	<b>-5,17</b>	<b>-9,76</b>	<b>-4,83</b>	<b>-6,79</b>	<b>-7,78</b>
<b>Demais receitas</b>	<b>7.994,12</b>	<b>7.094,90</b>	<b>12.055,22</b>	<b>18,70</b>	<b>-37,11</b>	<b>-17,38</b>	<b>-17,16</b>	<b>-14,24</b>	<b>-10,78</b>
<b>Dividendos</b>	<b>196,92</b>	<b>212,26</b>	<b>24,10</b>	<b>-73,88</b>	<b>-56,74</b>	<b>885378,24</b>	<b>-42,76</b>	<b>-72,09</b>	<b>-25,19</b>
<b>Concessões</b>	<b>466,83</b>	<b>5.292,41</b>	<b>1.900,14</b>	<b>-85,25</b>	<b>6627,70</b>	<b>23,37</b>	<b>-30,48</b>	<b>251,82</b>	<b>77,91</b>

Fonte: STN

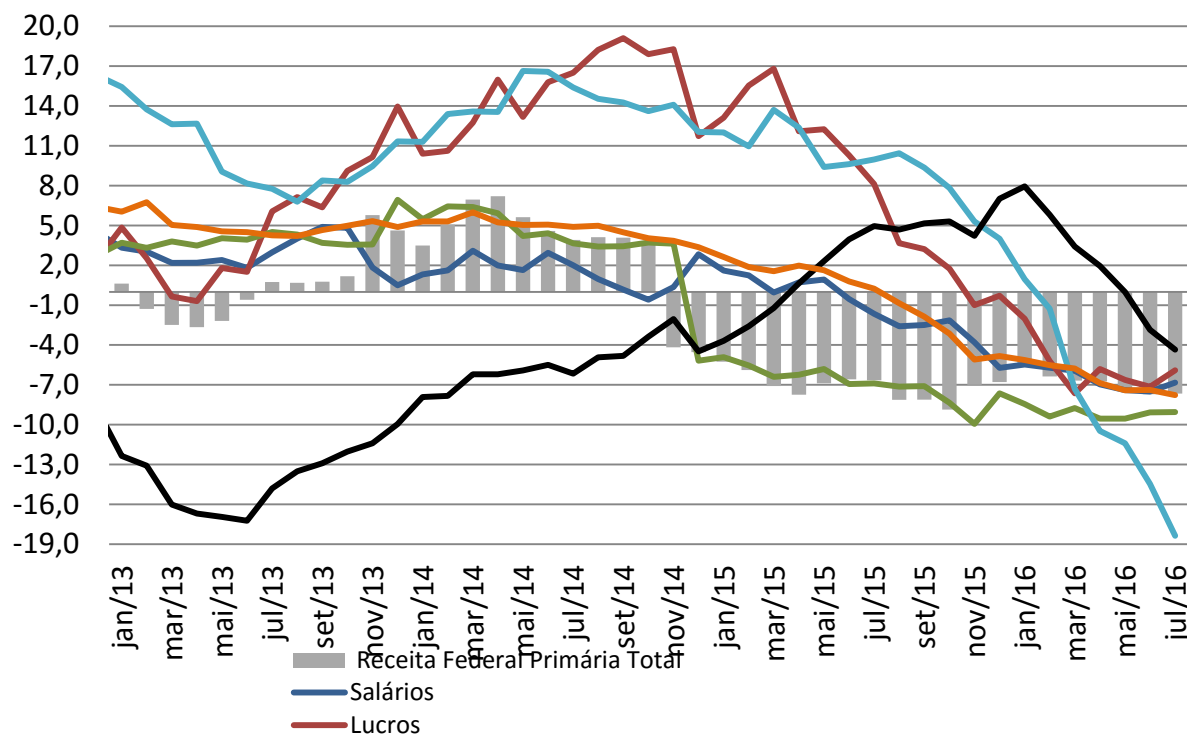
Elaboração: Gecon/Dimac/Ipea

O gráfico 6.3 ilustra o que vem ocorrendo com as receitas primárias federais totais (RPFTs) no acumulado em 12 meses.

9. Ou seja, o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) – rendimentos do trabalho, salário, educação e contribuição para a Previdência.

GRÁFICO 6.3

**Evolução das taxas de crescimento (%) dos principais componentes das RPFTs: taxa de crescimento de valores reais, deflacionados pelo IPCA, no acumulado em 12 meses (jan./2013-jul./2016)**



Fontes: BCB e STN

Elaboração: Gecon/Dimac/Ipea

Com relação às despesas primárias totais da União (tabela 6.4), houve, em junho, queda de 5,01%, seguida de elevação de 3,23% em julho. Com isso, o acumulado em 12 meses fechou o último mês em 2,42%.

Os pagamentos dos benefícios previdenciários apresentaram elevação acumulada de 5,69% até julho de 2016, impulsionada pelas elevações de 6,94%, 6,34% e 7,33% em maio, junho e julho, respectivamente. Já as despesas de pessoal e encargos sociais permanecem apresentando queda real e acumulam redução de 3,14%.

Os gastos com transferências às famílias apresentam elevação acumulada de 6,37% até julho, embora tenham sofrido reduções nos três últimos meses avaliados

(maio a julho). Parte do crescimento observado em 2016 se deve ao pagamento de direitos do ano anterior que haviam sido postergados.

TABELA 6.4

**Gastos dos principais componentes das despesas primárias federais totais (DPFTs) e respectivas variações**

	Valor Real ( R\$ milhões)			Variação Real (%)					
	mai/16	jun/16	jul/16	Mês/mês do ano anterior			Acumulado		
				mai/16	jun/16	jul/16	Em 2015	Em 2016	Em 12 meses
<b>DPFT</b>	<b>92.572,04</b>	<b>93.010,06</b>	<b>110.353,67</b>	<b>-1,82</b>	<b>-5,01</b>	<b>3,23</b>	<b>2,08</b>	<b>0,79</b>	<b>2,42</b>
Benefícios Previdenciários	40.840,68	39.401,65	39.286,61	6,94	6,34	7,33	1,40	5,69	3,05
Pessoal e Encargos Sociais	19.220,88	19.708,89	24.718,65	-4,35	-3,54	-4,19	-1,69	-3,14	-2,65
Transferências às Famílias (exc. RGPS)	9.587,02	9.910,80	11.447,95	-4,19	-3,33	-1,81	-8,28	6,37	-7,39
Investimentos	4.120,34	5.221,09	5.852,83	-18,02	9,11	12,86	-22,90	17,45	7,96
Compensação RGPS	1.025,03	1.249,35	1.130,88	-56,61	-42,96	-49,27	29,14	-26,24	-13,51
Auxílio à CDE	-	20,44	77,44	0,00	0,00	0,00	-86,86	-83,29	-95,85
Demais despesas	17.778,09	17.497,84	27.839,32	-4,45	-24,59	9,51	24,14	-6,53	14,46

Fonte: STN

Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon

Até julho de 2016, os investimentos apresentaram incremento acumulado de 17,45% ou 7,96%, no acumulado em 12 meses. Em junho e julho, o crescimento foi de 9,11% e 12,86%, respectivamente. Aqui se deve levar em conta o efeito-base decorrente da forte contração nos gastos federais ocorrida em 2015, principalmente em decorrência dos decretos de contingenciamento editados pelo governo<sup>10</sup>.

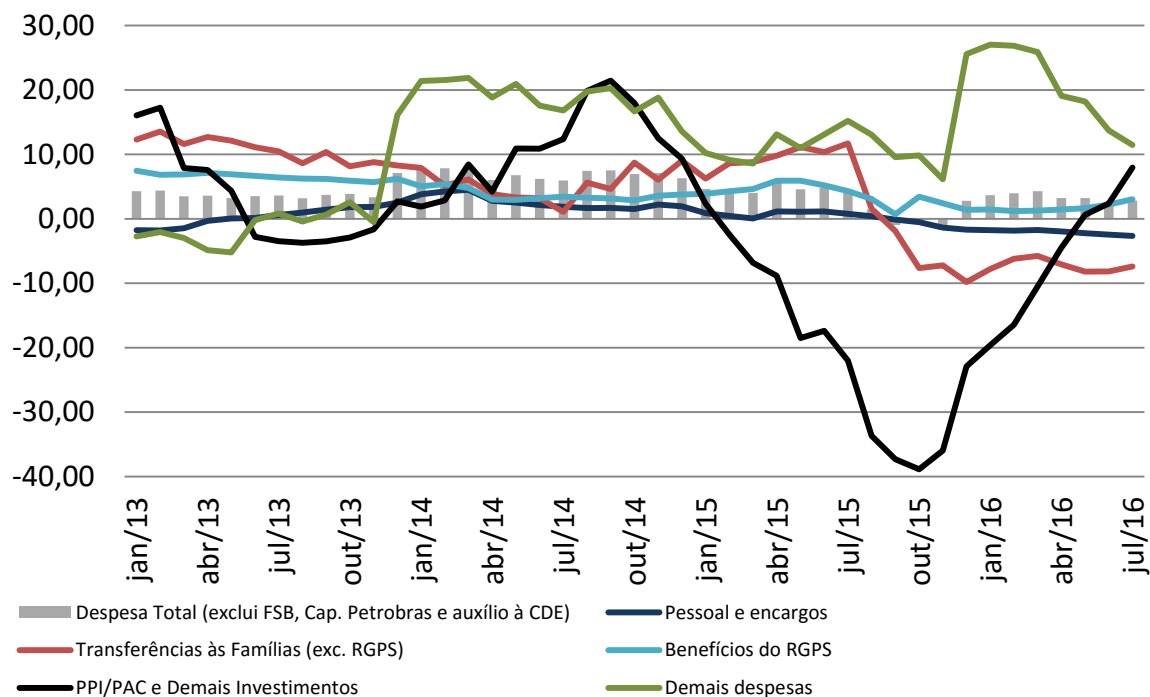
Os gastos de compensação do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), por sua vez, que apresentaram crescimento expressivo (29,14%) em 2015, acumulam, neste ano, queda real de 26,24%. Em junho, os dados registraram queda de 42,96% e, em julho, redução de 49,27%. No acumulado em 12 meses, tais gastos se contraíram em 13,51%.

Conforme já mencionado em edições anteriores desta *Carta de Conjuntura*, em 2015, o governo encerrou os repasses para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), fato que implicou queda de quase 87%, implicando economia de R\$ 9,21 bilhões no referido exercício. Em 2016, entretanto, os repasses foram retomados, ainda que de forma pontual. Em junho e julho, eles totalizaram pouco mais de R\$ 97 milhões.

10. Antes disso, os Decretos nºs 8.389 e 8.412 permitiram à União controlar as despesas na “boca do caixa”.

GRÁFICO 6.4

**Evolução dos principais componentes das DPFTs: taxa de crescimento (%) dos valores reais, deflacionados pelo IPCA, no acumulado em 12 meses (jan./2013-jul./2016)**



Fonte: BCB e STN

Elaboração: Gecon/Dimac/Ipea

O intenso crescimento (+24,14%) observado nas demais despesas em 2015, que representou variação real absoluta de R\$ 48,51 bilhões, foi essencialmente fruto do equacionamento dos passivos do Tesouro Nacional. Em 2016, entretanto, houve clara reversão desses gastos, que perfazem queda acumulada de 6,53% até julho. No entanto, o mês de julho contribuiu para amenizar a queda acumulada, pois houve o crescimento de 9,51% nesses gastos, devido ao pagamento de cerca de R\$ 5,4 bilhões em subsídios, subvenções e Proagro, para o cumprimento dos Acórdãos nº 825/2015 e 3297/2015, do Tribunal de Contas da União (TCU). Nos últimos 12 meses, entretanto, persiste a elevação acumulada de 14,46%, fortemente influenciada pelo equacionamento dos passivos do Tesouro Nacional, que foram pagos em dezembro de 2015 (R\$ 55 bilhões).

O gráfico 6.5 segmenta as Transferências às Famílias (TFs) em abono salarial e seguro-desemprego, benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e renda média vitalícia (RMV) e no Programa Bolsa Família (PBF).

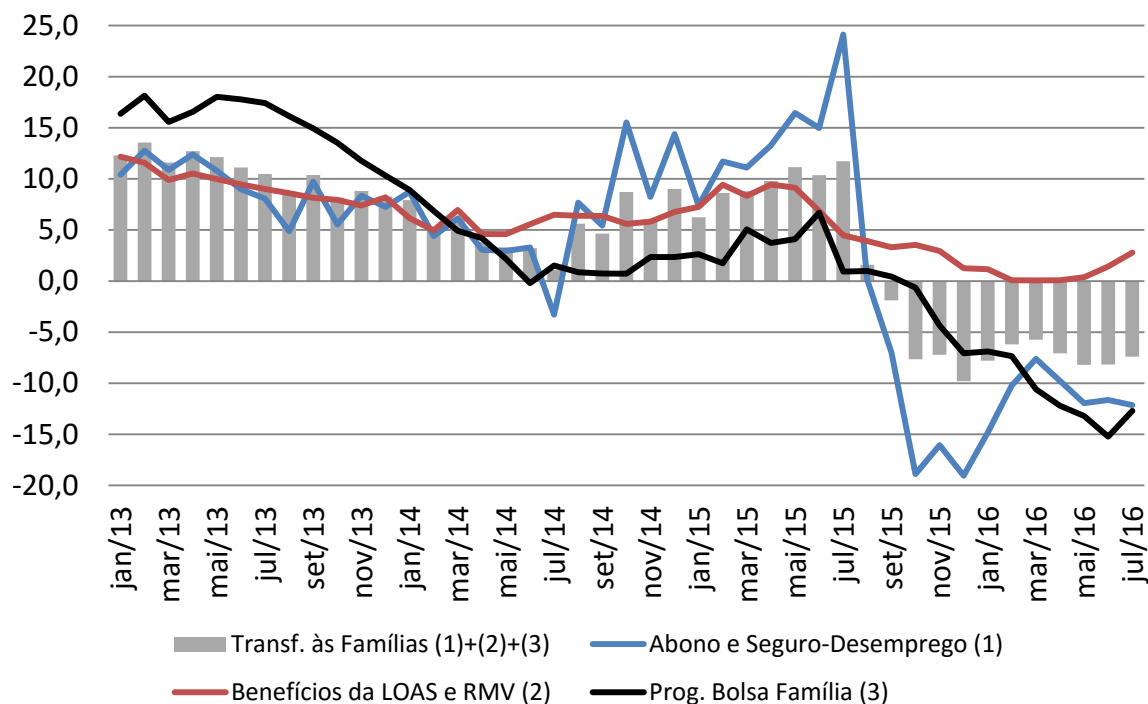
Os gastos com abono salarial e seguro-desemprego apresentaram, no ano passado, forte queda esperada, em razão das mudanças ocorridas na legislação nesse mesmo ano. Ainda que tenha ocorrido algum crescimento desses gastos no primeiro trimestre de 2016, essas despesas, que representaram, em julho de 2016, aproximadamente 43,43% das TFs, voltaram a cair. Em julho, a variação real acumulada nos últimos 12 meses ficou negativa em 12,13%.

O PBF, que tem atualmente o menor peso relativo dos três no total das TFs (20,39%), apresentou, até julho de 2016, queda real acumulada nos últimos 12 meses de 12,71%.

Com relação aos gastos com os benefícios da Loas e RMV – cujo peso nas TFs é de 36,20% –, o crescimento no acumulado em 12 meses fechou abril em queda de 2,78%.

## GRÁFICO 6.5

**Evolução dos principais componentes das TFs: taxa de crescimento (%) dos valores reais, deflacionados pelo IPCA, no acumulado em 12 meses (jan./2013-jul./2016)**



Fontes: BCB e STN

Elaboração: Ipea/Dimac/Gecon

### 6.3 ESTADOS E MUNICÍPIOS

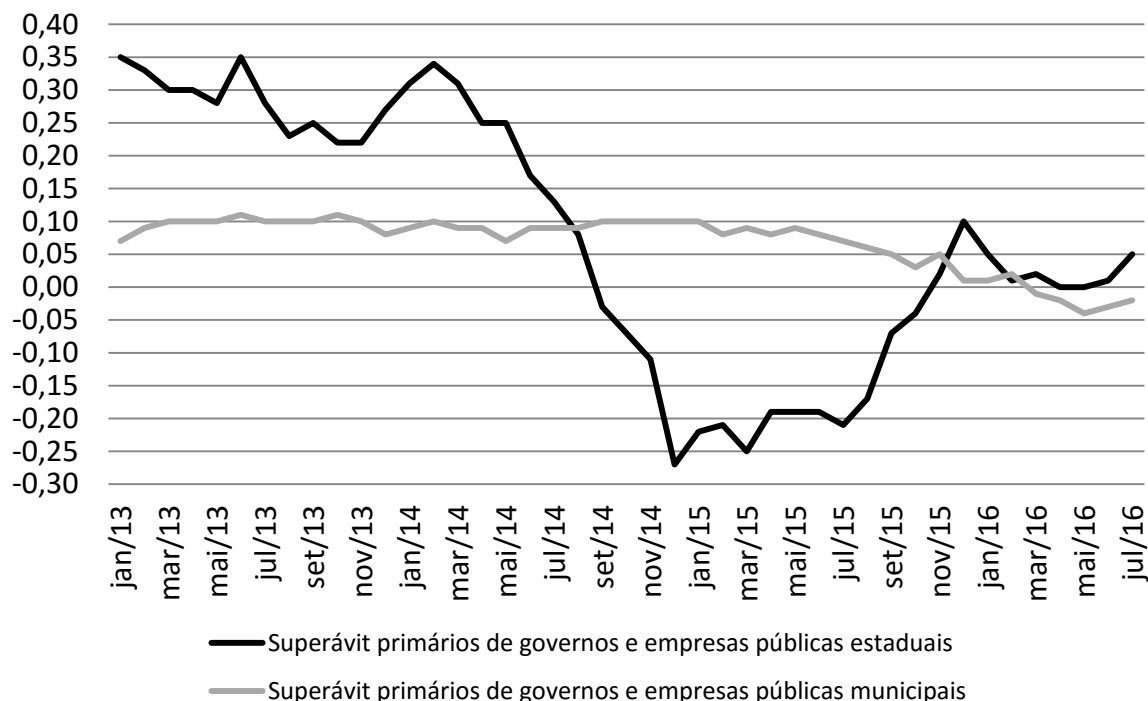
Os estados e os municípios acumularam *deficit* de R\$ 334 milhões em julho, segundo dados do BCB. No acumulado em 12 meses em relação ao percentual do PIB, os estados apresentaram melhora de 0,01 ponto percentual em junho; e de 0,05 pontos percentuais em julho. Os municípios, por sua vez, apresentaram queda de 0,03 p.p. em junho, seguido de 0,02 em julho. O resultado recente reforça o entendimento de que o resultado subnacional vem se deteriorando, sobretudo por conta da crise da dívida dos estados, como pode ser visto no gráfico 6.6.



## GRÁFICO 6.6

### Resultado primário de estados e municípios (jan./2013-jul./2016)

(Fluxos acumulados em 12 meses, em % do PIB)



Fonte: BCB

Elaboração: Gecon/Dimac/Ipea

O exame das despesas e receitas dos estados relativos ao primeiro semestre do ano – com o uso dos dados dos relatórios resumidos de execução orçamentária (RREOs) – mostra que a queda nas receitas primárias totais (-6,5%) é consequência principalmente da redução acentuada na arrecadação (-6,3%) do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), principal tributo de competência dos estados, bem como das transferências correntes (-9,6%), aqui incluídas as de caráter obrigatório (tabela 6.5).

As “demais receitas tributárias” (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCD e taxas) apresentaram ligeira elevação (+0,6%), em alguns casos simplesmente por conta de aumento de alíquota do imposto<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Embora não esteja com os dados presentes na amostra analisada, o Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, aumentou a alíquota do carro *flex* em mais de 30%, passando de três para quatro por cento do valor do veículo automotor na tabela FIPE. Outros estados também usaram de artifícios semelhantes.

Já com relação à despesa, o comportamento dos principais componentes dos gastos estaduais, disponíveis nos RREOs, sofreu queda generalizada. No primeiro semestre do ano, a despesa diminuiu 5,4% (aproximadamente R\$ 20 bilhões, em termos reais) quando comparada ao mesmo período de 2015. Conforme esperado, a redução nos gastos foi puxada fortemente pelos investimentos, reduzidos em mais de 19,20%, e pelas transferências aos municípios (-7,9%).

TABELA 6.5

**Aproximações da dinâmica “acima da linha” das finanças públicas estaduais, construídas a partir dos dados dos RREOs (jan.-jul./2015 e 2016)**

(Em R\$ bilhões)

Receitas e despesas	Jan-Jun. 2015	Jan-Jun. 2016	Var. Real (%)*
<b>Receita Primária Total</b>	<b>397,5</b>	<b>371,5</b>	<b>(6,5)</b>
Receita Tributária	228,2	217,0	(4,9)
ICMS	174,7	163,8	(6,3)
Demais receitas tributárias	53,5	53,2	(0,6)
Transferências correntes	88,3	79,9	(9,6)
Demais receitas primárias	80,9	74,6	(7,8)
<b>Despesa Primária Total</b>	<b>364,1</b>	<b>344,4</b>	<b>(5,4)</b>
Pessoal e Encargos Sociais	207,0	198,7	(4,0)
Investimentos	13,4	10,8	(19,2)
Transferências Constitucionais e Legais	53,0	48,9	(7,9)
Demais despesas	90,7	86,0	(5,1)
<b>Resultado Primário</b>	<b>33,4</b>	<b>27,1</b>	<b>(18,9)</b>

Fonte: RREOs dos estados

Elaboração: Gecon/Dimac/Ipea

Notas: <sup>1</sup> Valores deflacionados pelo IPCA.

<sup>2</sup> Excluídos da série: Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Roraima, Rio Grande do Sul e Sergipe.

Devido ao seu tamanho e comportamento individual, as despesas dos estados com pessoal e encargos sociais merecem foco maior, a partir dos dados dos portais de transparência estaduais. Com os dados disponíveis em nove portais de transparência estaduais selecionados,<sup>12</sup> foi possível separar as despesas de pessoal e encargos sociais entre aquelas com servidores ativos e inativos.

A tabela 6.6 mostra importante queda nos gastos com salários (-3,5%) e nas

<sup>12</sup> Essa seleção deveu-se exclusivamente à disponibilidade dos dados.

demais despesas (2,2%), que envolvem auxílios e rubricas indenizatórias. Com isso, os dados sugerem a reversão do fato de que os estados, mesmo sofrendo forte crise orçamentária e financeira, ainda estariam concedendo aumentos a servidores. Já os benefícios previdenciários, em contrapartida, apresentaram elevação de 2,6%, nos estados selecionados (por conta da disponibilidade dos dados) na amostra.

TABELA 6.6

**Aproximações de despesas selecionadas dos estados construídas a partir dos dados dos portais de transparência dos estados**

(Em R\$ bilhões)

PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA			
Despesas	Jan-Jun 2015	Jan-Jun 2016	Var. Real (%)*
<b>Pessoal e Encargos Sociais</b>	121,9	120,0	(1,5)
Salários	58,5	56,4	(3,5)
Aposentadorias	39,3	40,3	2,6
Demais	24,0	23,3	(3,2)

Fonte: Portais de transparência dos estados do Amazonas, de Minas Gerais, da Paraíba, do Paraná, do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, de São Paulo e do Tocantins

Elaboração: Gecon/Dimac/Ipea

#### 6.4 DÍVIDA PÚBLICA

Segundo dados do BCB, o governo central apresentou *deficit* primário de R\$ 11,9 bilhões em julho de 2016, enquanto os entes subnacionais registraram um resultado negativo de R\$ 334 milhões e as empresas estatais, *deficit* de R\$ 629 milhões. Com isso, o resultado primário do setor público consolidado foi negativo em R\$ 12,8 bilhões.

No ano, o *deficit* primário acumulado é de R\$51,1 bilhões, contra o deficit de R\$ 8,9 bilhões no mesmo período de 2015. No acumulado em 12 meses, registrou-se *deficit* primário de R\$163,3 bilhões (2,59% do PIB). Para este resultado contribuem os pagamentos efetuados em dezembro de 2015 de passivos da União junto a bancos públicos e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS (R\$ 55,6 bilhões).

O resultado nominal, que inclui o resultado primário e os juros nominais

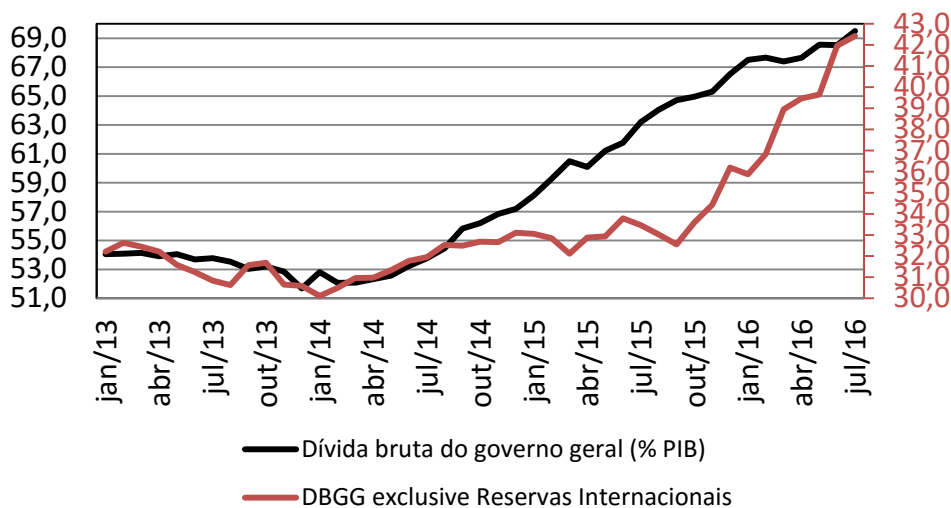
apropriados, foi deficitário em R\$53,4 bilhões em julho. Contribuiu para esse aumento a perda de R\$1,8 bilhão nas operações de *swap* cambial no mês. No acumulado até julho, o *deficit* nominal<sup>13</sup> integraliza R\$250,5 bilhões, resultado inferior ao observado em 2015 (R\$282,4 bilhões). Já no acumulado em 12 meses, o saldo alcançou R\$581,1 bilhões (9,58% do PIB), reduzindo-se 0,38 p.p. do PIB em relação ao valor registrado em junho.

O financiamento do *deficit* nominal de julho foi feito por meio de expansões de R\$88,3 bilhões na dívida mobiliária, de R\$7,1 bilhões nas demais fontes de financiamento interno, que incluem a base monetária, e de R\$1,6 bilhão no financiamento externo líquido, compensadas, parcialmente, pela redução de R\$43,5 bilhões na dívida bancária líquida.

A dívida bruta do governo geral (DBGG) alcançou R\$4.214 bilhões em julho (69,5% do PIB), elevando-se em 1% do PIB em relação ao mês anterior. Já a dívida líquida do setor público (DLSP) alcançou R\$2.571,9 bilhões (42,4% do PIB), elevando-se 0,5 % do PIB em relação a junho.

#### GRÁFICO 6.7

**DBGG e DLSP em % do PIB (jan./2013-jul./2016)**



Fonte: BCB

Elaboração: Gecon/Dimac/Ipea

<sup>13</sup> No acumulado até julho de 2016, os juros nominais somaram R\$213,9 bilhões, ante R\$288,6 bilhões no mesmo período do ano anterior. Em 12 meses, os juros nominais totalizaram R\$427,1 bilhões (7,04% do PIB), reduzindo-se 0,41 p.p. do PIB em relação ao observado em junho.

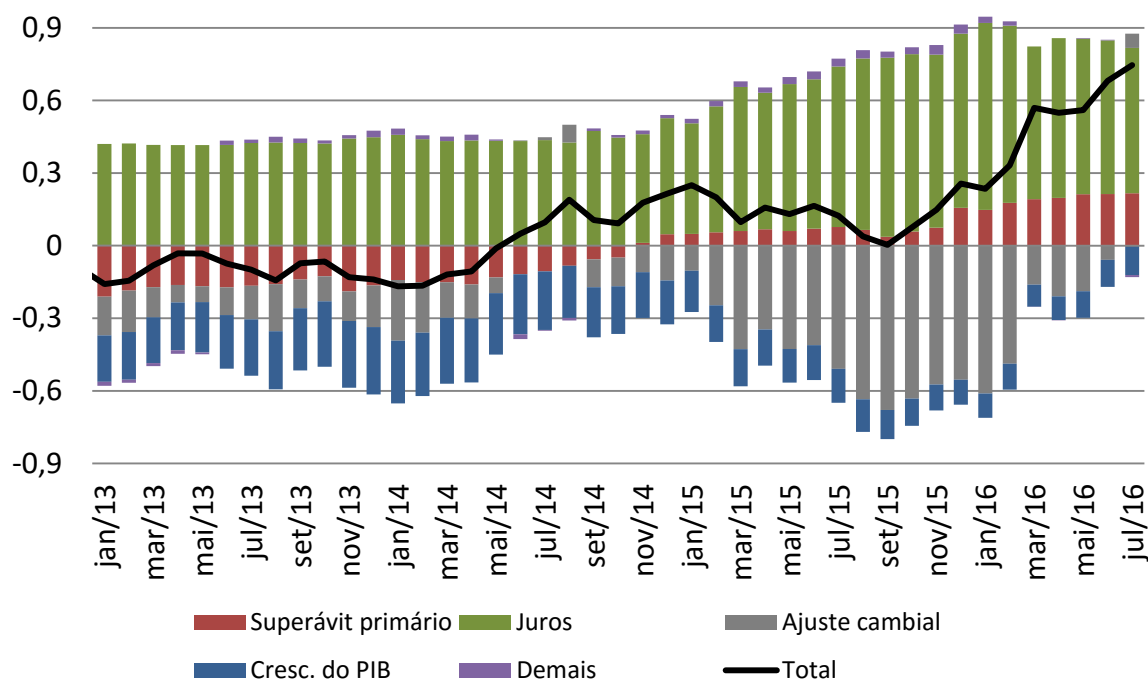
Segundo o BCB, até julho de 2016 houve elevação de 6,2% na relação DLSP/PIB, decorrente do impacto da incorporação de juros (+3,5 p.p.); da valorização cambial de 17,1% no período (+3,4 p.p.); do *deficit* primário (0,6 p.p.); do efeito do crescimento do PIB nominal (-0,9 p.p.); e do ajuste de paridade da cesta de moedas da dívida externa líquida (-0,3 p.p.).

A contribuição média nos últimos 12 meses dos principais fatores condicionantes da DLSP pode ser vista no gráfico 6.8. Em julho, o *superavit* primário, os juros e o ajuste cambial contribuíram com elevações de, respectivamente, 0,22% do PIB, 0,60% do PIB e 0,06% do PIB. Já o crescimento do PIB nominal contribuiu para o decréscimo da DLSP em 0,12%.

GRÁFICO 6.8

**Fatores condicionantes da variação da DLSP (jan./2013-jul./2016)**

(Variação acumulada em 12 meses, em p.p. do PIB)



Fonte: BCB

Elaboração: Gecon/Dimac/Ipea