

3. ORÇAMENTO DE 2019

No fim de agosto, o Poder Executivo enviou ao Congresso a Proposta Orçamentária da União para 2019. Para o ano que vem, a proposta prevê crescimento do PIB de 2,5% e inflação medida pelo IPCA de 4,3%. A meta de resultado primário é um déficit de R\$ 132,0 bilhões para o setor público consolidado, sendo R\$ 139,0 bilhões para o governo central, R\$ 3,5 bilhões para as estatais federais e um superávit de R\$ 10,5 bilhões para os estados e municípios.

Em todo horizonte preditivo da proposta, o déficit permanece, mas em valores decrescentes. No último ano, 2021, o Executivo prevê um resultado negativo de R\$ 56,5 bilhões para o setor público consolidado.

A proposta contém um excesso de operações de crédito em relação às despesas de capital, no valor de R\$ 258,2 bilhões, o que viola a Regra de Ouro (art. 167, III, da Constituição). Como solução, uma parcela das despesas do PLOA, no mesmo valor do excesso, só poderá ser executada se forem aprovadas pelo Congresso por maioria absoluta (hipótese admitida pela regra). Essa parcela se concentra basicamente em benefícios previdenciários e assistenciais. Para esses gastos, a parcela não condicionada à aprovação do Legislativo deve ser suficiente apenas para os primeiros seis meses do ano.

Em 2019, o governo prevê que as despesas primárias irão atingir o teto constitucional de gastos. Com exceção do Executivo, todos os poderes e órgãos autônomos irão ultrapassar seus limites individuais de despesa. De 2017 a 2019, a Constituição permitiu que o Executivo compensasse com até 0,25% do seu limite o excesso de despesas primárias nos demais poderes e órgãos autônomos. Para 2019, essa margem de compensação deverá ser completamente utilizada. Em 2020, sem a possibilidade de compensação, esses poderes e órgãos deverão enfrentar a necessidade de ajuste significativo em seus gastos discricionários.

Os tópicos a seguir detalham um pouco mais os principais pontos do PLOA 2019 da União.

3.1 Parâmetros macroeconômicos

A Proposta Orçamentária da União para 2019 prevê crescimento do PIB de 2,5% e inflação de 4,3% (IPCA). As projeções macroeconômicas do governo, as quais serviram de base para as projeções de receitas e despesas contidas no PLOA, estão muito próximas das expectativas de outros agentes econômicos (Tabela 4). Vale notar que, para 2019, o movimento esperado é de elevação da taxa Selic e de queda da taxa de câmbio em relação aos patamares atuais, o que tem sido compartilhado pelos demais agentes.

TABELA 4. PRINCIPAIS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Parâmetro	2018				2019			
	Governo (PLOA 2019)	IFI (RAF 19)	Mercado ¹	FMI ²	Governo (PLOA 2019)	IFI (RAF 19)	Mercado ¹	FMI ²
PIB real (%)	1,6	1,6	1,4	1,8	2,5	2,4	2,5	2,5
IPCA acum (%)	4,2	4,0	4,1	3,5	4,3	4,1	4,1	4,2
Taxa Over - SELIC Média (%)	6,5	6,8	6,5	-	7,2	7,3	7,3	-
Taxa de Câmbio Média (R\$ / US\$)	3,6	3,5	3,7	-	3,6	3,6	3,7	-
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	74,7	74,1	-	70,2	74,0	82,5	-	69,0
Massa Salarial Nominal (%)	4,2	6,3	-	-	7,5	7,0	-	-

Fonte: Ministério do Planejamento, Banco Central, FMI e IFI. ¹Relatório Focus do Banco Central do dia 6/9/2018. ²World Economic Outlook, atualização de julho de 2018.

3.2 Resultado primário

A meta de resultado primário para 2019 é um déficit de R\$ 132,0 bilhões (1,8% do PIB) para o setor público consolidado. Se confirmado, representará o sexto ano consecutivo de resultado negativo nas contas públicas. A meta para o setor público consolidado é a soma do déficit de R\$ 139,0 bilhões do governo central com o déficit de R\$ 3,5 bilhões para as estatais federais, parcialmente compensado pelo superávit de R\$ 10,5 bilhões projetado para os estados e municípios.

TABELA 5. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL

Discriminação	2018				2019			
	Governo		IFI		Governo		IFI	
	R\$ bilhões	% PIB ¹	R\$ bilhões	% PIB ¹	R\$ bilhões	% PIB ¹	R\$ bilhões	% PIB ¹
I. Receita Total	1.482,2	21,3	1.468,9	21,1	1.574,9	21,1	1.567,3	21,0
II. Transferências por Repartição de Receita	256,1	3,7	250,5	3,6	275,2	3,7	273,2	3,7
III. Receita Líquida (I-II)	1.226,1	17,6	1.218,4	17,5	1.299,7	17,4	1.294,1	17,3
IV. Despesa Total	1.385,1	19,9	1.374,4	19,7	1.438,7	19,3	1.435,9	19,2
V. Resultado Primário do Governo Central	-159,0	-2,3	-156,0	-2,2	-139,0	-1,9	-141,8	-1,9
V.1 Resultado do Tesouro	42,6	0,6	37,7	0,5	79,0	1,1	69,1	0,9
V.2 Resultado da Previdência Social	-201,6	-2,9	-193,6	-2,8	-218,0	-2,9	-210,8	-2,8

Fonte: Ministério do Planejamento e IFI. ¹Percentuais calculados com base no PIB nominal estimado pela IFI. Nossas projeções macroeconômicas estão disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/arquivos/projecoes-ifi/view>.

A meta fixada pelo governo é próxima da projeção da IFI. O déficit esperado pela IFI, em 2019, é de R\$ 141,8 bilhões, R\$ 2,8 bilhões acima da meta contida no PLOA. A projeção da IFI para o déficit da previdência social é de R\$ 210,8 bilhões, inferior, portanto, à projeção do governo, que é de R\$ 218,0 bilhões.

As receitas primárias do PLOA não incluem os recursos com o leilão do petróleo excedente dos campos em regime de cessão onerosa à Petrobras. Esses recursos, segundo o Ministério de Minas e Energia, podem chegar a R\$ 100 bilhões. A proposta também não considera a receita potencial com o imposto sobre a renda incidente sobre rendimentos de aplicações em fundos de investimento, que pode chegar a cerca de R\$ 10,7 bilhões (segundo a Secretaria da Receita Federal). A proposta incluiu, no entanto, a receita com outorga pelos novos contratos de concessão das usinas da Eletrobras, estimado em R\$ 12,2 bilhões (mudança de regime depende da aprovação pelo Congresso).

O PLOA 2019 contempla reajustes salariais que posteriormente foram suspensos pela MP 849, de 2018. Segundo a Exposição de Motivos que acompanha a MP 849, a suspensão alcança 209 mil servidores civis ativos, 163 mil inativos, e representa uma economia de R\$ 4,7 bilhões em 2019. A valer a suspensão, portanto, haveria um ganho fiscal importante do ponto de vista do cumprimento das regras fiscais no próximo exercício.

As projeções de resultado primário para 2020 e 2021 também são negativas, mas mostram uma expectativa de redução do déficit. No último ano do horizonte preditivo do PLOA 2019, o governo central prevê um ajuste de mais de um ponto percentual do PIB, passando de um déficit de 1,8%, em 2019, para 0,8% do PIB, em 2021. De acordo com a LDO 2019, essa redução ocorre majoritariamente em função da contenção das despesas primárias.

3.3 Regra de ouro

Em 2019, para cumprir a Regra de Ouro, Congresso Nacional deverá aprovar crédito adicional ao Orçamento. Isso porque a proposta enviada pelo Executivo contém um excesso de operações de crédito em relação às despesas de capital, no valor de R\$ 258,2 bilhões, o que viola a regra constitucional (art. 167, III, da Constituição). A Constituição permite o excesso, desde que autorizado pelo Legislativo por meio de crédito adicional. Trata-se, neste caso, de crédito

adicional atípico, pois a aprovação deve se dar por maioria absoluta, mais rigorosa, portanto, que a de um crédito adicional comum (maioria simples).

Como solução, parte das despesas do PLOA, no valor do excesso, terão execução condicionada à aprovação do referido crédito pelo Congresso. A solução adotada tem como fundamento o art. 21 da LDO 2019 (Lei 13.707, de 2018), que estabeleceu que o PLOA 2019 e a respectiva Lei poderiam conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional.

A LDO também determinou que a Mensagem Presidencial que encaminhasse o PLOA 2019 apresentasse as justificativas para a escolha das programações que ficariam condicionadas. Segundo a Mensagem, o Executivo adotou os seguintes critérios: (i) ser despesa corrente primária; (ii) possuir em exercícios financeiros recentes o financiamento via emissão de títulos públicos; e (iii) ser despesa que não será realizada nos primeiros meses do exercício financeiro, haja vista o tempo de tramitação e apreciação do crédito adicional no Poder Legislativo.

Como resultado, o Executivo optou por concentrar as despesas condicionadas basicamente em benefícios previdenciários e assistenciais (Tabela 6). No caso dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC), do Programa Bolsa Família e dos subsídios e subvenções, cerca de metade da dotação está condicionada. Ainda que a execução financeira dessas despesas possa variar entre os meses do ano, o fluxo financeiro dentro de cada semestre, de forma geral, costuma ser parecido. Assim, a parcela dessas despesas que não estiver condicionada deve ser suficiente para os primeiros seis meses do ano, sendo necessária a aprovação do crédito adicional para a execução das despesas no restante do exercício. No caso dos benefícios previdenciários e da despesa com compensação ao RGPS (Lei 12.546, de 2011), a parcela não condicionada deve fazer frente a um período do ano ainda maior.

A separação de parte das dotações, contudo, deve alterar o fluxo orçamentário dessas despesas, dado que, historicamente, o empenho de despesas obrigatórias se concentra no início do exercício. Como parte está condicionada à aprovação do crédito adicional pelo Congresso, os empenhos no início do ano ficarão limitados à parte já autorizada.

TABELA 6. REGRA DE OURO – DESPESAS CONDICIONADAS À APROVAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL

PLOA	R\$ bilhões		
Receitas de operações de crédito no PLOA	1.424,0		
Despesas de capital	1.165,9		
Insuficiência para cumprimento da regra de ouro	258,2		
Distribuição das despesas condicionadas	Autorizadas	Condicionadas	Total
Benefícios Previdenciários do RGPS	436,1	201,7	637,9
Benefícios de Prestação Continuada (BPC)	30,2	30,0	60,2
Bolsa Família	15,0	15,0	30,0
Subsídios e Subvenções Econômicas	9,7	9,0	18,7
Compensação ao Fundo do RGPS (Lei 12.546/2011)	7,5	2,5	10,0
TOTAL	498,6	258,2	756,8

Fonte: Ministério do Planejamento.

Em abril deste ano, a IFI publicou o Estudo Especial “Regra de ouro no Brasil: balanço e desafios”¹, com análises e simulações em torno da experiência brasileira com a regra. No estudo, a estimativa da IFI para a insuficiência de recursos

¹ http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE_n05_2018.pdf

em 2019 era de R\$ 98,8 bilhões. Tendo em vista as atualizações de cenário e de posse das informações mais recentes do Poder Executivo, nossa estimativa deverá ser revisada e publicada em breve.

3.4 Teto de gastos

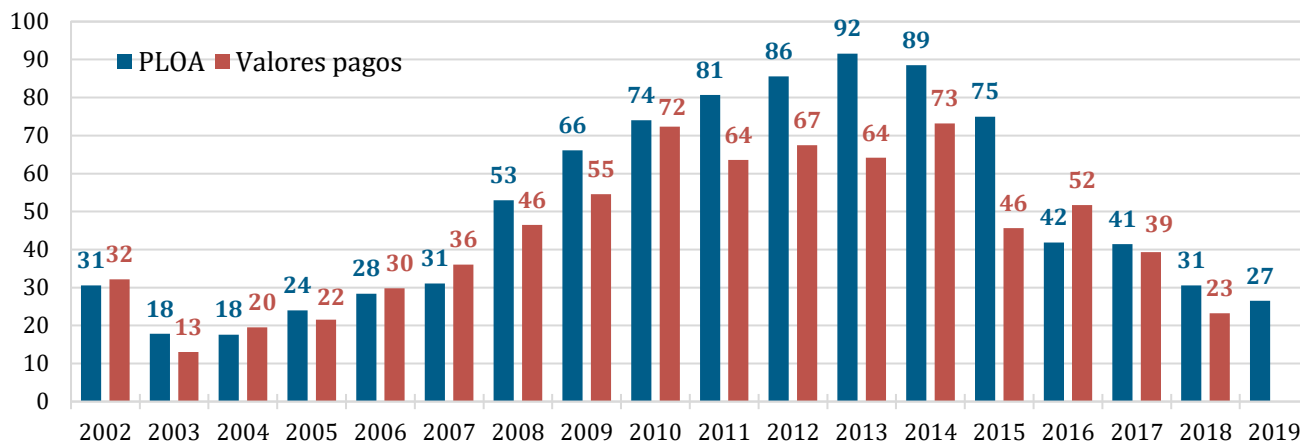
Em 2019, o governo prevê que as despesas primárias irão atingir o teto constitucional de gastos. As despesas primárias sujeitas ao teto deverão chegar a R\$ 1.407,1 bilhões, valor equivalente ao teto para 2019. O montante é resultado da aplicação do IPCA de doze meses encerrados em junho de 2018, de 4,39%, ao limite fixado para 2018, que é de R\$ 1.347,9 bilhões. Para uma avaliação sobre o quadro preditivo da IFI para o teto de gastos, vale consultar o RAF de agosto de 2018.

3.5 Investimentos no PLOA 2019

Investimentos previstos no PLOA 2019 estão no menor nível desde 2006. Na proposta enviada pelo Executivo, a previsão de investimentos públicos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 27 bilhões, reforçando a trajetória recente de queda (Gráfico 32). Esse valor é 71% inferior ao previsto no PLOA 2013, maior valor da série, quando considerados apenas os valores previstos nas propostas orçamentárias.

Do ponto de vista da execução, levando em conta os dados realizados até agosto, é possível que, neste ano, os investimentos tenham leve crescimento em relação a 2017. Ainda assim, o valor deve se manter em patamar historicamente baixo, cerca de 50% da média alcançada entre 2010 e 2014.

GRÁFICO 32. INVESTIMENTOS PÚBLICOS FEDERAIS (R\$ BILHÕES, PREÇOS DE JUL/18)



Fonte: Senado (Siga Brasil).