

Destaques

- Taxa de investimento da economia encontra-se no patamar mais baixo da série histórica.
- Recuperação lenta da atividade ainda produz implicações sobre o mercado de trabalho.
- Projeção de PIB de 2019 ganha viés de baixa diante dos resultados do primeiro trimestre.
- Intervalo plausível para o hiato do produto é estimado entre 6,0% e 3,6%, ambos negativos.
- Receita líquida total caiu 0,4% em termos reais, no acumulado até abril de 2019, na esteira da baixa atividade econômica.
- Despesa total caiu 0,8% entre janeiro e abril de 2019, mas obrigatórias mantêm tendência de alta.
- Déficits primário e nominal do setor público continuam elevados.
- Plano de Equilíbrio Fiscal (PEF) é nova tentativa de remediar o problema fiscal nos Estados.
- Em maio, contingenciamento chega a R\$ 32 bilhões, 23% das despesas discricionárias da União, em 2019.
- Contingenciamento não é linear, mas atinge todos os ministérios. Saúde é o menos afetado.

As publicações da IFI atendem ao disposto na Resolução nº 42/2016 e não expressam a opinião do Senado Federal, de suas Comissões ou parlamentares. Todas as edições do RAF estão disponíveis para download em: <http://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-ifi>.

Contatos: ifi@senado.leg.br | (61) 3303-2875

Facebook: www.facebook.com/instituicaoofiscalindependente

Twitter: <https://twitter.com/ifibrasil>

Instagram: <https://www.instagram.com/ifibrasil>

Resumo

- No primeiro trimestre de 2019, a taxa de investimento recuou para 15,5% (de 15,8% no trimestre anterior), patamar inferior à média histórica registrada entre 1997 e 2013 (18,6%). Essa dinâmica tem sido influenciada pela diminuição dos investimentos públicos, pela existência de elevada capacidade ociosa no parque industrial e pelo ambiente de incerteza acerca das perspectivas de recomposição do quadro de equilíbrio fiscal. **(Página 6)**
- Os dados referentes ao primeiro trimestre de 2018 mostram persistência de elevado desemprego, saída de pessoas da força de trabalho, desestimuladas, em grande medida, pela falta de oportunidades, e avanço moderado da massa salarial. Esse quadro é compatível com a menor contribuição da demanda doméstica no crescimento do PIB. **(Página 11)**
- A estimativa para o primeiro trimestre de 2019, já incluso o resultado das Contas Nacionais Trimestrais, indica que a economia brasileira está abaixo de seu potencial, com intervalo de plausibilidade entre 6,0 e 3,6 pontos percentuais, ambos negativos. Apesar do estímulo promovido pela política monetária, a atividade econômica ainda não reagiu de forma consistente. Na ausência de espaço fiscal para reativar a demanda agregada, o debate sobre a possibilidade de o Banco Central reduzir os juros se intensifica. **(Página 13)**
- As receitas do Governo Central cresceram ligeiramente, em termos reais, no primeiro quadrimestre do ano. Receitas previdenciárias do RGPS e não administradas contribuíram para esse resultado. Receitas administradas sofreram redução no período em razão da fraqueza da atividade econômica. Já as receitas líquidas apresentaram queda de 0,4% até abril. **(Página 17)**
- As despesas totais do Governo Central sofreram redução no acumulado do primeiro quadrimestre do ano, em termos reais. Essa queda, no entanto, revela forte contração em despesas discricionárias, principalmente investimentos. Algumas despesas obrigatórias estão desacelerando, fruto de esforços promovidos pelo Poder Executivo. **(Página 18)**
- A trajetória dos resultados primário e nominal do setor público consolidado continua muito negativa, refletindo as dificuldades do Poder Executivo da União em cortar despesas obrigatórias, além do fato de a desaceleração da atividade econômica prejudicar a geração de receitas administradas, fundamental para melhorar o quadro fiscal no curto prazo. **(Página 22)**
- O Executivo da União encaminhou o PLP 149/2019 para análise do Congresso. A proposta objetiva conferir transparência, coordenação e responsabilidade na gestão das contas públicas pelos entes subnacionais. A parte mais importante consiste em contrapartidas a serem cumpridas em eventuais empréstimos contratados com aval da União. **(Página 26)**
- Após as duas primeiras avaliações do ano, o contingenciamento chega a R\$ 32,2 bilhões, equivalente a 23% do gasto discricionário da União. O ajuste resulta, principalmente, das projeções de receitas primárias, que recuaram R\$ 29,4 bilhões (ou 2,3%) em relação ao Orçamento. Desde a segunda avaliação, uma pequena parte do contingenciamento decorre da compensação pela União da frustração dos resultados primários de estatais federais e entes subnacionais. **(Página 34)**
- O contingenciamento atinge todos os ministérios, mas em percentuais distintos em relação ao orçamento autorizado. No Ministério de Minas e Energia, a limitação chega a 81,4% do gasto discricionário e se concentra na capitalização da Eletrobrás, cuja despesa foi bloqueada em março. A Saúde, em termos relativos, foi a área menos atingida pelo contingenciamento. Na Educação, o contingenciamento atinge cerca de um quarto das despesas discricionárias. **(Página 34)**

COMISSÃO DIRETORA DO SENADO FEDERAL

PRESIDENTE

Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)

1º VICE-PRESIDENTE

Senador Antonio Anastasia (PSDB-MG)

2º VICE-PRESIDENTE

Senador Lasier Martins (Pode-RS)

1º SECRETÁRIO

Senador Sérgio Petecão (PSD-AC)

2º SECRETÁRIO

Senador Eduardo Gomes (MDB-TO)

3º SECRETÁRIO

Senador Flávio Bolsonaro (PSL-RJ)

4º SECRETÁRIO

Senador Luis Carlos Heinze (PP-RS)

SUPLENTE DE SECRETÁRIO

1º SUPLENTE

Senador Marcos do Val (PPS-ES)

2º SUPLENTE

Senador Weverton (PDT-MA)

3º SUPLENTE

Senador Jaques Wagner (PT-BA)

4º SUPLENTE

Senadora Leila Barros (PSB-DF)

Secretário-Geral da Mesa

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Diretora-Geral

Ilana Trombka

Secretaria de Comunicação Social

Angela Silva Brandão

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Felipe Scudeler Salto

Diretor

Rodrigo Octávio Orair

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi | Alexandre Augusto Seijas de Andrade | Daniel Veloso Couri | Josué Alfredo Pellegrini |
Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Estagiários

Luiza Muniz Navarro Mesquita | Pedro Henrique Oliveira de Souza

Layout do relatório: SECOM/COMA

Carta de Apresentação

Reunião inaugural do Conselho de Assessoramento Técnico

Em 28 de maio, a Instituição Fiscal independente do Senado Federal realizou a reunião inaugural do Conselho de Assessoramento Técnico (CAT), com as presenças de seus cinco membros: Bernard Appy, Gustavo Loyola, José Roberto Afonso, Monica de Bolle e Yoshiaki Nakano. O Conselho assessorará a IFI na elaboração de seu plano anual de trabalho e ajudará a aprimorar suas atividades. Seus membros não são remunerados.

O CAT está previsto na Resolução do Senado nº 42, de 2016, e tem como objetivo colaborar para dar um caráter ainda mais técnico e apertado aos trabalhos da IFI, colaborando para reforçar sua autonomia e peso institucional. Os nomes indicados ao Presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre, foram acatados e publicados no Ato do Presidente nº 8, de 2019. As atividades do Conselho poderão ser acompanhadas por uma seção específica no nosso site: <https://www12.senado.leg.br/ifi/conselho/sobre-1>.

Relatório de Acompanhamento Fiscal de junho

Nesta edição do Relatório de Acompanhamento Fiscal, analisamos o resultado do PIB do primeiro trimestre, divulgado pelo IBGE em 30 de maio. A queda de 0,2% indica que o quadro econômico poderá ser pior do que o esperado no cenário base da IFI. Por essa razão, avaliamos que a tendência do PIB para 2019 é aproximar-se do previsto no nosso cenário pessimista, o que traria implicações relevantes para o comportamento das receitas, do resultado primário e dos indicadores de endividamento do setor público.

Os dados fiscais analisados indicam que o primeiro quadrimestre foi marcado pela persistência de dificuldades para o cenário de recuperação das receitas. As receitas líquidas do governo central no período apresentaram queda de 0,4%, em termos reais, enquanto as despesas caíram 0,8%. A segregação dos gastos federais mostra que o corte das despesas discricionárias continua compensando a alta das despesas obrigatórias, estratégia cujo limite será imposto, nos próximos anos, pelo atingimento do valor mínimo de despesas dessa natureza necessário para o funcionamento da máquina pública.

O déficit primário ficou em 1,4% do PIB, enquanto o déficit nominal chegou a 7% do PIB, no acumulado dos últimos 12 meses. Já a dívida bruta alcançou 78,8% do PIB, em abril. É preciso ter claro que a geração consistente de resultado primário favorável só será viabilizada pela contenção do crescimento do gasto obrigatório e/ou da elevação da arrecadação tributária. O teto de gastos (Emenda Constitucional nº 95), aprovado em 2016, implica contenção expressiva do gasto obrigatório, mas, até o momento, não foram aprovadas medidas que tornem exequível esse objetivo.

Na seção sobre o orçamento da União, analisamos as projeções atualizadas do governo para os resultados fiscais primários, tendo em vista os últimos relatórios e informações disponíveis. Apresentamos, ainda, a avaliação do contingenciamento orçamentário detalhado por órgão. O acompanhamento da execução orçamentária é parte importante das atividades da Instituição e será reforçado, atendendo recomendações feitas por membros do CAT, na referida reunião inaugural.

Os números trazidos pela IFI continuam a apontar um quadro geral da economia e das contas públicas bastante grave. O pano de fundo é a fragilidade da atividade econômica, revelada por um hiato do produto negativo, conforme nova estimativa apresentada neste relatório. Sem a realização de um ajuste fiscal profundo, nem mesmo uma política monetária expansionista (juros reais abaixo da chamada taxa neutra) tem sido capaz de reativar a economia.

Felipe Scudeler Salto

Diretor-Executivo

SUMÁRIO

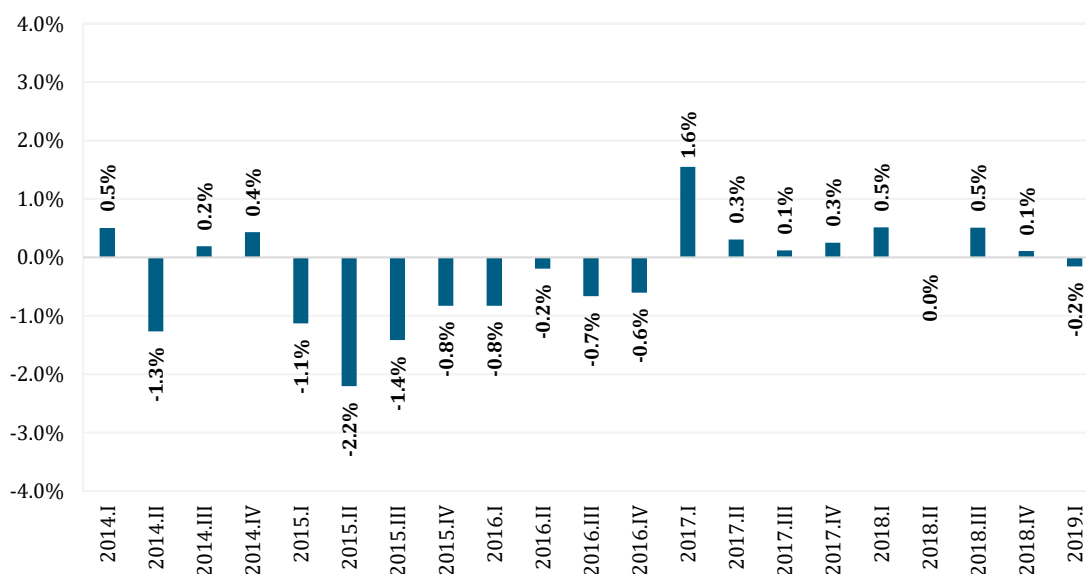
Destaques	1
Resumo.....	2
Carta de Apresentação.....	4
1. CONTEXTO MACROECONÔMICO	6
1.1 Evolução do PIB	6
1.2 Mercado de trabalho	11
1.3 Hiato do produto, Inflação e juros	13
2. Conjuntura fiscal	16
2.1 Introdução	16
2.2 Evolução recente dos indicadores fiscais	17
2.2.1 Receitas do Governo Central	17
2.2.2 Despesas do Governo Central	18
2.2.3 Resultado primário do Governo Central e do Setor Público Consolidado	22
2.2.4 Evolução da dívida bruta do governo geral e da dívida líquida do setor público consolidado.....	24
2.2.5 Plano de Equilíbrio Fiscal	26
3. Orçamento de 2019	28
3.1 Resumo das avaliações bimestrais de receitas e despesas primárias do Executivo	28
3.2 Empoçamento: execução abaixo do limite financeiro.....	33
3.3 Distribuição do contingenciamento no Poder Executivo	34
3.4 Teto de gastos primários	36
3.5 Projeções da IFI para 2019	37
Tabelas fiscais	39
Projeções da IFI	43

1. CONTEXTO MACROECONÔMICO

1.1 Evolução do PIB

A atividade econômica recuou no primeiro trimestre. O PIB apresentou resultado de -0,2% em relação ao quarto trimestre de 2018 (Gráfico 1), na série com ajuste sazonal, de acordo com o IBGE. O produto da indústria (-0,7%) e da agropecuária (-0,5%) apresentaram retração, enquanto os serviços avançaram pouco (0,2%) em relação ao período imediatamente anterior.

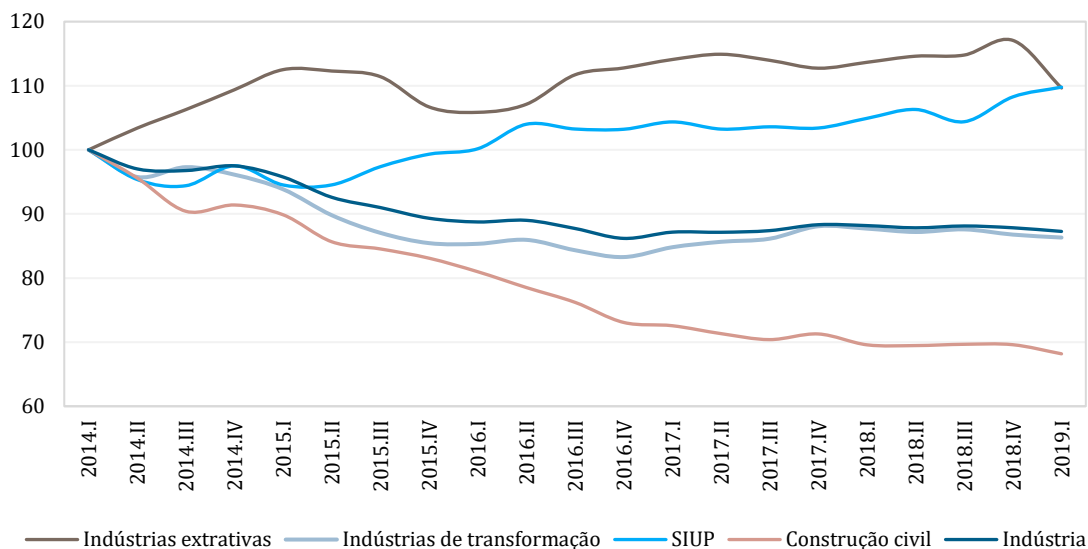
GRÁFICO 1. PIB: VARIAÇÃO DO TRIMESTRE EM RELAÇÃO AO TRIMESTRE ANTERIOR



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Indústria apresenta desempenho ruim. Na indústria, as influências negativas no primeiro trimestre partiram dos subsetores da indústria de extração (-6,3%), transformação (-0,5%) e construção civil (-2,0%). O segmento extrativo sofreu o impacto do desastre na barragem de rejeitos de mineração da Vale na região de Brumadinho/MG, ocorrido em janeiro, resultando na menor fabricação de itens de minério de ferro, enquanto o segmento de transformação tem absorvido os efeitos do enfraquecimento da demanda argentina, principal parceiro comercial brasileiro na indústria. O segmento da construção civil, por sua vez, espelha a falta de dinamismo dos investimentos na economia brasileira, encontrando-se em patamar 31,8% inferior ao pré-crise (primeiro trimestre de 2014).

GRÁFICO 2. EVOLUÇÃO PIB INDUSTRIAL
1ºT 2014 = 100 - séries dessazonalizadas



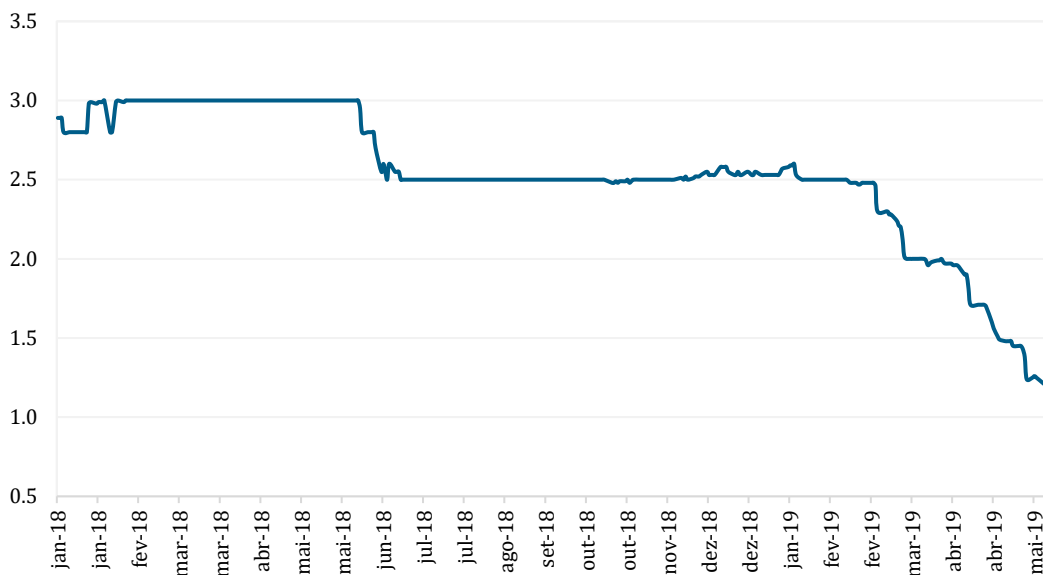
Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Confirmação da queda no primeiro trimestre coloca viés de baixa na projeção de 2019. O resultado negativo do primeiro trimestre deixou um efeito estatístico (*carry over*) de 0,2% para o restante do ano, valor que representa quanto a economia avançaria em 2019 caso permanecesse estável no segundo, terceiro e quarto trimestres, considerando a série com ajuste sazonal. A projeção para o PIB de 2019 (revisada de 2,3% para 1,8% na edição de maio do RAF) ainda está mantida, mas há um risco elevado de que o crescimento do PIB caminhe para o que está delineado em nosso cenário pessimista (ao redor de 1,0%).

Indicadores de alta frequência sugerem moderação da atividade produtiva no segundo trimestre. O viés de baixa atribuído à expectativa de crescimento do ano é reforçado tanto pela trajetória negativa dos indicadores de confiança de consumidores e empresários delineada em abril e maio, como pelo avanço moderado da produção industrial em abril (alta de 0,3% em relação a março), em magnitude insuficiente para eliminar a perda de 1,4% registrada no mês anterior.

Estimativa do mercado para o PIB de 2019 está em 1,13%. É importante mostrar, nesse sentido, que a mediana das estimativas de mercado para o PIB de 2019, obtidas no Boletim Focus, divulgado pelo Banco Central, praticamente estável ao redor de 2,5% entre julho de 2018 e fevereiro de 2019, tem sido revisada sistematicamente para baixo, atingindo 1,13% em maio (Gráfico 3). Na ausência de uma retomada substancial da atividade produtiva nos próximos meses, é provável que o crescimento do PIB em 2019 se materialize, portanto, em magnitude próxima ou mesmo inferior à observada nos últimos dois anos (1,1%).

GRÁFICO 3. MEDIANA DAS ESTIMATIVAS DE MERCADO PARA O PIB DE 2019

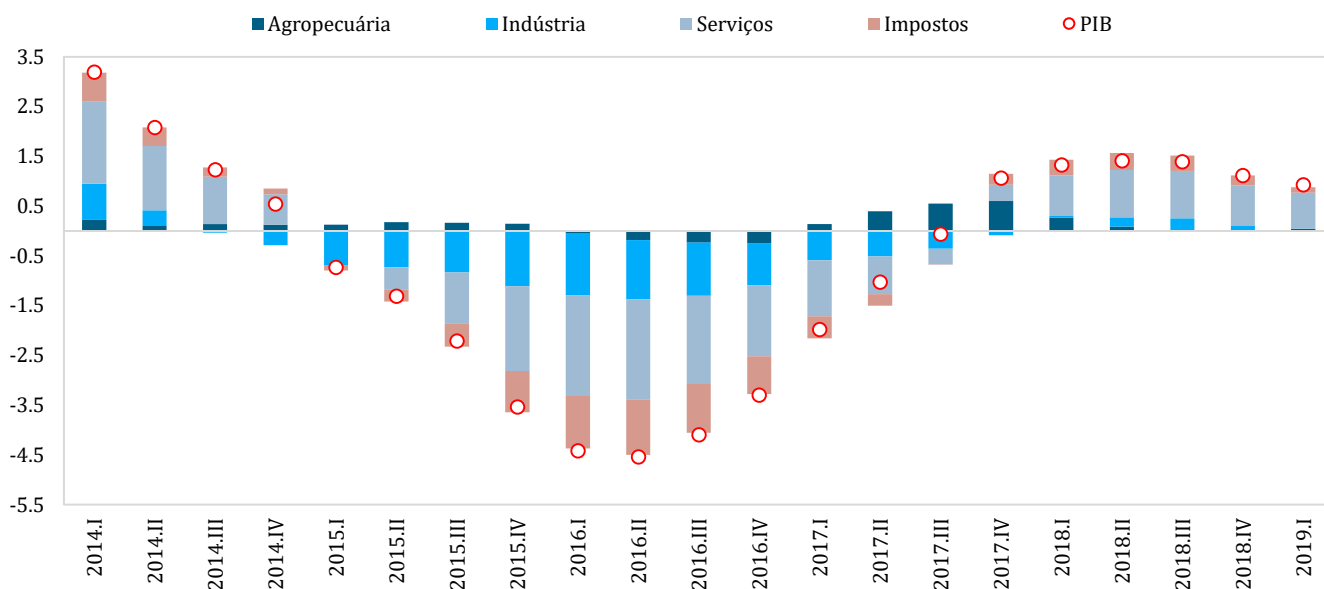


Fonte: Boletim Focus - Banco Central. Elaboração: IFI.

PIB acumulado nos quatro trimestres terminados em março de 2019 desacelerou. Considerando-se a taxa acumulada em quatro trimestres, que permite visualizar de forma mais nítida a tendência da série, o PIB registrou expansão de 0,9% no primeiro período de 2019 (ante 1,1% no quarto trimestre de 2018) refletindo os desempenhos dos serviços (1,2%), agropecuária (1,1%) e indústria (0,0%). Em termos de contribuição para a variação do PIB acumulada em quatro trimestres, o setor de serviços adicionou 0,7 ponto percentual (p.p.), enquanto as contribuições dos setores industrial e agropecuário para o desempenho do PIB foram praticamente neutras, como se observa no Gráfico 4.

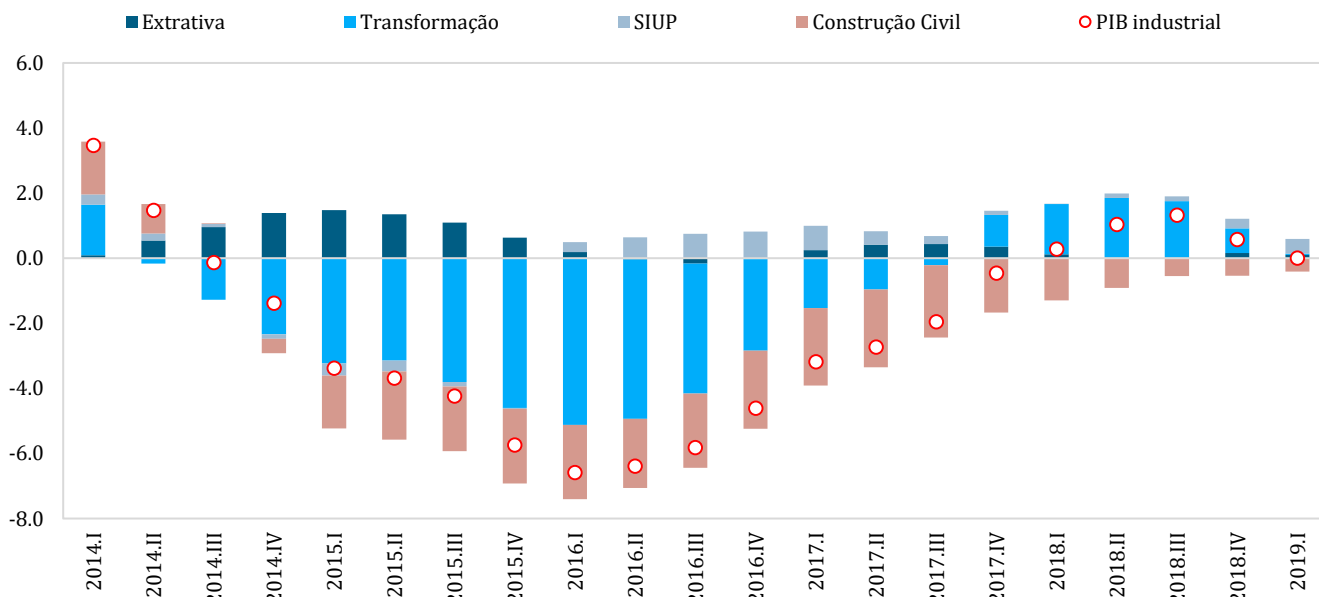
Indústria de transformação e da construção seguram a recuperação do PIB industrial. O segmento da construção subtrai 0,4 ponto percentual (p.p.) da variação acumulada em quatro trimestres do PIB industrial – contribuição que é negativa há 18 trimestres (Gráfico 5). As contribuições da indústria de transformação (0,0 p.p.) e da indústria extrativa (+0,1 p.p.) foram praticamente neutras no primeiro trimestre de 2019, enquanto a contribuição dos serviços industriais de utilidade pública (SIUP) foi positiva em 0,5 p.p.

GRÁFICO 4. CONTRIBUIÇÕES (EM P.P.) PARA O CRESCIMENTO DO PIB
ACUMULADO EM QUATRO TRIMESTRES



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 5. CONTRIBUIÇÕES (EM P.P.) PARA O CRESCIMENTO DO PIB INDUSTRIAL
ACUMULADO EM QUATRO TRIMESTRES

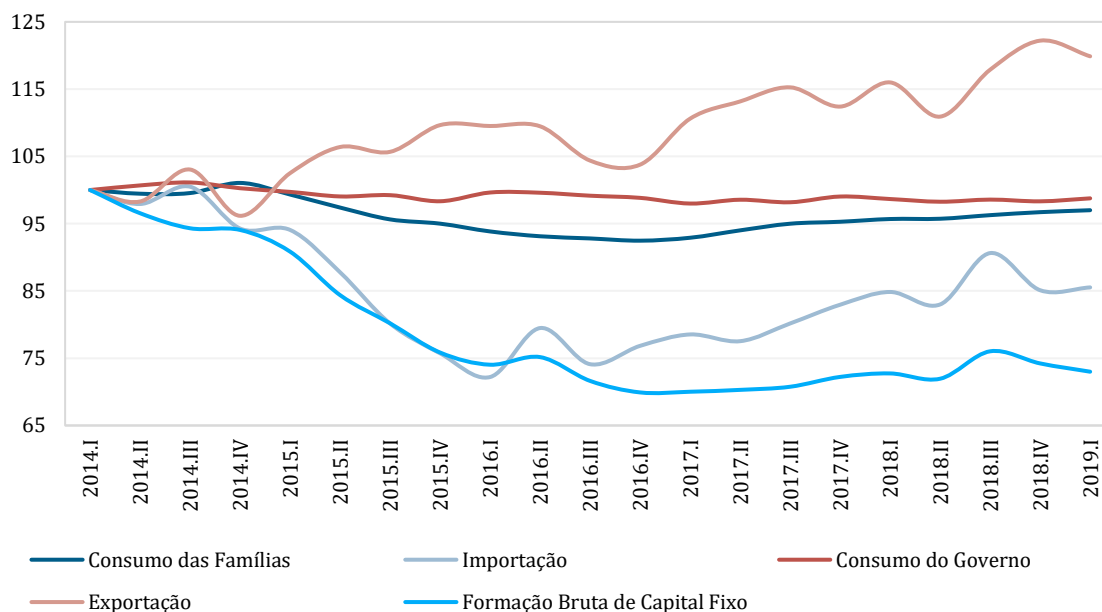


Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Sob a ótica das despesas, a formação bruta de capital fixo apresentou queda relevante. Na comparação com o quarto trimestre de 2018, a despesa de consumo das famílias (0,3%) e do governo (0,4%) cresceram pouco, enquanto as exportações (-1,9%) e a formação bruta de capital fixo (-1,7%) registram perdas substanciais (Gráfico 6).

GRÁFICO 6. COMPONENTES DO PIB PELA ÓTICA DA DESPESA

1ºT 2014 = 100 - séries dessazonalizadas



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Contribuição da absorção doméstica para o crescimento do PIB diminuiu. Considerando-se a taxa acumulada em quatro trimestres, o consumo das famílias (1,5%), a formação bruta de capital fixo (3,7%), as exportações (3,0%) e as importações (5,8%) registraram variações positivas. Já as despesas de consumo do governo permanecem relativamente estáveis (-0,1%). Em termos de contribuição, a absorção doméstica, composta pelas despesas de consumo das famílias (1,0 p.p. ante 1,2 p.p. no quarto trimestre de 2018), do governo (0,0 p.p. ante 0,0 p.p.), a formação bruta de capital fixo (0,6 p.p. ante 0,7 p.p.) e os estoques (-0,2 p.p.), adicionou 1,3 p.p. ao crescimento do PIB acumulado em quatro trimestres (de 0,9%), mas vem perdendo força desde o fim do ano passado, como se observa na Tabela 1.

Contribuição do setor externo é negativa há quatro trimestres. A demanda externa (exportações líquidas) exerceu influência negativa pelo quarto trimestre consecutivo, movimento que é compatível com o impacto sobre as exportações brasileiras decorrente do cenário de menor crescimento global e de crise que atravessa a economia argentina.

TABELA 1. CONTRIBUIÇÕES (EM P.P.) NA TAXA ACUMULADA EM QUATRO TRIMESTRES DO PIB

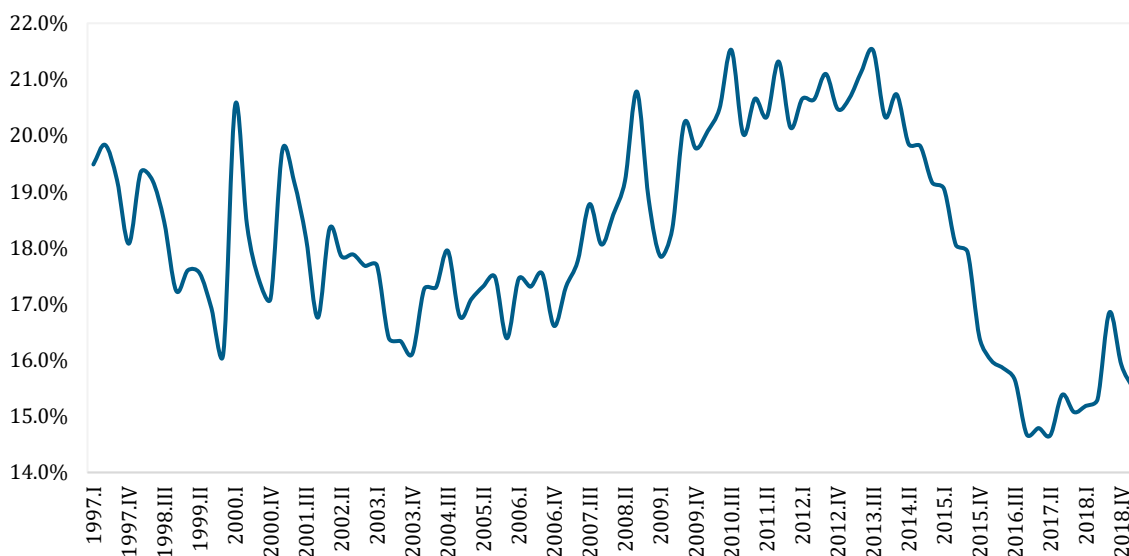
	2017.IV	2018.I	2018.II	2018.III	2018.IV	2019.I
Absorção interna	1.0	1.1	1.7	2.2	1.7	1.3
Consumo das famílias	0.9	1.5	1.6	1.5	1.2	1.0
Consumo do governo	-0.2	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Formação Bruta de Capital Fixo	-0.4	-0.1	0.3	0.7	0.7	0.6
Varição de estoques*	0.7	-0.2	-0.3	0.0	-0.2	-0.2
Exportações líquidas	0.1	0.2	-0.3	-0.8	-0.6	-0.4

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

* A variação de estoques (ou o investimento em estoques) corresponde à variação líquida nos estoques de bens finais e matérias-primas utilizadas no processo de produção. A rubrica é usada como elemento de equilíbrio de oferta e demanda de bens e serviços.

Taxa de investimento encontra-se no patamar mais baixo da série histórica. No primeiro trimestre de 2019, a taxa de investimento (entendida como proporção da formação bruta de capital fixo no produto) recuou para 15,5% (de 15,8% no trimestre anterior), patamar inferior à média histórica registrada entre 1997 e 2013 (18,6%), como se observa no Gráfico 7. Essa dinâmica tem sido influenciada pela diminuição dos investimentos públicos, pela existência de elevada capacidade ociosa no parque industrial e pelo ambiente de incerteza que persiste sobre as perspectivas de recomposição do quadro de equilíbrio fiscal –as decisões de investimento privado tomadas pelas firmas dependerão das expectativas de lucro em relação ao futuro, e são favorecidas quando há um horizonte de maior previsibilidade e estabilidade econômica.

GRÁFICO 7. TAXA DE INVESTIMENTO % (FBCF/PIB)



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Para que a economia sustente expansão do PIB da ordem de 3,0% ao ano ao longo do tempo é necessário que o nível de investimentos caminhe para 21% do PIB². A reativação dos investimentos ampliaria as possibilidades de crescimento da economia brasileira, com estímulo tanto sobre a demanda agregada, dado o efeito multiplicador sobre o produto e o emprego, quanto sobre a oferta, via ampliação de infraestrutura e de produtividade.

1.2 Mercado de trabalho

A recessão que vigorou no país entre 2014 e 2016 e a recuperação lenta do nível de atividade ainda produz implicações sobre o mercado de trabalho. Os dados mais recentes, referentes ao primeiro trimestre de 2018, mostram um quadro de elevada permanência no desemprego, saída de pessoas da força de trabalho, desestimuladas, em grande medida, pela falta de oportunidades, e avanço moderado da massa salarial. Esse quadro é compatível com a menor contribuição da demanda doméstica no crescimento do PIB, analisada na seção anterior.

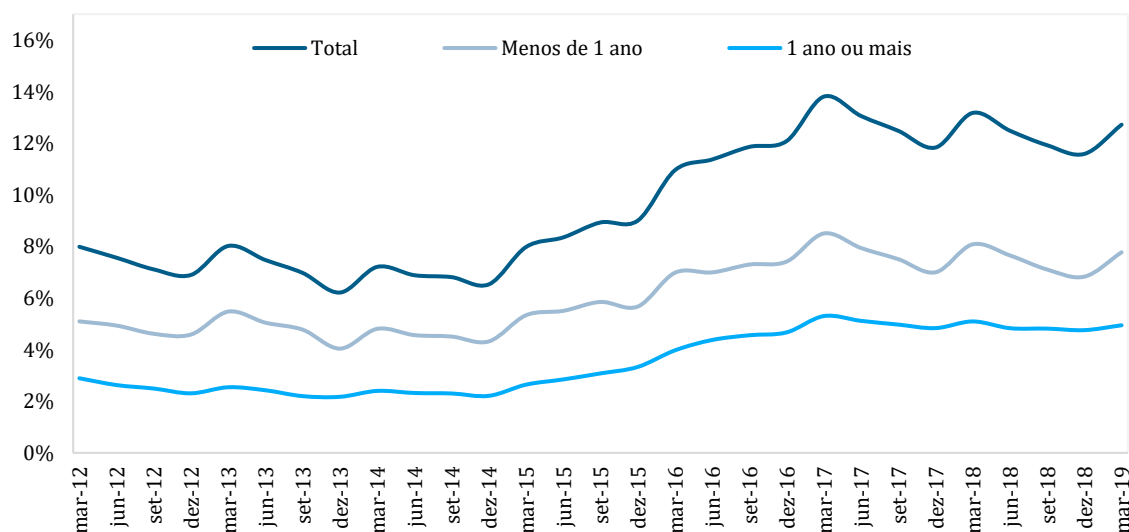
A taxa de desemprego diminui lentamente. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc) referente ao primeiro trimestre, a taxa de desemprego no país foi estimada em 12,7% da força de trabalho,

² Giambiagi, F. and F. Montero (2005) "O ajuste da poupança doméstica no Brasil: 1999/2004". Texto para discussão nº. 1119, IPEA, Rio de Janeiro.

ligeiramente abaixo da observada no primeiro trimestre de 2018 (13,1%). O indicador tem recuado em ritmo bastante moderado, na comparação com o mesmo período do ano anterior, desde o fim de 2017.

A recuperação lenta do crescimento econômico e das contratações no mercado formal mantém elevado o tempo de permanência no desemprego. A partir dos microdados da PNADc é possível extrair que, do total de 13,4 milhões de pessoas desempregas no primeiro trimestre de 2019, 5,2 milhões buscavam por uma colocação, sem sucesso, há pelo menos um ano. O número de pessoas nessa condição foi de 2,4 milhões, em média, entre 2012 e 2014. A taxa de desemprego de longa duração, que considera as pessoas desocupadas há mais de 1 ano, encontra-se em 4,9% da força de trabalho (Gráfico 8), estabilizada ao redor desse patamar desde o início de 2017, mantendo-se acima da média de 2,5% observada entre 2012 e 2014.

GRÁFICO 8. TAXA DE DESEMPREGO POR DURAÇÃO
(% DA FORÇA DE TRABALHO)

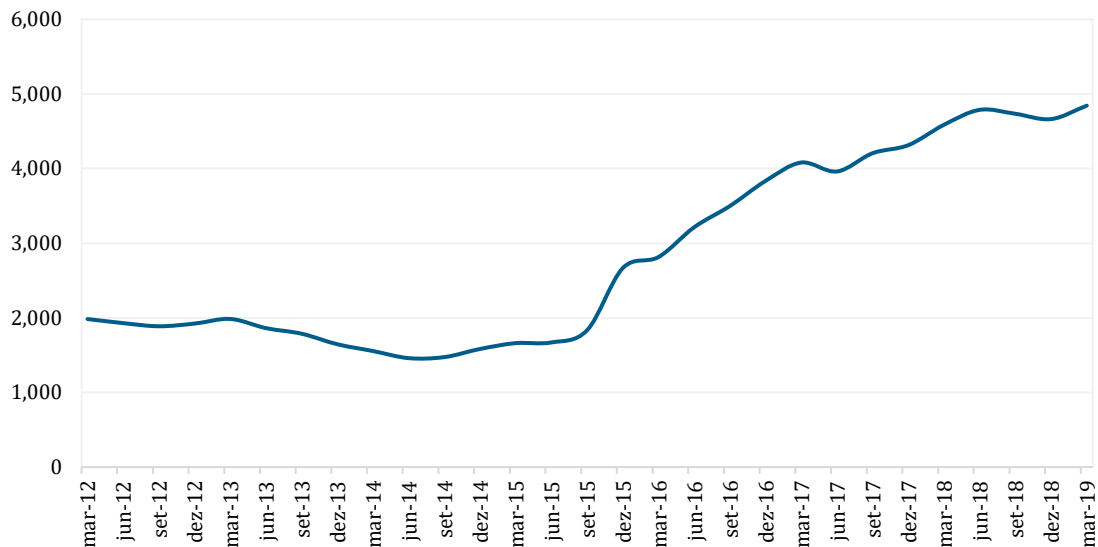


Fonte: Microdados da PNADC - IBGE. Elaboração: IFI.

É provável que a duração maior do desemprego desestimule a participação no mercado de trabalho. No período, o montante de pessoas desalentadas, que estavam disponíveis para trabalhar, mas não realizaram busca efetiva no período de 30 dias, dentre outras razões, por não haver oportunidades de emprego, foi estimado em 4,8 milhões de pessoas ante uma média de 1,7 milhão no período de 2012 a 2014 (Gráfico 9). Na comparação com o mesmo período de 2018, o número de pessoas nessa condição aumentou 5,6%.

A ausência de dinamismo que tem caracterizado o mercado de trabalho contém avanço do rendimento do trabalho e da massa salarial. Os ganhos de renda em termos reais continuam ocorrendo, mas os avanços seguem em ritmo moderado. Nos últimos 12 meses encerrados em março, o rendimento médio do trabalho e a massa salarial avançaram, nessa ordem, 0,7% (ante 0,9% em março) e 2,2% (ante 2,4%), em termos reais.

GRÁFICO 9. NÚMERO DE PESSOAS DESALENTADAS (MIL)



Fonte: Microdados da PNADC - IBGE. Elaboração: IFI.

1.3 Hiato do produto, Inflação e juros

A economia opera com elevado grau de ociosidade. Além da taxa de desemprego em patamar ainda elevado, a utilização reduzida da capacidade instalada na indústria reforça o ambiente caracterizado por um elevado nível de ociosidade dos fatores de produção. De acordo com dados da FGV, a indústria operou com 75,3% de sua capacidade instalada em maio, valor que é inferior à média histórica dos últimos 15 anos (80,1%).

O hiato do produto, calculado pela diferença (percentual) entre o produto observado e o produto tendencial (ou potencial), ilustra essa situação. Foram utilizadas algumas técnicas presentes na literatura para estimar indiretamente, incluindo filtros estatísticos e funções de produção, uma vez que não é possível medir diretamente o nível potencial. Um hiato positivo ocorre quando a economia opera acima de sua tendência (ou do seu potencial) e é um indicativo de que está sobreaquecida e sujeita a pressões inflacionárias, ao contrário do hiato negativo que sugere uma economia operando com ociosidade dos fatores produtivos.

Provável que o hiato do produto esteja situado entre -6,0 p.p. e -3,6 p.p. no primeiro trimestre. O emprego da função de produção, seguindo recomendações metodológicas da Comissão Europeia³, sugere que o hiato do produto alcançou o valor mais baixo da série histórica no fim de 2016, coincidindo com o último trimestre da recessão que vigorou entre 2014 e 2016 e, desde então, tem se recuperado lentamente. A estimativa para o primeiro trimestre de 2019, incorporando o resultado das Contas Nacionais Trimestrais, indica que a economia brasileira está posicionada abaixo de seu potencial, com um intervalo de plausibilidade entre -6,0 pontos percentuais e -3,6 pontos percentuais – o que sugere uma boa margem para crescimento nos próximos anos a partir do aproveitamento da ociosidade existente dos fatores. O Gráfico 10 exhibe a evolução do hiato do produto entre o quarto trimestre de 1996 e o primeiro trimestre de 2019 e os limites do intervalo de plausibilidade.

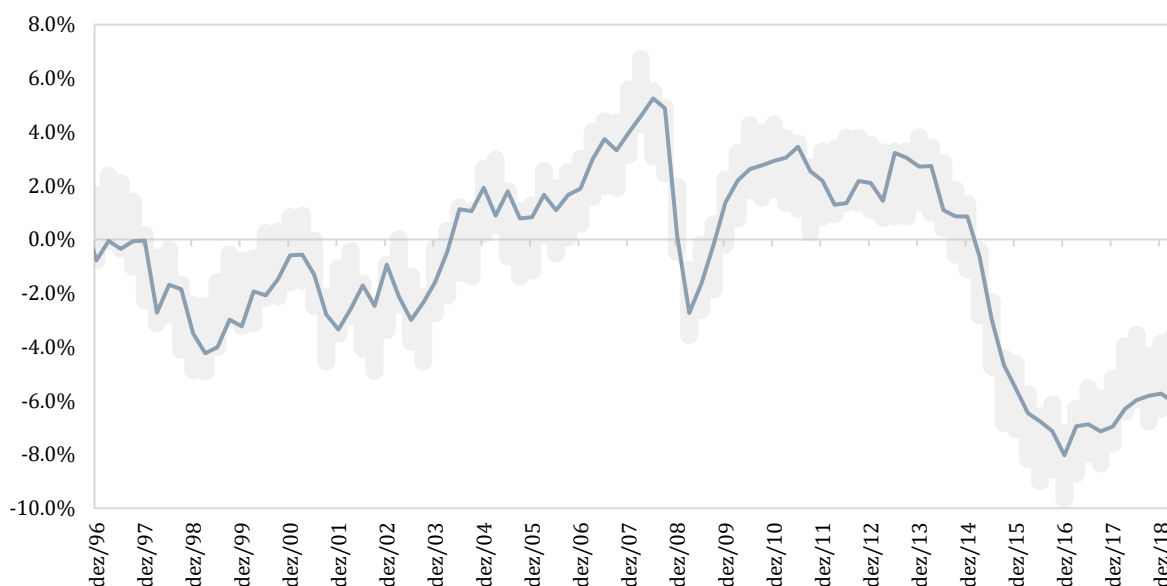
³ Ver estudo publicado pela IFI em janeiro de 2018, disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536764/EE_04_2018.pdf

Outras estimativas realizadas pela IFI utilizando o Filtro HP convencional, o Filtro HP Multivariado, segundo Areosa (2008), e a função de produção que faz uso do Filtro HP para extrair as tendências da taxa de desemprego, do NUCI e da PTF também apontam que o hiato do produto está posicionado no terreno negativo, porém em menor magnitude: -1,3 ponto percentual, -1,3 ponto percentual e -3,0 pontos percentuais, respectivamente.

Em termos práticos, é importante ressaltar que todo método tem suas limitações. Assim, para efeito da construção do cenário macroeconômico, foram avaliados o conjunto de estimativas produzidas pelas técnicas mencionadas.

Inflação acumulada em doze meses desacelerou em maio. A inflação observada pela variação do IPCA medida em doze meses desacelerou de 4,9% em abril para 4,7% em maio, refletindo menores pressões dos preços administrados (6,5% ante 6,8%) e livres (4,0% ante 4,3%). O elevado nível de ociosidade presente na economia - sugerida pela posição cíclica da economia dada pela abertura do hiato do produto e corroborada pela distância da taxa desemprego e do NUCI de suas médias históricas - produz um viés baixista para a trajetória dos preços, influenciando sobretudo aqueles componentes que são mais sensíveis ao ciclo econômico, como os de serviços (3,9% em maio ante 3,9% em abril) e industriais (1,7% ante 1,8%).

GRÁFICO 10. HIATO DO PRODUTO E INTERVALO DE PLAUSIBILIDADE



Fonte: IFI.

A tendência da inflação corrente, quando minimizada a influência de choques, encontra-se abaixo da meta definida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). A média dos núcleos de inflação, medidas construídas pelo Banco Central que expurgam da inflação cheia a influência de itens de maior volatilidade - que pressionam a inflação no curto prazo -, passou de 3,95% em abril para 3,93% em maio, seguindo em patamar confortável, abaixo da meta de 4,25% definida pelo CMN para a inflação em 2019.

Expectativas de inflação para 2020 e 2021 estão ancoradas na meta. As estimativas de mercado para o IPCA obtidas no Boletim Focus situam-se em 4,0% para 2020 e 3,75% para 2021 - justamente os valores definidos para a meta de inflação nos próximos dois anos. A projeção para o ano corrente encontra-se ao redor de 4,0%, abaixo, portanto, da meta estabelecida (4,25%).

Banco Central mantém a taxa Selic em 6,5% a.a. desde março de 2018. Desde o início do ciclo de flexibilização monetária, iniciado em setembro de 2016, o Banco Central reduziu a taxa básica de juros em 775 pontos (para o patamar

mínimo de 6,5% a.a.). No comunicado divulgado após a última reunião do Comitê de Política Monetária (Copom), a instituição avaliou que o balanço de riscos para a inflação é simétrico, ponderando que enquanto o nível de ociosidade da economia doméstica produz viés baixista para a trajetória inflacionária, a possível frustração de expectativas em relação à continuidade das reformas fiscais pode elevar prêmios de risco e pressionar as expectativas de inflação.

Intensidade do estímulo da política monetária depende da avaliação sobre o nível da taxa de juros natural. Assim como o hiato do produto, a taxa de juro estrutural, ou natural, é uma variável não observada e com grande incerteza associada à sua estimação. A variável constitui, no entanto, um ponto de referência na condução da política monetária sob o regime de metas de inflação, podendo ser definida como a taxa de juros de equilíbrio entre poupança e investimento no pleno emprego da economia (Fernando de Holanda Barbosa e outros, 2016). A taxa de juros real, estando abaixo da taxa de juros estrutural, estimula a atividade econômica, contribuindo para o aumento da inflação. Quando a taxa de juros real se posiciona acima da taxa natural, seu efeito sobre o PIB é contracionista. O Banco Central, por sua vez, não divulga suas estimativas para a taxa de juros natural.

A taxa de juros real, em consonância com a Selic, entrou em tendência de queda, mas desde abril de 2018 encontra-se estabilizada ao redor de 2,8% ao ano (Gráfico 11)⁴. Uma avaliação preliminar, construída a partir de algumas métricas utilizadas na literatura, indica que a taxa de juros real se encontra em posição pouco abaixo do nível de equilíbrio (estimado entre 3,0% e 4,8%, com média de 3,9%). Essa mensuração simples da taxa de juros estrutural consistiu em extrair a tendência da taxa de juros real *ex-ante* da economia⁵ e das taxas de juros pagas pelo título público (NTN-B) com vencimento em 2045⁶.

GRÁFICO 11. TAXA DE JURO NOMINAL E REAL EX-ANTE



Fonte: B3 e Banco Central. Elaboração: IFI.

⁴ A taxa de juros real *ex ante* é taxa de juros futura de mercado de 1 ano deflacionada pela expectativa de inflação dos próximos 12 meses (obtida no Boletim Focus).

⁵ Ver Fernando de Holanda Barbosa e outros, 2016, disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402016000400399.

⁶ Ver Relatório de Inflação de Setembro de 2010, disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/ri/201009/RELINF201009-ri201009b6p.pdf>.

Apesar do estímulo promovido pela política monetária, a atividade econômica ainda não reagiu de forma consistente, mostrando, inclusive, arrefecimento no último trimestre. A contribuição da demanda doméstica (soma do consumo das famílias, governo e investimentos) sobre o PIB está desacelerando e o vetor externo permanece no terreno negativo, como observado na análise das Contas Nacionais Trimestrais. Na ausência de espaço fiscal para reativar a demanda agregada, o debate sobre a possibilidade de o Banco Central reduzir os juros tem se intensificado.

2. CONJUNTURA FISCAL

2.1 Introdução

Quadro fiscal desafiador impõe necessidade de ajustes em despesas e receitas. A presente seção do Relatório de Acompanhamento Fiscal traz uma análise a respeito da evolução recente dos principais indicadores fiscais da economia. Em linhas gerais, a persistência de um quadro fiscal bastante desafiador impõe a necessidade de medidas que melhorem a dinâmica das despesas públicas, assim como de ações que promovam a retomada das receitas governamentais. Dificilmente será possível à União voltar a gerar superávits primários que estabilizem a dívida pública, como proporção do PIB, sem medidas que influenciem o aumento das receitas, especialmente no horizonte de curto prazo.

Efeito da Reforma da Previdência sobre atividade econômica pode ser limitado. Nas edições mais recentes do RAF, foram explorados o conteúdo e as implicações da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6, de 2019, que trata da reforma da previdência. A evolução das discussões em torno da proposta cria uma perspectiva favorável para a aprovação da matéria. No ambiente econômico, a dinâmica dos preços dos ativos financeiros nos últimos meses reflete, em boa medida, as expectativas em torno da aprovação da proposta ora em tramitação na Câmara dos Deputados. É preciso ter cautela, no entanto, em relação ao alcance da emenda constitucional eventualmente resultante da PEC nº 6, de 2019.

Elevada rigidez da despesa pública dificulta a consolidação fiscal. Considerando-se que o pagamento de pensões e aposentadorias corresponde à principal rubrica da despesa pública, é intuitiva a conclusão de que a aprovação da PEC nº 6, de 2019, ajudará no equilíbrio de longo prazo das contas públicas. A medida, no entanto, é condição necessária, mas não suficiente para a resolução da complexa situação fiscal do país. Dados a rigidez da despesa governamental no Brasil e o peso dos gastos obrigatórios na composição geral do dispêndio, a IFI considera que outras ações voltadas a alterar a dinâmica desses gastos obrigatórios são necessárias. Alternativa ou complementarmente, o desafio de estabilizar a dívida como proporção do PIB exigiria mudanças também do lado da arrecadação.

Em razão das dificuldades para modificar despesas rígidas dentro do orçamento público, a IFI considera que a melhora do cenário fiscal no curto prazo, que pressupõe a recuperação da capacidade da União em gerar superávits primários que contribuam para a estabilização da dívida pública, passa por uma combinação de medidas de ajuste tanto nas despesas, quanto nas receitas. Estas, por sua vez, dependem fundamentalmente da retomada cíclica da atividade econômica.

Persistência de efeitos de choques também dificulta recuperação. Conforme explorado na seção sobre o contexto macroeconômico do país, a demora na dissipação dos choques que atingiram a economia brasileira em 2018 pode retardar o processo de recuperação do crescimento. As informações referentes ao PIB do primeiro trimestre de 2019 confirmam essa percepção. A evolução recente dos indicadores de atividade sugere que a recuperação da economia no curto prazo será mais difícil.

Fraqueza da economia contamina as expectativas. Não à toa, os resultados das últimas edições do Boletim Focus, divulgado pelo Banco Central, têm mostrado significativa piora nas projeções de crescimento do PIB. A edição mais recente da pesquisa mostra um consenso inferior a 1,2% para a expansão da economia neste ano, próximo do previsto no cenário pessimista da IFI. Na última revisão de cenários promovida pela IFI, em maio, a projeção do PIB de 2019 foi revista de uma alta de 2,3% para outra de 1,8% no cenário base, considerado ainda o mais provável. Trata-se de uma projeção conservadora, mas que reflete a tendência descrita anteriormente.

Aumento das receitas depende de recuperação econômica. A fraqueza da atividade econômica afeta sobremaneira as receitas governamentais, tornando o cumprimento da meta de superávit primário do ano, prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), cada vez mais dependente da geração de receitas extraordinárias, isto é, não correlacionadas com o ciclo econômico, e de redução de despesas discricionárias, especialmente os já deprimidos investimentos públicos.

Estratégia de ajuste em despesas discricionárias tem alcance limitado. A título de ilustração, desde 2016, com exceção de 2017, as receitas não administradas pela Receita Federal mostram taxa de variação real maior comparativamente à das receitas administradas, confirmando preocupante dificuldade na geração de resultados primários melhores. O espaço para redução de despesas discricionárias é limitado e encontra-se em nível considerado crítico, conforme atestam os valores da margem fiscal, conceito definido pela IFI para avaliar os limites de cortes dessas despesas do orçamento. Na edição de maio deste RAF, a IFI atualizou os cálculos da margem fiscal. A execução mínima de despesas discricionárias sem implicar paralisação da máquina pública é próxima a R\$ 75 bilhões em 2019. Por sua vez, as despesas discricionárias deverão atingir patamar de R\$ 110 bilhões no ano.

2.2 Evolução recente dos indicadores fiscais

Em abril, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), medida como proporção do PIB, registrou nova elevação frente ao mês anterior, mantendo a trajetória ascendente iniciada em 2014. Por sua vez, a receita líquida e a despesa total do governo central, descontado o efeito da inflação, exibem relativa estabilidade nos quatro primeiros meses deste ano. O resultado primário do setor público consolidado, medido como a diferença entre a receita líquida e a despesa total, ficou praticamente estável em -1,37% do PIB no acumulado de 12 meses até abril. O resultado nominal, considerando essa mesma base de comparação, tem se mantido estável em torno de -7,0% do PIB desde dezembro de 2018.

2.2.1 Receitas do Governo Central

Receita total cresce 0,7% no primeiro quadrimestre de 2019. No acumulado do ano até abril, as receitas totais do Governo Central, incluindo União, Banco Central e Regime Geral da Previdência Social (RGPS), somaram R\$ 534,2 bilhões, configurando aumento real de 0,7% ante 2018. As receitas administradas tiveram contração de 1,0% em termos reais, nessa mesma base de comparação, totalizando R\$ 340,7 bilhões. As receitas não administradas, por sua vez, cresceram 6,6% no período, perfazendo o montante de R\$ 64,2 bilhões. Por fim, as receitas do RGPS, de R\$ 129,2 bilhões, aumentaram 2,5% em 2019, em termos reais, também no acumulado de quatro meses (Tabela 2).

TABELA 2. RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL – 2016 A 2019 – ACUMULADO DE JANEIRO A ABRIL (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	Jan-Abr/2016			Jan-Abr/2017			Jan-Abr/2018			Jan-Abr/2019		
	R\$ bi	Var.% real	% PIB	R\$ bi	Var.% real	% PIB	R\$ bi	Var.% real	% PIB	R\$ bi	Var.% real	% PIB
Receita total	448,4	-5,5%	22,3%	460,2	-2,0%	21,8%	508,8	7,6%	23,1%	534,2	0,7%	22,8%
<i>Receitas administradas</i>	281,9	-7,4%	14,0%	293,6	-0,5%	13,9%	330,2	9,4%	15,0%	340,7	-1,0%	14,5%
<i>Incentivos fiscais</i>	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%
<i>Receitas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)</i>	114,1	-6,0%	5,7%	115,4	-3,3%	5,5%	120,8	1,8%	5,5%	129,2	2,5%	5,5%
<i>Receitas não administradas</i>	52,5	7,9%	2,6%	51,2	-7,0%	2,4%	57,7	9,7%	2,6%	64,2	6,6%	2,7%
Transferências	68,4	-13,1%	3,4%	76,9	7,3%	3,6%	84,0	6,3%	3,8%	92,9	6,1%	4,0%
Receita líquida	380,0	-4,0%	18,9%	383,3	-3,7%	18,2%	424,8	7,8%	19,3%	441,3	-0,4%	18,8%
PIB (R\$ bi correntes)	2.009,0			2.106,9			2.204,0			2.344,4		

Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração IFI.

Considerando-se o conjunto de receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB), as principais variações negativas no acumulado de janeiro a abril de 2019 ocorreram nos seguintes tributos:

- queda de 11,5% no IPI (-R\$ 2,22 bilhões), em razão do comportamento do índice de produção física da indústria, que registrou contração de 2,7% no período, segundo o IBGE;
- redução de 9,1% em COFINS (-R\$ 7,69 bilhões), em virtude (i) da arrecadação no âmbito do Programa Especial de Regularização Tributária (PERT) em janeiro de 2018, sem contrapartida em janeiro de 2019; (ii) de reclassificação de receitas em janeiro de 2019; e (iii) da redução da alíquota do PIS/COFINS sobre o óleo diesel; e
- retração de 6,7% na arrecadação de PIS/PASEP (-R\$ 1,53 bilhão) em função dos efeitos da arrecadação extraordinária do PERT em janeiro de 2018.

Por outro lado, o Imposto sobre a Renda (IR) registrou aumento de 6,4%, em termos reais (+R\$ 9,46 bilhões), nos primeiros quatro meses do ano, em virtude de ganhos de arrecadação na massa de rendimentos do trabalho assalariado e de recolhimento extraordinário de diversas empresas, da ordem de R\$ 4,6 bilhões realizado em fevereiro de 2019.

No que tange às receitas não administradas, dois eventos merecem destaque no desempenho dos quatro primeiros meses de 2019:

- aumento de 328% na arrecadação de Dividendos e Participações (+R\$ 2,43 bilhões), como resultado de pagamento de R\$ 1,1 bilhão pelo Banco do Brasil e de R\$ 1,8 bilhão pela Caixa Econômica Federal ao Tesouro Nacional em março de 2019; e
- acréscimo de 23,8% em receitas de Exploração de Recursos Naturais (+R\$ 5,11 bilhões) em razão da depreciação da taxa de câmbio verificada entre o primeiro quadrimestre de 2018 e igual período de 2019, assim como da atipicidade no recolhimento de R\$ 1,5 bilhão a título da unificação do Parque das Baleias, na Bacia de Campos/RJ.

Sensibilidade das receitas à atividade econômica pode diminuir durante crises. A análise desagregada das receitas revela a influência da atividade econômica sobre a arrecadação federal, assim como os efeitos de eventos não recorrentes sobre o comportamento das receitas. Em períodos como o atual, as elasticidades entre as receitas e a atividade econômica ficam menores, ou seja, a arrecadação pode ficar menos sensível às oscilações da economia.

Receitas extraordinárias contaminam as séries e prejudicam análises. Conforme destacado na última edição deste RAF, os parcelamentos de dívidas tributárias e outros eventos atípicos dificultam a análise. A título de ilustração, em 2018, foram registradas receitas da ordem de R\$ 19 bilhões referentes a concessões na área de petróleo. Em 2016, por sua vez, a repatriação de recursos do exterior (RERCT) gerou receitas de R\$ 46,8 bilhões, sendo R\$ 11 bilhões transferidos aos entes subnacionais. Os programas de refinanciamento de dívidas tributárias, também chamados Refis e, mais recentemente, de PRT/PERT, também dificultaram a análise das relações existentes entre indicadores econômicos e fiscais.

Por essa razão, a IFI pretende, em trabalhos futuros, estabelecer critérios de “limpeza” das séries de arrecadação, de modo a aperfeiçoar as análises dos indicadores fiscais e das relações destes com a atividade econômica. O ponto de partida será a metodologia desenvolvida pela Secretaria de Política Econômica (SPE) para o cálculo do resultado fiscal estrutural⁷. Os trabalhos anteriores já divulgados pela IFI também servirão como referência inicial.

2.2.2 Despesas do Governo Central

Despesas discricionárias sofrem corte maior, evidenciando baixa qualidade do ajuste. No acumulado no primeiro quadrimestre de 2019, as despesas totais do Governo Central totalizaram R\$ 444,1 bilhões, uma retração de 0,8%, em

⁷ Para maiores informações, consultar <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal/atuacao-spe/resultado-fiscal-estrutural>.

termos reais, ante o ano anterior. Enquanto as despesas obrigatórias cresceram 0,6%, as despesas discricionárias registraram queda de 18,7%, nessa base de comparação, evidenciando a baixa qualidade do ajuste promovido sobre o gasto, sobretudo porque penaliza os investimentos públicos (Tabela 3).

Benefícios do RGPS mostram desaceleração nos primeiros quatro meses de 2019. Destaca-se, ainda, a desaceleração observada nas despesas com benefícios previdenciários no âmbito do RGPS (trabalhadores do setor privado). Em 2019, essa despesa teve alta de 2,2%, em termos reais, ante o ano passado. Nos últimos anos, o ritmo de crescimento dessa rubrica estava sempre acima de 4,5%.

TABELA 3. DESPESAS SELECIONADAS DO GOVERNO CENTRAL – 2016 A 2019 – ACUMULADO DE JANEIRO A ABRIL (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	Jan-Abr/2016			Jan-Abr/2017			Jan-Abr/2018			Jan-Abr/2019		
	R\$ bi	Var.% real	% PIB	R\$ bi	Var.% real	% PIB	R\$ bi	Var.% real	% PIB	R\$ bi	Var.% real	% PIB
Despesa total	389,7	2,3%	19,4%	390,6	-4,3%	18,5%	429,0	6,9%	19,5%	444,1	-0,8%	18,9%
<i>Benefícios previdenciários (RGPS)</i>	151,6	4,8%	7,5%	167,4	5,5%	7,9%	182,3	5,9%	8,3%	194,3	2,2%	8,3%
<i>Pessoal (ativos e inativos)</i>	79,1	-2,4%	3,9%	88,9	7,3%	4,2%	96,6	5,7%	4,4%	101,2	0,5%	4,3%
<i>Abono e seguro desemprego</i>	22,3	38,8%	1,1%	21,3	-9,0%	1,0%	20,1	-8,1%	0,9%	21,1	0,9%	0,9%
<i>Benefícios de Prestação Continuada (BPC)</i>	16,0	3,8%	0,8%	17,6	4,8%	0,8%	18,6	2,8%	0,8%	19,8	2,2%	0,8%
Obrigatórias	348,6	2,5%	17,4%	364,3	-0,2%	17,3%	398,1	6,3%	18,1%	417,9	0,6%	17,8%
Discricionárias	41,1	0,6%	2,0%	26,3	-39,0%	1,2%	30,9	14,3%	1,4%	26,2	-18,7%	1,1%
PIB (R\$ bi correntes)	2.009,0			2.106,9			2.204,0			2.344,4		

Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração IFI.

Efeito na emissão de benefícios influencia despesas do RGPS. Uma análise mais detida sobre o gasto com aposentadorias do RGPS revela que, em 2019, tem ocorrido menor expansão no número de benefícios emitidos no âmbito desse regime previdenciário. A partir de informações do Boletim Estatístico de Previdência Social (BEPS), atualizadas até março, foi possível estabelecer uma comparação do padrão de emissão de benefícios e do seu valor médio, segmentados por tipo de clientela (urbana e rural).

MP 871/2019 pode ter afetado a emissão de benefícios do RGPS. A Tabela 4 apresenta os números levantados pela IFI. Enquanto, no primeiro trimestre de 2019, a média de benefícios emitidos (estoque de beneficiários) teve acréscimo de 1,4% sobre o mesmo período de 2018, nos anos anteriores, o padrão de crescimento registrado era maior, acima de 2%. Uma possível explicação para o fenômeno são as inovações trazidas pela Medida Provisória (MP) nº 871, de 2019⁸.

⁸ De acordo com a Exposição de Motivos que acompanhou a MP nº 871, de 2019, o objetivo da proposta é o de promover alterações na legislação que disciplina a organização da Seguridade Social, em especial a Previdência Social, para melhorar a gestão do INSS, combatendo fraudes e irregularidades, revisão de benefícios por incapacidade, redução da judicialização e das despesas com benefícios indevidos ou pagos a maior. O Projeto de Lei de Conversão oriundo da MP 871 foi aprovado no plenário do Senado Federal em 3 de junho de 2019, tendo sido remetido à sanção presidencial. Para maiores informações, acessar: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135079>.

TABELA 4. BENEFÍCIOS EMITIDOS (MIL) E VALOR MÉDIO (R\$) DOS BENEFÍCIOS NO ÂMBITO DO RGPS PARA O PERÍODO DE JANEIRO A MARÇO DE ANOS SELECIONADOS

	Jan-Mar/2016		Jan-Mar/2017		Jan-Mar/2018		Jan-Mar/2019	
	Unidade	Var.% real	Unidade	Var.% real	Unidade	Var.% real	Unidade	Var.% real
Número de benefícios previdenciários emitidos RGPS (mil) - média	32.898,9	2,2%	33.821,4	2,8%	34.539,4	2,1%	35.040,0	1,4%
<i>Clientela urbana</i>	23.522,9	2,5%	24.331,6	3,4%	24.969,7	2,6%	25.463,7	2,0%
<i>Clientela rural</i>	9.376,0	1,2%	9.489,7	1,2%	9.569,7	0,8%	9.576,3	0,1%
Valor médio do benefício RGPS (R\$)	1.121,7	1,6%	1.199,7	2,0%	1.225,7	-0,6%	1.280,4	0,4%
<i>Clientela urbana</i>	1.252,2	1,5%	1.338,2	1,9%	1.367,2	-0,6%	1.424,3	0,1%
<i>Clientela rural</i>	794,4	1,8%	844,7	1,4%	856,7	-1,3%	897,8	0,7%

Fonte: Secretaria da Previdência do Ministério da Economia. Elaboração: IFI.

Despesas com pessoal também crescem menos em 2019. Voltando às despesas contidas na Tabela 3, outra importante constatação diz respeito ao gasto com pessoal, incluindo ativos e inativos. No primeiro quadrimestre de 2019, essa despesa cresceu 0,5% em termos reais. As taxas de variação observadas em 2017 e 2018, nessa mesma base de comparação, foram de, respectivamente, 7,3% e 5,7%, como resultado de reajustes acordados entre a União e o funcionalismo público.

Perspectiva de que a despesa com pessoal tenha dinâmica mais contida. Para 2019, não existe acordo prevendo reajustes às categorias de servidores públicos. As declarações de integrantes da equipe econômica sugerem não haver intenção do governo em discutir novos reajustes salariais aos servidores no curto prazo. Dessa forma, a perspectiva é de que essa rubrica da despesa pública deixe de apresentar elevado crescimento nos próximos meses, produzindo efeitos importantes sobre a dinâmica do resultado primário. Isso mostra que a rigidez do gasto é, de certo modo, relativa. Mesmo os gastos obrigatórios podem ser contidos com a adoção de determinadas práticas, como essa de interromper reajustes e contratações no funcionalismo público.

Despesas discricionárias caem 18,7% no acumulado até abril de 2019. Ainda em relação às informações apresentadas na Tabela 3, o montante de despesas discricionárias de R\$ 26,2 bilhões no acumulado de janeiro a abril, configura retração de 18,7%, em termos reais, frente a 2018. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, as maiores reduções foram promovidas em despesas discricionárias de saúde, da ordem de R\$ 2,5 bilhões (-30,5%) e de educação, de R\$ 1,0 bilhão (-15,1%).

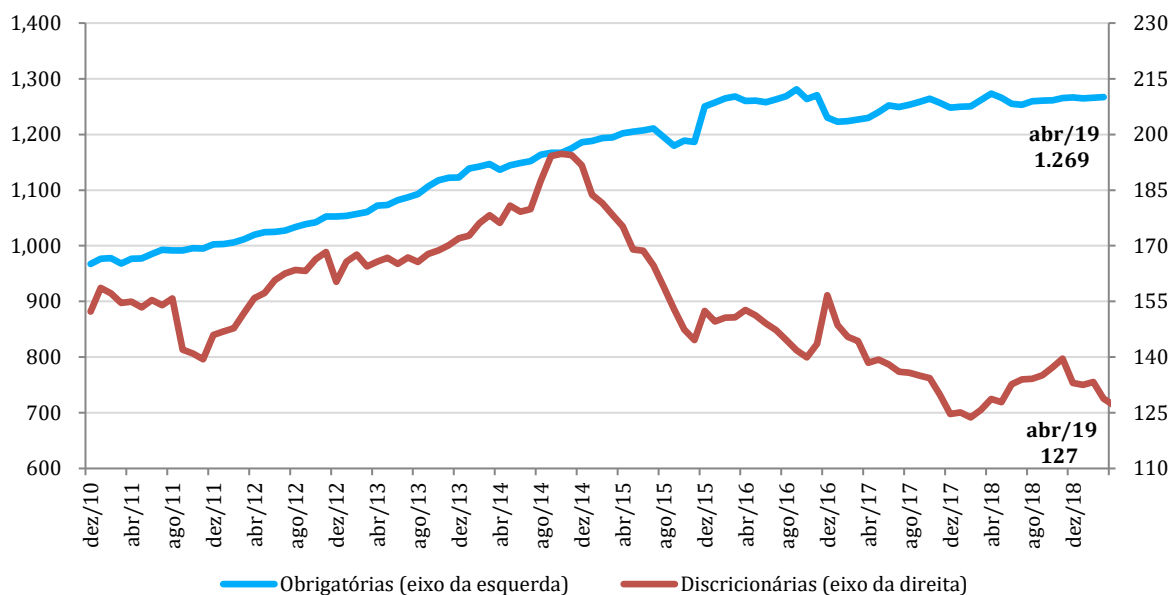
Aperto em despesas discricionárias teve início em 2014. O Gráfico 12 mostra a evolução no acumulado de 12 meses, desde 2011, das despesas obrigatórias e discricionárias, a preços de abril de 2019. A partir de 2014, fica clara a estratégia em restringir as despesas discricionárias para impedir uma piora mais acentuada do resultado primário do Governo Central.

Elevada rigidez orçamentária faz ajuste recair sobre o gasto discricionário. A compressão realizada sobre as despesas discricionárias decorre, em essência, do arcabouço que disciplina a dinâmica do gasto público no Brasil. As despesas públicas são orientadas por alguns vetores, como a política de contratações e reajustes salariais no serviço público; a evolução do salário mínimo, instrumento indexador de alguns programas federais; as regras de vinculação, que determinam percentuais mínimos do orçamento a serem aplicados em determinadas áreas; indexadores definidos em lei, os quais determinam a correção de algumas rubricas da despesa; entre outros.

Estratégia de aperto em despesas discricionárias aproxima-se do limite. A IFI reforça a percepção de que essa estratégia do Poder Executivo de promover o ajuste sobre os gastos discricionários está próxima do limite, em razão da impossibilidade de corte dessas despesas aquém de um montante mínimo correspondente ao funcionamento da máquina

pública. O conceito de margem fiscal desenvolvido pela IFI em publicações passadas trata desse assunto. Na edição de maio de 2019 do RAF, as informações referentes à Margem Fiscal foram atualizadas. Para 2019, a Margem calculada é de R\$ 110 bilhões, enquanto o nível mínimo para o funcionamento da máquina pública seria de R\$ 75 bilhões.

GRÁFICO 12. DESPESAS DISCRICIONÁRIAS E OBRIGATÓRIAS FEDERAIS ACUMULADAS EM 12 MESES (R\$ BILHÕES – A PREÇOS DE ABR/19)



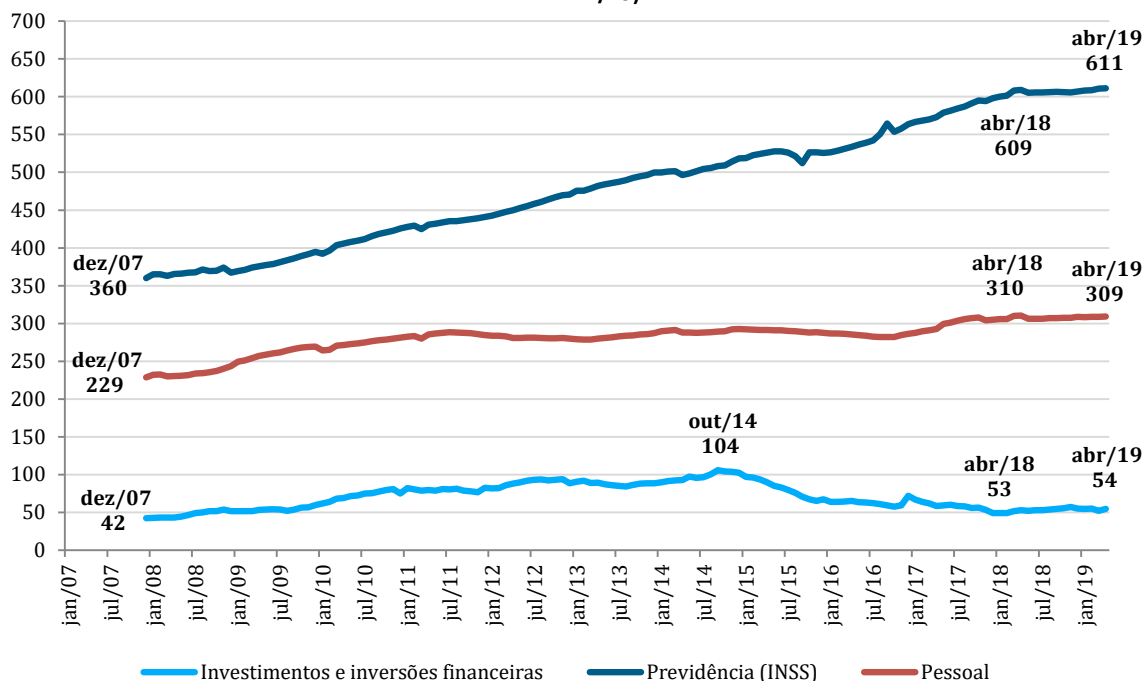
*Ajuste em Set/2010 para neutralizar o efeito das despesas de capitalização da Petrobras ocorridas naquele período.
Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Investimentos são sacrificados dentro do grupo de despesas discricionárias. O Gráfico 13 evidencia, de outra forma, a forte contração promovida pelo governo sobre as despesas discricionárias e, em particular, os investimentos públicos, com o objetivo de cumprir as regras fiscais vigentes e evitar uma deterioração mais acentuada do resultado primário da União. Considerando-se as séries a preços de abril de 2019, os dados mostram que os investimentos públicos foram reduzidos à metade entre outubro de 2014 e abril passado, após um ensaio de recuperação em 2018.

Por outro lado, pagamento de aposentadorias e pensões cresce acima da média. O Gráfico mostra também como as despesas previdenciárias cresceram bem acima dos investimentos e inversões financeiras em um horizonte de 12 anos. Isso indica que os pagamentos de aposentadorias e pensões tenderão a pressionar cada vez mais o orçamento público em caso de não aprovação de uma reforma previdenciária, pois a tendência observada está relacionada à dinâmica populacional pautada pelo aumento da parcela idosa.

No intervalo de uma década, ocorreu mudança significativa na evolução de receita e despesa. A Tabela 5 contém informações comparativas das taxas de variação da receita líquida e da despesa total do Governo Central entre os meses de janeiro e abril, de 2010 em diante. Entre janeiro e abril de 2019, enquanto a receita líquida mostra estabilidade frente ao ano passado (+0,1%), a despesa total recua 1,2%, em termos reais. O que mais chama a atenção na Tabela é a rápida mudança no padrão de evolução dessas variáveis em um horizonte inferior a uma década. Há nove anos, tanto receitas quanto despesas mostravam ritmo de expansão acima de dois dígitos. A rápida deterioração na geração de receitas, a partir de 2013, obrigou o governo a conter a trajetória das despesas para continuar a cumprir as regras fiscais vigentes.

GRÁFICO 13. DESPESAS PRIMÁRIAS SELECIONADAS ACUMULADAS EM 12 MESES (A PREÇOS DE ABR/19)



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

TABELA 5. DESPESAS TOTAIS PRIMÁRIAS (VAR.% REAL JAN-ABR X JAN-ABR) – 2010 A 2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receita líquida	14,7%	9,2%	6,7%	-1,1%	4,2%	-4,4%	-4,0%	-3,7%	7,8%	-0,4%
Despesa total	14,1%	3,5%	7,4%	6,5%	4,4%	0,0%	2,3%	-4,3%	6,9%	-0,8%

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Peso do gasto obrigatório no orçamento indica necessidade de revisão nas despesas. É importante repetir exaustivamente que a consolidação fiscal no país passa, necessariamente, pela discussão do peso dos gastos obrigatórios no orçamento público. A ausência de reformas que amenizem a trajetória de alta das despesas previdenciárias e com a folha dos servidores faz com que estas rubricas ganhem importância relativa cada vez maior na despesa pública total.

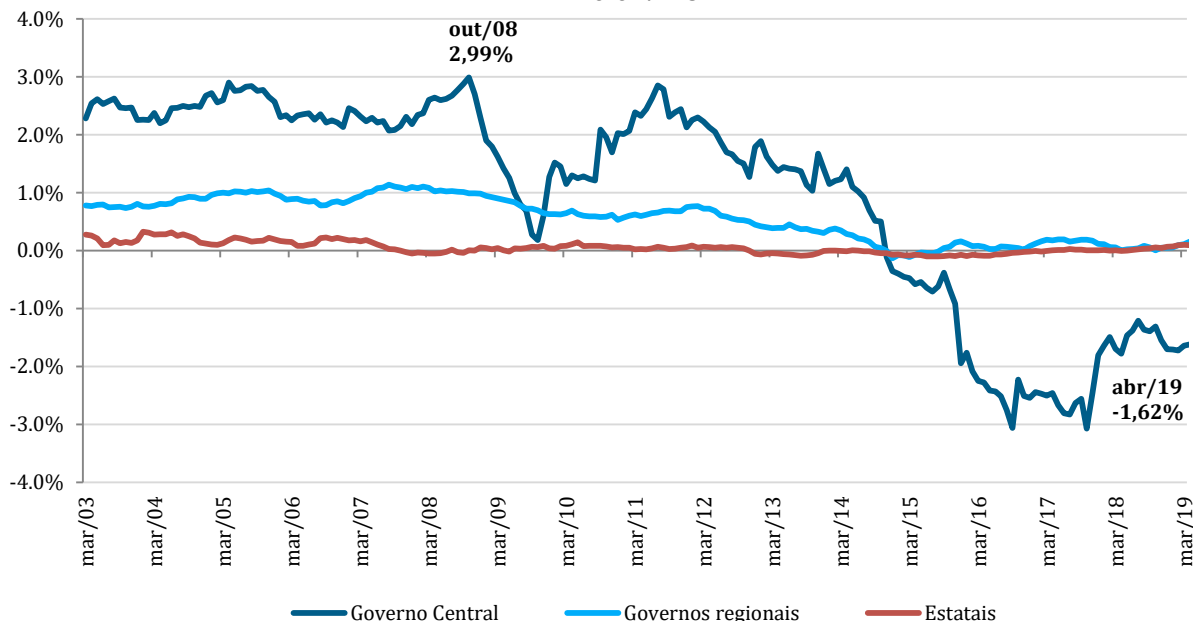
Revisão do gasto pode ser necessária para manter capacidade do Estado de implementar políticas. A IFI vem chamando a atenção para a impossibilidade de se realizar o ajuste na despesa somente nos itens discricionários, sob risco de, a partir de certo momento, ocorrer uma paralisação da máquina pública. A manutenção da capacidade do Estado de conduzir políticas públicas nas áreas de saúde, educação e segurança pública, temas muito caros à população, passa por adequar os gastos obrigatórios, que são disciplinados, via de regra, por algum tipo de vinculação constitucional.

2.2.3 Resultado primário do Governo Central e do Setor Público Consolidado

Em abril, setor público registra superávit primário de 1,11% do PIB. De acordo com informações do Banco Central, o resultado primário do setor público consolidado, que inclui o Governo Central, os governos regionais e as empresas estatais, foi positivo em R\$ 6,63 bilhões (equivalentes a 1,11% do PIB) em abril. A análise da composição desse resultado revela que o Governo Central foi responsável por um superávit primário de R\$ 6,13 bilhões (1,03% do PIB), enquanto os governos regionais e as empresas estatais, por superávit de R\$ 731 milhões (0,12% do PIB) e déficit de R\$ 227 milhões (-0,04% do PIB), respectivamente.

Trajétória em 12 meses revela dificuldade em transformar resultados em positivos. Nos 12 meses encerrados em abril, o resultado primário do setor público consolidado foi negativo em R\$ 95,5 bilhões, equivalente a 1,37% do PIB (Gráfico 14). O Governo Central respondeu por um déficit de R\$ 112,8 bilhões no período (-1,62% do PIB), os governos regionais, por superávit de R\$ 10,7 bilhões (0,15% do PIB), e as empresas estatais, por superávit de R\$ 6,4 bilhões (0,09% do PIB).

GRÁFICO 14. RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO ACUMULADO EM 12 MESES - % DO PIB



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

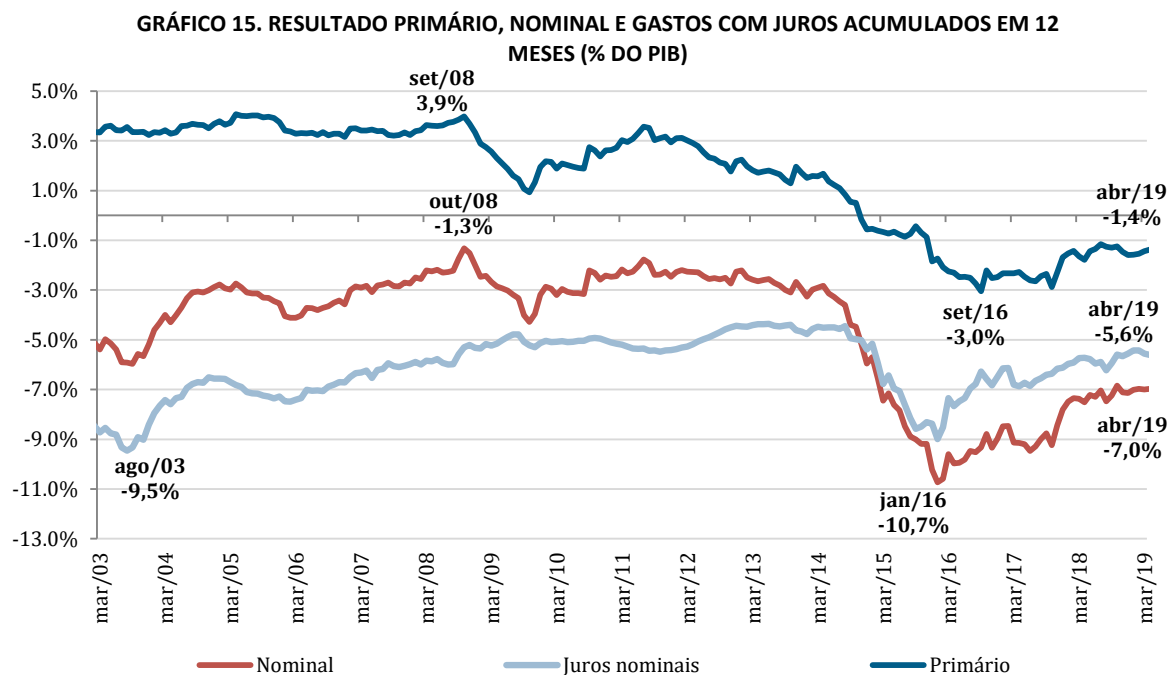
Déficits primários acumulados em 12 meses são elevados e de difícil eliminação. A trajetória em 12 meses do resultado primário do Governo Central, maior responsável pelo déficit público primário, evidencia a dificuldade em reverter os déficits apurados desde o fim de 2014 para superávits, necessários para estabilizar a dívida pública em relação ao PIB (indicador a ser explorado adiante neste texto). A diferença de 4,61 pontos percentuais, correspondentes à diferença do superávit de 2,99% do PIB, registrado em outubro de 2008, e o déficit de 1,62% do PIB apurado em abril de 2019, levará tempo para ser revertida.

Reversão dos déficits seria alcançada mediante aumento de receitas, não apenas com corte de gasto. Por essa razão, e dada a rigidez da despesa pública no Brasil, dificilmente o déficit primário do setor público será revertido somente com medidas que corrijam a dinâmica do gasto. A melhora do resultado primário passa também pela retomada da economia e, conseqüentemente, pela recuperação da capacidade do Poder Executivo em gerar receitas.

Tendência do resultado nominal é igualmente ruim. O Gráfico 15 apresenta a trajetória em 12 meses dos resultados primário, nominal e do pagamento de juros pelo setor público consolidado. Em abril, o déficit nominal, que considera o déficit primário mais o pagamento de juros da dívida pública, somou R\$ 485,1 bilhões (-6,98% do PIB) nessa comparação. O pagamento de juros correspondeu a R\$ 389,49 bilhões (-5,6% do PIB), enquanto o primário, como já mencionado, configurou déficit de R\$ 95,57 bilhões (-1,37% do PIB).

Melhora ocorrida no déficit nominal a partir de 2016 ocorreu, principalmente, por reduções na Selic. A melhora no resultado nominal do setor público a partir de 2016 ocorreu em função do ciclo de afrouxamento monetário promovido pelo Banco Central. Entre janeiro de 2016 e abril de 2019, houve redução de quase quatro pontos percentuais

no déficit nominal. Avanços incrementais no indicador demandam uma continuidade de medidas de consolidação fiscal, as quais permitirão a manutenção da Selic em patamar relativamente reduzido.



Fonte: Banco Central. Elaboração IFI.

2.2.4 Evolução da dívida bruta do governo geral e da dívida líquida do setor público consolidado

Evolução dos indicadores de endividamento reflete situação delicada das contas públicas. De acordo com o Banco Central, os indicadores de endividamento do país continuaram a aumentar em abril, mantendo tendência iniciada no fim de 2013. A evolução do endividamento público, desde então, é preocupante e reflete a gravidade do quadro fiscal dos entes federados. De dezembro de 2013 a abril de 2019, a dívida bruta do governo geral saltou de 51,5% do PIB para 78,8% do PIB, um acréscimo de 27,3 pontos percentuais (Gráfico 16).

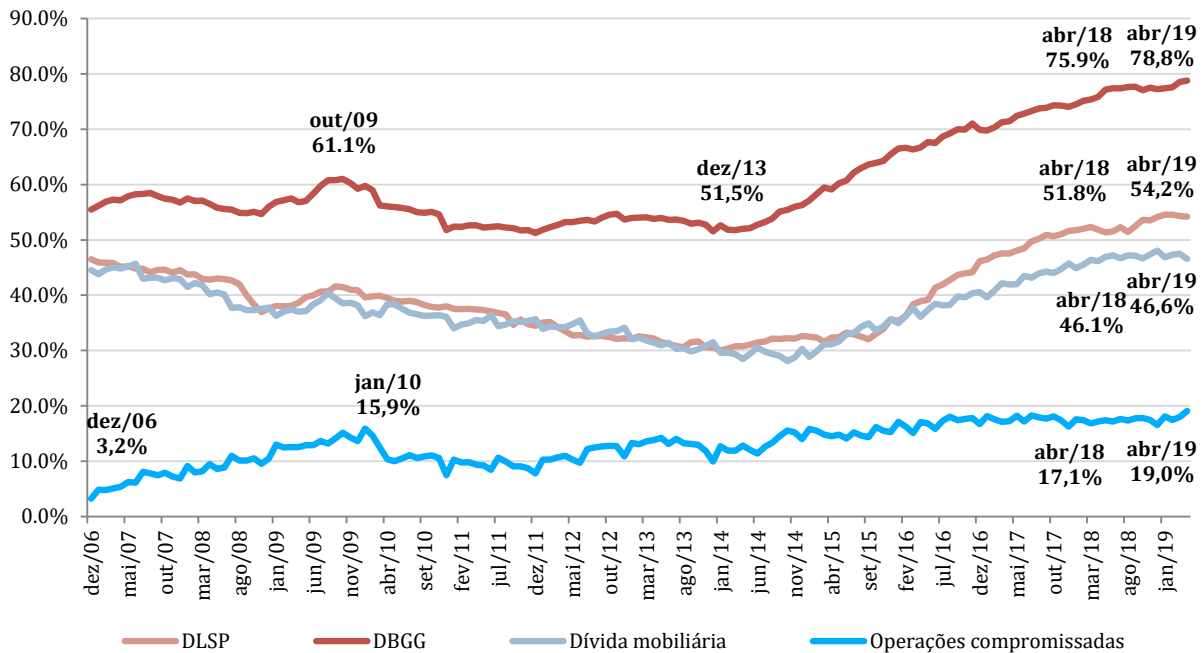
Elevado endividamento prejudica a coordenação das políticas monetária e fiscal. A escalada do endividamento indica piora nos fundamentos macroeconômicos, dificultando a coordenação das políticas monetária e fiscal. Em outras palavras, caso o governo consiga, ao menos, estabilizar a relação dívida/PIB, seria possível ao Banco Central reduzir mais os juros no atual contexto econômico brasileiro. O endividamento do governo pressiona os prêmios de risco-país, além de trazer incertezas e, portanto, encurtar o horizonte de planejamento de empresários e consumidores.

Operações compromissadas também contribuem para aumento do endividamento. Um segundo ponto a destacar nos indicadores de endividamento diz respeito às operações compromissadas. De dezembro de 2006 a abril de 2019, o aumento registrado nessas operações, como proporção do PIB, foi de 14,7 pontos percentuais (de 3,2% do PIB, em dez/06, para 19,0% do PIB em abr/19).

As operações compromissadas, de responsabilidade do Banco Central, são realizadas por meio de títulos públicos entregues à autoridade monetária para a realização de ações de controle de liquidez. O forte crescimento nas operações compromissadas observado nos últimos anos reflete a necessidade de a autoridade monetária enxugar liquidez adicional

na economia, explicada tanto por movimentos na dívida mobiliária do Tesouro Nacional, como por outros fatores condicionantes⁹.

GRÁFICO 16. INDICADORES DE DÍVIDA PÚBLICA E PRINCIPAIS COMPONENTES (% DO PIB)

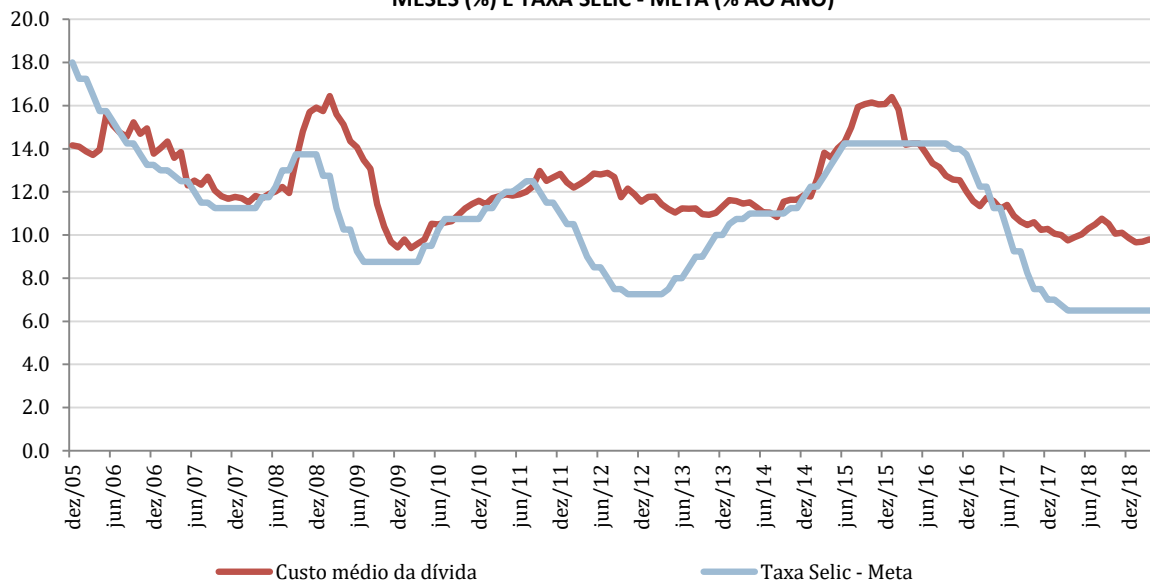


Fonte: Banco Central. Elaboração IFI.

Dívida mobiliária federal cresceu 0,5 p.p. entre abr/18 e abr/19. De acordo com o Banco Central, a dívida mobiliária – títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional – passou de R\$ 3.069 bilhões (46,1% do PIB) em abril de 2018 para R\$ 3.239 bilhões (46,6% do PIB) em abril de 2019. Adicionalmente, dados do Relatório Mensal da Dívida Pública Federal (RMD), divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional, mostram que o custo médio da dívida oscilou de 9,89% a 9,77% ao ano entre abril de 2018 e abril deste ano (Gráfico 17).

⁹ O Congresso aprovou projeto que regulamenta o relacionamento Tesouro-Banco Central. A IFI produziu diversos trabalhos sobre o tema. Recomendamos o Estudo Especial nº 3 – <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/estudos-especiais/2017/outubro/estudo-especial-no-03-as-operacoes-compromissadas-do-banco-central-out-2017> e a Nota Técnica nº 25 – <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/pasta-notas-tecnicas/2018/dezembro/nota-tecnica-no-25-relacao-entre-tesouro-e-banco-central-dez-2018>, ambos de autoria de Josué Pellegrini. Recentemente, o Tesouro Nacional também avaliou o assunto em artigo publicado na sua página eletrônica, que pode ser acessado aqui – <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/lei-sancionada-em-2-de-maio-aperfeicoa-normativos-sobre-relacionamento-entre-tesouro-nacional-e-banco-central>.

GRÁFICO 17. CUSTO MÉDIO DA DÍVIDA DE DÍVIDA PÚBLICA, ACUMULADO NOS ÚLTIMOS 12 MESES (%) E TAXA SELIC - META (% AO ANO)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração IFI.

Reduções na Selic influenciaram a queda no custo médio da dívida. Ainda de acordo com o Gráfico 17, o custo médio da dívida pública federal apresenta elevada correlação com a taxa básica de juros da economia. Não por acaso, no último ano, quando a Selic ficou estável em 6,5% ao ano, o custo médio da dívida manteve-se no patamar ao redor de 10%.

Aumento de títulos atrelados à taxa Selic na composição da dívida reflete incertezas. Quanto à composição, houve aumento expressivo na participação de títulos atrelados à Selic, o que resulta da piora no contexto econômico do país e a persistência de muitas incertezas a respeito do encaminhamento de medidas propostas pelo governo para a consolidação do quadro fiscal, sobretudo a Reforma da Previdência. Assim, e levando em conta a estabilidade da Selic em 6,5% ao ano, o comportamento dos agentes econômicos tende a ser o de preferência pela liquidez. Por isso, a fatia das Letras Financeiras do Tesouro (LFT), corrigida pela Selic, está aumentando desde 2014, quando estava em 18,7% da Dívida Pública Federal. Entre abril de 2018 e abril de 2019, essa participação passou de 33,0% para 38,3%.

2.2.5 Plano de Equilíbrio Fiscal

Plano de Equilíbrio Fiscal: nova tentativa de solucionar antigos problemas. Em 4 de junho passado, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 149, de 2019¹⁰, que estabelece o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF), com o objetivo de promover o equilíbrio fiscal e a melhora das respectivas capacidades de pagamento dos entes estaduais e municipais (Art. 2º).

Em linhas gerais, o Plano concederá ajuda financeira aos entes estaduais e municipais, que assim o desejarem, por meio de empréstimos com aval da União, estipulando, em contrapartida, o cumprimento de três, entre um conjunto de oito exigências definidas no PLP nº 149, quais sejam (§ 3º, Art. 2º):

¹⁰ Para maiores informações, acessar a página de tramitação da matéria: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2206395>.

- (i) autorização para privatização de empresas com a finalidade de utilização dos recursos arrecadados para o abatimento de passivos;
- (ii) redução de, no mínimo, 10% de incentivos ou benefícios de natureza tributária que impliquem em renúncias de receitas;
- (iii) revisão do regime jurídico único dos servidores, de modo a suprimir benefícios e vantagens não previstas no regime jurídico dos servidores da União;
- (iv) instituição de regras para limitar o crescimento das despesas correntes à variação do IPCA (teto de gastos);
- (v) eliminação de vinculações de receitas de impostos não previstas na Constituição e de vinculações que excedam aos limites previstos na Constituição;
- (vi) criação de uma unidade de tesouraria, de modo a implementar uma gestão financeira centralizada junto ao fisco estadual ou municipal, que estabelecerá as condições de movimentação dos recursos recebidos;
- (vii) adoção de reformas e medidas estruturantes na prestação do serviço de gás canalizado, com vistas a desempenhar boas práticas regulatórias; e
- (viii) contratação de serviço de saneamento básico pelo modelo de concessão, conforme definido na Lei nº 8.987, de 1995 e, quando houver companhia de saneamento, definir processo de desestatização.

O PLP nº 149 define um Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, com a finalidade de reforçar a transparência fiscal no âmbito dos entes subnacionais, além de coordenar as respectivas políticas fiscal com a política fiscal da União. Caberá à Controladoria Geral da União (CGU) acessar as informações contábeis dos estados e municípios, assim como de outros sistemas que tenham impacto na informação contábil, orçamentária e na geração de demonstrativos fiscais. O recebimento de recursos pelos entes no âmbito do PEF exigirá a adesão ao Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (Art. 1^a).

Ainda, o referido projeto de lei complementar institui medidas para reforçar a responsabilidade fiscal dos entes estaduais e municipais, alterando os art. 19 e art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000). Os referidos artigos tratam da definição de limites de despesa com pessoal nos entes da federação. De acordo com o proposto no PLP nº 149, os entes terão prazo até 2024 para se enquadrarem nos limites estipulados na LRF, eliminando o excesso, gradualmente, em no mínimo 20% ao ano segundo o que determina os art. 22 e art. 23 da mesma lei, os quais definem os procedimentos para a eliminação do excesso de despesas que superarem os limites (Art. 9º e Art. 10).

O § 3º do art. 10 do PLP nº 149 altera o art. 18 da LRF, que define as despesas com pessoal dos entes, estabelecendo a necessidade de apuração das despesas com pessoal na sua integralidade, isto é, incluindo o pagamento a servidores inativos e pensionistas, e considerando os vencimentos brutos dos servidores.

Outra inovação importante do PLP nº 149, de 2019, contida no Art. 10, diz respeito à vedação ao titular do respectivo Poder ou órgão contrair despesa que não possa ser integralmente cumprida dentro do respectivo exercício financeiro, ou que tenha parcelas a serem pagas em exercícios seguintes sem a previsão de recursos suficientes em caixa na data de encerramento de cada exercício financeiro. Trata-se de modificação introduzida ao Art. 42 da LRF.

A Exposição de Motivos (EM) nº 00119/2019, que acompanha o PLP nº 149, de 2019, destaca que o principal objetivo da matéria é conferir sustentabilidade fiscal aos entes federados, de modo a garantir a execução das devidas políticas públicas voltadas aos cidadãos, além de promover o crescimento da economia.

A EM menciona, ainda, as situações passadas em que houve renegociação de dívidas dos entes subnacionais com a União, sem que uma solução definitiva para o problema do endividamento tenha sido encontrada. Essa possibilidade de não se caminhar para uma solução estrutural ainda persiste, mas é preciso destacar que o novo plano tem peculiaridades que não se observavam em iniciativas anteriores. A IFI acompanhará de perto essa questão, pelo risco embutido no quadro das finanças regionais.

Feitas essas considerações, destaca-se que o objetivo nesta subseção não é o de dissecar os dispositivos do PLP nº 149, de 2019, mas sim, realizar uma primeira análise, mais superficial, a respeito da proposta.

A IFI considera que as inovações trazidas pelo PLP nº 149 são pertinentes, pois promovem um desenho de incentivos para que os entes estaduais e municipais adotem medidas para o equilíbrio de suas finanças. É fato que as medidas legislativas adotadas no passado não foram suficientes para conter o crescimento acelerado das despesas correntes nessas localidades. Atualmente, a despesa com pessoal, incluindo folha e pagamento de aposentadorias e pensões, representa o principal problema da maioria dos estados e de muitos municípios¹¹.

Muitos desses gastos, de caráter permanente, foram contratados em períodos de bonança da economia, em que as receitas cresciam em velocidade superior à das despesas. No momento em que a atividade econômica enfraqueceu e as receitas sofreram forte redução, o quadro fiscal dos entes subnacionais se deteriorou rapidamente. A título de ilustração, em várias localidades, os salários dos servidores encontram-se em atraso, situação até então inédita no país.

Faz-se necessárias, portanto, medidas que adequem a dinâmica das despesas ao atual comportamento das receitas, para que estados e municípios afastem-se de situações de insolvência, cujo efeito potencial poderá adquirir proporções severas para toda a população brasileira.

Para encerrar esta breve análise acerca do PLP nº 149, de 2019, a IFI entende que os dispositivos contidos na proposta criam incentivos corretos para que os gestores públicos incorporem boas práticas de finanças públicas, elevando o interesse público na execução de políticas que atendam às necessidades da população e promovam a redução das desigualdades regionais brasileiras.

3. ORÇAMENTO DE 2019

3.1 Resumo das avaliações bimestrais de receitas e despesas primárias do Executivo

Após a avaliação do segundo bimestre, a projeção do Poder Executivo para o déficit primário do governo central é de R\$ 138,8 bilhões, muito próxima à meta do ano (R\$ 139,0 bilhões). A projeção oficial é semelhante à da IFI, que prevê déficit primário equivalente à meta em 2019, conforme revisão de cenário apresentada na edição de maio do RAF¹². A expectativa do mercado, medida pelo Prisma Fiscal¹³, no entanto, é de R\$ 104,3 bilhões, o que parece embutir a arrecadação com a cessão onerosa à Petrobras da exploração de recursos do pré-sal. Essas receitas ainda não estão previstas no Orçamento da União e, no caso da IFI, somente foram incorporadas ao cenário otimista.

Adiante, serão detalhados os principais pontos das duas reavaliações ocorridas no primeiro quadrimestre de 2019.

Importante lembrar que o monitoramento das variáveis fiscais ao longo do ano é previsto na LRF (art. 9º) e disciplinado na LDO (art. 514 na LDO 2018). 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 se desviar do resultado esperado para o exercício.

Caso o resultado previsto se desvie da meta, o instrumento a ser utilizado é a limitação de empenho e movimentação financeira dos gastos discricionários (contingenciamento). Os gastos discricionários são aqueles cujo nível de execução pode ser, em certa medida, controlado pelo governo. As despesas contingenciadas continuam

¹¹ Para maiores informações, consultar o Estudo Especial nº 9, de 2019, publicado pela IFI em junho de 2019, de autoria do consultor legislativo e analista da IFI Josue Pellegrini: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557965/EE_09_Previdencia_Estadual.pdf.

¹² Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557346/RAF28_MAI02019.pdf.

¹³ Segundo relatório de maio de 2019, disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/prisma-fiscal>.

¹⁴ Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.

previstas no Orçamento, apenas não podendo ser executadas. Em avaliações posteriores, eventual reversão do cenário fiscal possibilita a execução das dotações anteriormente bloqueadas.

O acompanhamento bimestral consta em relatório elaborado pelo Executivo. O relatório 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 sensíveis a alterações na legislação tributária, nos índices de preços ou no crescimento do PIB. Ao longo do exercício, as previsões de receita devem também considerar a arrecadação já realizada no ano.

Após a avaliação de receitas e despesas, se houver necessidade de contingenciamento, o relatório bimestral informará seu montante e como será distribuído entre os Poderes. Essa distribuição deve ser proporcional à participação de cada um no conjunto das despesas primárias discricionárias. O contingenciamento é feito por ato próprio de cada Poder (no Executivo, decreto; nos demais Poderes, resolução ou portaria, por exemplo), o qual deve ser publicado até 30 dias após o fim 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 2019, já foram realizadas as avaliações relativas ao primeiro e segundo bimestres do ano¹⁵. As avaliações deram origem aos Decretos nº 9.741 e 9.809/2019, respectivamente. Esses dois decretos alteram o Decreto nº 7.411/2019, que, em fevereiro, havia estabelecido a programação orçamentária e financeira do Executivo federal, conforme determina a LRF (art. 8º).

A avaliação do primeiro bimestre resultou no contingenciamento de 22% das despesas discricionárias. Na avaliação, publicada no fim de março, as projeções de receitas primárias tiveram queda de 2% (R\$ 26,2 bilhões) em relação ao orçamento aprovado. Essa queda, combinada com uma pequena elevação nas projeções de despesas primárias obrigatórias (0,3%, ou R\$ 3,6 bilhões), resultaram na necessidade de contingenciamento de R\$ 29,8 bilhões nas despesas discricionárias, valor equivalente a 22% do total dessas despesas no orçamento. O contingenciamento do Executivo, 99% do bloqueio total, foi implementado por meio do já citado Decreto nº 9.741/2019. Os demais Poderes e órgãos autônomos (TCU, MPU e DPU) efetivaram seus bloqueios por ato próprio.

A avaliação do segundo bimestre mostrou nova necessidade de contingenciamento, bem menor que a primeira, no valor de R\$ 2,2 bilhões. As novas estimativas de receitas primárias apresentaram pequena queda em relação à avaliação anterior, apenas parcialmente compensada por tímido recuo nas despesas. Na soma do primeiro quadrimestre, o contingenciamento chega a R\$ 32,0 bilhões, equivalente a 23% das despesas discricionárias.

As projeções para o resultado primário de estatais federais e entes subnacionais influenciaram o contingenciamento do segundo bimestre. Pela LDO da União para 2019¹⁶, durante a execução orçamentária, poderá haver compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, o Programa de Dispêndios Globais das empresas estatais independentes e os entes subnacionais. A compensação permite que a meta de resultado primário do setor público consolidado (todos os entes) seja cumprida mesmo diante de eventual frustração no âmbito das estatais ou entes subnacionais.

Na avaliação do segundo bimestre, a projeção de superávit primário de estados e municípios caiu de R\$ 10,5 bilhões para R\$ 5,9 bilhões, o que está relacionado à possibilidade de entrada de novos entes no Regime de Recuperação Fiscal dos estados¹⁷. O recuo foi quase totalmente compensado pela melhora na expectativa de resultado primário das estatais

¹⁵ Os relatórios de avaliação estão disponíveis em: <https://bit.ly/2nHPZKn>.

¹⁶ Lei nº 13.707, de 2018.

¹⁷ Lei Complementar nº 159, de 2017.

federais, cuja projeção passou de um déficit de R\$ 3,5 bilhões para um superávit de R\$ 881 milhões. Somados esses dois efeitos, a necessidade de compensação por parte da União resultou no contingenciamento adicional de R\$ 219 milhões (Tabela 6).

TABELA 6. COMPENSAÇÃO ENTRE AS METAS DE RESULTADO PRIMÁRIO – SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO (R\$ BILHÕES)

Discriminação	Meta	Avaliação 2º Bimestre	Esforço (+) / Ampliação (-)
Setor público consolidado	-132,0	-134,2	-2,2
Governo Central	-139,0	-141,0	-2,0
Estatais e entes subnacionais	7,0	6,8	-0,2
Empresas estatais federais	-3,5	0,9	4,4
Estados e municípios	10,5	5,9	-4,6

Fonte: Ministério da Economia. Elaboração: IFI.

A Tabela 7 resume o resultado das duas primeiras avaliações do ano, comparando com o orçamento aprovado inicialmente. Os valores das despesas discricionárias do Poder Executivo já incorporam os contingenciamentos realizados por meio dos Decretos nº 9.711 e nº 9.741/2019. A Tabela 14, no fim do tópico, traz de forma mais desagregada as projeções do Executivo e da IFI, enquanto a Tabela 15, no fim do RAF, pormenoriza esses dados.

TABELA 7. PROJEÇÕES DO EXECUTIVO PARA O RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL EM 2019 (R\$ BILHÕES)

Discriminação	LOA	Decreto 9.741 (Março)	Decreto 9.809 (Maio)	Variação: Maio em relação à LOA	
				Valor	%
Receita Bruta	1.574,9	1.545,1	1.545,8	-29,0	-1,8
Transferências por repartição de receita a E&M	275,2	271,6	275,5	0,3	0,1
Receita Líquida (I)	1.299,7	1.273,5	1.270,3	-29,4	-2,3
Despesa Primária (II)	1.438,7	1.412,5	1.409,1	-29,6	-2,1
Obrigatórias (inclusive com controle de fluxo)	1.309,3	1.313,2	1.311,9	2,6	0,2
Discricionárias do Executivo	129,4	99,4	97,2	-32,2	-24,9
Resultado Primário (I-II+III)	-139,0	-139,0	-138,8	0,2	-0,2
Meta	-139,0	-139,0	-139,0	0,0	0,0

Fonte: Ministério da Economia, Decreto nº 9.711/2019 e alterações posteriores.

*Abrange todas as despesas discricionárias e as despesas obrigatórias sujeitas à programação financeira (Anexo VIII do Decreto 9.276/2018).

As novas projeções fiscais refletem mudanças importantes na grade de parâmetros macroeconômicos do governo. As principais mudanças nos parâmetros repercutiram negativamente nos três grandes grupos de receitas: a queda na projeção de crescimento do PIB teve efeito maior sobre as receitas administradas; a queda na projeção de crescimento da massa salarial reduziu a expectativa de arrecadação de receitas previdenciárias; e a redução do preço do barril de petróleo diminuiu a projeção de receitas não-administradas, em particular as derivadas da exploração de recursos naturais. Ao mesmo tempo, o valor do salário mínimo em 2019, que ficou abaixo do previsto no orçamento aprovado, trouxe algum alívio pelo lado da despesa, em especial a parcela vinculada ao piso salarial, como previdência, BPC, abono salarial e seguro desemprego.

A TABELA 8 traz as variações ao longo do ano das projeções para os principais parâmetros macroeconômicos, comparando-as com as expectativas da IFI, do mercado e do FMI.

TABELA 8. PROJEÇÕES PARA OS PRINCIPAIS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS EM 2018

Parâmetros	Governo			IFI	Mercado	FMI
	LOA	Março	Maio	Maio	Maio	Abril
PIB real (%)	2,5	2,2	1,6	1,8	1,3	2,1
IPCA acum. (%)	4,2	3,8	4,1	4,2	4,1	3,9
Taxa Over - SELIC Média (%)	7,2	6,5	6,5	6,5	6,5	
Taxa de Câmbio Média (R\$ / US\$)	3,6	3,7	3,8	3,9	3,8	
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	74,0	65,4	65,5	-		59,2
Massa Salarial Nominal (%)	7,5	5,1	5,2	6,2*		

Fontes: Banco Central (Expectativas de Mercado de 22/5/2019), FMI (World Economic Outlook, abril de 2019), Ministério da Economia e IFI (RAF de maio de 2019). * A estimativa da IFI para a massa salarial nominal considera toda a população ocupada, não apenas a parcela com carteira de trabalho.

No primeiro quadrimestre, a redução na projeção da receita primária em relação à LOA foi de R\$ 29,0 bilhões, ou 1,8% (Tabela 9). O cenário macroeconômico segue frustrando expectativas do governo e de boa parte dos demais agentes econômicos. Do ponto de vista fiscal, isso se traduz em queda na previsão de arrecadação para 2019, quando comparada ao orçamento aprovado originalmente pelo Congresso. Como visto, o recuo se manifesta nos três grandes grupos de receitas, cabendo destacar alguns itens:

- Cofins (recuo de R\$ 20,2 bilhões na projeção do ano, ou 7,6%): segundo o relatório de avaliação do segundo bimestre, a queda expressiva de 7,6% em relação à estimativa inicial se deve à incorporação dos efeitos da contabilização das compensações tributárias decorrentes das alterações promovidas pela Lei nº 13.670/2018;
- Imposto sobre Produtos Industrializados (recuo de R\$ 7,9 bilhões na projeção do ano, ou 12,6%): assim como na Cofins, queda da previsão reflete as alterações introduzidas pela Lei nº 13.670/2018, mas é impactada também pela redução das estimativas da produção industrial em 2019;
- Receitas de exploração de recursos naturais (recuo de R\$ 8,0 bilhões na projeção do ano, ou 11,0%): as projeções para esse item de receita incorporaram a piora na estimativa para o preço do barril de petróleo em relação à LOA. A queda nesse item foi parcialmente compensada pela incorporação da receita com pagamento de dívida da Petrobras com a União, no valor de R\$ 3,6 bilhões;
- Imposto de renda (avanço de R\$ 19,3 bilhões na projeção do ano, ou 5,1%): ao contrário da Cofins, do IPI e do PIS/Pasep, principalmente, as alterações na sistemática de contabilização das compensações tributárias (Lei nº 13.670/2018) têm tido efeito positivo sobre a estimativa de arrecadação do imposto de renda;
- Arrecadação líquida para o RGPS (recuo de R\$ 6,3 bilhões na projeção do ano, ou 1,5%): a revisão para baixo nas receitas previdenciárias reflete basicamente o comportamento do mercado de trabalho, abaixo do esperado inicialmente, tendo a projeção do governo para o crescimento nominal da massa salarial passado de 7,5%, no Orçamento, para 5,2%, na avaliação do segundo bimestre; e
- Recursos de concessões e permissões (avanço de R\$ 1,6 bilhão na projeção do ano, ou 10,1%): as projeções de receitas com concessões e permissões de serviços públicos, embora não apresentem variação relevante no primeiro quadrimestre, tomadas em conjunto, mostram movimentos relevantes em itens específicos de receita. Houve crescimento da projeção em função: (i) do bônus de assinatura da 6ª rodada de partilha e da 16ª rodada de concessão de blocos exploratórios de petróleo e gás (R\$ 8,3 bilhões); (ii) da outorga da 5ª rodada de concessões de aeroportos (R\$ 2,4 bilhões); e (iii) da outorga da usina hidrelétrica de Porto Primavera, no valor de R\$ 1,4 bilhão, que havia sido postergada em 2018. Por outro lado, foi excluída das projeções a receita com a desestatização da Eletrobrás, que estava prevista na LOA em R\$ 12,2 bilhões.

TABELA 9. VARIAÇÕES NAS PROJEÇÕES OFICIAIS DE RECEITAS PRIMÁRIAS (R\$ BILHÕES)

Receita	LOA	Decreto 9.809 (Maio)	Variação	
			Valor	%
Total	1.574,9	1.545,8	-29,0	-1,8
Administradas pela RFB	961,8	945,2	-16,6	-1,7
Imposto sobre a Importação	47,1	43,4	-3,7	-7,8
Imposto sobre Produtos Industrializados	62,2	54,4	-7,9	-12,6
Imposto sobre a Renda	375,7	395,0	19,3	5,1
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	39,7	39,8	0,1	0,2
Cofins	265,5	245,3	-20,2	-7,6
Contribuição para o Pis/Pasep	71,3	67,3	-3,9	-5,5
CSLL	75,2	76,8	1,6	2,1
Cide - Combustíveis	2,8	2,7	-0,2	-6,1
Outras receitas administradas	22,4	20,6	-1,8	-7,9
Arrecadação líquida para o RGPS	419,8	413,5	-6,3	-1,5
Não administradas pela RFB	193,2	187,1	-6,1	-3,2
Concessões e permissões	15,6	17,2	1,6	10,1
Contribuição previdenciária de servidores públicos	14,7	14,2	-0,5	-3,2
Contribuição do Salário Educação	21,6	21,5	-0,1	-0,4
Exploração de recursos naturais	73,3	65,3	-8,0	-11,0
Outras receitas não administradas	68,0	68,9	0,9	1,3

Fonte: Decreto nº 9.711/2019 e alterações posteriores.

Em relação à LOA, as projeções oficiais de maio para as despesas primárias caíram R\$ 29,6 bilhões, ou 2,1% (Tabela 10). A redução das despesas primárias se deve basicamente ao contingenciamento de despesas discricionárias como forma de compensar a queda de arrecadação e mitigar os riscos de descumprimento da meta de resultado para o ano. No total, o recuo do gasto discricionário foi de R\$ 32,2 bilhões, cerca de 23% do total nesse grupo de despesas. A projeção de gasto obrigatório teve avanço tímido no período, R\$ 2,6 bilhões, ou 0,2%. Algumas variações específicas merecem ser comentadas:

- Benefícios previdenciários (recuo de R\$ 7,7 bilhões na projeção do ano, ou 1,2%): a queda na previsão da despesa com benefícios previdenciários, nas primeiras reavaliações do ano, se deve principalmente ao valor do salário mínimo em 2019, fixado em R\$ 998,00¹⁸, abaixo dos R\$ 1.006,00 previstos na LOA;
- Créditos extraordinários: despesa não estava prevista inicialmente no Orçamento, mas passou a ser de R\$ 6,7 bilhões após as duas primeiras avaliações bimestrais. Tal revisão se deu em razão, principalmente, dos restos a pagar dos créditos extraordinários de 2018, relacionados à intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro e à subvenção econômica à comercialização do diesel (MP nº 825 e MP nº 838/2018, respectivamente);
- Bolsa Família (avanço de R\$ 2,6 bilhões na projeção do ano, ou 8,8%): o crescimento se justifica pela previsão de pagamento do 13º salário para beneficiários do programa; e
- Subsídios e subvenções (avanço de R\$ 2,3 bilhões na projeção do ano, ou 13,4%): o aumento decorre da prorrogação do prazo de concessão de rebates para liquidação de operações de crédito rural Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)¹⁹.

¹⁸ Decreto nº 9.661/2019.

¹⁹ Lei nº 13.606/2018.

TABELA 10. VARIAÇÕES NAS PROJEÇÕES OFICIAIS DE DESPESAS PRIMÁRIAS (R\$ BILHÕES)

Despesa	LOA	Decreto 9.809 (Maio)	Variação	
			Valor	%
Total	1.438,7	1.409,1	-29,6	-2,1
Benefícios da Previdência	637,9	630,2	-7,7	-1,2
Pessoal e Encargos sociais	324,9	325,0	0,1	0,0
Abono e Seguro Desemprego	59,8	56,8	-3,0	-5,0
Benefícios de Prestação Continuada (BPC)	60,2	59,7	-0,6	-0,9
Compensação ao RGPS pela Desoneração da Folha	10,0	10,5	0,6	5,6
Complementação da União ao Fundeb	15,2	14,9	-0,3	-2,1
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU	13,3	13,3	0,1	0,6
Sentenças Judiciais e Precatórios	17,5	17,5	0,0	0,0
Subsídios, Subvenções e Proagro	17,5	19,8	2,3	13,4
Outras despesas obrigatórias	153,0	164,1	11,1	7,3
Discricionárias do Poder Executivo	129,4	97,2	-32,2	-24,9

Fonte: Decreto nº 9.711/2019 e alterações posteriores.

Passado o primeiro quadrimestre, a projeção para o déficit do RGPS em 2019 teve pequena queda de 0,6%. Como visto, na comparação da segunda avaliação bimestral com a LOA, a projeção de arrecadação líquida do RGPS caiu R\$ 6,3 bilhões (ou 1,5%), enquanto a previsão da despesa com benefícios previdenciários cresceu R\$ 7,7 bilhões (ou 1,2%). Somados esses efeitos, a projeção do governo para o déficit do RGPS em 2019 caiu de R\$ 218,0 bilhões, no Orçamento, para R\$ 216,6 bilhões, na última avaliação. Em 2018, o déficit foi de R\$ 195,2 bilhões.

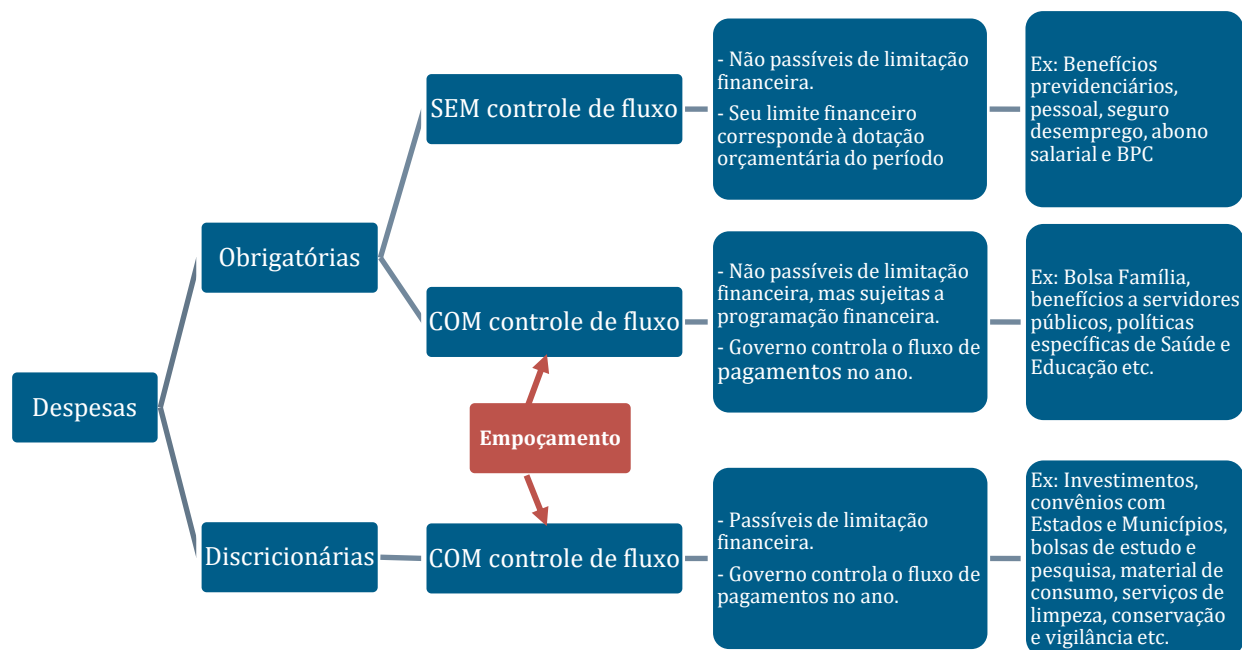
3.2 Empoçamento: execução abaixo do limite financeiro

Parte das despesas projetadas pelo governo pode não ser executada em função do chamado empoçamento. O empoçamento, em resumo, é a diferença entre o limite de pagamento dado a um órgão e a despesa efetivamente realizada por ele em determinado período. Ou seja, representa um montante incluído nas projeções do governo (de despesa e, portanto, de déficit primário), mas que pode não ser efetivamente gasto até o fim do ano, reduzindo assim o déficit primário do exercício. Desde o ano passado, o Tesouro Nacional tem dado maior destaque ao empoçamento em seus relatórios mensais.

Na edição de novembro deste RAF, a IFI fez uma análise detalhada do assunto e de como são afetadas as projeções de despesas para o exercício²⁰. O empoçamento recai somente sobre a parcela do gasto sujeita à programação financeira, cerca de 20% do total das despesas primárias. Isso decorre do próprio conceito de empoçamento, que é a diferença positiva entre o limite de pagamento e a despesa efetivamente paga em determinado período do ano. E apenas se pode falar em limite de pagamento ao longo do exercício se a despesa for sujeita à programação financeira. No caso das despesas obrigatórias típicas, que não se submetem a um cronograma mensal de desembolsos financeiros, a comparação entre limite e execução financeira só é possível no fim do exercício.

O alcance do empoçamento e os principais conceitos relacionados a ele podem ser resumidos no seguinte esquema:

²⁰ Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/549985/RAF22_NOV2018_Orcamento.pdf.



Acompanhar a evolução do empoçamento é importante pois ele indica a possibilidade de o déficit primário ser inferior à projeção oficial. Segundo o Tesouro Nacional, até abril, o empoçamento estava em R\$ 14,6 bilhões, valor equivalente a 17,6% do limite de pagamento total para o primeiro quadrimestre. Para o Tesouro Nacional, uma das razões para que isso esteja ocorrendo seria a rigidez orçamentária e o volume expressivo de despesas obrigatórias com controle de fluxo, cujo pagamento depende de verificação de uma série de condições. A utilização (ou não) dos limites de pagamento pelos diversos órgãos da administração pública não dependeria da gestão financeira do Tesouro. Os órgãos mais afetados têm sido os Ministérios da Saúde, da Educação e da Defesa. A Saúde é duplamente atingida, pois o empoçamento também é expressivo entre as emendas parlamentares, as quais são concentradas nessa área.

3.3 Distribuição do contingenciamento no Poder Executivo

Como visto, o contingenciamento de despesas em 2019 está em R\$ 32,0 bilhões, ou 23% do gasto discricionário. Esse valor foi distribuído entre os Poderes e órgãos autônomos de forma proporcional à sua participação na chamada base contingenciável, que é um montante calculado a partir do total de despesas discricionárias no Orçamento, com algumas deduções. A metodologia de cálculo da base é prevista na LDO²¹. O Executivo responde por 99,3% da base contingenciável e, portanto, fez um contingenciamento de R\$ 31,7 bilhões (TABELA 11).

Vale reforçar que o contingenciamento é feito por ato próprio de cada Poder ou órgão autônomo. No Executivo, o contingenciamento foi realizado por meio dos já citados Decretos nº 9.741 e nº 9.809/2019. A título de comparação apenas, no Senado Federal o contingenciamento, em março, foi de R\$ 296,1 mil e foi promovido pelo Ato da Diretoria-Geral nº 5/2019²².

²¹ Na LDO de 2019, o cálculo da base contingenciável está no art. 59, § 1º.

²² Publicado no D.O.U. de 29/3/2019 – Seção 1, Pg. 149.

TABELA 11. DISTRIBUIÇÃO DO CONTINGENCIAMENTO POR PODER OU ÓRGÃO AUTÔNOMO (R\$ BILHÕES)

Poder / Órgão	Base contingenciável	Participação (%)	Contingenciamento
Executivo	128.342	99,3	31.749
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	866	0,7	214
Total	129.209	100,0	31.964

Fonte: Ministério da Economia (Relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias).

O contingenciamento do Executivo atingiu todos os órgãos, mas não de maneira uniforme. A Tabela 12 detalha a distribuição dos bloqueios, ordenando-os pelo peso da limitação em relação ao gasto discricionário previsto na LOA. No Ministério de Minas e Energia, a limitação chega a 81,4% do total de despesas discricionárias do órgão em 2019. Neste caso, o corte se concentra na capitalização da Eletrobrás, cujos R\$ 3,5 bilhões previstos para 2019 deixaram de constar das projeções do governo. A retirada reforça a expectativa de que a desestatização da empresa, que envolvia sua capitalização pela União, não ocorra mais neste ano. Vale lembrar que o governo também retirou da previsão de receita os R\$ 12,2 bilhões inicialmente previstos com a operação. Os Ministérios da Defesa e do Turismo também tiveram contingenciamentos expressivos, da ordem de 44,1% e 42,9%, respectivamente, dos seus gastos discricionários totais.

A Saúde, em termos relativos, foi a área menos atingida pelo contingenciamento. Sem considerar as emendas parlamentares impositivas, a limitação de empenho do Ministério da Saúde chegou a R\$ 600 milhões, equivalente a apenas 3% do seu gasto discricionário. Deve-se observar, contudo, que metade das emendas individuais e boa parte das emendas de bancada se destinam à Saúde. Considerando que a limitação de empenho de emendas parlamentares impositivas foi de cerca de R\$ 3,0 bilhões, algo próximo a 50% desse valor deve atingir a Saúde. Ainda assim, o percentual de contingenciamento permaneceria baixo na comparação com os demais ministérios (em torno de 7%).

Na Educação, contingenciamento atinge cerca de um quarto das despesas discricionárias. No primeiro quadrimestre, a limitação no Ministério da Educação (MEC) chegou a R\$ 6,9 bilhões. Mas esse valor não considera os recursos provenientes de receitas próprias, convênios ou doações das instituições federais de ensino. Pela LDO de 2019, as despesas financiadas com essas fontes não podem ser contingenciadas. Levando em conta esses recursos, a limitação de empenho do MEC cai para R\$ 5,8 bilhões, ou 23,7% do seu gasto discricionário.

Nos decretos de contingenciamento do Poder Executivo há ainda uma autorização para ampliação de limites por ato interno do Ministério da Economia²³. Em março, quando foi realizado o primeiro contingenciamento, a reserva para ampliação de limites era de R\$ 5,3 bilhões. Ao optar por formar essa reserva, o Executivo teve que aumentar o contingenciamento distribuído entre os órgãos no valor da reserva. Assim, futuras ampliações por ato interno do Ministério da Economia não ultrapassam o contingenciamento indicado na avaliação bimestral, que deve continuar sendo respeitado. Em maio, quando foi identificada nova necessidade de limitação de empenho (de R\$ 2,2 bilhões), o Executivo optou por usar parte da reserva formada no primeiro bimestre, permitindo que o contingenciamento inicialmente distribuído entre os órgãos não fosse ampliado.

²³ Art. 8º, I, do Decreto nº 9.711/2019.

TABELA 12. DISTRIBUIÇÃO DO CONTINGENCIAMENTO DO EXECUTIVO POR ÓRGÃO (R\$ MILHÕES)

Órgão	LOA	Limites de empenho		Contingenciamento	
		Decreto 9.741	Decreto 9.809	Total	%
Ministério de Minas e Energia	4.737	969	882	-3.855	-81,4
Ministério da Defesa	13.227	8.119	7.394	-5.833	-44,1
Ministério do Turismo	598	375	342	-256	-42,9
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	5.079	2.947	3.247	-1.832	-36,1
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.301	1.630	1.484	-817	-35,5
Ministério da Economia	12.628	8.990	8.503	-4.126	-32,7
Ministério da Justiça e Segurança Pública	3.832	2.994	2.727	-1.105	-28,8
Ministério da Educação	24.670	17.794	17.794	-6.877	-27,9
Presidência da República	719	572	521	-198	-27,6
Advocacia-Geral da União	450	360	328	-122	-27,2
Ministério das Relações Exteriores	1.643	1.314	1.197	-446	-27,2
Ministério do Desenvolvimento Regional	9.212	6.229	7.029	-2.183	-23,7
Ministério do Meio Ambiente	821	634	634	-187	-22,8
Controladoria-Geral da União	110	95	87	-24	-21,4
Ministério da Infraestrutura	10.903	6.600	8.600	-2.303	-21,1
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	373	296	298	-75	-20,1
Ministério da Cidadania	4.296	3.246	3.746	-550	-12,8
Gabinete da Vice-Presidência da República	8	8	7	-1	-9,2
Ministério da Saúde	20.047	19.447	19.447	-600	-3,0
Subtotal 1	115.655	82.619	84.265	-31.390	-27,1
Reserva para emendas impositivas	13.724	10.768	10.768	-2.956	-21,5
Individuais	9.144	7.179	7.179	-1.965	-21,5
Bancada	4.580	3.589	3.589	-991	-21,6
Subtotal 2	129.379	93.387	95.033	-34.346	-26,5
Autorização para ampliação dos limites	0	5.373	1.560	1.560	0,0
Receitas próprias/convênios/doações de instituições federais de ensino (MEC)	0	1.037	1.037	1.037	0,0
Total	129.379	99.796	97.630	-31.749	-24,5

Fonte: Decreto nº 9.711/2019 e alterações posteriores.

3.4 Teto de gastos primários

O contingenciamento do primeiro quadrimestre gerou uma folga de R\$ 35,5 bilhões no teto de gastos de 2019 (Tabela 13). As despesas primárias haviam sido aprovadas na LOA praticamente no mesmo valor do teto. O primeiro contingenciamento do ano, em março, reduziu a previsão do gasto discricionário e, portanto, gerou quase toda a folga de R\$ 31,5 bilhões em relação ao teto. As variações da despesa primária promovidas pela segunda avaliação bimestral ampliaram a folga para R\$ 33,3 bilhões e, como visto, ainda indicaram a necessidade de novo contingenciamento de despesas discricionárias, no valor de R\$ 2,2 bilhões. É razoável supor que o novo bloqueio ocorreu em despesas sujeitas ao teto, dado que, entre as discricionárias, o rol de despesas não sujeitas é bastante limitado (basicamente capitalização de empresas estatais ou destinadas às eleições). Portanto, após a edição do Decreto nº 9.809/2019, é provável que a folga em relação ao teto de gastos do exercício tenha chegado a R\$ 35,5 bilhões, próxima à estimada pela IFI no seu cenário base, que é de R\$ 36,9 bilhões.

TABELA 13. TETO DE GASTOS PRIMÁRIOS EM 2019 (R\$ BILHÕES)

Discriminação	LOA	Reavaliações do Governo		IFI
		Março	Maio*	Maio
Total de despesas primárias	1.713,9	1.684,1	1.684,6	1.675,1
Despesas não sujeitas ao teto	306,9	308,5	313,1	304,9
Despesas sujeitas ao Teto	1.407,0	1.375,6	1.371,6	1.370,2
Teto de gastos	1.407,1	1.407,1	1.407,1	1.407,1
Folga (+) / Excesso (-)	0,1	31,5	35,5	36,9

Fonte: Relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias (Ministério da Economia), Decreto nº 9.809/2019 e IFI (RAF de maio de 2019).

* A estimativa para o teto de gastos no relatório bimestral de maio indica folga de R\$ 33,3 bilhões, pois não contempla o contingenciamento efetivado posteriormente pelo Decreto nº 9.809/2019. Por ser o mais provável, assumimos que o contingenciamento de R\$ 2,2 bilhões se deu em despesas sujeitas ao teto.

3.5 Projeções da IFI para 2019

No cenário base, a projeção da IFI para o déficit primário do governo central em 2019 é de R\$ 139,0 bilhões (ou 1,9% do PIB), equivalente à meta do exercício (Tabela 14). A última revisão de cenário da IFI, acompanhada das premissas adotadas, foi apresentada na edição de maio deste RAF. Na nossa visão, mantidas as pressões que levam ao crescimento tendencial do gasto primário, aliadas à lenta retomada da atividade econômica, que repercute negativamente no desempenho das receitas, o governo central não conseguirá repetir o patamar de déficit primário de 2018 (R\$ 120,2 bilhões²⁴). A arrecadação proveniente da cessão onerosa à Petrobras da exploração de recursos do pré-sal poderá gerar algum alívio, mas, devido ao quadro de incerteza política, essa receita só foi considerada em nosso cenário mais otimista. Além disso, deve-se ter atenção ao empoçamento de despesas. Se mantido no patamar observado até o momento, irá representar uma economia fiscal ainda não inteiramente incorporada à nossas projeções.

Ainda que, no agregado, nossas projeções para 2019 estejam próximas às do governo, alguns itens específicos merecem comentário:

- Gastos com pessoal: é possível que a despesa no fim do ano fique abaixo da projeção oficial, pois a execução no primeiro quadrimestre ficou aquém do esperado inicialmente (diferença de R\$ 3,1 bilhões) e a projeção para o ano praticamente não se alterou no período. No cenário base, a projeção da IFI para essas despesas é R\$ 6,4 bilhões inferior à projeção do governo; e
- Discricionárias do Poder Executivo: nossa projeção é superior à oficial em R\$ 6,6 bilhões (ou 6,8%), o que se deve basicamente às diferenças nas demais projeções para despesas obrigatórias e receitas. Em todo caso, trata-se ainda de patamar historicamente baixo para esse grupo de despesas. A se confirmar, será o menor nível pelo menos desde 2010, segundo dados do Tesouro Nacional. Vale lembrar que eventual receita com a cessão onerosa pode dar algum alívio para essas despesas em 2019, mas não terá efeito sobre os anos seguintes.

²⁴ Pelo cálculo “acima da linha”, divulgado pelo Tesouro Nacional.

TABELA 14. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL EM 2019 – PROJEÇÕES OFICIAIS E IFI (R\$ BILHÕES E % PIB)

Discriminação	LOA		Decreto 9.741 (Março)		Decreto 9.809 (Maio)		IFI (Maio)		IFI menos Decreto 9.809	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	Diferença %
Receita Bruta	1.574,9	21,2	1.545,1	21,1	1.545,8	21,3	1.526,7	21,0	-19,2	-1,2
Administrada	961,8	12,9	950,6	13,0	945,2	13,0	947,1	13,0	1,9	0,2
Incentivos Fiscais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0
Previdenciária (RGPS)	419,8	5,6	413,1	5,7	413,5	5,7	418,7	5,8	5,2	1,3
Não Administrada	193,2	2,6	181,4	2,5	187,1	2,6	160,8	2,2	-26,3	-14,1
Transferências por repartição de receita a E&M	275,2	3,7	271,6	3,7	275,5	3,8	264,3	3,6	-11,2	-4,1
Receita Líquida	1.299,7	17,5	1.273,5	17,4	1.270,3	17,5	1.262,4	17,3	-7,9	-0,6
Despesa Primária	1.438,7	19,3	1.412,5	19,3	1.409,1	19,4	1.401,4	19,2	-7,7	-0,5
Obrigatórias	1.169,8	15,7	1.170,0	16,0	1.168,2	16,1	1.155,3	15,9	-13,0	-1,1
Benefícios previdenciários	637,9	8,6	631,2	8,6	630,2	8,7	626,1	8,6	-4,1	-0,6
Pessoal e encargos sociais	324,9	4,4	326,2	4,5	325,0	4,5	318,6	4,4	-6,4	-2,0
Abono e Seguro desemprego	59,8	0,8	56,7	0,8	56,8	0,8	56,0	0,8	-0,9	-1,5
BPC	60,2	0,8	59,7	0,8	59,7	0,8	59,9	0,8	0,2	0,3
Demais	87,0	1,2	96,4	1,3	96,6	1,3	94,7	1,3	-1,8	-1,9
Despesas do Executivo sujeitas à programação financeira	268,9	3,6	242,5	3,3	240,9	3,3	246,1	3,4	5,2	2,2
Obrigatórias com controle de fluxo	139,5	1,9	143,1	2,0	143,7	2,0	142,3	2,0	-1,3	-0,9
Discricionárias	129,4	1,7	99,4	1,4	97,2	1,3	103,8	1,4	6,6	6,8
Resultado Primário	-139,0	-1,9	-139,0	-1,9	-138,8	-1,9	-139,0	-1,9	-0,2	0,2

Fonte: Decreto nº 9.711/2019 (e alterações posteriores) e IFI (RAF de maio de 2019).

Tabelas fiscais
TABELA 15. CENÁRIO FISCAL DE CURTO PRAZO (RM R\$ BILHÕES E EM % DO PIB)

Discriminação	2018		2019								IFI versus Decreto 9.809	
	Valores	% PIB	LOA		Decreto 9.741 (Março)		Decreto 9.809 (Maio)		IFI (Maio)			
			Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	% PIB	Valores	Diferença %
Receita Bruta	1.484,2	21,6	1.574,9	21,2	1.545,1	21,1	1.545,8	21,3	1.526,7	21,0	-19,2	-1,2
Administrada pela RFB	905,1	13,2	961,8	12,9	950,6	13,0	945,2	13,0	947,1	13,0	1,9	0,2
Incentivos Fiscais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0
Previdenciária (RGPS)	391,2	5,7	419,8	5,6	413,1	5,7	413,5	5,7	418,7	5,8	5,2	1,3
Não Administrada	188,0	2,7	193,2	2,6	181,4	2,5	187,1	2,6	160,8	2,2	-26,3	-14,1
Transferências a Estados e Municípios	256,7	3,7	275,2	3,7	271,6	3,7	275,5	3,8	264,3	3,6	-11,2	-4,1
Receita Líquida	1.227,5	17,9	1.299,7	17,5	1.273,5	17,4	1.270,3	17,5	1.262,4	17,3	-7,9	-0,6
Despesa Primária	1.351,8	19,7	1.438,7	19,3	1.412,5	19,3	1.409,1	19,4	1.401,4	19,2	-7,7	-0,5
Obrigatórias	1.085,7	15,8	1.169,8	15,7	1.170,0	16,0	1.168,2	16,1	1.155,3	15,9	-13,0	-1,1
Benefícios previdenciários	586,4	8,5	637,9	8,6	631,2	8,6	630,2	8,7	626,1	8,6	-4,1	-0,6
Pessoal e encargos sociais	298,0	4,3	324,9	4,4	326,2	4,5	325,0	4,5	318,6	4,4	-6,4	-2,0
Abono e Seguro desemprego	53,6	0,8	59,8	0,8	56,7	0,8	56,8	0,8	56,0	0,8	-0,9	-1,5
BPC (Loas/Rmv)	56,2	0,8	60,2	0,8	59,7	0,8	59,7	0,8	59,9	0,8	0,2	0,3
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	13,5	0,2	10,0	0,1	10,2	0,1	10,5	0,1	10,2	0,1	-0,3	-3,1
Complementação da União ao FUNDEB	13,8	0,2	15,2	0,2	15,0	0,2	14,9	0,2	14,7	0,2	-0,2	-1,3
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	13,4	0,2	13,3	0,2	13,2	0,2	13,3	0,2	13,4	0,2	0,1	0,4
Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)	13,9	0,2	17,5	0,2	17,5	0,2	17,5	0,2	14,8	0,2	-2,7	-15,5
Subsídios e Subvenções	15,3	0,2	17,5	0,2	20,4	0,3	19,8	0,3	20,4	0,3	0,6	2,8
Outras despesas obrigatórias	21,7	0,3	13,5	0,2	20,1	0,3	20,4	0,3	21,2	0,3	0,8	3,9
Despesas do Executivo sujeitas à programação financeira	266,0	3,9	268,9	3,6	242,5	3,3	240,9	3,3	246,1	3,4	5,2	2,2
Obrigatórias com Controle de Fluxo	137,2	2,0	139,5	1,9	143,1	2,0	143,7	2,0	142,3	2,0	-1,3	-0,9
Discricionárias	128,8	1,9	129,4	1,7	99,4	1,4	97,2	1,3	103,8	1,4	6,6	6,8
Fundo Soberano do Brasil	4,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Resultado Primário	-120,2	-1,7	-139,0	-1,9	-139,0	-1,9	-138,8	-1,9	-139,0	-1,9	-0,2	0,2

TABELA 16. PROJEÇÕES DA IFI PARA O RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CENÁRIO BASE (% DO PIB)

Discriminação	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Receita Bruta	21,74	20,97	20,51	20,53	20,60	20,70	20,74	20,78	20,81	20,84	20,88	20,91	20,94
Transferências a E&M	3,76	3,63	3,49	3,51	3,56	3,60	3,63	3,67	3,70	3,73	3,76	3,78	3,81
Receita Líquida	17,98	17,34	17,02	17,02	17,05	17,10	17,11	17,11	17,11	17,12	17,12	17,12	17,13
Despesa Primária	19,80	19,66	19,04	18,33	18,16	17,78	17,47	17,14	16,88	16,59	16,39	16,17	16,03
Obrigatórias	17,91	17,82	17,65	17,39	17,24	16,89	16,59	16,29	16,05	15,79	15,61	15,41	15,29
Benefícios previdenciários	8,59	8,60	8,84	8,88	8,90	8,89	8,88	8,89	8,91	8,94	8,99	9,06	9,16
Pessoal e encargos sociais	4,36	4,38	4,29	4,19	4,10	3,85	3,62	3,40	3,19	3,00	2,81	2,64	2,48
Abono e Seguro desemprego	0,78	0,77	0,57	0,56	0,55	0,54	0,54	0,53	0,52	0,52	0,51	0,50	0,49
Abono salarial	0,25	0,24	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Seguro desemprego	0,53	0,53	0,53	0,52	0,51	0,51	0,50	0,49	0,49	0,48	0,47	0,46	0,46
BPC	0,82	0,82	0,82	0,80	0,80	0,79	0,78	0,78	0,77	0,76	0,76	0,75	0,74
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	0,20	0,14	0,10	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Complementação da União ao FUNDEB	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	0,20	0,18	0,18	0,17	0,17	0,17	0,16	0,16	0,15	0,15	0,15	0,14	0,14
Precatórios (custeio e capital)	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Subsídios e Subvenções	0,22	0,28	0,27	0,27	0,26	0,25	0,25	0,24	0,24	0,23	0,23	0,22	0,22
Demais obrigatórias	2,33	2,25	2,18	2,09	2,06	1,99	1,96	1,89	1,86	1,79	1,76	1,69	1,66
Sem controle de fluxo	0,32	0,29	0,27	0,24	0,26	0,23	0,24	0,21	0,23	0,20	0,21	0,19	0,20
Com controle de fluxo	2,01	1,96	1,91	1,85	1,80	1,76	1,72	1,67	1,63	1,59	1,54	1,50	1,46
d/q Bolsa Família	0,44	0,46	0,45	0,44	0,43	0,42	0,41	0,40	0,39	0,37	0,36	0,35	0,34
Discricionárias do Executivo	1,89	1,43	0,97	0,94	0,92	0,90	0,87	0,85	0,83	0,81	0,78	0,76	0,74
Pré-contingenciamento	1,89	1,84	1,39	0,94	0,92	0,90	0,87	0,85	0,83	0,81	0,78	0,76	0,74
Contingenciamento (-)	0,00	0,41	0,42	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Resultado Primário	-1,76	-1,91	-1,59	-1,31	-1,11	-0,68	-0,36	-0,03	0,23	0,52	0,73	0,95	1,10
PIB nominal (R\$ bilhões)	6.827,6	7.280,1	7.780,8	8.324,3	8.886,8	9.467,2	10.085,3	10.745,4	11.453,5	12.211,9	13.024,5	13.896,3	14.832,9

TABELA 17. PROJEÇÕES DA IFI PARA O RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CENÁRIO OTIMISTA (% DO PIB)

Discriminação	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Receita Bruta	21,74	21,72	20,52	20,57	20,75	20,79	20,95	20,97	20,99	21,10	21,09	21,20	21,20
Transferências a E&M	3,76	3,76	3,49	3,52	3,58	3,62	3,67	3,70	3,73	3,77	3,79	3,84	3,86
Receita Líquida	17,98	17,96	17,03	17,05	17,17	17,18	17,28	17,27	17,26	17,32	17,29	17,37	17,34
Despesa Primária	19,80	19,45	19,11	18,23	17,91	17,42	17,00	16,58	16,22	15,86	15,58	15,29	15,10
Obrigatórias	17,91	17,82	17,53	17,18	16,90	16,45	16,07	15,68	15,36	15,02	14,77	14,51	14,36
Benefícios previdenciários	8,59	8,60	8,83	8,85	8,84	8,78	8,73	8,71	8,68	8,67	8,69	8,72	8,81
Pessoal e encargos sociais	4,36	4,37	4,21	4,06	3,90	3,63	3,39	3,16	2,94	2,74	2,55	2,37	2,21
Abono e Seguro desemprego	0,78	0,77	0,56	0,55	0,54	0,53	0,52	0,50	0,49	0,48	0,47	0,46	0,45
Abono salarial	0,25	0,24	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03
Seguro desemprego	0,53	0,53	0,52	0,51	0,50	0,49	0,48	0,47	0,46	0,45	0,44	0,43	0,42
BPC	0,82	0,82	0,81	0,80	0,78	0,77	0,76	0,75	0,74	0,72	0,71	0,70	0,69
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	0,20	0,14	0,10	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Complementação da União ao FUNDEB	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	0,20	0,18	0,18	0,17	0,17	0,16	0,15	0,15	0,14	0,14	0,13	0,13	0,12
Precatórios (custeio e capital)	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Subsídios e Subvenções	0,22	0,28	0,27	0,26	0,25	0,25	0,24	0,23	0,23	0,22	0,21	0,20	0,20
Demais obrigatórias	2,33	2,25	2,16	2,07	2,02	1,92	1,87	1,78	1,73	1,65	1,60	1,52	1,48
Sem controle de fluxo	0,32	0,29	0,27	0,24	0,25	0,22	0,23	0,20	0,21	0,19	0,20	0,17	0,18
Com controle de fluxo	2,01	1,95	1,89	1,83	1,77	1,70	1,64	1,58	1,52	1,46	1,41	1,35	1,30
d/q Bolsa Família	0,44	0,46	0,45	0,43	0,42	0,40	0,39	0,37	0,36	0,35	0,33	0,32	0,31
Discricionárias do Executivo	1,89	1,63	1,08	1,05	1,01	0,97	0,94	0,90	0,87	0,84	0,80	0,77	0,74
Pré-contingenciamento	1,89	1,63	1,58	1,05	1,01	0,97	0,94	0,90	0,87	0,84	0,80	0,77	0,74
Contingenciamento	0,00	0,00	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Resultado Primário	-1,76	-1,49	-1,58	-1,18	-0,74	-0,25	0,27	0,68	1,03	1,47	1,72	2,08	2,24
PIB nominal (R\$ bilhões)	6.827,6	7.284,6	7.831,5	8.405,8	9.016,0	9.673,3	10.383,4	11.150,7	11.980,3	12.876,7	13.844,2	14.889,9	16.020,6

TABELA 18. PROJEÇÕES DA IFI PARA O RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CENÁRIO PESSIMISTA (% DO PIB)

Discriminação	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Receita Bruta	21,74	20,93	20,48	20,61	20,85	20,91	20,96	21,01	21,05	21,08	21,09	21,13	21,13
Transferências a E&M	3,76	3,62	3,48	3,53	3,60	3,64	3,67	3,71	3,74	3,77	3,80	3,83	3,85
Receita Líquida	17,98	17,31	17,00	17,08	17,25	17,27	17,29	17,30	17,31	17,31	17,29	17,31	17,29
Despesa Primária	19,80	19,65	19,10	18,48	18,20	17,88	17,64	17,38	17,19	16,98	16,85	16,69	16,62
Obrigatórias	17,91	17,81	17,72	17,64	17,37	17,07	16,84	16,60	16,42	16,23	16,11	15,96	15,90
Benefícios previdenciários	8,59	8,60	8,86	8,93	9,02	9,10	9,18	9,27	9,37	9,48	9,60	9,73	9,89
Pessoal e encargos sociais	4,36	4,37	4,35	4,36	4,07	3,78	3,52	3,27	3,03	2,82	2,61	2,43	2,25
Abono e Seguro desemprego	0,78	0,77	0,56	0,56	0,56	0,55	0,55	0,55	0,54	0,54	0,54	0,53	0,53
Abono salarial	0,25	0,24	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Seguro desemprego	0,53	0,53	0,52	0,52	0,52	0,51	0,51	0,51	0,50	0,50	0,50	0,49	0,49
BPC	0,82	0,82	0,81	0,80	0,79	0,77	0,76	0,74	0,73	0,71	0,70	0,68	0,67
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	0,20	0,14	0,10	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Complementação da União ao FUNDEB	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	0,20	0,18	0,18	0,18	0,17	0,17	0,17	0,16	0,16	0,16	0,16	0,15	0,15
Precatórios (custeio e capital)	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Subsídios e Subvenções	0,22	0,28	0,27	0,27	0,26	0,25	0,25	0,24	0,23	0,23	0,22	0,21	0,21
Demais obrigatórias	2,33	2,24	2,18	2,11	2,10	2,04	2,02	1,96	1,95	1,89	1,87	1,82	1,80
Sem controle de fluxo	0,32	0,29	0,27	0,24	0,26	0,23	0,25	0,22	0,24	0,21	0,23	0,20	0,22
Com controle de fluxo	2,01	1,95	1,91	1,87	1,84	1,81	1,77	1,74	1,71	1,68	1,65	1,62	1,58
d/q Bolsa Família	0,44	0,46	0,45	0,44	0,43	0,43	0,42	0,41	0,40	0,40	0,39	0,38	0,37
Discricionárias do Executivo	1,89	1,40	0,86	0,84	0,83	0,81	0,80	0,78	0,77	0,75	0,74	0,73	0,71
Pré-contingenciamento	1,89	1,83	1,37	0,84	0,83	0,81	0,80	0,78	0,77	0,75	0,74	0,73	0,71
Contingenciamento	0,00	0,43	0,51	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Resultado Primário	-1,76	-1,91	-1,59	-1,40	-0,95	-0,61	-0,35	-0,08	0,12	0,33	0,45	0,62	0,67
PIB nominal (R\$ bilhões)	6.827,6	7.289,8	7.823,0	8.379,2	8.994,4	9.678,1	10.426,8	11.239,1	12.120,6	13.077,0	14.113,7	15.239,1	16.461,4

Projeções da IFI

	2014	2015	2016	2017	2018	Projeções			
						2019	2020	2021	2022
PIB – crescimento real (% a.a.)	0.50	-3.5	-3.3	1.1	1.1	1.8	2.2	2.3	2.1
PIB – nominal (R\$ bilhões)	5,779	5,996	6,267	6,554	6,828	7,280	7,781	8,324	8,887
IPCA – acum. (% no ano)	6.41	10.67	6.29	2.95	3.75	4.21	3.96	4.03	3.95
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	2.66	3.90	3.26	3.31	3.87	3.99	3.87	3.86	3.92
Ocupação - crescimento (%)	1.5	0.0	-1.9	0.3	1.41	1.3	1.2	1.1	1.0
Massa salarial - crescimento (%)	2.9	-0.1	-3.2	2.6	2.1	2.3	2.2	2.3	2.1
Selic – fim de período (% a.a.)	11.75	14.25	13.75	7.00	6.40	6.50	7.50	8.00	8.00
Juros reais <i>ex-post</i> (% a.a.)	5.02	3.23	7.02	3.94	2.56	2.20	3.40	3.82	3.90
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-0.56	-1.86	-2.49	-1.69	-1.59	-1.81	-1.49	-1.20	-0.99
d/q Governo Central	-0.35	-1.95	-2.54	-1.81	-1.76	-1.91	-1.59	-1.31	-1.11
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	-5.39	-8.37	-6.49	-6.12	-5.55	-5.21	-5.00	-5.59	-5.99
Resultado Nominal (% do PIB)	-5.95	-10.22	-8.98	-7.80	-7.14	-7.03	-6.49	-6.79	-6.98
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	56.28	65.50	69.95	74.00	77.22	79.61	80.96	82.10	83.49

