

Destaques

- Indicadores de alta frequência sugerem nova contração do PIB no segundo trimestre.
- Desemprego cai a 12,3% em maio, mas continua relativamente elevado.
- IPCA cresce 0,01% em junho e abre espaço para cortes na taxa Selic.
- Acordo Mercosul-União Europeia trará impactos relevantes ao Brasil.
- Em maio, despesa total do governo central continuou a cair mais que receita líquida.
- Redução do gasto continua concentrada nas despesas discricionárias.
- PLP 295/2016 reforçará o arcabouço institucional da gestão das finanças públicas.
- Alguns órgãos dos demais Poderes, MPU e DPU terão dificuldades para cumprir o teto em 2020.
- Na Justiça do Trabalho, o corte de gastos para se adequar ao teto seria muito expressivo.

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

- O comportamento dos indicadores de alta frequência já divulgados no segundo trimestre do ano indica a possibilidade de nova contração do PIB no período. A produção industrial segue constrangida pelas incertezas e pela fraca demanda externa, enquanto indicadores de confiança indicam pessimismo de consumidores e empresários, especialmente com as condições futuras da economia. **(Página 6)**
- A taxa de desemprego recuou 0,4 ponto percentual entre maio de 2018 e maio deste ano, para 12,3%. De todo modo, o desemprego continua relativamente elevado, com cerca de 13 milhões de desocupados no país. A fragilidade nas condições do mercado de trabalho deverá persistir por mais algum tempo, tendo em vista que o mercado de trabalho reage com bastante defasagem aos movimentos na atividade econômica. **(Página 10)**
- A alta de 0,01% do IPCA em junho evidencia comportamento bastante favorável da inflação. Não à toa, as projeções dos analistas de mercado para a inflação neste ano e no próximo têm sido reduzidas nas últimas semanas. A perspectiva de aprovação da reforma da previdência e a possibilidade de cortes de juros nos Estados Unidos configurariam situação propícia para o Banco Central promover novo afrouxamento monetário. **(Página 14)**
- O Acordo Mercosul-União Europeia tende a ser benéfico ao Brasil. Trata-se de uma medida importante do ponto de vista da política comercial brasileira, com impactos relevantes não apenas sobre a corrente de comércio do país, mas também sobre crescimento potencial, produtividade, transferências de tecnologia, investimentos e avanço da agenda de reformas microeconômicas. **(Página 15)**
- Em maio, a despesa total do governo central continuou a cair mais que a receita líquida. Basicamente, o governo tem promovido forte contração em despesas discricionárias nas áreas de educação, saúde e no investimento público, de forma a garantir o cumprimento da meta de resultado primário do ano. Por isso, e tendo em vista que as receitas têm sido impulsionadas por alguns fatores atípicos, a qualidade do ajuste continua ruim. **(Página 19)**
- O Projeto de Lei que cria a Nova Lei de Finanças Públicas no Brasil (PLP 295/2016), em tramitação na Câmara dos deputados, é muito importante para fechar lacunas existentes na legislação pertinente sobre o tema, além de aperfeiçoar o processo de gestão e elaboração do orçamento público. **(Página 26)**
- Em 2020, os órgãos dos demais Poderes com excesso de despesas terão que se adequar ao teto de gastos. Embora algum ajuste já esteja em curso, a maioria dos órgãos deverá encerrar 2019 acima do teto. Em alguns deles, o patamar de despesas é tal que deverá ser superior até mesmo ao teto de 2020, o que exigiria uma redução nominal de despesas. Na Justiça do Trabalho, esse corte pode chegar a 40% do gasto discricionário, o que tornaria muito difícil o cumprimento do limite constitucional. **(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

Diretores

Rodrigo Octávio Orair | Josué Alfredo Pellegrini

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi | Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Daniel Veloso Couri | Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Estagiários

Luiza Muniz Navarro Mesquita | Pedro Henrique Oliveira de Souza

Layout do relatório: SECOM/COMA

Carta de Apresentação

Novo Diretor é indicado pela CAE e aprovado no Plenário do Senado Federal

A Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal sabatinou o economista da IFI, Josué Pellegrini, indicado para assumir uma das Diretorias da instituição. Pellegrini foi aprovado pela CAE e, em seguida, pelo Plenário, com apoio de diversos Senadores e Senadoras presentes. Conforme determina a Resolução do Senado 42/2016, a IFI é dirigida por um Conselho Diretor, composto por: um Diretor-Executivo, indicado pelo Presidente do Senado; e mais dois Diretores, indicados pela CAE e pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC). Todos são submetidos a sabatina e aprovação em Comissão e Plenário, para exercer mandato fixo, o que garante a independência técnica da IFI.

Relatório de Acompanhamento Fiscal de julho

O presente relatório apresenta suas seções tradicionais: Contexto Macroeconômico, Conjuntura Fiscal e Orçamento. Ainda que seja difícil segregar os assuntos, sobretudo das duas últimas, a divisão é didática e ajuda a melhor atender os objetivos dispostos na Resolução 42/2016.

A conjuntura econômica continua apontando dados muito negativos, apesar da melhora na taxa de desemprego. Os indicadores de atividade econômica mostram que o país poderá ter amargado uma nova queda no PIB do segundo trimestre. Apesar do hiato do produto estar bastante negativo (-6%, segundo última estimativa da IFI por método similar ao da Comissão Europeia), indicando grau de ociosidade muito alto, há pouco espaço para estímulo fiscal, dada a grave situação das contas públicas. Nesse contexto, o avanço de reformas estruturais, como a previdenciária, poderá ajudar a abrir novas possibilidades de atuação da política econômica, potencializando, inclusive, os efeitos dos juros mais baixos.

A seção de Conjuntura Fiscal aponta que o Governo segue promovendo ajuste nas despesas discricionárias, fazendo com que as despesas primárias totais do governo federal se mantenham em queda. As receitas, por sua vez, não esboçam reação, em linha com o quadro negativo da atividade econômica. O peso dos gastos obrigatórios e a dificuldade de manter a atual estratégia de corte de gastos discricionários - dado que já nos aproximamos de nível próximo ao mínimo necessário para ao funcionamento da máquina pública - coloca a economia em xeque.

Finalmente, no tópico sobre Orçamento, abordamos a aplicação do teto de gastos sobre os Poderes e órgãos autônomos da União. Mesmo considerando a margem de compensação do Executivo, caminha-se para uma situação de sérias dificuldades no cumprimento da regra constitucional do teto, aprovada em 2016 na Emenda Constitucional 95. O alerta recai sobre o gasto obrigatório, em particular, sobre a evolução das despesas de pessoal. Alguns órgãos estão em situação mais séria, como mostramos no Relatório. Ao apresentar esses números, a IFI pretende colaborar com o acompanhamento das metas fiscais, função precípua deste órgão do Senado, que se torna ainda mais relevante em momento de crise econômica e fiscal.

Felipe Scudeler Salto

Diretor-Executivo

SUMÁRIO

Destaques	1
Resumo.....	2
Carta de Apresentação.....	4
1. CONTEXTO MACROECONÔMICO.....	6
1.1 Situação da atividade no curto prazo.....	6
1.2 Indicadores regionais de atividade.....	7
1.3 Mercado de trabalho.....	10
1.4 Inflação e juros.....	14
1.5 Acordo comercial entre Mercosul e União Europeia.....	15
2. CONJUNTURA FISCAL.....	17
2.1 Evolução recente dos indicadores fiscais.....	17
2.2 Receitas do Governo Central.....	17
2.3 Despesas do Governo Central.....	19
2.4 Resultado primário do Governo Central e do Setor Público Consolidado.....	22
2.5 Evolução da dívida bruta do governo geral e da dívida líquida do setor público consolidado.....	24
2.6 Nova Lei de Finanças Públicas.....	26
3. ORÇAMENTO DE 2019.....	29
3.1 O teto de gastos nos demais Poderes.....	29
A regra.....	29
Por que foi prevista a compensação pelo Poder Executivo?.....	30
Qual a situação ao fim 2018?.....	31
Como os órgãos devem encerrar 2019?.....	32
Tabelas fiscais.....	36
Projeções da IFI.....	40

1. CONTEXTO MACROECONÔMICO

1.1 Situação da atividade no curto prazo

Carregamento estatístico do PIB desapareceu. A queda de 0,2% do PIB no primeiro trimestre de 2019 frente ao trimestre anterior, na comparação dos dados com ajuste sazonal, deixou um carregamento estatístico de 0,2% para o restante do ano, indicando que, se a economia ficar estável na margem nos três trimestres seguintes, a alta do ano seria de apenas 0,2%. Isso quer dizer que um resultado mais favorável para o PIB em 2019 exige recuperação da atividade nos próximos trimestres.

Indicadores de alta frequência sugerem nova contração no 2T19. No entanto, o comportamento de indicadores de alta frequência com informações já divulgadas para os meses do segundo trimestre sugere a possibilidade de nova contração do produto da economia no período. Não à toa, desde o início de abril, as expectativas de mercado para a variação do PIB em 2019, captadas pelo Boletim Focus, do Banco Central, registram piora adicional, conforme explorado na edição de junho deste Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF). De acordo com a pesquisa Focus do Banco Central referente a 5 de julho passado, a mediana das expectativas de mercado para o crescimento do PIB em 2019 estava em 0,82%. Igualmente relevante é a revisão para baixo do consenso de mercado quanto ao crescimento da economia em 2020, movimento iniciado em junho.

A Tabela 1 exhibe os resultados de indicadores de atividade com informações disponíveis para o segundo trimestre do ano. Foram consideradas quatro bases de comparação: (i) anual (maio de 2019 contra maio de 2018); (ii) mensal com ajuste sazonal (maio de 2019 contra abril de 2019); (iii) 12 meses (12 meses encerrados em maio de 2019); e (iv) acumulado do ano até maio (jan-mai de 2019 contra jan-mai de 2018).

TABELA 1. TAXAS DE VARIAÇÃO DE ALGUNS INDICADORES DE ATIVIDADE (%)

	Mai19/Mai18	Mai19/Abr19	Variação em 12m	Acum jan-mai
Produção industrial	7,2	-0,2	0,0	-0,7
Vendas no varejo restrito*	1,0	-0,1	1,3	0,7
Serviços	4,8	0,0	1,1	1,5
IBC-Br	4,4	0,5	1,3	0,9

* Não inclui a comercialização de automóveis e material de construção.

Fonte: IBGE e Banco Central. Elaboração IFI.

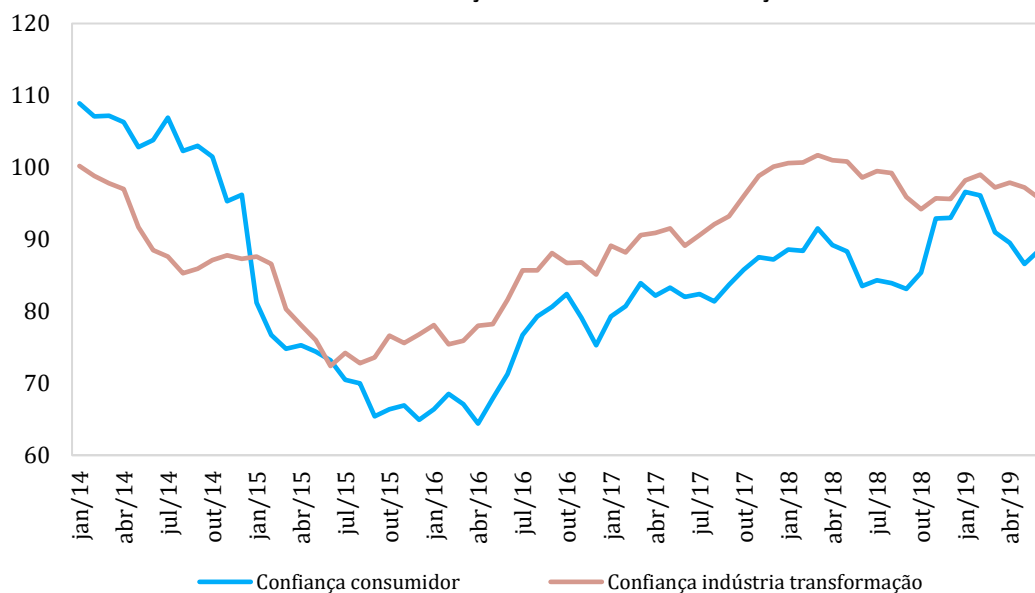
Indústria, varejo e serviços exibem comportamento distinto. Os indicadores exibem comportamento de contração da atividade, no caso da indústria, ou de desaceleração, no caso das vendas no varejo ou o consumo de serviços. Nos 12 meses encerrados em maio, a produção física da indústria registra variação nula, enquanto no acumulado de 2019, o indicador registra queda de 0,7%. As vendas do comércio varejista, por sua vez, cresceram 1,3% em 12 meses até maio, ao passo que, no acumulado do ano, a alta é mais modesta, de 0,7%.

Reco da confiança reflete incertezas no ambiente econômico. A evolução recente da confiança de consumidores e empresários da indústria de transformação sugere que o momento para a atividade não é muito favorável. De acordo com sondagens divulgadas pela FGV, a confiança do consumidor, após atingir o nível de 96,6 em janeiro de 2019, na série ajustada para a sazonalidade, recuou para 88,5 em junho. A retração foi mais forte no índice de expectativas, indicando aumento do pessimismo com as condições econômicas futuras (Gráfico 1).

A confiança da indústria de transformação, por seu turno, tem se mantido no mesmo patamar desde o início de 2019. A destacar, no entanto, a interrupção no movimento de elevação do indicador iniciado em outubro passado, sugerindo momento de cautela por parte dos empresários do setor. Nos últimos 12 meses, a indústria nacional sofreu alguns choques que podem explicar o movimento na confiança, tais como: (i) greve dos caminhoneiros, ocorrida em maio de

2018, a qual desarticulou, momentaneamente, algumas cadeias de produção; (ii) agravamento da situação econômica da Argentina, principal parceiro das exportações brasileiras de manufaturados; e (iii) o rompimento da barragem da Vale em Brumadinho/MG, que afetou a produção da indústria extrativa (Gráfico 1).

GRÁFICO 1. EVOLUÇÃO DE ÍNDICES DE CONFIANÇA



Elaboração e fonte: FGV. Dados com ajuste sazonal.

É provável que a revisão do cenário de longo prazo seja antecipada. A IFI mantém, por ora, a expectativa de alta de 1,8% do PIB em 2019 e outra de 2,2% no próximo ano. De todo modo, a persistir o quadro de fraqueza da atividade econômica no segundo trimestre deste ano, a tendência é que seja antecipada a próxima revisão de cenários, inicialmente prevista para novembro, de forma a contemplar projeções menores de crescimento da economia no curto prazo. Importante mencionar que uma revisão para pior na expectativa de aumento do PIB afetará o cenário para as variáveis fiscais do país.

1.2 Indicadores regionais de atividade

Esta seção apresenta a compilação de alguns indicadores de atividade econômica em âmbito regional, com o objetivo de fornecer informações do comportamento das economias locais, especialmente do consumo das famílias, *vis à vis* a média nacional. O período de análise encerra-se em março de 2019 em razão da ausência de informações referentes ao mercado de trabalho para as regiões geográficas, divulgadas pelo IBGE trimestralmente. Importante mencionar que o objetivo não é o de explorar as razões para a discrepância em âmbito regional no comportamento dos indicadores levantados.

A Tabela 2 contém informações referentes ao volume de vendas físicas no comércio varejista e o Índice de Atividade Econômica do Banco Central (IBC-Br), tanto para o Brasil, quanto para as cinco regiões geográficas. Foi considerado o índice de vendas no varejo no conceito restrito, isto é, que não inclui a comercialização de automóveis e de material de construção.

Varejo tem melhor desempenho relativo no Norte e no Sul. De acordo com o levantamento realizado pela IFI, as vendas no varejo têm exibido comportamento mais vigoroso nas regiões Norte e Sul, tanto na comparação em 12 meses (4,2% e 3,1% em março de 2019, respectivamente), quanto na que considera o acumulado do ano até o referido mês. O Nordeste, por sua vez, é a região com pior desempenho relativo no varejo. Nos 12 meses encerrados em março de 2019,

o índice de vendas no varejo cresceu 0,4% na região, ao passo que, no acumulado do ano até março, houve retração de 1,8% no indicador.

IBC-Br também exhibe melhor comportamento no Norte e no Sul. As Regiões Norte e Sul também exibem desempenho relativamente melhor no IBC-Br, calculado pelo Banco Central, juntamente com o Sudeste. No Sul, o IBC-Br registrou aumento de 2,6% nos 12 meses encerrados em março último, enquanto o crescimento apurado nos primeiros três meses do ano frente ao ano anterior foi de 2,7%.

TABELA 2. TAXAS DE VARIAÇÃO DAS VENDAS NO VAREJO E DO IBC-BR POR REGIÃO GEOGRÁFICA

	Variação acumulada no ano até o mês				Variação acumulada em 12 meses			
	jun/18	set/18	dez/18	mar/19	jun/18	set/18	dez/18	mar/19
Vendas no varejo								
Brasil	3,0%	2,3%	2,3%	0,3%	3,6%	2,8%	2,3%	1,4%
Norte	7,5%	5,9%	5,9%	2,1%	7,6%	6,4%	5,9%	4,2%
Nordeste	1,9%	1,4%	1,4%	-1,8%	2,3%	1,6%	1,4%	0,4%
Centro-Oeste	-0,9%	-0,8%	-0,2%	2,1%	-1,6%	-1,3%	-0,2%	0,7%
Sudeste	2,4%	1,8%	1,7%	0,0%	3,0%	2,4%	1,7%	0,8%
Sul	6,4%	5,2%	5,1%	0,8%	8,1%	6,4%	5,1%	3,1%
IBC-Br								
Brasil	0,8%	1,0%	1,2%	0,3%	1,3%	1,3%	1,2%	1,1%
Norte	3,1%	2,3%	2,2%	0,9%	3,0%	2,6%	2,2%	1,2%
Nordeste	0,2%	0,4%	0,6%	0,4%	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%
Centro-Oeste	0,3%	0,1%	0,8%	0,9%	1,4%	0,3%	0,8%	0,8%
Sudeste	1,5%	1,3%	1,2%	2,1%	1,6%	1,4%	1,2%	1,4%
Sul	0,3%	1,3%	1,7%	2,7%	1,4%	1,7%	1,7%	2,6%

Fonte: IBGE e Banco Central. Elaboração: IFI.

Recuperação do crédito ocorre nas linhas voltadas a pessoas físicas. O terceiro indicador selecionado pela IFI é o estoque de crédito com operações destinadas a pessoas físicas, importante condicionante de demanda e disponibilizado pelo Banco Central. Nas cinco regiões geográficas é possível notar aumento vigoroso no estoque de crédito comparativamente a 2018, em linha com o verificado nas informações agregadas para o país (Tabela 3). De fato, a recuperação ocorrida no crédito está concentrada nas operações de pessoas físicas. O crédito destinado às empresas ainda não exhibe retomada consistente.

TABELA 3. SALDOS DE CRÉDITO À PESSOA FÍSICA

	Valores (R\$ milhões)				Variação real contra o mesmo mês do ano anterior			
	jun/18	set/18	dez/18	mar/19	jun/18	set/18	dez/18	mar/19
Saldos de crédito à pessoa física								
Brasil	1.701.231	1.735.186	1.792.674	1.827.731	1,7%	2,4%	4,3%	4,4%
Norte	81.864	83.970	86.844	89.316	3,5%	4,0%	6,3%	7,0%
Nordeste	267.413	273.229	283.382	288.052	3,1%	3,6%	5,8%	5,3%
Centro-Oeste	218.420	224.429	233.083	238.433	3,6%	5,3%	7,0%	6,5%
Sudeste	769.921	784.642	812.168	825.095	1,7%	2,2%	4,7%	4,5%
Sul	338.606	346.594	361.708	368.224	1,8%	2,6%	5,0%	4,7%

Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Indicadores de mercado de trabalho têm evolução distinta entre as regiões. As condições no mercado de trabalho representam outro importante condicionante de demanda por bens e serviços em uma economia. De acordo com informações levantadas pelo IBGE por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), a evolução dos níveis de ocupação apresenta comportamento distinto localmente (Tabela 4). Na comparação de quatro trimestres encerrados em março de 2019, o emprego cresceu com mais força no Centro-Oeste (alta de 2,7% no primeiro trimestre de 2019), enquanto taxas mais baixas foram registradas no Nordeste (+0,9%) e no Sul (+0,3%).

Como se verá na próxima seção, o crescimento dos níveis de ocupação tem se concentrado, há algum tempo, na informalidade, configurando certa precariedade na evolução do indicador.

Massa de salários cresce mais no Nordeste e menos no Norte. A massa de rendimentos efetivos, por sua vez, exibiu maior vigor de expansão no Nordeste nos primeiros três meses de 2019 (+3,2% na comparação de quatro trimestres), enquanto a menor taxa nessa base de comparação foi apurada na Região Norte (+1,6%).

Desemprego é maior no Norte, Nordeste e Sudeste. A Tabela 5, por fim, apresenta a taxa de desemprego no período recente, até março último, para o Brasil e as regiões geográficas. Os números evidenciam comportamento distinto para essa variável nas diferentes localidades do país. Norte, Nordeste e Sudeste apresentam desemprego relativamente acima da média nacional. No Nordeste, em particular, a taxa foi de 15,3% no trimestre encerrado em março de 2019, segundo a PNAD Contínua, do IBGE.

Outra evidência da Tabela 5 diz respeito à trajetória do desemprego entre as localidades. No Norte, a taxa subiu nos dois últimos trimestres na comparação com igual período do ano anterior. No Centro-Oeste, houve incremento no primeiro trimestre deste ano, ao passo que, nas demais regiões, o desemprego sofreu alguma redução nos dois últimos trimestres.

Uma conclusão mais robusta a respeito do comportamento do consumo nas regiões geográficas demanda uma análise mais aprofundada dos indicadores apresentados. No entanto, parece haver evidências de uma maior associação entre o pior desempenho relativo das vendas no varejo no Nordeste ao maior desemprego registrado naquela região, assim como menores taxas de expansão da ocupação no mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, menor taxa de desemprego e maior aumento da massa salarial na Região Sul tem sustentado maiores taxas de expansão no consumo da região, relativamente às demais regiões do país.

TABELA 4. TAXAS DE VARIAÇÃO DE VARIÁVEIS DO MERCADO DE TRABALHO POR REGIÃO GEOGRÁFICA

	Valores				Variação real acumulada em 4 trimestres			
	jun/18	set/18	dez/18	mar/19	jun/18	set/18	dez/18	mar/19
População ocupada								
Brasil	90.941	92.333	92.736	91.863	1,7%	1,7%	1,4%	1,4%
Norte	7.147	7.272	7.326	7.183	2,9%	2,9%	2,1%	1,6%
Nordeste	20.761	21.254	21.253	20.975	0,7%	1,1%	0,7%	0,9%
Centro-Oeste	7.624	7.736	7.800	7.690	3,5%	3,0%	3,0%	2,7%
Sudeste	41.039	41.576	41.634	41.362	2,1%	2,0%	1,8%	1,7%
Sul	14.371	14.495	14.723	14.652	0,8%	0,3%	0,0%	0,3%
Massa de rendimento efetivo (R\$ milhões)								
Brasil	194.355	201.113	210.598	224.360	3,1%	2,6%	2,1%	2,5%
Norte	11.024	11.567	11.534	12.164	6,5%	6,0%	3,5%	1,6%
Nordeste	30.057	31.529	32.480	34.358	3,6%	4,0%	3,0%	3,2%
Centro-Oeste	18.468	19.005	20.088	21.270	5,2%	4,5%	3,5%	3,0%
Sudeste	101.248	104.697	110.128	116.820	2,3%	2,0%	1,9%	2,5%
Sul	33.558	34.315	36.369	39.748	2,7%	1,4%	0,9%	2,0%

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

TABELA 5. TAXA DE DESEMPREGO (%) E VARIAÇÃO EM RELAÇÃO AO MESMO PERÍODO DO ANO ANTERIOR (P.P.)

	Trimestre				Variação em relação ao mesmo período do ano anterior			
	jun/18	set/18	dez/18	mar/19	jun/18	set/18	dez/18	mar/19
Taxa de desemprego								
Brasil	12,4%	11,9%	11,6%	12,7%	-0,6	-0,5	-0,2	-0,4
Norte	12,1%	11,6%	11,7%	13,1%	-0,4	-0,6	0,4	0,3
Nordeste	14,8%	14,4%	14,3%	15,3%	-1,0	-0,4	0,5	-0,6
Centro-Oeste	9,5%	8,9%	8,5%	10,8%	-1,1	-0,7	-0,8	0,3
Sudeste	13,2%	12,5%	12,1%	13,2%	-0,4	-0,7	-0,5	-0,6
Sul	8,2%	7,9%	7,3%	8,1%	0,2	0,0	-0,4	-0,3

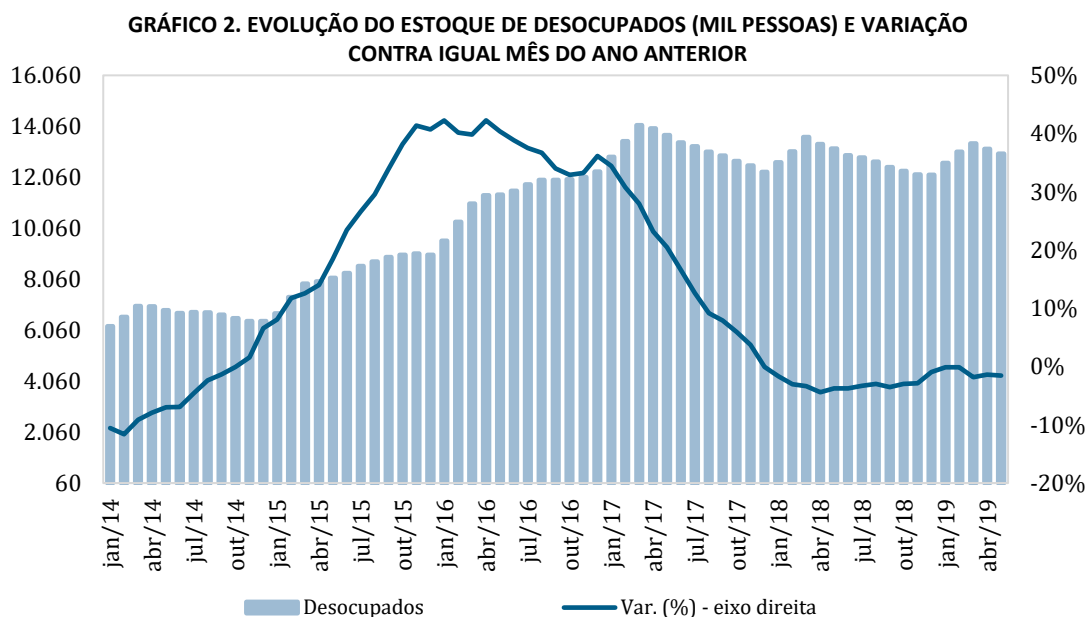
Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

1.3 Mercado de trabalho

Desemprego cai a 12,3% em maio, mas continua relativamente elevado. De acordo com o IBGE, o desemprego caiu 0,4 ponto percentual em maio frente ao mesmo mês de 2018, atingindo 12,3%. A redução apurada no período foi idêntica a abril e março, embora a taxa de desocupação da economia continue em níveis relativamente elevados. Ainda segundo o IBGE, o estoque de desempregados da economia continua na casa de 13 milhões de pessoas.

Desemprego parou de cair a partir de 2018. O Gráfico 2 traz a evolução do estoque de desocupados da economia brasileira desde 2014 e a taxa de variação contra o mesmo mês do ano anterior. O agravamento da crise econômica em

2014 fez o montante de pessoas sem emprego – e que procurou trabalho no mês anterior ao da pesquisa – subir rapidamente até atingir o patamar de 14 milhões de desempregados no início de 2017. O fim da recessão e a ligeira retomada da atividade fez esse estoque cair marginalmente ao longo de 2017, tendo permanecido praticamente estacionado a partir de 2018.



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

A interrupção da queda do estoque de desocupados e, portanto, da taxa de desemprego a partir do início de 2018 ocorreu em função da frustração do crescimento da economia, atingida por choques cujos efeitos ainda não se dissiparam completamente.

Recuperação do emprego ocorre com aumento da informalidade. Usualmente, as condições no mercado de trabalho costumam reagir com bastante defasagem às mudanças de trajetória da atividade econômica. Assim, os efeitos da tímida recuperação ocorrida em 2017 ficaram limitados, basicamente, ao aumento da informalidade, como atestam as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do IBGE.

A Tabela 6 contém informações referentes à população ocupada da economia, extraídas da PNAD Contínua. Os números mostram aumento significativo nos estoques de trabalhadores sem carteira assinada e nos que se declaram trabalhar como conta própria. Nos 12 meses encerrados em maio de 2019, os ocupados sem carteira no setor privado cresceram 3,9%, enquanto os indivíduos que trabalham por conta própria, 3,3%. A título de comparação, o número de trabalhadores com carteira assinada no setor privado sofreu redução de 0,1% nessa base de comparação, mantendo as taxas negativas registradas nos meses anteriores. Trata-se, em suma, de uma evidência da fraqueza da economia, que continua incapaz de absorver trabalhadores nos setores formais de atividade.

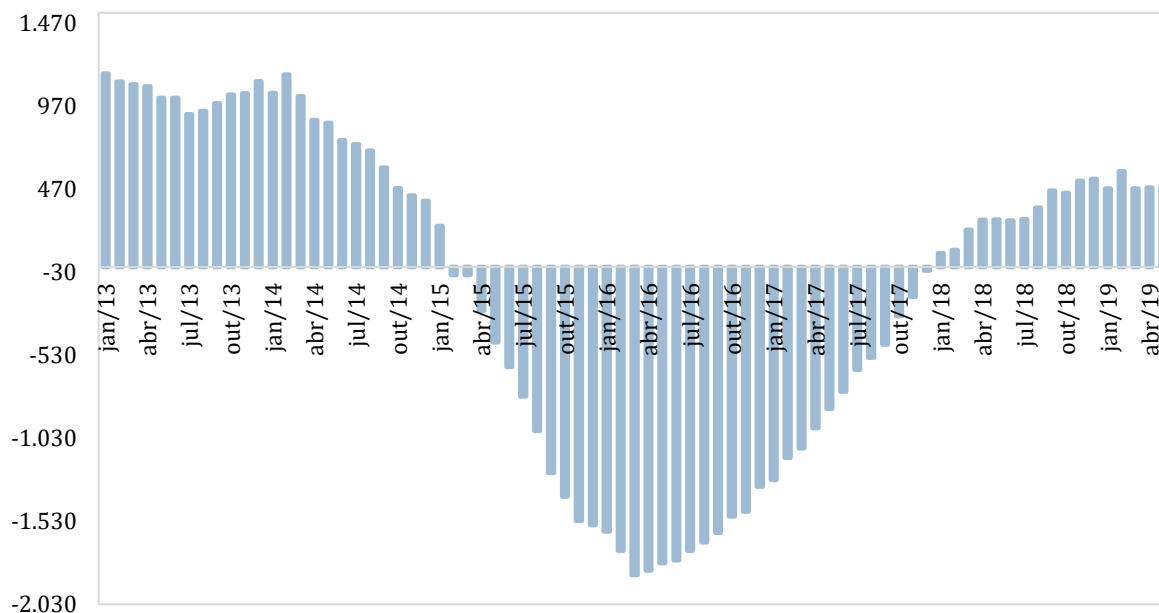
TABELA 6. POPULAÇÃO OCUPADA POR POSIÇÃO

	Valores absolutos (mil pessoas)			Variação acumulada em 12 meses			Percentual em relação ao total de ocupados		
	mar/19	abr/19	mai/19	mar/19	abr/19	mai/19	mar/19	abr/19	mai/19
População ocupada	91.863	92.365	92.947	1,4%	1,5%	1,6%	100,0%	100,0%	100,0%
Com carteira assinada no setor privado	32.918	33.136	33.222	-0,7%	-0,4%	-0,1%	35,8%	35,9%	35,7%
Sem carteira assinada no setor privado	11.124	11.217	11.384	4,3%	3,9%	3,9%	12,1%	12,1%	12,2%
Trabalhador doméstico	6.108	6.147	6.183	0,2%	0,5%	0,4%	6,6%	6,7%	6,7%
Setor público	11.362	11.462	11.543	2,1%	1,7%	1,6%	12,4%	12,4%	12,4%
Empregador	4.435	4.381	4.422	3,4%	3,3%	3,4%	4,8%	4,7%	4,8%
Conta Própria	23.750	23.884	24.033	3,0%	3,1%	3,3%	25,9%	25,9%	25,9%
Percentual de trabalhadores que contribuem para a previdência social	58.407	58.581	58.616	0,6%	0,9%	0,9%	63,6%	63,4%	63,1%

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Geração de empregos formais continua estagnada. Segundo as informações do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia, o saldo de trabalhadores, com carteira assinada, admitidos e desligados na economia foi de 32,1 mil em maio. Em abril, esse saldo havia sido de 129,6 mil. No acumulado em 12 meses, o saldo de admissões e desligamentos recuou de 477,9 mil em abril para 474,3 mil em maio. Conforme ilustrado no Gráfico 3, a partir de 2018 houve uma estagnação na geração de vagas no setor formal da economia.

GRÁFICO 3. ACUMULADO EM 12 MESES DO SALDO DE ADMISSÕES E DESLIGAMENTOS NO SETOR FORMAL DA ECONOMIA (MIL UNIDADES)



Fonte: Secretaria de Trabalho - Ministério da Economia. Elaboração: IFI.

Dados continuam a sugerir fraqueza do mercado de trabalho. Os indicadores de subutilização da força de trabalho, conceito construído para complementar o monitoramento das condições no mercado de trabalho, continuaram a

registrar piora em maio de 2019, reforçando a incapacidade da economia em absorver o contingente de trabalhadores que poderiam ingressar na população economicamente ativa².

Em maio, o contingente de pessoas acima de 14 anos de idade desocupadas ou subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas, ou na força de trabalho potencial, totalizou 28,5 milhões de indivíduos, configurando alta de 3,0% na comparação dos 12 meses encerrados em maio e aumento de 3,2% no acumulado de 2019 até maio (Tabela 7). Nesse grupo, incluem-se trabalhadores que trabalhavam menos de 40 horas na semana e que gostariam de trabalhar mais horas que as habitualmente trabalhadas.

Desalento cresce 5,2% no acumulado do ano até maio. O estoque de trabalhadores desalentados, por sua vez, que compreende pessoas que desistiram de procurar emprego, mas que estariam em condições de assumir alguma ocupação, atingiu 4,9 milhões de indivíduos em maio último, configurando expansão de 9,7% na variação em 12 meses e outra de 5,2% no acumulado de cinco meses ante o ano anterior (Tabela 7).

TABELA 7. INDICADORES DE SUBUTILIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

	Valores absolutos (mil pessoas)			Variação acumulada em 12 meses			Variação acumulada no ano		
	mar/19	abr/19	mai/19	mar/19	abr/19	mai/19	mar/19	abr/19	mai/19
Medidas de subutilização de trabalhadores									
Desocupados ou subocupados por insuficiência de horas trabalhadas ou na força de trabalho potencial	28.324	28.372	28.524	3,1%	3,1%	3,0%	2,8%	3,0%	3,2%
Desalentados	4.843	4.875	4.905	12,1%	11,0%	9,7%	6,1%	5,6%	5,2%

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Perda de poder de barganha pode explicar estagnação dos salários reais. Os indicadores de rendimento, por fim, também segundo a PNAD Contínua do IBGE, exibiram piora entre abril e maio. O rendimento médio real habitualmente recebido sofreu redução de 0,1% no trimestre móvel encerrado em maio frente ao mesmo período de 2018. O rendimento dos trabalhadores com carteira assinada caiu 1,0% nessa base de comparação, ao passo que o rendimento dos sem carteira cresceu 2,8% (Tabela 8).

² Para maiores informações, ver:

ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Novos_Indicadores_Sobre_a_Forca_de_Trabalho/pnadc_201201_201603_trimestre_novos_indicadores.pdf.

TABELA 8. INDICADORES DE RENDIMENTO POR POSIÇÃO

Indicadores de rendimento	Valores			Trimestre/ mesmo trimestre do ano anterior			Variação acumulada em 12 meses		
	mar/19	abr/19	mai/19	mar/19	abr/19	mai/19	mar/19	abr/19	mai/19
Rendimento médio nominal (em R\$)	2.291	2.295	2.289	5,5%	5,1%	4,6%	4,9%	4,8%	4,8%
Rendimento médio real (em R\$)	2.315	2.306	2.289	1,4%	0,6%	-0,1%	0,9%	0,7%	0,5%
Com carteira assinada no setor privado	2.188	2.182	2.169	0,2%	-0,6%	-1,0%	-0,4%	-0,7%	-1,1%
Sem carteira assinada no setor privado	1.365	1.371	1.372	5,2%	3,6%	2,8%	5,9%	5,2%	5,5%
Trabalhador doméstico	918	906	899	-1,1%	-2,5%	-2,8%	-0,7%	-0,9%	-1,2%
Setor público	3.747	3.710	3.660	2,3%	1,7%	0,3%	2,9%	3,1%	2,2%
Empregador	5.752	5.844	5.761	2,3%	3,4%	0,8%	-2,4%	-2,5%	-1,9%
Conta Própria	1.689	1.675	1.666	0,6%	0,4%	-0,2%	1,1%	0,9%	1,0%
Massa salarial (em milhões de R\$)	207.510	207.827	207.499	3,3%	2,8%	2,4%	2,4%	2,2%	2,2%

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

A perda de poder de barganha pelos trabalhadores constitui uma possível explicação para a estagnação na variação do rendimento real em maio. Evidência disso é a variação observada no rendimento nominal no período, que teve aumento de 4,6% ante maio de 2018, crescimento menor ao verificado em março e abril.

1.4 Inflação e juros

De acordo com o IBGE, o IPCA registrou alta de 0,01% em junho. No acumulado do primeiro semestre de 2019, a inflação ao consumidor subiu 2,23%, ao passo que, nos 12 meses encerrados em junho, houve alta de 3,37% no indicador.

Os grupos Alimentação e Bebidas, e Transportes exerceram as maiores contribuições negativas para a inflação de junho, a saber, de -0,06 ponto percentual e -0,05 ponto percentual, nessa ordem. O maior impacto para a inflação do mês veio do grupo Saúde e Cuidados Pessoais (0,08 ponto percentual).

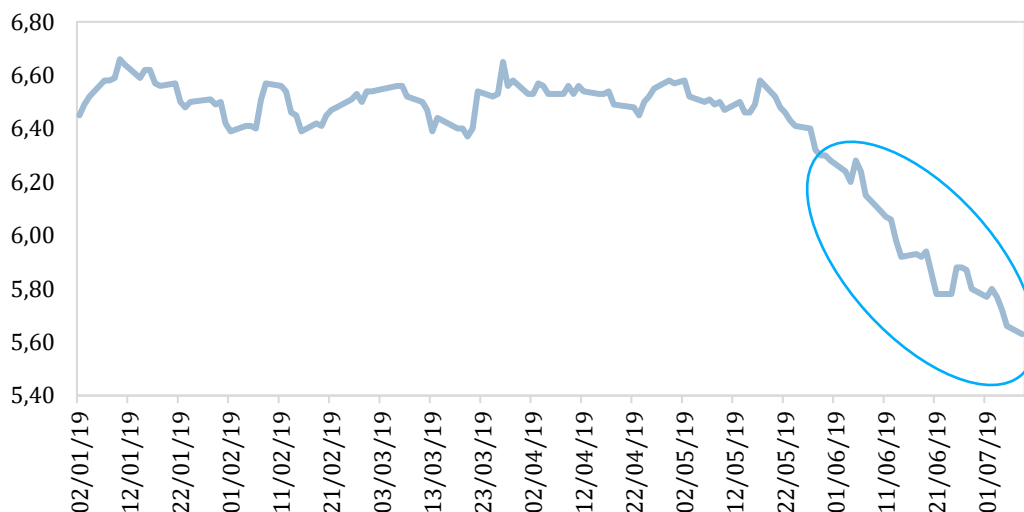
Em Alimentação e Bebidas, as quedas mais intensas ocorreram em frutas (-6,14%) e feijão-carioca (-14,80%). Em Transportes, houve impacto positivo de passagem aérea (18,90% de variação), ao mesmo tempo em que ocorreram fortes contrações nos preços de combustíveis (-2,41%), especialmente gasolina (-2,04%). Por fim, em Saúde e Cuidados Pessoais, o maior impacto ocorreu no item higiene pessoal (alta de 1,50%).

A evolução do índice de difusão³ mostra comportamento benigno para a inflação nos últimos dois meses. Enquanto no primeiro trimestre de 2019, a média do índice foi de 62%, no período de abril a junho, essa média recuou para 52,9%. Quanto menor o índice de difusão, que constitui a proporção de subitens do IPCA com variação positiva no mês, menores as pressões inflacionárias.

A análise do comportamento das taxas referenciais de swaps DI-pré de 360 dias, referentes a contratos negociados na B3, indica a expectativa dos agentes quanto ao início de um ciclo de afrouxamento monetário. De acordo com o Gráfico 4, a partir de junho as taxas negociadas nesses contratos passaram a cair com mais força em razão (i) da fraqueza da economia e do comportamento benigno da inflação, além do conteúdo da ata da última reunião do Comitê de Política Monetária (Copom), qual seja, de que o Banco Central poderá iniciar um ciclo de afrouxamento monetário, e (ii) da sinalização do FED de que poderá reduzir os juros da economia americana a partir do segundo semestre deste ano.

³ O índice de difusão representa a parcela de subitens do IPCA com variação positiva no mês.

GRÁFICO 4. TAXA REFERENCIAL DE SWAP DI-PRÉ DE 360 DIAS (% AO ANO)



Fonte: B3. Elaboração: IFI.

1.5 Acordo comercial entre Mercosul e União Europeia

Acordo Mercosul-União Europeia trará impactos relevantes ao país. No fim de junho, foi divulgada a intenção do Mercosul e da União Europeia de assinatura de um acordo comercial entre os dois blocos. Trata-se de uma medida importante do ponto de vista da política comercial brasileira, com impactos relevantes não apenas sobre a corrente de comércio do país, mas também sobre crescimento potencial, produtividade, transferências de tecnologia, investimentos e avanço da agenda de reformas microeconômicas.

Nesta seção, pretende-se fazer uma análise bastante sumária do acordo e seus efeitos para a economia brasileira, com base em informações resumidas em um documento publicado pela União Europeia⁴. Os termos do acordo serão ainda redigidos e precisarão ser aprovados pelos respectivos parlamentos dos países envolvidos, após revisões técnicas e jurídicas. Isto quer dizer que o conteúdo do tratado poderá sofrer revisão após negociações que deverão continuar a ocorrer entre as partes⁵.

A literatura contém muitos trabalhos empíricos a respeito dos efeitos de longo prazo de processos de abertura da economia. Uma revisão extensa dessa literatura pode ser encontrada em documento publicado pelo Banco Mundial em março de 2018⁶, intitulado “Emprego e Crescimento: A Agenda da Produtividade”. De acordo com o estudo, impactos significativos de processos de maior integração comercial entre os países ocorrem na produtividade das economias e nos investimentos, variáveis que afetam o produto potencial dos países.

Diversos trabalhos demonstram a associação existente entre as baixas taxas de crescimento da economia brasileira e da produtividade a partir dos anos 1980. Fatores relacionados à escolaridade da mão de obra são mencionados como uma restrição importante ao crescimento da produtividade do trabalho no país. Em particular, o fim do bônus demográfico,

⁴ Para maiores informações, acessar: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf.

⁵ Uma análise preliminar sobre o acordo foi feita por Monica de Bolle, conselheira da IFI. Disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-acordo-ue-mercossul,70002901680>.

⁶ O relatório completo pode ser acessado por meio do seguinte endereço: <http://documents.worldbank.org/curated/en/203811520404312395/pdf/123969-WP-PUBLIC-PORTUGUESE-P162670-EmpregoeCrescimentoAAgendadaProdutividade.pdf>.

com o conseqüente envelhecimento da população, agrava ainda mais o problema, forçando os formuladores de políticas a elevar a importância da produtividade para o crescimento potencial do Brasil.

De acordo com o trabalho do Banco Mundial supracitado, desde a década de 1990, a produtividade do trabalho no país cresce, em média, à taxa de 0,7% ao ano. A produtividade total dos fatores (PTF), por sua vez, está em declínio. Comparando o desempenho da economia brasileira com a de outros países emergentes, a contribuição da PTF e dos investimentos para o crescimento brasileiro é limitada. Em outras palavras, a acumulação de capital teve menor destaque no Brasil do que em economias comparáveis com elevado crescimento, o que sugere, por sua vez, baixa taxa de investimento.

Entre as razões para o comportamento da PTF no país, destacam-se a má alocação de recursos entre empresas e a inovação relativamente limitada dentro das empresas, incluindo a adoção de tecnologias. Isso, por sua vez, decorre da baixa concorrência existente em muitos setores de atividade econômica. A melhor integração dos mercados internos e externos tende a aumentar a concorrência percebida pelas firmas, melhorando a eficiência alocativa e a qualidade dos produtos e serviços ofertados.

Nesse ponto é que a maior exposição da economia brasileira aos mercados externos pode gerar incentivos corretos para o aumento da PTF e dos investimentos, elevando a capacidade de crescimento da economia no longo prazo. No estudo já mencionado, o Banco Mundial encontrou efeitos positivos da liberalização do comércio para o Brasil por meio de técnicas de equilíbrio geral computável.

No caso específico de um acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia, a simulação conduzida pelo Banco Mundial encontrou um efeito permanente de 0,58 ponto percentual sobre o crescimento potencial brasileiro no longo prazo. Os resultados não incorporam os efeitos provenientes de externalidades positivas para o funcionamento da economia⁷, **e não reproduzem os impactos do acordo anunciado no fim de junho, é importante mencionar.**

No que diz respeito às trocas comerciais entre o Mercosul e a União Europeia, pode-se dizer que haverá setores mais e menos beneficiados com o acordo, nos dois blocos. Para minimizar esses efeitos, está prevista a intenção de se criar um mecanismo de salvaguardas, de modo a proteger os setores afetados por aumentos inesperados de importações provenientes da assinatura do acordo.

Outro ponto importante previsto no acordo é a adoção, pelo Mercosul, de normas ambientais e laborais adotadas pela União Europeia. Para isso, ficará estipulado o princípio da precaução, que prevê a adoção de tarifas em caso de práticas danosas ao meio ambiente ou às condições dos trabalhadores nos processos produtivos.

Em suma, por se tratar de uma abertura negociada da economia, a IFI acredita que os efeitos do acordo entre Mercosul e União Europeia tendem a ser benéficos ao Brasil, com as perdas sendo minimizadas e diluídas ao longo do tempo devido aos ganhos do processo. O acordo tende a fazer avançar mais rapidamente uma agenda de reformas microeconômicas, criando condições de elevar o crescimento potencial do país nos próximos anos.

⁷ As premissas utilizadas no exercício podem ser encontradas na página 35 do documento.

2. CONJUNTURA FISCAL

2.1 Evolução recente dos indicadores fiscais

Dívida bruta mantém trajetória de alta. Em maio, a dívida bruta do governo geral (DBGG), medida como proporção do PIB, caiu frente ao mês anterior, mas mantém trajetória ascendente iniciada em 2014. O resultado primário do governo geral, medido como a diferença entre a receita líquida e a despesa total, piorou de -1,38% em abril para -1,44% em maio, na comparação em 12 meses. O resultado nominal, considerando essa mesma base de comparação, tem se mantido estável em torno de -7,0% do PIB desde dezembro de 2018. Por fim, tanto a receita líquida, quanto a despesa total do governo central, descontado o efeito da inflação, exibem retração no acumulado de cinco meses do ano.

2.2 Receitas do Governo Central

Receitas do governo central cresceram 0,6% entre janeiro e maio. No acumulado do ano até maio, as receitas totais do Governo Central, incluindo União, Banco Central e Regime Geral da Previdência Social (RGPS), somaram R\$ 652,5 bilhões, configurando aumento real de 0,6% ante 2018. As receitas administradas tiveram contração de 1,0% em termos reais, nessa mesma base de comparação, totalizando R\$ 410,5 bilhões. As receitas não administradas, por sua vez, cresceram 5,1% no período, perfazendo o montante de R\$ 80,1 bilhões. Por fim, as receitas do RGPS, de R\$ 161,9 bilhões, registraram acréscimo de 2,6% em 2019, em termos reais, no acumulado de cinco meses (Tabela 9).

TABELA 9. RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL – 2016 A 2019 – ACUMULADO DE JANEIRO A MAIO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	Jan-Mai/2016			Jan-Mai/2017			Jan-Mai/2018			Jan-Mai/2019		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Receita total	544,9	-6,1%	21,6%	559,5	-1,8%	21,1%	621,6	8,1%	22,6%	652,5	0,6%	22,6%
Receitas administradas	340,7	-7,0%	13,5%	354,1	-0,6%	13,3%	397,3	9,2%	14,4%	410,5	-1,0%	14,2%
Incentivos fiscais	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%
Receitas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	142,3	-6,5%	5,6%	145,0	-2,5%	5,5%	151,3	1,5%	5,5%	161,9	2,6%	5,6%
Receitas não administradas	61,9	0,3%	2,5%	60,5	-6,8%	2,3%	73,0	17,4%	2,7%	80,1	5,1%	2,8%
Transferências	88,6	-11,5%	3,5%	98,5	6,4%	3,7%	109,0	7,6%	4,0%	120,4	5,9%	4,2%
Receita líquida	456,3	-5,0%	18,1%	461,0	-3,4%	17,4%	512,6	8,2%	18,6%	532,1	-0,5%	18,4%
PIB (R\$ bi correntes)			2.522,2			2.654,3			2.751,1			2.889,2

Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração IFI.

Atividade econômica e PERT explicam comportamento de algumas receitas. Considerando o conjunto de receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB), as principais variações negativas no acumulado de janeiro a maio de 2019 ocorreram nos seguintes tributos:

- Queda de 12,0% no IPI (-R\$ 2,92 bilhões), em razão do comportamento do índice de produção física da indústria, que registrou queda de 2,7% no período, segundo o IBGE;
- Redução de 11,1% em Cofins (-R\$ 11,88 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 maio de 2018 e janeiro de 2019; e (iii) da redução da alíquota do PIS/COFINS sobre o óleo diesel; e
- Retração de 7,9% na arrecadação de PIS/Pasep (-R\$ 2,28 bilhões) em função dos efeitos da arrecadação extraordinária do PERT em janeiro de 2018.

IR sobe impulsionado por massa salarial e remessas ao exterior. Por outro lado, o Imposto sobre a Renda (IR) registrou aumento de 4,9%, em termos reais (+R\$ 8,79 bilhões), nos primeiros cinco meses do ano, em virtude de ganhos de arrecadação na massa de rendimentos do trabalho assalariado e de ganhos no imposto de renda retido na fonte com remessas ao exterior.

Reclassificação de estoques afeta outras receitas. Outras Receitas Administradas pela Receita Federal cresceram 105% (+R\$ 4,48 bilhões) no acumulado de janeiro a maio de 2019 ante o ano anterior em razão da reclassificação de estoques de parcelamentos especiais, ocorrida em maio de 2018. Esse estoque correspondeu a um montante de R\$ 7 bilhões e foi direcionado, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, principalmente a Cofins, imposto de renda e PIS/Pasep.

Exploração de recursos naturais e concessões impulsionam receitas não administradas. No que tange às receitas não administradas, dois eventos merecem destaque nos cinco primeiros meses de 2019:

- Aumento de 110% na arrecadação de Concessões e Permissões (+R\$ 1,73 bilhão), como resultado, principalmente, de pagamento de R\$ 1,5 bilhão referente à outorga de novo contrato de concessão de uma usina hidrelétrica no Estado de São Paulo; e
- Acréscimo de 24,3% em receitas de Exploração de Recursos Naturais (+R\$ 6,77 bilhões) em razão da depreciação da taxa de câmbio verificada entre os primeiros cinco meses de 2018 e igual período de 2019, assim como da atipicidade no recolhimento, em abril de 2019, de R\$ 1,5 bilhão a título da unificação do Parque das Baleias, na Bacia de Campos/RJ.

Receitas atípicas ganharam destaque na arrecadação total no período recente. Em períodos como o atual, em que a economia se recupera de uma grave crise e as receitas atípicas ganharam destaque na composição da arrecadação total, as elasticidades entre as receitas e a atividade econômica ficam menores, ou seja, a arrecadação pode ficar menos sensível às oscilações da economia.

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.

Nesta edição do Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF), a IFI apresenta um cálculo preliminar de “limpeza” das séries de arrecadação, com o objetivo de melhorar o entendimento sobre a evolução das receitas governamentais desde 2015. Foram excluídos valores de receitas não administradas provenientes de dividendos e participações, concessões e permissões, exploração de recursos naturais, e demais receitas. Os valores são apresentados na Tabela 10.

TABELA 10. RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL – 2016 A 2019 – ACUMULADO DE JANEIRO A MAIO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB) – SEM ATIPICIDADES

	Jan-Mai/2016			Jan-Mai/2017			Jan-Mai/2018			Jan-Mai/2019		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Receita total	533,8	-6,9%	21,2%	556,8	-0,2%	21,0%	615,6	7,5%	22,4%	644,2	0,3%	22,3%
Receitas administradas	340,7	-7,0%	13,5%	354,1	-0,6%	13,3%	397,3	9,2%	14,4%	410,5	-1,0%	14,2%
Incentivos fiscais	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%
Receitas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	142,3	-6,5%	5,6%	145,0	-2,5%	5,5%	151,3	1,5%	5,5%	161,9	2,6%	5,6%
Receitas não administradas	50,8	-6,8%	2,0%	57,8	8,8%	2,2%	67,0	12,8%	2,4%	71,8	2,6%	2,5%
Transferências	88,6	-11,5%	3,5%	98,5	6,4%	3,7%	109,0	7,6%	4,0%	120,4	5,9%	4,2%
Receita líquida	445,2	-5,9%	17,7%	458,3	-1,5%	17,3%	506,6	7,5%	18,4%	523,8	-0,9%	18,1%
PIB (R\$ bi correntes)			2.522,2			2.654,3			2.751,1			2.889,2

Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração IFI.

Receitas totais teriam sido R\$ 28,1 bilhões menores sem influência de algumas atipicidades. A diferença entre a Tabela 9 e a Tabela 10 reside na linha das receitas não administradas. No acumulado de janeiro a maio, os valores dessa rubrica caíram de R\$ 61,9 bilhões para R\$ 50,8 bilhões em 2016, R\$ 60,5 bilhões para R\$ 57,8 bilhões em 2017, R\$ 73,0

bilhões para R\$ 67,0 bilhões em 2018, e R\$ 80,1 bilhões para R\$ 71,8 bilhões em 2019. Considerando o período de janeiro a maio desses quatro anos, o montante de receitas atípicas desconsideradas soma R\$ 28,1 bilhões.

Dada a importância que as receitas atípicas ganharam no período recente, 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 estrutural⁸.

2.3 Despesas do Governo Central

Redução de despesas segue concentrada nas discricionárias. No acumulado de cinco meses de 2019, as despesas do Governo Central totalizaram R\$ 549,6 bilhões, uma retração de 0,9%, em termos reais, ante o ano anterior. Enquanto as despesas obrigatórias cresceram 0,3%, as despesas discricionárias registraram queda de 15,8%, nessa base de comparação, evidenciando a baixa qualidade do ajuste promovido sobre o gasto, sobretudo porque penaliza os investimentos públicos (Tabela 11).

TABELA 11. DESPESAS SELECIONADAS DO GOVERNO CENTRAL – 2016 A 2019 – ACUMULADO DE JANEIRO A MAIO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Despesa total	483,0	1,7%	19,2%	497,7	-1,4%	18,7%	531,3	3,9%	19,3%	549,6	-0,9%	19,0%
Benefícios previdenciários (RGPS)	192,1	5,2%	7,6%	215,0	7,2%	8,1%	227,8	3,1%	8,3%	241,9	1,7%	8,4%
Pessoal (ativos e inativos)	98,2	-2,8%	3,9%	114,7	11,8%	4,3%	119,1	1,1%	4,3%	125,2	0,7%	4,3%
Abono e seguro desemprego	25,6	30,1%	1,0%	24,6	-8,2%	0,9%	23,7	-6,0%	0,9%	24,5	-1,1%	0,8%
Benefícios de Prestação Continuada (BPC)	20,2	4,3%	0,8%	22,2	5,4%	0,8%	23,3	1,9%	0,8%	24,8	1,9%	0,9%
Obrigatórias	433,3	2,2%	17,2%	461,8	2,0%	17,4%	491,3	3,5%	17,9%	514,5	0,3%	17,8%
Discricionárias	49,7	-2,1%	2,0%	35,9	-30,9%	1,4%	40,0	8,3%	1,5%	35,2	-15,8%	1,2%
PIB (R\$ bi correntes)			2.522,2			2.654,3			2.751,1			2.889,2

Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração IFI.

Despesas do RGPS exibem menor ritmo de expansão. Ainda considerando as despesas realizadas no acumulado de janeiro a maio, chama a atenção a desaceleração observada nas despesas com benefícios previdenciários no âmbito do RGPS (trabalhadores do setor privado). Em 2019, essa despesa teve alta de 1,7%, em termos reais, ante o ano passado. Nos últimos anos, o ritmo de crescimento dessa rubrica estava sempre acima de 3,0%.

Lei de combate a fraudes foi responsável pelo comportamento recente das despesas do RGPS. Conforme explorado na edição de junho deste Relatório, em 2019, tem ocorrido menor expansão no número de benefícios emitidos no âmbito do RGPS em razão da Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, oriunda da Medida Provisória nº 871, de 2019. O principal objetivo da norma jurídica é o de combater fraudes e irregularidades na concessão de benefícios, além de reduzir a judicialização.

Gastos com pessoal seguem crescendo acima da despesa total. Outra importante constatação feita a partir da Tabela 11 diz respeito ao gasto com pessoal, incluindo ativos e inativos. Nos primeiros cinco meses de 2019, essa despesa cresceu 0,7% em termos reais. As taxas de variação observadas em 2017 e 2018, nessa mesma base de comparação, foram de, respectivamente, 11,8% e 1,1%, como resultado de reajustes acordados entre a União e o funcionalismo público. Apesar do menor crescimento, essa despesa segue crescendo em velocidade superior ao da despesa total da União.

Saúde e educação concentram as reduções nas despesas discricionárias. Ainda em relação às informações apresentadas na Tabela 11, o montante de despesas discricionárias de R\$ 35,2 bilhões no acumulado de janeiro a maio, configura retração de 15,8%, em termos reais, frente a 2018. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, em praticamente todas as funções do governo houve redução real nas despesas discricionárias no período. As maiores reduções foram

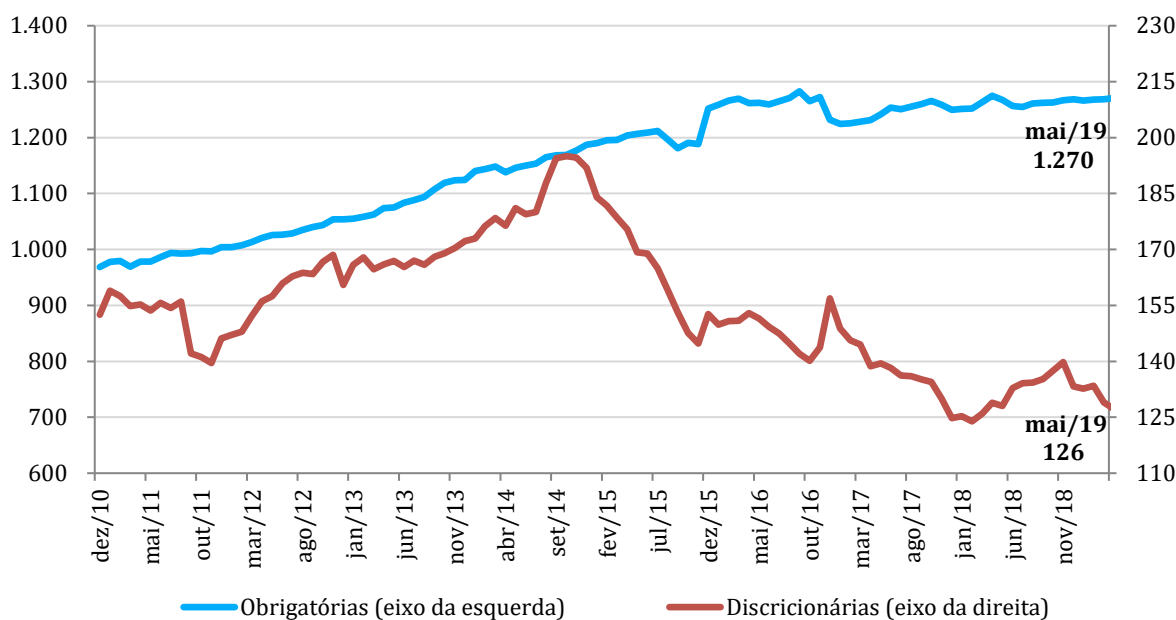
⁸ Para maiores informações, consultar <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal/atuacao-spe/resultado-fiscal-estrutural>.

promovidas em despesas discricionárias de saúde, da ordem de R\$ 3,3 bilhões (-30,2%) e de educação, de R\$ 1,5 bilhão (-16,4%).

O Gráfico 5 mostra a evolução no acumulado de 12 meses, desde 2011, das despesas obrigatórias e discricionárias, a preços de maio 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.

Arcabouço fiscal do país incentiva ajuste por meio de reduções em despesas discricionárias. 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 mínimo do orçamento a serem aplicados em determinadas áreas; indexadores definidos em lei, os quais determinam a correção de algumas rubricas da despesa; entre outros.

GRÁFICO 5. DESPESAS DISCRICIONÁRIAS E OBRIGATÓRIAS FEDERAIS ACUMULADAS EM 12 MESES (R\$ BILHÕES – A PREÇOS DE MAI/19)



*Ajuste em Set/2010 para neutralizar o efeito das despesas de capitalização da Petrobras ocorridas naquele período.

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Dois últimos ciclos eleitorais influenciaram trajetória das discricionárias. Apesar da trajetória declinante das despesas discricionárias, em termos reais, houve incremento nessa variável em 2018. O mesmo padrão pode ser observado em 2014, sugerindo um padrão que pode ser atribuído aos ciclos eleitorais. Especificamente em 2018, apesar da deterioração do quadro fiscal da economia, houve algum espaço no orçamento para o aumento das despesas discricionárias em função do crescimento de receitas atípicas, integrantes do grupo de receitas não administradas na Tabela 10.

Estratégia de redução de despesas discricionárias está próxima de um limite. A IFI reforça a percepção de que essa estratégia do Poder Executivo em promover o ajuste sobre os gastos discricionários está próxima a um 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

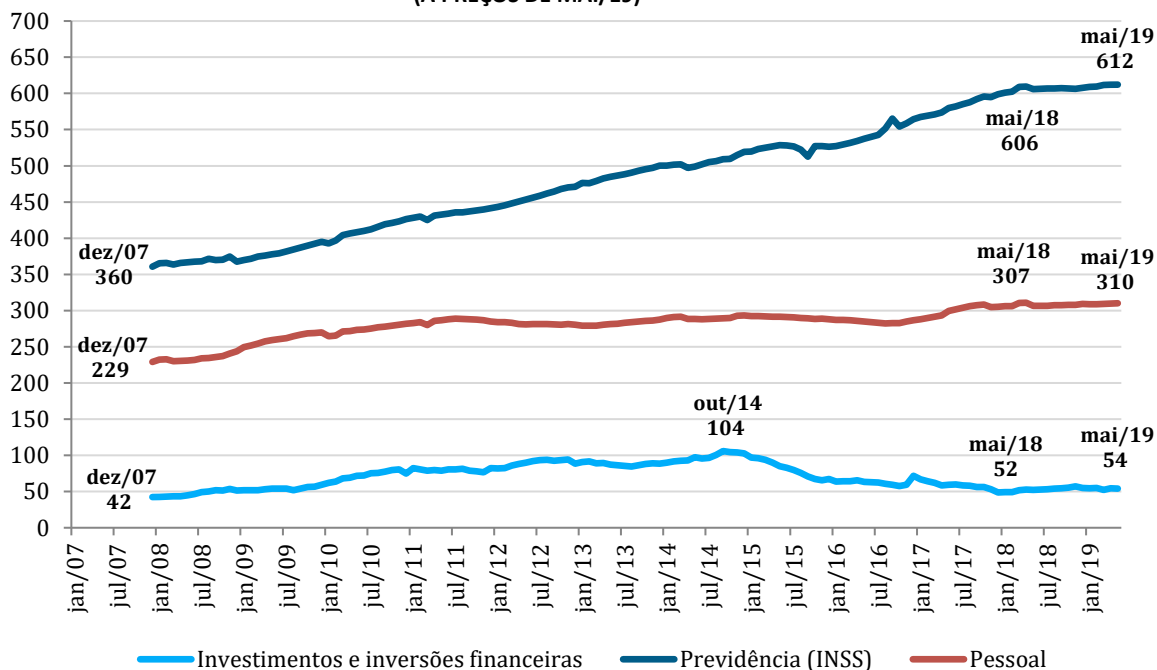
edição de maio de 2019 do RAF, as informações referentes à Margem Fiscal foram atualizadas. Para 2019, a Margem calculada é de R\$ 110 bilhões, enquanto o nível mínimo para o funcionamento da máquina pública seria de R\$ 75 bilhões.

Redução de despesas discricionárias O Gráfico 6 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 as séries a preços de maio de 2019, os dados mostram que os investimentos públicos foram reduzidos à metade entre outubro de 2014 e maio passado.

Despesas previdenciárias crescem bem acima do restante das despesas. O gráfico mostra também o quanto as despesas previdenciárias cresceram bem acima dos investimentos e inversões financeiras em um horizonte de 12 anos, indicando 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.

Despesa total cresce abaixo da receita líquida em 2019. A Tabela 12 contém informações comparativas das taxas de variação da receita líquida e da despesa total do Governo Central entre os meses de janeiro e maio de 2010 em diante. Entre janeiro e maio de 2019, enquanto a receita líquida recuou 0,5% frente ao ano passado, a despesa total caiu 0,9%, 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 6. DESPESAS PRIMÁRIAS SELECIONADAS ACUMULADAS EM 12 MESES
(A PREÇOS DE MAI/19)**



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração:

TABELA 12. DESPESAS TOTAIS PRIMÁRIAS (VAR.% REAL JAN-MAI X JAN-MAI) – 2010 A 2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receita líquida	14,0%	8,8%	5,9%	0,5%	1,6%	-3,4%	-5,0%	-3,4%	8,2%	-0,5%
Despesa total	13,5%	2,5%	7,4%	5,7%	6,1%	-0,7%	1,7%	-1,4%	3,9%	-0,9%

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Solução do quadro fiscal passa por discutir os gastos obrigatórios. 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 adequem a trajetória das despesas previdenciárias e de folha faz com que estas rubricas ganhem importância relativa cada vez maior na despesa pública total.

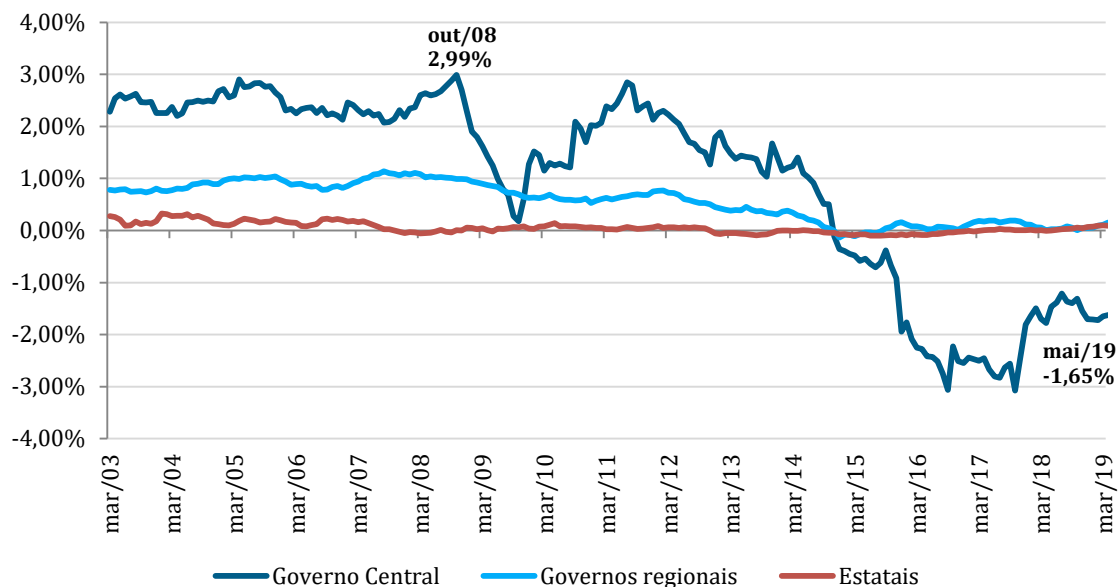
Revisão das despesas obrigatórias é necessária para manter políticas públicas. A IFI vem chamando a atenção para a impossibilidade de se realizar o ajuste na despesa somente nos itens discricionários, sob risco de, a partir de certo momento, ocorrer uma paralisação da máquina pública. A manutenção da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

2.4 Resultado primário do Governo Central e do Setor Público Consolidado

Resultado primário do setor público foi negativo em R\$ 13 bilhões (-2,24% do PIB) em maio. 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 negativo em R\$ 13,00 bilhões (equivalentes a -2,24% do PIB) em maio. A análise da composição desse resultado revela que o Governo Central foi responsável por um déficit primário de R\$ 13,19 bilhões (-2,28% do PIB), enquanto os governos regionais e as empresas estatais, por superávit de R\$ 1,24 bilhão (0,21% do PIB) e déficit de R\$ 1,05 bilhão (-0,18% do PIB), respectivamente.

Em 12 meses, déficit primário do setor público foi de R\$ 100,36 bilhões (-1,44% do PIB) em maio. Nos 12 meses encerrados em maio, o resultado primário do setor público consolidado foi negativo em R\$ 100,36 bilhões, equivalente a 1,44% do PIB (Gráfico 7). O Governo Central respondeu por um déficit de R\$ 114,86 bilhões no período (-1,65% do PIB), os governos regionais, por superávit de R\$ 9,76 bilhões (0,14% do PIB), e as empresas estatais, por superávit de R\$ 4,74 bilhões (0,07% do PIB).

GRÁFICO 7. RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO ACUMULADO EM 12 MESES - % DO PIB



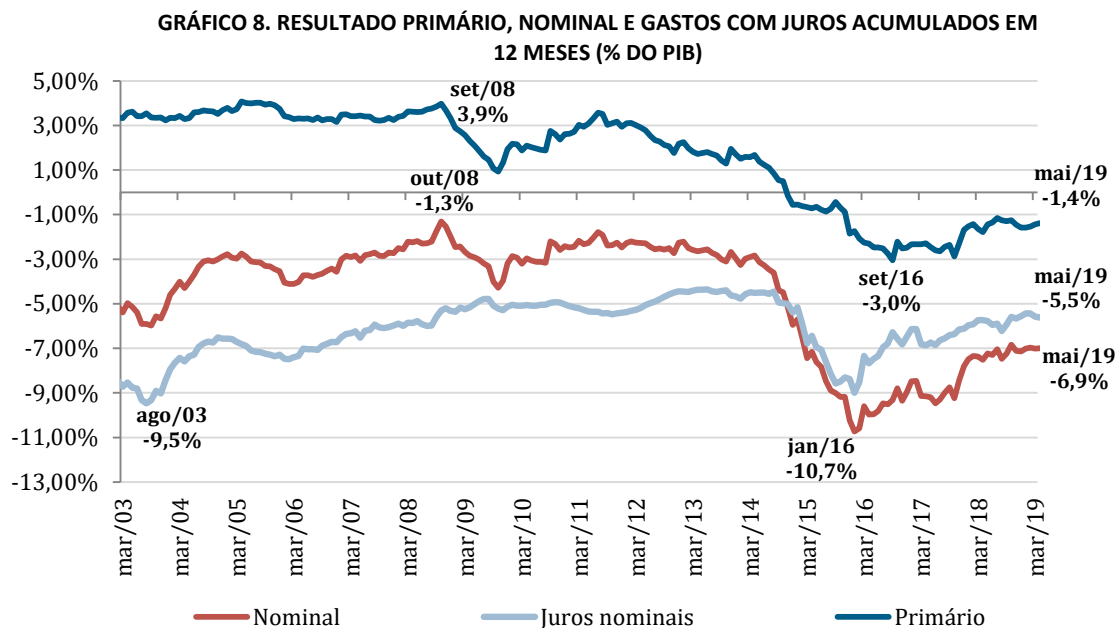
Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Tamanho e evolução do déficit primário evidenciam dificuldades em voltar a gerar superávits. 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 (indicador a ser explorado adiante neste texto). A diferença de 4,64 pontos percentuais, correspondentes à diferença do superávit de 2,99% do PIB, registrado em outubro de 2008, e o déficit de 1,65% do PIB apurado em maio de 2019, levará tempo para ser revertida.

No curto prazo, melhora do quadro fiscal passa pela recuperação das receitas. Por essa razão, e considerando 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, consequentemente, pela recuperação da capacidade do Poder Executivo em gerar receitas.

Déficit nominal foi de R\$ 484,73 bilhões (-6,96% do PIB) nos 12 meses encerrados em maio. O Gráfico 8 apresenta a trajetória em 12 meses dos resultados primário, nominal e do pagamento de juros pelo setor público consolidado. Em maio, o déficit nominal, que considera o déficit primário mais o pagamento de juros da dívida pública, somou R\$ 484,73 bilhões (-6,96% do PIB) nessa comparação. O pagamento de juros correspondeu a R\$ 384,37 bilhões (-5,52% do PIB), enquanto o primário, como já mencionado, configurou déficit de R\$ 100,36 bilhões (-1,44% do PIB).

Dinâmica do déficit nominal do setor público ficou um pouco melhor com 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 maio 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.

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

Dívida bruta do governo geral cresceu muito a partir de 2014. De acordo com o Banco Central, os indicadores de endividamento do país continuaram a aumentar em maio, mantendo tendência iniciada em 2014. A evolução do endividamento público desde então é preocupante e reflete a gravidade do quadro fiscal dos entes federados. De dezembro de 2013 a maio de 2019, a dívida bruta do governo geral (DBGG) saltou de 51,5% do PIB para 78,7% do PIB, um acréscimo de 27,2 pontos percentuais (Gráfico 9).

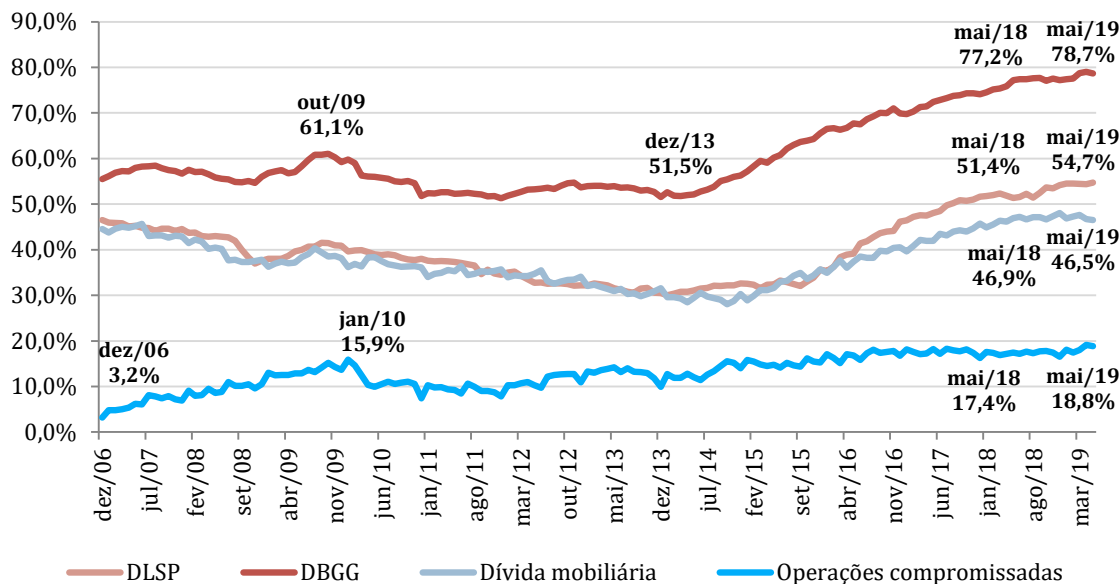
Aumento do endividamento reflete deterioração dos fundamentos macroeconômicos. A escalada do endividamento indica piora nos fundamentos macroeconômicos, dificultando a coordenação das políticas monetária e fiscal. Em outras palavras, caso o governo consiga, ao menos, estabilizar a relação dívida/PIB, 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 empresas e consumidores.

Operações compromissadas registram aumento desde 2006. Um segundo ponto a destacar nos indicadores de endividamento diz respeito às operações compromissadas. De dezembro de 2006 a maio de 2019, o aumento registrado nessas operações, como proporção do PIB, foi de 15,6 pontos percentuais (de 3,2% do PIB, em dez/06, para 18,8% do PIB em mai/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.

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 –

GRÁFICO 9. INDICADORES DE DÍVIDA PÚBLICA E PRINCIPAIS COMPONENTES (% DO PIB)

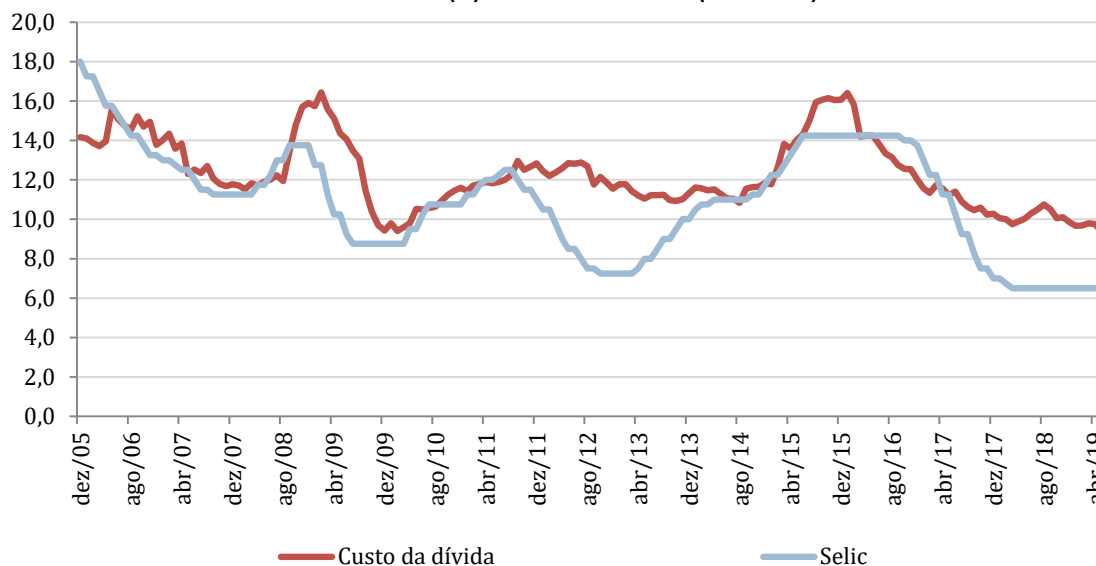


Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Custo médio mensal da dívida pública caiu de 10,04% em maio de 2018 para 9,44% em maio de 2019. De acordo com o Banco Central, a dívida mobiliária – títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional – passou de R\$ 3.120 bilhões (46,9% do PIB) em maio de 2018 para R\$ 3.240 bilhões (46,5% do PIB) em maio 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 10,04% ao ano a 9,44% ao ano entre maio de 2018 e maio deste ano (Gráfico 10).

<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 10. 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 fazem cair o custo médio mensal da dívida. Ainda de acordo com o Gráfico 10, o custo médio da dívida pública federal apresenta elevada correlação com a taxa básica de juros da economia. Não à toa, 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 da participação de títulos pós-fixados na dívida reflete percepção de risco dos agentes. 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 maio de 2018 e maio de 2019, essa participação passou de 32,0% para 37,9%.

2.6 Nova Lei de Finanças Públicas

Em 25 de abril último, foi apresentado na Câmara dos Deputados requerimento para constituição de Comissão Especial para apreciar o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 295, de 2016, que estabelece um novo marco legal para as finanças públicas no Brasil¹⁰. No Senado, a matéria tramitou como Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 229, de 2009, de autoria do Senador Tasso Jereissati. É parte da missão da IFI, conforme a Resolução nº 42, de 2016, acompanhar ações dos três Poderes que tenham efeito fiscal relevante. É o caso da Nova Lei de Finanças Públicas, que poderá trazer benefícios importantes à gestão orçamentária e fiscal no país.

O PLP 295/2016 reforça a responsabilidade na gestão das finanças públicas, compreendendo os processos de planejamento e orçamento, além da gestão financeira, contábil e patrimonial da administração pública. Para isso, o

¹⁰ Para maiores informações, acessar a página da tramitação da matéria na Câmara: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088990>.

projeto estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial.

O PLP em questão propõe regime responsável de elaboração e apreciação do orçamento público, promovendo mudanças relevantes, desde a abrangência das três leis – plano, diretrizes e orçamento – que integram o ciclo de gestão financeira do país, até o processo de votação e definição pelo Poder Legislativo.

A iniciativa se destaca por atualizar as normas gerais de Direito Financeiro aplicadas às finanças públicas, exigidas pela Constituição Federal, porém ainda não implementadas. A Administração Pública utiliza, até hoje, a Lei nº 4.320, de 1964. Apesar da qualidade, essa norma legal não contempla as inovações recentes trazidas pela literatura sobre orçamento público. A discussão sobre a revisão do arcabouço e de como poderia ser melhorada a gestão fiscal e orçamentária no Brasil é, portanto, pertinente e necessária. A Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/2000) avançou no quesito regras fiscais, mas o marco geral para a organização das contas do Estado ainda precisa ser revisto.

O primeiro ponto positivo do projeto diz respeito à preocupação em reduzir o nível de detalhamento dos dispositivos, de forma a preservar alguma flexibilidade aos entes da federação, bem como eliminar matéria de menor amplitude, que possa ser tratada por lei ordinária ou pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dos entes subnacionais.

Uma segunda inovação importante do projeto diz respeito às regras de gestão de investimentos públicos. Em particular, a exigência de que a lista de projetos plurianuais conste de anexo da LDO e que sua compatibilidade financeira demonstrada em anexo seja pré-requisito para a inclusão de dotação para novos projetos na Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma forma criativa e factível de tentar fazer valer as disposições do art. 45 da LRF, que até o momento têm sido ignoradas tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Legislativo.

Uma terceira contribuição diz respeito às modificações do planejamento do orçamento, passo importante para planejar também políticas de desenvolvimento econômico, capacidade que o Estado brasileiro deixou de lado, nas últimas décadas, em parte, pela necessidade de resolver outras questões centrais, como a hiperinflação, nos anos 1990. O Plano Plurianual (PPA) recebe modificações consideráveis: seu conteúdo é simplificado, mantendo-se uma estrutura geral por programas e indicadores, devendo ser acompanhado de uma projeção da estratégia macroeconômica e fiscal para toda a sua duração.

Atualmente, o PPA não tem servido como instrumento de planejamento de médio prazo, continuando a existir uma situação de distanciamento entre orçamento e realidade. É estabelecida a obrigatoriedade de elaboração de projeções não apenas de médio prazo (quatro anos, o período abarcado pelo PPA), como também projeções de longo prazo (horizonte de 10 anos). Para isso, é fundamental a ideia de planejar, projetar cenários fidedignos e ter a visão técnica fundamentando o processo fiscal e orçamentário. Aqui, cabe ressaltar a contribuição que a Instituição Fiscal Independente já está dando nessa matéria. A IFI mantém cenários atualizados, em seu site, o chamado “*baseline*”, que se desdobra em projeções desagregadas para as despesas. Trata-se de informação muito relevante para planejar o espaço fiscal para a realização de políticas públicas essenciais.

Cabe registrar que a ideia de investimentos plurianuais é positiva, mas parece basear-se ainda na lógica atual do PPA. Possível aperfeiçoamento seria introduzir uma discussão sobre a viabilidade de se transformar o PPA em um conjunto de investimentos prioritários, definidos pelos entes subnacionais e pela União. Isto porque é inócuo introduzir no PPA metas ambiciosas e até detalhadas, visto que dificilmente seriam efetivamente restritivas.

Outro aperfeiçoamento interessante no que diz respeito ao PPA seria capacitar a União para fixar as metas fiscais de médio e longo prazo, a partir das quais seriam elaborados os cenários fiscais e, então, fixados os objetivos relacionados a gastos públicos e investimentos. Dessa forma, eventuais desvios de curto prazo com respeito às metas seriam mais bem aceitos pelos agentes, sobretudo em momentos de baixa do ciclo econômico. Aqui, não se trata de proposta da IFI, mas de uma discussão crescente no resto do mundo e que agora chega ao Brasil.

Uma quarta inovação interessante do PLP 295 diz respeito à ideia de introduzir no processo orçamentário o conceito de “*spending reviews*” ou revisão periódica de despesas. Trata-se de instituir procedimentos que orientem a pré-avaliação

de conjuntos de despesas do orçamento, promovendo uma análise de custo e benefício das políticas públicas, com o objetivo de melhorar a eficácia e a eficiência no uso dos recursos públicos, sempre buscando a maximização do bem-estar social. É uma evolução em relação à antiga ideia do “orçamento base zero”, muito mais palatável e exequível em países que, como o Brasil, guardam um grau de elevada rigidez orçamentária.

O projeto contempla também a adoção, pelo setor público, de normas de contabilidade alinhadas às práticas internacionais. O PLP, no entanto, poderia ir além e criar instrumentos de harmonização das regras fiscais vigentes no Brasil. Atualmente, coexistem (i) meta de resultado primário, embora a regra não explicita o objetivo da estabilização da dívida pública; (ii) teto de gastos; (iii) limite para a dívida, conforme previsto no art. 52 da Constituição Federal; (iv) além de outros dispositivos definidos na LRF.

A discussão do PLP 295/2016 seria uma oportunidade importante para proceder a compatibilização dessas regras fiscais, de modo a produzir uma dinâmica fiscal adequada nos entes da federação.

O projeto poderia também aperfeiçoar o processo orçamentário no aspecto de projeção de receitas. Em particular, no art. 18, seria importante introduzir a possibilidade de elaboração independente e tecnicamente fundamentada das estimativas de receitas, ainda que, na presença do teto de gastos, o problema de estimar receitas com base em erros e omissões fique minimizado, dado que, em algum momento, o teto passará a ser uma limitação efetiva.

Outras questões importantes que o PLP 295/2016 poderia contemplar são:

- Promover a segregação do refinanciamento da dívida e das despesas, em razão das particularidades envolvidas (poderia ser introduzida no art. 23 da proposta);
- Discutir o papel da Instituição Fiscal Independente, órgão novo no arcabouço de finanças públicas no Brasil, inspirado no *Congressional Budget Office* (CBO), dos Estados Unidos, e no *Office for Budget Responsibility* (OBR), do Reino Unido, além de outras instituições com atuação similar mundo afora¹¹;
- Aperfeiçoar o tratamento e a consolidação dos dados fiscais dos entes federados. Apesar de a Secretaria do Tesouro Nacional ter avançado muito nesse processo com a chamada Matriz de Saldos Contábeis, existem ainda inconsistências e problemas nos dados fornecidos por estados e municípios, que careceriam de critérios adicionais de harmonização;
- Melhor análise sobre a factibilidade do sistema de custos da administração pública, com vistas ao aumento da eficácia e da eficiência no uso dos recursos públicos; e
- Possibilidade de aperfeiçoamento do arcabouço de avaliação de políticas públicas, com a possível participação do Poder Legislativo no processo. Apesar de o caput do art. 76 do PLP 295/2016 reservar ao Executivo a prerrogativa de avaliar as políticas públicas, seria interessante a participação do Legislativo nessa avaliação, por exemplo, na elaboração de cenários por meio da Instituição Fiscal Independente. Tal tarefa, denominada “*costing*” das políticas públicas e programas orçamentários, é realizada pelo CBO nos Estados Unidos.

¹¹ Para maiores informações, consultar o seguinte artigo do FMI: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2018/wp1868.ashx>.

3. ORÇAMENTO DE 2019

A seção do RAF sobre orçamento analisa, a cada dois meses, a evolução das projeções fiscais no ano, seus fatores condicionantes, as consequências sobre receitas e despesas e, principalmente, a repercussão sobre o cumprimento das regras fiscais aplicáveis à União. A análise, sempre que possível, coteja os números oficiais com as projeções elaboradas pela IFI. Esse acompanhamento é feito geralmente nos relatórios dos meses pares e explora as projeções oficiais divulgadas no mês subsequente ao que encerra cada bimestre. Nos meses ímpares, temos a oportunidade de explorar outros assuntos dentro da temática orçamentária, caso do presente Relatório.

Neste RAF, discutiremos o teto de gastos nos demais Poderes e órgãos autônomos da União (Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública).

3.1 O teto de gastos nos demais Poderes

A regra

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, instituiu um teto de gastos para a União pelo período de vinte anos.

Nesse período, serão estabelecidos, para cada ano, limites individualizados para as despesas primárias:

- a) do Poder Executivo;
- b) do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), da Justiça do Trabalho (JT), da Justiça Federal (JF), da Justiça Militar da União (JM), da Justiça Eleitoral (JE) e da Justiça do Distrito Federal e Territórios (JDF), no âmbito do Judiciário;
- c) do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União (TCU), no âmbito do Legislativo;
- d) do Ministério Público da União (MPU) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); e
- e) da Defensoria Pública da União (DPU).

Em 2017, os limites, ou tetos de gastos, equivaleram à despesa primária paga em 2016 corrigida em 7,2%. De 2018 em diante, os limites equivalem ao valor do limite do ano anterior corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA apurado no período de doze meses encerrado em junho do ano anterior ao que se refere a lei orçamentária. Para 2020, por exemplo, o teto de gastos, para cada um dos órgãos listados no parágrafo anterior, será o teto de 2019 corrigido pelo IPCA acumulado em doze meses até junho de 2019.

No dia 10 de julho, o IBGE divulgou que o IPCA de junho ficou em 0,01%, levando o índice em doze meses para 3,37%. Esse é o percentual que será aplicado sobre o teto de 2019 para se chegar ao limite do ano que vem. Na soma de todos os limites individualizados, o teto passará de R\$ 1.407,1 bilhões para R\$ 1.454,5 bilhões, um incremento de R\$ 47,4 bilhões. Com o IPCA em patamar baixo – a meta atual de inflação é de 4,25% –, o aumento do teto para 2020, em termos absolutos, é inferior ao que ocorreu de 2018 para 2019, quando o teto cresceu R\$ 59,2 bilhões (o IPCA até junho de 2018 havia sido de 4,4%). A depender do comportamento da despesa neste ano e, em particular, da evolução das despesas obrigatórias, sobretudo pessoal e previdência, o tímido avanço do teto em 2020 poderá significar um desafio adicional à gestão fiscal da União.

Os tetos individuais devem ser respeitados em todas as etapas do processo orçamentário. Os Poderes e órgãos autônomos devem elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites para as despesas primárias. Na fase seguinte – tramitação e aprovação da proposta pelo Congresso –, as despesas primárias autorizadas na lei orçamentária também devem se sujeitar aos limites constitucionais. E, durante a execução, é vedada a abertura de créditos suplementares (para reforçar uma dotação orçamentária existente) ou especiais (para adicionar nova dotação ao Orçamento) que ampliem o montante total autorizado de despesa primária sujeita ao teto.

A EC nº 95/2016 também estabeleceu as despesas que não se incluem no teto, como, por exemplo, as transferências constitucionais relacionadas ao FPM e ao FPE (Fundo de Participação dos Municípios e dos Estados, respectivamente) e

a despesa com a complementação da União do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

No âmbito dos demais Poderes e órgãos autônomos, as exceções ao teto são basicamente os créditos extraordinários e as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições. Em anos pares, por exemplo, as despesas com pleitos eleitorais são significativas em comparação com o orçamento da Justiça Eleitoral. Em 2018, foram de R\$ 817 milhões, 11% do gasto total da Justiça Eleitoral.

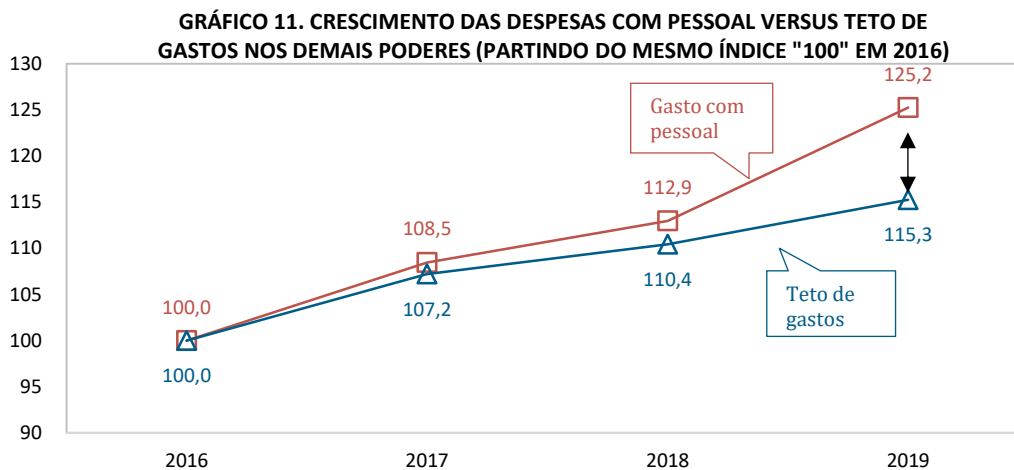
A regra permite a compensação dos limites entre os Poderes. Nos três primeiros anos do teto, o Executivo pode compensar, com redução equivalente na sua despesa primária, o excesso de despesas primárias em relação aos limites dos demais Poderes e órgãos autônomos. A compensação não excederá a 0,25% do limite do Poder Executivo. Em 2019, o teto do Executivo é de R\$ 1.346,6 bilhões e a margem de compensação é de R\$ 3,4 bilhões. O orçamento aprovado para este ano prevê que essa margem será quase toda utilizada. Discutiremos isso mais adiante, mas nossa estimativa é de que a compensação, ao fim do exercício, será menor, em torno de R\$ 1,7 bilhão.

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) pode permitir a compensação entre limites individualizados de órgãos de um mesmo Poder. Neste caso, deve ser respeitado o somatório dos tetos de cada órgão dentro do respectivo Poder. A LDO 2019, por exemplo, autorizou a compensação no âmbito do Ministério Público (MPU e CNMP) e do Legislativo (Câmara, Senado e TCU), a qual deve ser formalizada mediante ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos, com vigência adstrita ao exercício de 2019. O Projeto de LDO para 2020, por sua vez, traz autorização genérica para todos os Poderes.

Por que foi prevista a compensação pelo Poder Executivo?

A compensação de excesso de despesas dos demais Poderes pelo Executivo se deve a reajustes salariais concedidos antes da criação do teto de gastos. A permissão de compensação não constava da proposta original e foi incluída durante a tramitação da PEC do teto no Congresso Nacional.

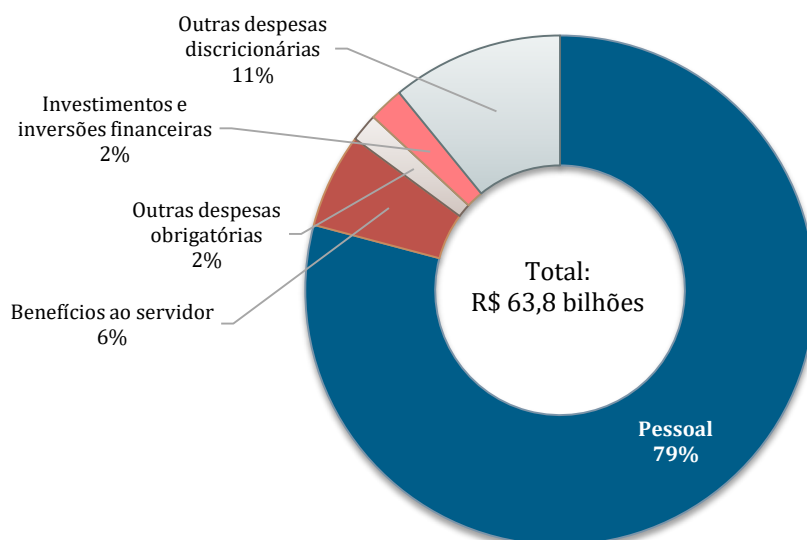
Os reajustes salariais concedidos em 2016 foram parcelados até 2019 e tenderiam a provocar aumento no gasto total com pessoal acima da inflação durante o período. De fato, em 2017 e 2018, o avanço acumulado das despesas com pessoal nos demais Poderes foi 2,5 p.p. acima do crescimento do teto de gastos (Gráfico 11). Usando o comportamento do gasto com pessoal no primeiro semestre de 2019 como base para prever o gasto no restante do exercício, o avanço das despesas com pessoal deverá chegar a 25,2% nos primeiros três anos de vigência do teto, ao passo que o teto terá crescido 15,3% no mesmo período. Vale lembrar que os reajustes salariais não são o único fator a pressionar os gastos com pessoal. Parte do incremento anual na despesa se deve à promoção de servidores dentro das carreiras.



Fonte: Siga Brasil (2019: valor estimado com base no desempenho da despesa no 1º semestre de 2019 em relação a 2018).

A questão dos reajustes é especialmente delicada sob a vigência do teto de gastos porque a despesa com pessoal ocupa quase 80% do gasto primário nos demais Poderes (Gráfico 12). Dessa forma, a compensação preveniu que o crescimento das despesas com salários gerasse cortes desproporcionais na parcela restante do gasto. No caso dos órgãos dos demais Poderes, parte do gasto restante é obrigatória e de difícil compressão no curto prazo, como é o caso dos benefícios pagos a servidores (assistência médica, auxílio-alimentação, auxílio-creche etc.). Quando somados, salários e benefícios a servidores ocupam cerca de 85% da despesa primária dos órgãos fora do Executivo.

GRÁFICO 12. GASTO PRIMÁRIO DOS DEMAIS PODERES - LOA 2019



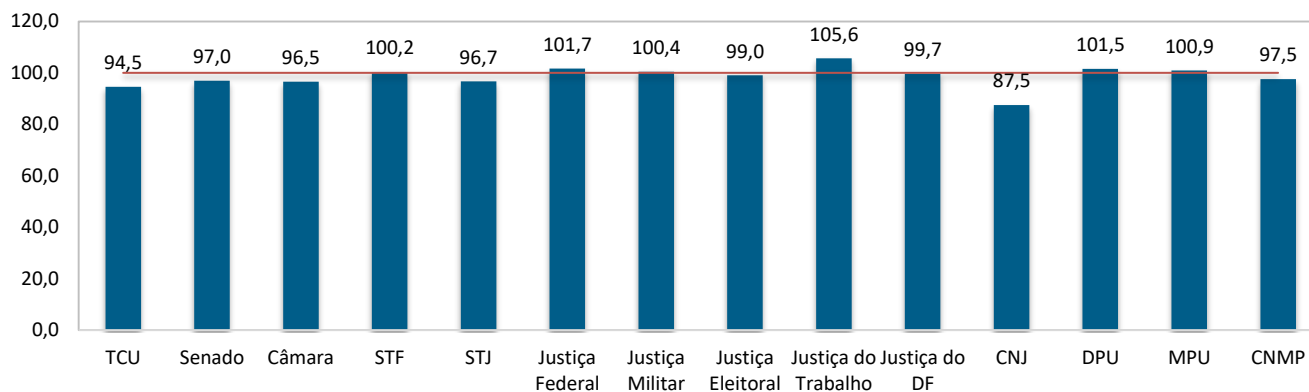
Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

A compensação é limitada não apenas em tamanho (0,25% do limite do Executivo), mas também em duração (até 2019). A partir de 2020, todos os órgãos deverão ajustar seus orçamentos aos seus respectivos tetos de gastos. Não sem razão, as leis de diretrizes orçamentárias têm estabelecido que os órgãos com excesso de despesas primárias devem adotar medidas com vistas ao retorno aos seus limites individualizados até o fim do prazo de compensação (vide, por exemplo, o art. 27, § 5º, da LDO 2019).

Qual a situação ao fim 2018?

Em 2018, seis órgãos terminaram o ano com gasto primário acima do teto (Gráfico 13). O maior excesso foi da Justiça do Trabalho, órgão com maior orçamento fora do Poder Executivo. Em 2018, as despesas da Justiça do Trabalho equivaleram a 105,6% do teto, um excesso de R\$ 985 milhões. Na outra ponta, a situação mais confortável foi do CNJ, com despesa primária no patamar de 87,5% do limite do órgão.

GRÁFICO 13. GASTO PRIMÁRIO EM 2018 EM PERCENTUAL DO TETO



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

A necessidade de se adequar ao teto de gastos tem imposto um forte ajuste nas despesas discricionárias. No primeiro semestre de 2019, em comparação com igual período de 2018, o recuo nessa parcela do gasto foi de 18,8%. Ainda assim, a despesa total mostra crescimento de 6,3%, em função da pressão da elevação do gasto com pessoal sobre o orçamento dos órgãos. É interessante notar, a título de comparação, que, no Executivo, os cortes em gastos discricionários ainda não decorrem do teto de gastos, mas da necessidade de cumprir a meta de resultado primário.

Como os órgãos devem encerrar 2019?

É razoável esperar que o comportamento da despesa no primeiro semestre seja uma boa aproximação do comportamento na segunda metade do exercício. Assim, simulamos a despesa de 2019 a partir dos dados realizados de janeiro a junho. A Tabela 13 traz a análise completa aberta por Poder e órgão.

No fim de 2019, o Executivo deverá compensar cerca de R\$ 1,7 bilhão de excesso de despesas primárias dos demais Poderes. Esse valor é metade da previsão inicial do orçamento e da compensação máxima permitida para o exercício. No agregado, o excesso equivale a cerca de 3% do gasto primário dos órgãos e, em tese, poderia ser absorvido pelo crescimento do teto em 2020. O reajuste de 3,37% (IPCA de doze meses até junho) nos limites de gastos permitirá um crescimento de R\$ 2,0 bilhões na despesa primária dos demais Poderes.

A análise agregada, contudo, não revela casos particulares mais preocupantes. Ao todo, dez órgãos devem terminar 2019 acima dos seus limites para o ano (veja a coluna J da Tabela 13). As únicas exceções devem ser: TCU, Câmara, STJ e DPU.

TABELA 13. GASTO PRIMÁRIO NOS DEMAIS PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS (R\$ MILHÕES)

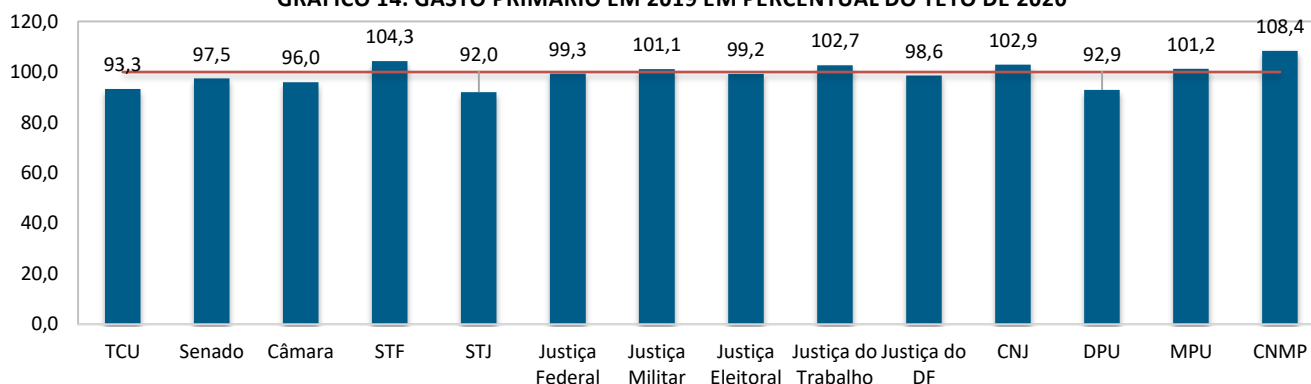
Poder / Órgão	2018			2019						2020			
	Realizado			Variação % Jan-Jun (2019/2018)		Projeção para o ano			Teto	Excesso (+) ou Folga (-)	Teto	Excesso (+) ou Folga (-)	Ajuste (% das disc.)
	Total	Disc.	Disc. (% Total)	Total	Disc.	Total	Disc.	Disc. (% Total)					
	A	B	C	D	E	$F = A \times (1+D)$	$G = B \times (1+E)$	$H = G / F$	I	$J = F - I$	K	$L = F - K$	$M = L / G$ (se $L > 0$)
Legislativo	11.150	1.156	10,4%	7,3%	2,2%	11.970	1.181	9,9%	12.160	-190	12.569	-600	-
TCU	5.289	613	11,6%	6,5%	4,3%	5.633	640	11,4%	5.841	-208	6.037	-405	-
Senado	3.993	365	9,1%	8,5%	-0,7%	4.332	363	8,4%	4.299	33	4.444	-112	-
Câmara	1.868	178	9,5%	7,3%	-0,1%	2.004	178	8,9%	2.020	-16	2.088	-84	-
Judiciário	40.789	5.497	13,5%	5,8%	-22,8%	43.154	4.245	9,8%	41.517	1.636	42.915	239	5,6%
STF	598	166	27,7%	12,3%	21,2%	672	201	29,9%	623	49	644	28	13,8%
STJ	1.357	220	16,2%	2,7%	-3,1%	1.394	213	15,3%	1.466	-72	1.515	-121	-
Justiça Federal	10.446	1.450	13,9%	5,4%	-21,2%	11.007	1.143	10,4%	10.723	285	11.084	-76	-
Justiça Militar	507	72	14,2%	8,7%	-6,1%	551	67	12,2%	527	24	545	6	9,3%
Justiça Eleitoral	6.770	1.086	16,0%	8,2%	-4,3%	7.322	1.039	14,2%	7.138	184	7.378	-56	-
Justiça do Trabalho	18.480	2.152	11,6%	4,9%	-39,5%	19.382	1.301	6,7%	18.263	1.119	18.878	504	38,7%
Justiça do DF	2.470	261	10,6%	6,8%	-16,7%	2.637	218	8,3%	2.587	50	2.674	-37	-
CNJ	160	90	56,2%	26,9%	39,7%	203	125	61,9%	191	12	197	6	4,5%
DPU*	515	241	46,7%	-1,2%	-12,3%	509	211	41,5%	530	-21	548	-39	-
Ministério Público	6.055	1.068	17,6%	8,4%	-22,0%	6.566	833	12,7%	6.269	297	6.481	86	10,3%
MPU	5.979	1.037	17,3%	8,3%	-23,3%	6.476	795	12,3%	6.188	288	6.397	80	10,0%
CNMP	76	31	41,3%	20,0%	25,2%	91	39	43,2%	81	10	84	7	17,9%
Total	58.510	7.962	13,6%	6,3%	-18,8%	62.199	6.470	10,4%	60.477	1.722	62.513	-314	-

Fonte: Siga Brasil (dados de execução orçamentária) e IBGE (série histórica do IPCA, usada nas colunas com valores de teto de gastos). * Praticamente todo o orçamento da DPU é classificado como despesa obrigatório, embora parte dele tenha característica típica de despesa discricionária (material de consumo, para efeito de comparação com os demais órgãos, o gasto discricionário da DPU equivale à ação orçamentária "Prestação de assistência jurídica ao cidadão". Ressalte-se que, no Orçamento, essa ação é classificada como obrigatória.

Na nossa simulação, em seis dos dez órgãos que deverão terminar 2019 acima do teto para o ano, o patamar de despesas é tal que deverá ser superior até mesmo ao teto de 2020. Como visto, pela regra constitucional, os excessos de gastos dos órgãos deverão ser eliminados em 2020, isso implicará redução nominal de despesas de um exercício para o outro. Em tão curto espaço de tempo, dificilmente a despesa obrigatória poderia absorver uma necessidade de recuo nominal da despesa e o ajuste teria que recair sobre o gasto discricionário. Porém, mesmo essa parcela é pouco comprimível no curto prazo, pois é natural que se garanta em alguma medida a continuidade da prestação de serviços públicos ou que obrigações contratuais assumidas pelos órgãos e em plena vigência sejam honradas.

Os seis órgãos que, de acordo com nossa simulação, terão que reduzir nominalmente suas despesas em 2020 são mostrados na coluna L da Tabela 13 (os que apresentam valores positivos). O gráfico 14, a seguir, também evidencia a situação desses órgãos, mostrando o gasto primário de 2019 em percentual do teto de gastos de 2020.

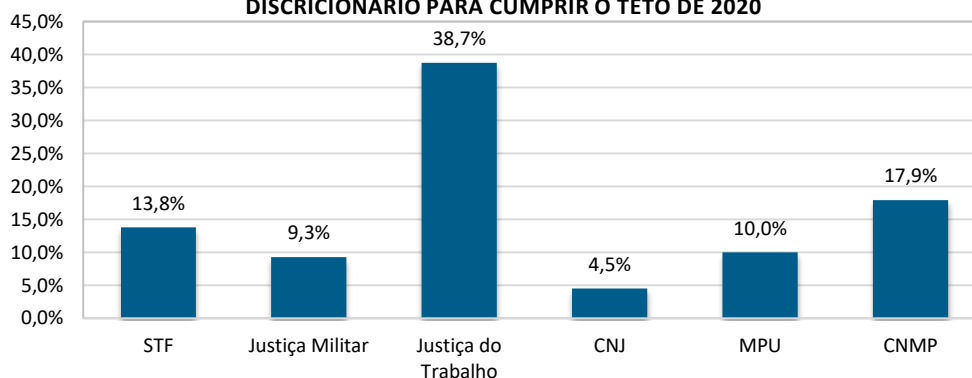
GRÁFICO 14. GASTO PRIMÁRIO EM 2019 EM PERCENTUAL DO TETO DE 2020



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

O ajuste requerido para se adequar ao teto de 2020 pode representar um percentual relevante de sua despesa discricionária. Nesse contexto, a situação da Justiça do Trabalho nos parece especialmente desafiadora. Embora o corte de despesas represente menos de 3% do gasto do órgão (o que pode ser visto no Gráfico 14), ele representaria quase 40% do seu gasto discricionário (Gráfico 15, a seguir). Um ajuste dessa magnitude, em um único exercício, seria muito pouco factível. A situação de outros órgãos também parece difícil de ser solucionada. CNMP, STF e MPU, por exemplo, devem fazer cortes iguais ou superiores a 10% da sua despesa discricionária.

GRÁFICO 15. AJUSTE REQUERIDO NO GASTO DISCRICIONÁRIO PARA CUMPRIR O TETO DE 2020



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Como é pouco plausível que alguns órgãos consigam se ajustar ao teto de 2020, é importante lembrar que há uma dúvida jurídica quanto à possibilidade de um órgão elaborar uma proposta orçamentária acima do limite constitucional. Esse poderia ser o caminho natural de orçamentos com excesso de despesas primárias. Diante da impossibilidade de se adequarem aos seus limites, eles poderiam encaminhar propostas ao Congresso mostrando a realidade orçamentária do órgão, mas, de antemão, acionando as sanções previstas na própria norma, como o congelamento dos gastos com pessoal (art. 109 do ADCT).

Ocorre que, pela forma como a regra foi redigida, o teto de gastos deve ser respeitado em todas as etapas do processo orçamentário, o que, numa interpretação literal, tornaria impossível a elaboração de uma proposta fora do seu limite. Ao que parece, esse foi um efeito indesejado da regra, que se preocupou em disciplinar ajuste automáticos na despesa de órgãos que descumprissem o teto de gastos. A visão de que a proposta orçamentária não pode ser elaborada fora do teto, com as consequentes penalidades sendo aplicadas de imediato, praticamente faz letra-morta o dispositivo com os gatilhos do teto. Por essa linha, a única possibilidade de descumprimento do teto seria por meio do pagamento de restos

a pagar, que se referem a autorizações de despesas de orçamentos passados. Além disso, fora do Executivo, os restos a pagar representam uma parcela residual das autorizações orçamentárias.

Tabelas fiscais

TABELA 14. 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	% PIB
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 15. 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 16. 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 17. 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