

Relatório de Acompanhamento Fiscal

09 DE SETEMBRO DE 2019 • Nº 32

DESTAQUES

- Crescimento de 0,4% do PIB no 2T19 mantém ritmo observado desde 2016.
 - Incertezas existentes constroem o consumo das famílias e os investimentos.
 - Melhora incipiente em receitas administradas pode indicar início de retomada.
 - Gasto discricionário, que inclui os investimentos, ficará em nível historicamente baixo em 2020.
 - Para 2020, ainda consideramos baixo o risco de descumprimento do teto de gastos.
- 

PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo
Felipe Scudeler Salto

Diretores
Daniel Veloso Couri | Josué Alfredo Pellegrini

Analistas
Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi | Alexandre Augusto Seijas de Andrade
Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Estagiários
Luiza Muniz Navarro Mesquita | Pedro Henrique Oliveira de Souza

Layout do relatório: COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

Carta de Apresentação

Plenário do Senado aprova Diretor para a Instituição Fiscal Independente

No dia 27 de agosto de 2019, a Comissão de Transparência, Fiscalização e Controle (CTFC) apreciou a indicação e aprovou o economista Daniel Veloso Couri para Diretor da IFI. Em seguida, seu nome foi também aprovado no Plenário do Senado. Consultor de Orçamento do Senado e membro da equipe da IFI desde a sua instalação, o economista tem passagens pelo Ministério do Planejamento e pelo Tribunal de Contas da União. Na IFI, desenvolveu uma série de estudos e análises sobre conjuntura fiscal e orçamento público. Couri exercerá mandato fixo de quatro anos, conforme prevê a Resolução nº 42, de 2016.

A vaga no Conselho Diretor, composto por três membros, foi aberta em razão do término do mandato do economista e pesquisador do IPEA Rodrigo Orair, a quem agradeço, em nome da equipe, pelos serviços prestados a esta instituição. Enquanto esteve na IFI, Orair desenvolveu trabalhos sobre Previdência, Finanças Estaduais e Carga Tributária, deixando um importante legado para a IFI e o Senado Federal.

Sobre o Relatório de Acompanhamento Fiscal de Setembro

O presente relatório é composto de três seções: Contexto Macroeconômico, Conjuntura Fiscal e Orçamento. Ao longo do último mês, ocorreram dois fatos importantes: o envio ao Congresso do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2020 e a divulgação do PIB do segundo trimestre de 2019. Ao lado das avaliações sobre os indicadores econômicos e fiscais de periodicidade mensal, dedicamos boa parte do texto a estes dois eventos.

O PIB do segundo trimestre surpreendeu positivamente, quando comparado à média esperada pelo mercado. A variação de apenas 0,4%, contudo, ainda evidencia uma recuperação incipiente. Em novembro, a IFI reavaliará suas atuais projeções para os três cenários – base, otimista e pessimista. Contudo, desde já, nos parece que o PIB de 2019 deverá figurar em valor mais próximo do nosso atual cenário pessimista (1,3%).

Na seção de Conjuntura Fiscal, mostramos que o custo médio da dívida pública diminuiu e o ritmo de crescimento desse passivo tem sido mais brando, sob influência das devoluções de créditos pelo BNDES ao Tesouro. Ainda assim, a dívida bruta já atingiu 79% do PIB e a trajetória de crescimento deverá persistir, ainda, por vários anos. A recuperação das receitas do governo federal é um sinal positivo, mas ainda insuficiente para alterar as projeções de déficits primários nos próximos anos.

Finalmente, na seção de Orçamento, discutimos os principais números do PLOA 2020. As despesas discricionárias ficarão em nível historicamente baixo, no ano que vem, comprometendo investimentos, cujo nível projetado é o menor em 15 anos (inferior a R\$ 20 bilhões). A regra de ouro também dependerá de aprovação de operações de crédito pelo Congresso, da mesma forma que ocorreu em 2019. Em linhas gerais, entendemos que a meta de R\$ 124,1 bilhões de déficit primário deverá ser cumprida e o teto ainda não será descumprido, apesar do espaço cada vez mais limitado.

Felipe Scudeler Salto

Diretor-Executivo

Resumo

- O crescimento de 0,4% do PIB no segundo trimestre manteve ritmo observado desde 2016. Sob a ótica da oferta, o maior impulso para a economia veio do setor de serviços. Pelo lado da demanda, as maiores contribuições foram dadas pelo consumo das famílias e pelos investimentos. **(Página 6)**
- Incertezas existentes constroem o consumo doméstico e os investimentos. As famílias têm mantido relativa cautela no consumo em razão das condições desfavoráveis no mercado de trabalho. O desemprego segue elevado e a criação de posições de trabalho tem ocorrido em segmentos informais da economia. Empresários adiam decisões de investimento em função da baixa expectativa de demanda no futuro. **(Página 7)**
- Em julho, assim como observado em junho, houve melhora em algumas receitas administradas, especialmente as provenientes de tributação sobre o lucro, o que pode indicar um início de melhora da atividade econômica. De todo modo, é preciso esperar as próximas apurações em razão da greve dos caminhoneiros, ocorrida em maio de 2018, que reduziu a base de recolhimento de alguns tributos. **(Página 24)**
- Em linhas gerais, entendemos que a meta de R\$ 124,1 bilhões de déficit primário e o teto de gastos deverão ser cumpridos, apesar do espaço cada vez mais limitado para realização de despesas primárias. **(Página 36 e página 39)**
- A regra de ouro dependerá de aprovação de crédito adicional pelo Congresso, assim como ocorreu em 2019. Segundo o PLOA 2020, os créditos a serem aprovados pelo Congresso correspondem a 26% do Orçamento. **(Página 40)**
- No fim de agosto, o Executivo encaminhou ao Congresso a proposta orçamentária para 2020. O gasto discricionário ficará em nível historicamente baixo, comprometendo investimentos, cujo valor projetado é o menor em quinze anos. **(Página 41)**

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

Redes sociais:  [@instituicaoificalindependente](#)  [@IFIBrasil](#)  [@ifibrasil](#)  [Instituição Fiscal Independente](#)

SUMÁRIO

Carta de Apresentação.....	3
Resumo.....	4
1. Contexto macroeconômico.....	6
1.1 Resultado do PIB do segundo trimestre de 2019.....	6
1.2 Mercado de trabalho.....	14
1.3 Inflação e juros.....	19
1.4 Análise da Medida Provisória nº 881, de 2019.....	21
2. Conjuntura Fiscal.....	24
2.1 Introdução.....	24
2.2 Receitas do Governo Central.....	24
2.3 Despesas do Governo Central.....	26
2.4 Resultados primário e nominal do Governo Central e do Setor Público Consolidado.....	30
2.5 Evolução da dívida bruta do governo geral e da dívida líquida do setor público consolidado.....	32
3. Orçamento de 2020.....	34
3.1 Visão Geral.....	35
3.2 Parâmetros macroeconômicos.....	35
3.3 Resultado primário.....	36
Incertezas para 2020.....	38
3.4 Teto de gastos.....	39
3.5 Regra de ouro.....	40
3.6 Investimentos no PLOA 2020.....	41
Tabelas fiscais.....	42
Projeções da IFI.....	46

1. CONTEXTO MACROECONÔMICO

No segundo trimestre do ano, o PIB teve ligeira alta de 0,4% frente ao primeiro. Pela ótica da demanda, a formação bruta de capital fixo e o consumo das famílias impulsionaram o resultado do PIB no período. Pela ótica da oferta, indústria e serviços registraram os melhores desempenhos relativos. De todo modo, o ritmo de crescimento da economia segue reduzido, insuficiente para diminuir significativamente o contingente de trabalhadores desocupados e desalentados no país.

Para os próximos trimestres, a perspectiva é de uma recuperação mais vigorosa da economia, sustentada por alguns fatores. Em primeiro lugar, a liberação de recursos depositados em contas do FGTS e do PIS/PASEP (R\$ 42 bilhões) deve impulsionar o consumo das famílias ao permitir que famílias endividadas consigam eliminar ou reduzir débitos pendentes com instituições financeiras, abrindo espaço em seus orçamentos para ampliação do consumo. Ademais, trata-se de uma medida mais abrangente do que a adotada em 2017, que restringiu os saques a valores depositados em contas inativas do FGTS.

Em segundo lugar, o avanço na agenda de consolidação fiscal reduz as incertezas decorrentes dos desequilíbrios macroeconômicos, alongando o horizonte de planejamento dos agentes (empresas e consumidores). Isso pode impulsionar a demanda agregada via aumento dos investimentos e do consumo das famílias.

Terceiro, o ciclo de afrouxamento monetário iniciado pelo Banco Central em julho passado tende a reduzir as taxas de juros dos financiamentos bancários, conferindo impulso adicional para o consumo das famílias, sobretudo de bens duráveis. Isto, somado a um contexto de menor alavancagem das famílias, cria condições para um novo ciclo de crédito na economia doméstica, mais comedido em relação ao ciclo encerrado na primeira metade da atual década.

O principal risco para esse cenário de retomada é a ocorrência de uma recessão, ou desaceleração mais acentuada, em alguns países centrais e/ou importantes parceiros comerciais brasileiros. A atividade econômica já vinha desacelerando em países da Europa Ocidental, Estados Unidos, China, Japão, entre outros, quando houve o acirramento das tensões entre Estados Unidos e China por disputas comerciais. Tais disputas adicionam um elemento de forte incerteza a esse cenário. Apesar de o Brasil ser relativamente fechado ao comércio internacional, a conta capital do país é bastante aberta e exposta a fluxos internacionais de capitais, o que pode afetar os preços de alguns ativos financeiros importantes.

Até a data de fechamento desta edição do Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF), encontrava-se para sanção presidencial o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 21, de 2019, oriundo da Medida Provisória (MP) nº 881, de 2019, também chamada de MP da Liberdade Econômica, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências.

A MP 881 trata, basicamente, de medidas que promovam a iniciativa dos indivíduos no exercício de atividades econômicas, com a menor intromissão possível do Estado. A principal motivação para a proposição decorre de posições relativamente negativas do Brasil em *rankings* internacionais de liberdade econômica e de ambiente de negócios.

Os efeitos dos dispositivos da MP da Liberdade Econômica para a recuperação da economia, no entanto, devem ter alcance relativamente limitado, pelo menos no curto e médio prazo. Isto porque, apesar de a proposição legal ajudar a reduzir processos burocráticos e custos de transação, a Instituição Fiscal Independente (IFI) entende que outras questões mais sérias constroem a retomada da economia, como incertezas relacionadas à consolidação fiscal. Já no longo prazo, a MP 881 tende a gerar impacto positivo para o aumento da produtividade agregada da economia.

1.1 Resultado do PIB do segundo trimestre de 2019

Economia seguiu em ritmo lento no segundo trimestre do ano. Em linhas gerais, o desempenho da economia no segundo trimestre de 2019 manteve o observado nos trimestres anteriores. A recuperação da economia após a crise de 2015-2016 ocorre em ritmo lento e insuficiente para reduzir a taxa de desemprego de maneira mais robusta. As condições ainda frágeis do mercado de trabalho, traduzidas em elevado desemprego, na concentração da criação de vagas

de trabalho em setores informais e em elevado número de pessoas desalentadas, limitam a retomada do consumo das famílias, principal componente da demanda agregada.

Consumo das famílias continua limitado por condições do mercado de trabalho. A falta de perspectiva dos indivíduos quanto a melhores condições no mercado de trabalho afeta também a confiança do consumidor, importante indicador para capturar a intenção de gastos dos indivíduos, especialmente em bens de consumo duráveis.

Liberação imediata de recursos do FGTS pode dar fôlego ao consumo doméstico no curto prazo. Ou seja, as condições atuais ainda não são favoráveis para uma retomada consistente do consumo doméstico. A IFI acredita que a liberação de recursos das contas do FGTS e do PIS-PASEP² têm o condão de fazer a demanda doméstica adquirir alguma tração, de modo que as engrenagens da economia possam voltar a funcionar normalmente na ausência de espaço fiscal para estímulos do governo sobre a demanda agregada. Além disso, como mencionado na Introdução desta seção, possíveis novas quedas na taxa básica de juros a serem promovidas pelo Banco Central devem dar importante estímulo adicional ao consumo, robustecendo o efeito da medida de liberação dos recursos das contas do FGTS.

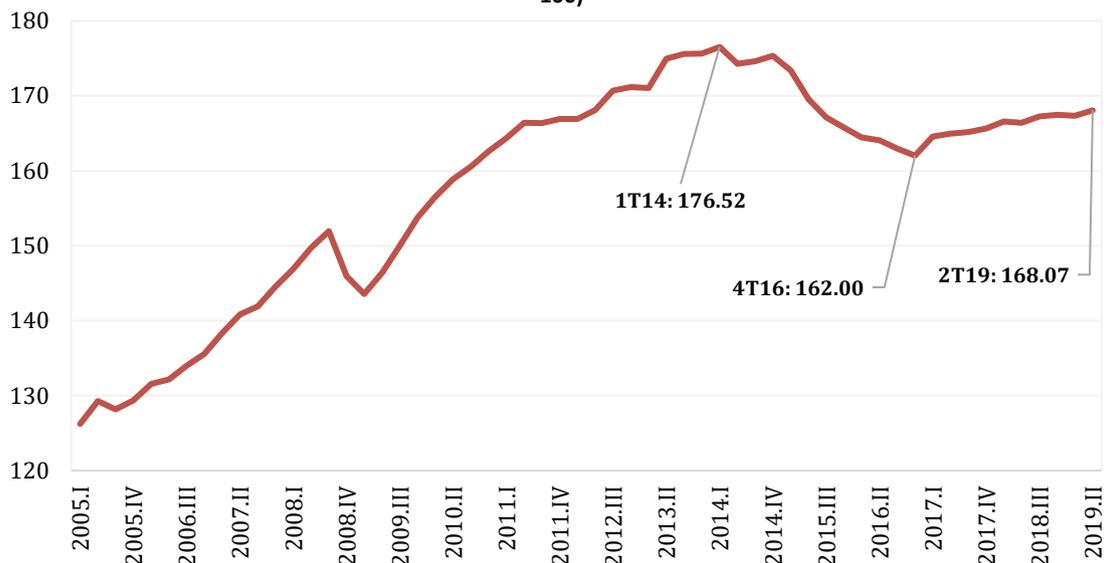
Projeções de crescimento da IFI serão revistas em novembro. Por ora, a projeção da IFI para o PIB de 2019 é de alta de 1,8%, ao passo que, em 2020, o crescimento seria de 2,2%. Em novembro próximo, será divulgada uma nova atualização do cenário de longo prazo. Possivelmente a projeção para a variação do PIB neste ano será revista para baixo, enquanto a projeção para 2020 poderá contemplar um crescimento maior.

PIB cresceu 0,4% no segundo trimestre de 2019. De acordo com o IBGE, o PIB cresceu 0,4% no segundo trimestre frente ao período anterior, considerando dados livres da influência sazonal. Este resultado corresponde a acréscimo de 1,0% sobre o segundo trimestre de 2018 e outro de 1,0% na comparação de quatro trimestres (Gráfico 1 e Tabela 1). Esse desempenho não foi disseminado. Pela ótica da oferta, serviços teve desempenho relativo melhor no segundo trimestre de 2019, com aumento de 0,3% na margem e outro de 1,2% frente ao mesmo trimestre do ano passado (Tabela 1).

Consumo das famílias e investimentos impulsionaram o resultado do PIB pela ótica da demanda. Considerando o PIB pela ótica da demanda, também de acordo com a Tabela 1, os melhores desempenhos relativos ocorreram no consumo das famílias (+0,3% na comparação 2T19/1T19 e +1,6% na comparação 2T19/2T18) e na formação bruta de capital fixo (+3,2% na comparação 2T19/1T19 e +5,2% na comparação 2T19/2T18).

² Para maiores informações, ver a edição de agosto de 2019 deste Relatório de Acompanhamento Fiscal, que tratou dos potenciais efeitos da liberação dos recursos das contas do FGTS e do PIS-PASEP sobre a economia. O montante de dinheiro a ser liberado, de acordo com estimativas do Ministério da Economia, R\$ 42 bilhões, é significativo quando comparado, por exemplo, à massa salarial total da economia. Link para acesso ao referido Relatório: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/559706/RAF31_AGO2019.pdf.

GRÁFICO 1. PIB A PREÇOS DE MERCADO - ÍNDICE COM AJUSTE SAZONAL (MÉDIA 1995 = 100)



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

TABELA 1. TAXAS DE VARIAÇÃO DO PIB

	Variação contra o trimestre anterior (com ajuste sazonal)			Variação contra o mesmo trimestre do ano anterior			Variação acumulada em 4 trimestres		
	4T18	1T19	2T19	4T18	1T19	2T19	4T18	1T19	2T19
PIB	0,1%	-0,1%	0,4%	1,1%	0,5%	1,0%	1,1%	0,9%	1,0%
Ótica da demanda									
Consumo das famílias	0,5%	0,3%	0,3%	1,5%	1,3%	1,6%	1,9%	1,5%	1,5%
Consumo do governo	-0,3%	0,5%	-1,0%	-0,7%	0,1%	-0,7%	0,0%	-0,1%	-0,2%
Formação bruta de capital fixo	-1,6%	-1,2%	3,2%	3,0%	0,9%	5,2%	4,1%	3,7%	4,3%
Exportações	3,4%	-2,9%	-1,6%	12,0%	1,0%	1,8%	4,1%	3,0%	4,3%
Importações	-5,4%	0,9%	1,0%	6,0%	-2,5%	4,7%	8,5%	5,8%	5,4%
Ótica da oferta									
Agropecuária	-0,4%	1,6%	-0,4%	2,4%	-0,1%	0,4%	0,1%	1,1%	1,1%
Indústria	-0,3%	-0,5%	0,7%	-0,5%	-1,1%	0,3%	0,6%	0,0%	-0,1%
Serviços	0,2%	0,2%	0,3%	1,1%	1,2%	1,2%	1,3%	1,2%	1,2%

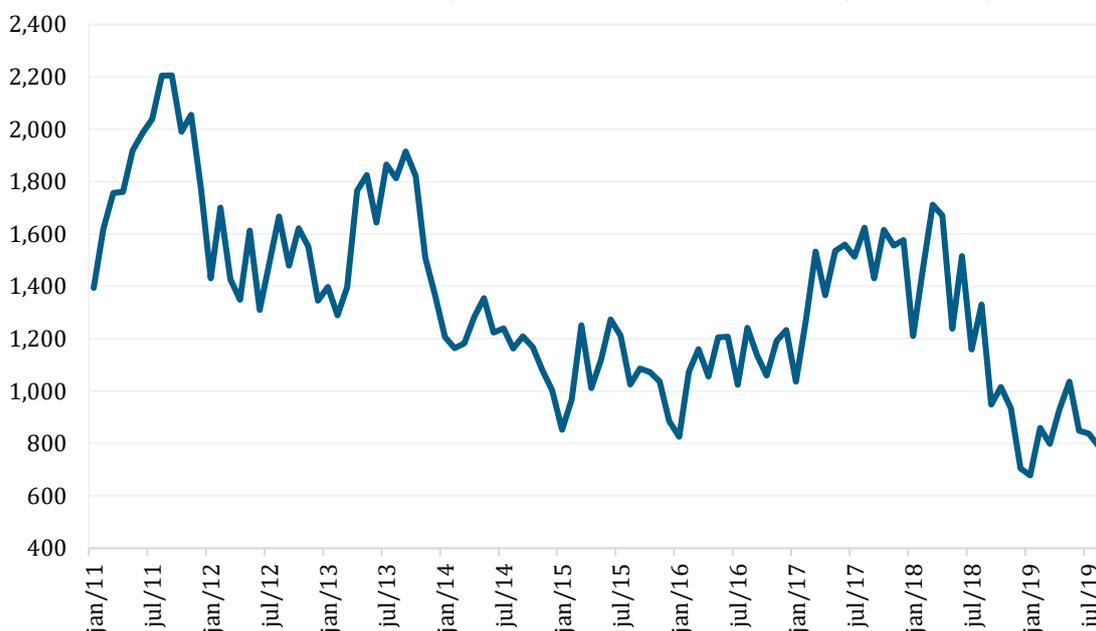
Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Algumas conclusões podem ser tiradas a partir da análise da Tabela 1. Considerando a base de comparação do acumulado em 4 trimestres, o consumo das famílias tem crescido de maneira consistente nos últimos três trimestres, embora em ritmo mais fraco, o que decorre das fragilidades já mencionadas no mercado de trabalho. As oscilações na trajetória do consumo do governo, dos investimentos e das exportações impediram maior crescimento da economia no período recente.

Pela ótica da oferta, serviços tem melhor desempenho relativo. Na abertura do PIB pela ótica da oferta, fenômeno parecido ocorre com o setor de serviços, que cresce de forma consistente, mas em ritmo reduzido. O comportamento do PIB industrial, por sua vez, tem oscilado bastante, refletindo, por um lado, o crescimento relativamente fraco do consumo das famílias e, por outro, a crise econômica da Argentina, principal comprador das exportações brasileiras de manufaturados.

Exportações para a Argentina recuam 40% no acumulado do ano até agosto. A título de ilustração, no acumulado de 2019 até agosto, as exportações brasileiras para a Argentina registram queda de 40,1% frente ao ano passado, segundo informações da Secretaria de Comércio Exterior (Secex). Como pode ser observado no Gráfico 2, as vendas externas ao país vizinho passaram a cair fortemente a partir do segundo semestre de 2018.

GRÁFICO 2. EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A ARGENTINA (US\$ MILHÕES)



Fonte: Secex. Elaboração:

Maioria dos produtos vendidos pelo Brasil à Argentina é de bens intermediários e de consumo duráveis. A Tabela 2 contém informações a respeito dos principais produtos brasileiros comprados pela Argentina. De acordo com a Secex, a grande maioria de produtos vendidos pelo Brasil para aquele país é de bens intermediários e bens de consumo duráveis. Tratam-se, na maioria, de itens produzidos pelas cadeias das indústrias química e automotiva, segmentos representativos na indústria de transformação brasileira.

TABELA 2. EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A ARGENTINA POR GRUPOS (US\$ MIL) E PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DO ANO

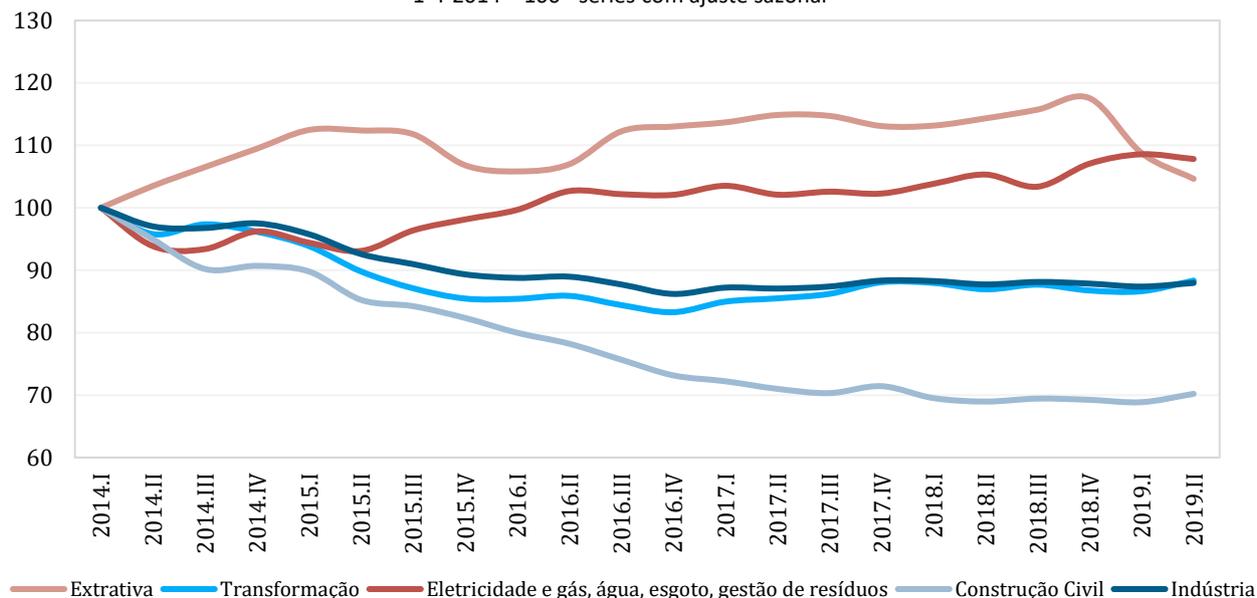
Ano\Produtos	Bens de capital	Bens intermediários	Bens de consumo	Combustíveis	Não especificados	Total
2011	3.675.160	12.527.123	5.162.001	1.335.067	2.005	22.701.356
	16,2%	55,2%	22,7%	5,9%	0,0%	100,0%
2012	2.579.234	10.552.535	4.183.923	668.351	2.693	17.986.737
	14,3%	58,7%	23,3%	3,7%	0,0%	100,0%
2013	3.024.254	10.253.107	5.818.318	514.424	2.747	19.612.849
	15,4%	52,3%	29,7%	2,6%	0,0%	100,0%
2014	1.830.141	8.718.303	3.507.526	216.774	4.487	14.277.231
	12,8%	61,1%	24,6%	1,5%	0,0%	100,0%
2015	1.891.721	7.528.644	3.312.729	56.057	4.262	12.793.413
	14,8%	58,8%	25,9%	0,4%	0,0%	100,0%
2016	2.640.040	6.359.631	4.241.759	173.101	2.809	13.417.340
	19,7%	47,4%	31,6%	1,3%	0,0%	100,0%
2017	3.848.073	7.691.677	5.848.857	227.504	2.711	17.618.823
	21,8%	43,7%	33,2%	1,3%	0,0%	100,0%
2018	2.484.474	7.349.656	4.866.609	209.146	2.722	14.912.607
	16,7%	49,3%	32,6%	1,4%	0,0%	100,0%

Fonte: Secex. Elaboração: IFI.

Setores da indústria que mais sofreram na crise de 2015-2016 foram transformação e construção. A análise da evolução dos componentes do PIB industrial, por sua vez, revela o comportamento das séries antes, durante e após a crise econômica do biênio 2015-2016. Os setores da indústria que mais sofreram com a crise foram o de transformação e a construção civil. A título de ilustração, no segundo trimestre de 2019, o PIB da construção civil encontrava-se 30% abaixo do registrado no primeiro trimestre de 2014. O PIB da indústria de transformação, por sua vez, ainda estava, no segundo trimestre deste ano, 11,7% abaixo do nível registrado no primeiro trimestre de 2014 (Gráfico 3).

A ausência de recuperação do PIB da indústria de transformação e da construção civil explica boa parte do mau desempenho da indústria brasileira como um todo. No primeiro semestre de 2019, houve ainda a queda no PIB da indústria extrativa, provavelmente influenciado pelo rompimento da barragem de rejeitos de minério de ferro da empresa Vale em Brumadinho/MG, ocorrido em janeiro último.

GRÁFICO 3. EVOLUÇÃO DO PIB INDUSTRIAL
1ºT 2014 = 100 - séries com ajuste sazonal

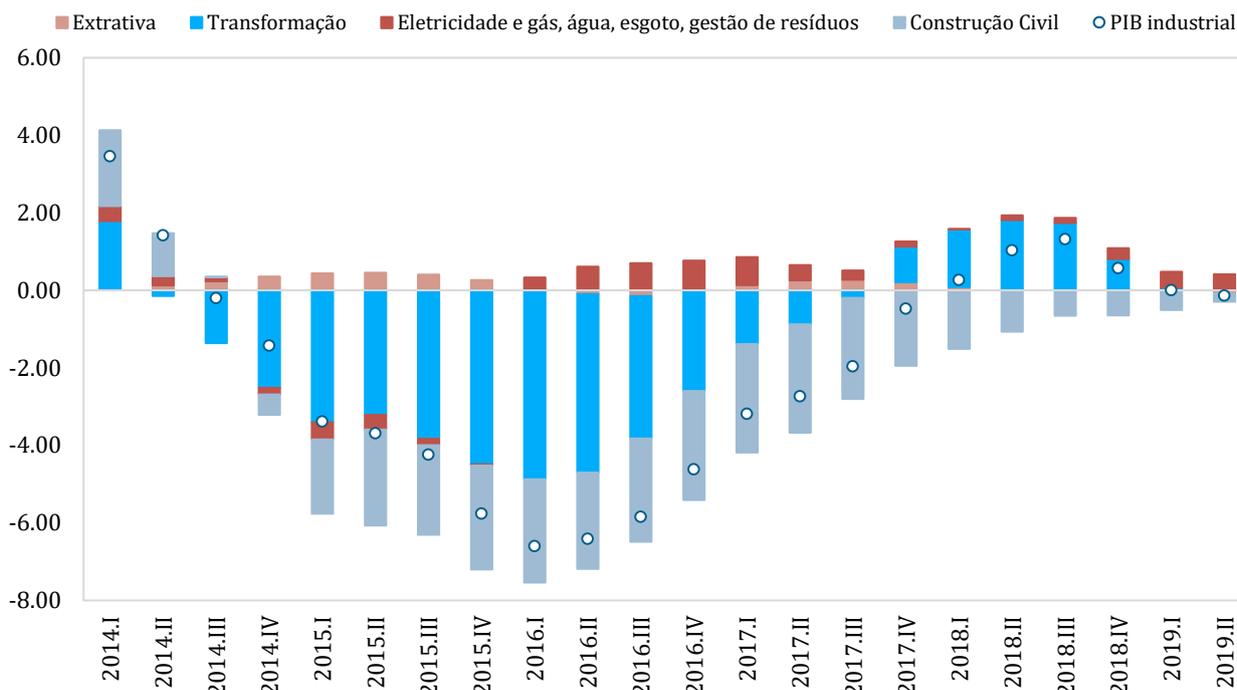


Fonte: IBGE. Elaboração:

Segmentos de transformação e construção civil constroem retomada da indústria após a crise. O Gráfico 4 ilustra a evolução das contribuições dos componentes da indústria para o desempenho do PIB industrial entre 2014 e 2019. A análise do gráfico permite as seguintes conclusões: (i) os segmentos de transformação e construção civil exerceram as maiores contribuições para a forte queda da indústria durante a crise econômica recente; (ii) nos dois primeiros trimestres de 2019, a baixa contribuição da indústria de transformação para o PIB industrial pode ter elevada correlação com o desempenho das exportações brasileiras para a Argentina; e (iii) a relativa elevada contribuição do segmento de eletricidade e gás, água, esgoto, e gestão de resíduos para o desempenho do PIB industrial nos dois primeiros trimestres deste ano revela fraqueza da demanda doméstica e da demanda externa, pelos fatores já explicados neste Relatório. Assim, depreende-se que uma retomada mais vigorosa da indústria nacional passa pela recuperação dos segmentos de transformação e construção civil.

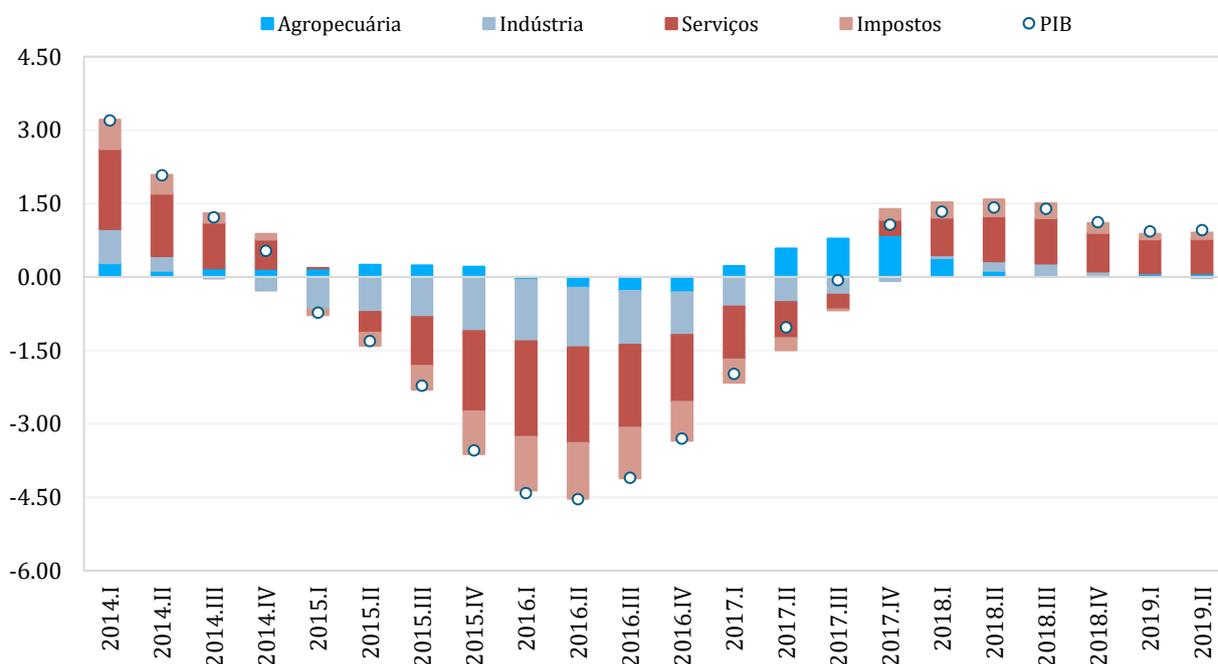
O Gráfico 5 contém a evolução das contribuições dos segmentos que compõem o PIB pela ótica da oferta desde 2014. Algumas observações a respeito das trajetórias: (i) após a crise, o PIB do agronegócio praticamente garantiu o resultado de alta de 1,1% do PIB brasileiro em 2017; (ii) a partir de 2018, o segmento de serviços voltou a exercer a maior contribuição para o PIB, assim como a indústria, embora em menor medida; e (iii) a partir do quarto trimestre de 2018, a contribuição da indústria fica praticamente negativa e o PIB de Serviços passa a responder por cerca de 0,7 ponto percentual da taxa global do PIB. Trata-se, portanto, de mais uma constatação da fraqueza de segmentos da indústria, especificamente transformação e construção civil.

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



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

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



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Consumo e investimentos impulsionam o PIB pela ótica da demanda. Pela ótica da demanda, por sua vez, o consumo das famílias e a formação bruta de capital fixo (investimentos) exerceram as maiores contribuições para o PIB do segundo trimestre deste ano. O consumo cresceu 0,3% no período frente ao primeiro trimestre, quando foi apurada alta de 0,3%

ante o quarto trimestre de 2018, na série com ajuste sazonal. Na comparação com o segundo trimestre do ano passado, o consumo das famílias aumentou 1,6%.

A formação bruta de capital fixo, componente mais volátil da demanda agregada, subiu 3,2% no segundo trimestre comparativamente ao trimestre anterior, quando caiu 1,2% em relação ao quarto trimestre de 2018, segundo dados livres da influência sazonal. Na comparação com o segundo trimestre de 2018, os investimentos cresceram 5,2%.

A contribuição do consumo das famílias para o PIB no segundo trimestre, ou, mais especificamente, para a absorção doméstica³, foi de 0,9 ponto percentual. A formação bruta de capital fixo exerceu contribuição de 0,7 ponto percentual no período. A influência do consumo do governo foi nula, enquanto as exportações líquidas subtraíram 1 ponto percentual da absorção interna (Tabela 3).

TABELA 3. CONTRIBUIÇÕES (EM P.P.) PARA A TAXA ACUMULADA EM QUATRO TRIMESTRES DO PIB (P.P.)

	2017.IV	2018.I	2018.II	2018.III	2018.IV	2019.I	2019.II
Absorção interna	1,7	1,9	2,3	2,7	2,5	2,0	1,9
Consumo das famílias	0,9	1,5	1,6	1,5	1,2	1,0	0,9
Consumo do governo	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Formação Bruta de Capital Fixo	-0,4	-0,1	0,3	0,7	0,7	0,6	0,7
Variação de estoques*	-1,4	-0,5	-0,4	-0,5	-0,6	-0,4	-0,4
Exportações líquidas	-0,6	-0,6	-0,9	-1,3	-1,4	-1,1	-1,0

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

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

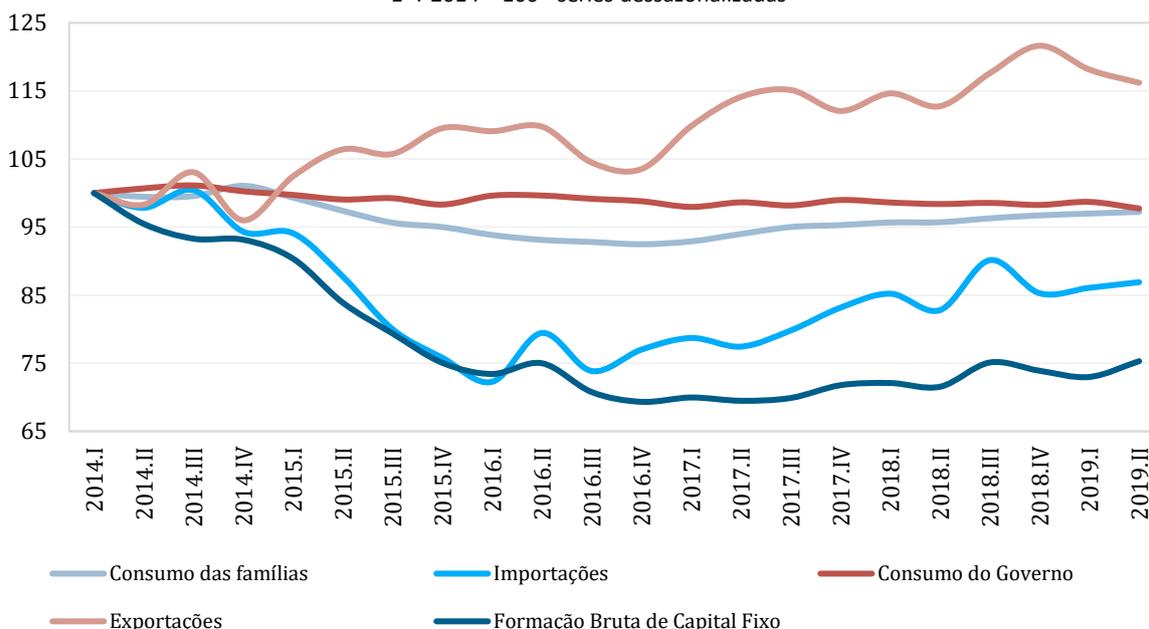
O Gráfico 6 contém a trajetória dos componentes do PIB pela ótica da demanda, considerando as séries com ajuste sazonal a partir de 2014. Os principais pontos a destacar são:

- (i) a formação bruta de capital fixo, componente que sofreu a maior queda no biênio 2015-2016, ainda se encontra em patamar bastante deprimido. A relação investimento/PIB foi de 15,9% no segundo trimestre deste ano. Essa relação havia caído a 14,7% no segundo trimestre de 2017. No segundo trimestre de 2019, o indicador estava 24,7% abaixo do nível dos primeiros três meses de 2014. De todo modo, é possível notar alguma melhora na margem que, a se confirmar nos próximos trimestres, pode elevar a taxa de expansão do PIB;
- (ii) as importações têm mostrado crescimento desde 2016, após a forte contração observada no ano anterior. Dado que o Brasil absorve mais do que produz, o aumento das importações é sinal de reação da demanda doméstica, ainda que essa reação seja tímida;
- (iii) o consumo das famílias também mostra recuperação desde 2016, embora bastante lenta. Isso ocorre em razão das condições desfavoráveis dos principais condicionantes de demanda: mercado de trabalho, crédito e confiança do consumidor. A geração de postos formais de trabalho ocorre em ritmo inferior ao da expansão da informalidade, caracterizada por aumento dos trabalhadores sem carteira assinada ou que trabalham por conta própria. Recuperação mais robusta do consumo das famílias ocorrerá com a geração de postos formais de trabalho, com conseqüente aumento da confiança do consumidor; e

³ De acordo com a Contabilidade Social das Contas Nacionais, o PIB pela ótica da demanda pode ser separado em duas partes: a absorção doméstica e as exportações líquidas (exportações menos importações), também chamadas de absorção externa. A absorção doméstica representa a soma do consumo das famílias, do consumo do governo e da formação bruta de capital fixo. Se a absorção doméstica supera o que é produzido no país e esse país absorve mais do que produz, as exportações líquidas são negativas. Caso a absorção desse país seja inferior à sua produção, o país é exportador líquido. O Brasil é um exemplo de país cuja absorção doméstica é maior do que a produção doméstica.

- (iv) as exportações beneficiaram-se de um câmbio mais depreciado a partir de 2016, assim como da manutenção dos preços de *commodities* em patamares relativamente elevados entre 2016 e meados de 2018. O acirramento das tensões entre Estados Unidos e China pode piorar mais a relação de termos de troca do Brasil, que começou a cair nos últimos 12 meses, gerando depreciação sobre a taxa de câmbio e limitando a reação do consumo das famílias.

GRÁFICO 6. COMPONENTES DO PIB PELA ÓTICA DA DEMANDA
1ºT 2014 = 100 - séries dessazonalizadas



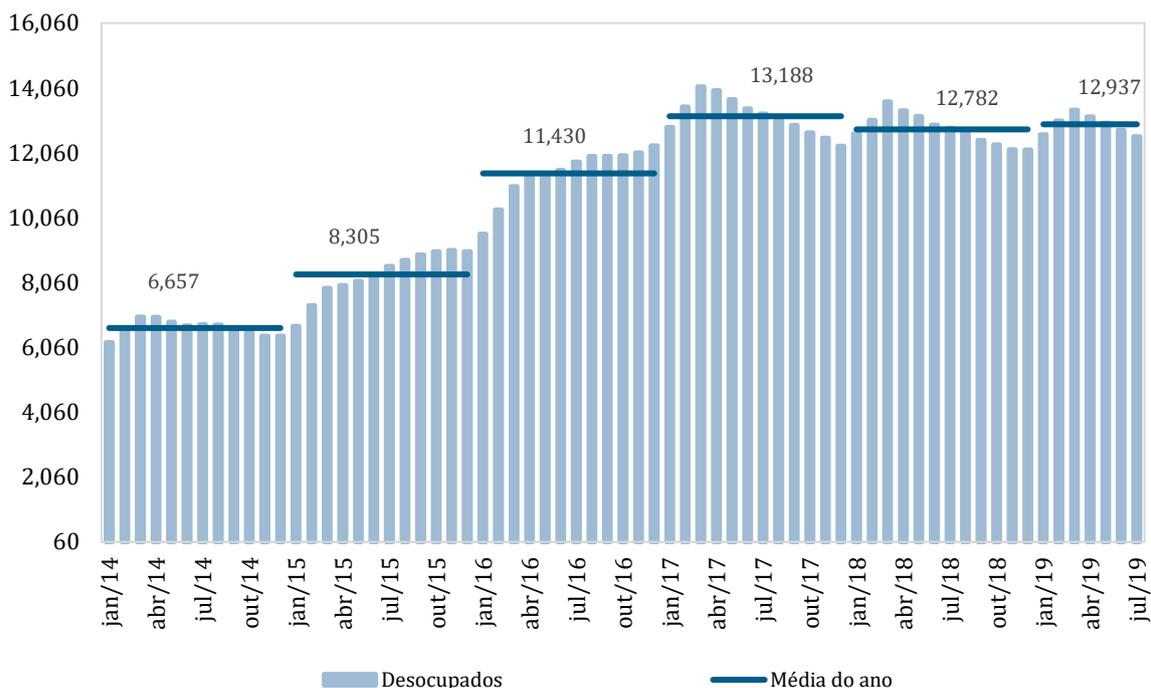
Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

1.2 Mercado de trabalho

Taxa de desemprego fica em 11,8% em julho, com 12,5 milhões de desocupados. Em julho, a taxa de desemprego no Brasil foi de 11,8%, segundo apuração do IBGE por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). Esse resultado configura retração de 0,5 ponto percentual em relação a julho de 2018. O contingente de desocupados na economia situa-se em 12,5 milhões de pessoas, um patamar ainda relativamente elevado.

Número de desocupados cresceu rápido na crise, mas recuo é lento. O Gráfico 7 traz a evolução do contingente de desocupados da economia brasileira desde 2014 e os respectivos valores médios anuais. O agravamento da crise econômica em 2014 fez o número 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 número cair marginalmente desde então, tendo permanecido praticamente estacionado a partir de 2018.

GRÁFICO 7. EVOLUÇÃO DO ESTOQUE DE DESOCUPADOS E MÉDIA DO ANO



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

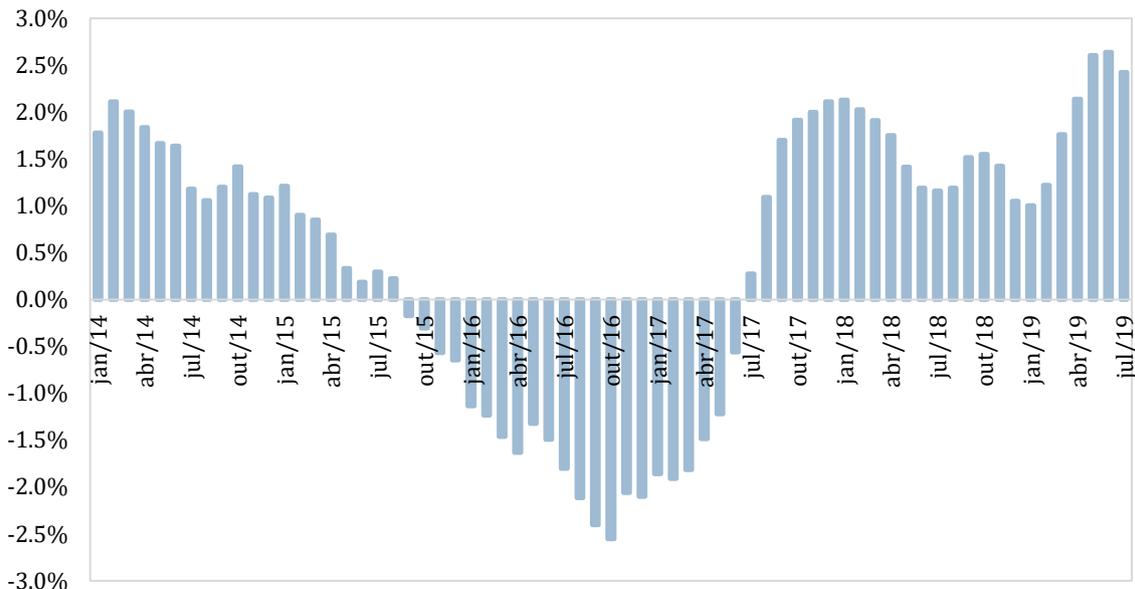
Sinais tímidos de melhora no mercado de trabalho podem ser identificados. Apesar de a taxa de desemprego persistir em níveis relativamente elevados, alguns sinais ligeiramente positivos podem ser identificados nos números da PNAD Contínua. Em primeiro lugar, conforme mencionado anteriormente, o ritmo de redução do desemprego parece ter sido intensificado a partir de março passado. Esse ritmo (quedas em torno de 0,5 ponto percentual frente a igual mês do ano anterior) está mais próximo ao verificado no primeiro semestre de 2018.

Segundo aspecto que indica melhora incipiente nas condições do mercado de trabalho é o aumento verificado na taxa de participação, dado pela razão entre a população economicamente ativa (PEA)⁴ e a população em idade ativa (PIA). Mesmo com desemprego elevado, o aumento dessa razão indica ingresso de pessoas na força de trabalho, provavelmente acreditando que conseguirão encontrar emprego com menos dificuldade do que no passado.

Terceiro aspecto ligeiramente mais positivo observado nos números da PNAD Contínua diz respeito aos níveis de ocupação na economia brasileira. Considerando a variação do número de ocupados frente ao mesmo mês do ano anterior, é possível identificar uma mudança de padrão a partir de março de 2019. Naquele mês, o ritmo de crescimento da ocupação subiu e tem se mantido em torno de 2,5% nos meses de maio, junho e julho (Gráfico 8).

⁴ A PEA é constituída pelo número de trabalhadores ocupados e pelo contingente de desocupados (que procuraram trabalho no mês anterior ao de realização da pesquisa). A PIA constitui a quantidade de pessoas na população em idade de trabalhar, isto é, consideradas aptas a exercer alguma atividade econômica.

GRÁFICO 8. TAXA DE VARIAÇÃO DA OCUPAÇÃO CONTRA O MESMO MÊS DO ANO ANTERIOR



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Aumento da ocupação continua a ocorrer em segmentos informais. A Tabela 4 também contém informações referentes à população ocupada da economia, extraídas da PNAD Contínua. Ressalta-se que, a despeito da melhora mencionada no ritmo de crescimento da ocupação, persiste maior crescimento relativo em segmentos informais, como o trabalho sem carteira assinada e por conta própria. Nos 12 meses encerrados em julho de 2019, os ocupados sem carteira no setor privado cresceram 4,5%, enquanto os indivíduos que trabalham por conta própria, 3,8%. A título de comparação, o número de trabalhadores com carteira assinada no setor privado ficou estável nessa base de comparação. Trata-se, em suma, de uma evidência inequívoca da fraqueza da economia, que continua incapaz de absorver trabalhadores nos setores formais de atividade.

Geração líquida de empregos formais mantém mesmo ritmo há vários meses. 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 43,8 mil em julho. Em junho, o saldo levantado havia sido de 48,4 mil. No acumulado em 12 meses, o saldo de admissões e desligamentos caiu de 524,9 mil em junho para 521,5 mil em julho. A evolução do saldo acumulado em 12 meses do emprego formal reforça a percepção de falta de fôlego da economia para gerar empregos de melhor qualidade (Gráfico 9).

TABELA 4. POPULAÇÃO OCUPADA POR POSIÇÃO

	Valores absolutos (mil pessoas)			Variação acumulada em 12 meses			Percentual em relação ao total de ocupados		
	mai/19	jun/19	jul/19	mai/19	jun/19	jul/19	mai/19	jun/19	jul/19
População ocupada	92.947	93.342	93.584	1,6%	1,7%	1,8%	100,0%	100,0%	100,0%
Com carteira assinada no setor privado	33.222	33.213	33.146	-0,1%	-0,1%	0,0%	35,7%	35,6%	35,4%
Sem carteira assinada no setor privado	11.384	11.500	11.658	3,9%	4,7%	4,5%	12,2%	12,3%	12,5%
Trabalhador doméstico	6.183	6.254	6.280	0,4%	-0,2%	-0,2%	6,7%	6,7%	6,7%
Setor público	11.543	11.661	11.714	1,6%	1,6%	1,4%	12,4%	12,5%	12,5%
Empregador	4.422	4.369	4.331	3,4%	2,4%	2,0%	4,8%	4,7%	4,6%
Conta Própria	24.033	24.141	24.227	3,3%	3,6%	3,8%	25,9%	25,9%	25,9%
Percentual de trabalhadores que contribuem para a previdência social	58.616	58.587	58.547	0,9%	0,9%	0,9%	63,1%	62,8%	62,6%

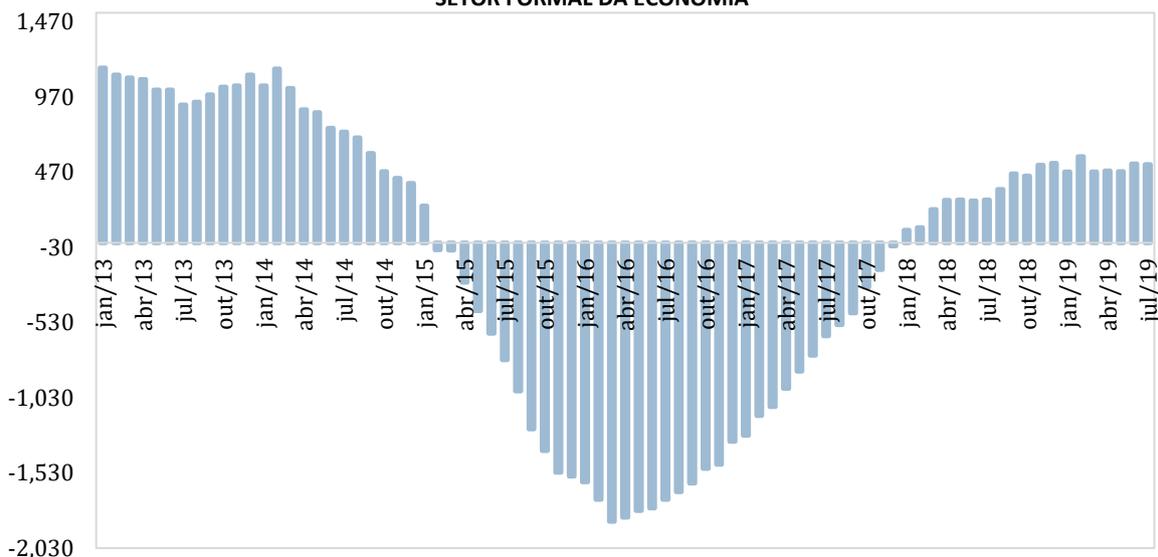
Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Subutilização da força de trabalho indica fragilidade de condições de emprego da economia. A subutilização da força de trabalho, conceito construído para complementar o monitoramento dessas condições, continuou a registrar desempenho preocupante em julho de 2019. O conceito indica a capacidade da economia, em dado instante do tempo, em absorver o contingente de trabalhadores que poderiam ingressar na população economicamente ativa⁵.

Em julho, 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 28,1 milhões de indivíduos, configurando alta de 2,8% na comparação dos 12 meses encerrados em julho e aumento de 3,1% no acumulado de 2019 até julho (Tabela 5). Nesse grupo, incluem-se trabalhadores que trabalhavam menos de 40 horas na semana e que gostariam de trabalhar mais horas que as habitualmente trabalhadas.

⁵ Para maiores informações, ver: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho e Rendimento/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios continua/Trimestral/Novos Indicadores Sobre a Força de Trabalho/pnadc_201201_201603_trimestre_novos_indicadores.pdf](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).

GRÁFICO 9. ACUMULADO EM 12 MESES DO SALDO DE ADMISSÕES E DESLIGAMENTOS NO SETOR FORMAL DA ECONOMIA



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

Número de desalentados cresce menos, mas ainda é elevado. O número de trabalhadores desalentados, por sua vez, que compreende pessoas que desistiram de procurar emprego, mas que estariam em condições de assumir alguma ocupação, atingiu 4,83 milhões de indivíduos em julho último, configurando expansão de 6,8% na variação em 12 meses e outra de 4,1% no acumulado de sete meses em 2019. Apesar de o ritmo de crescimento dos desalentados estar diminuindo, o contingente continua relativamente elevado (Tabela 5).

TABELA 5. INDICADORES DE SUBUTILIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

	Valores absolutos (mil pessoas)			Variação acumulada em 12 meses			Variação acumulada no ano		
	mai/19	jun/19	jul/19	mai/19	jun/19	jul/19	mai/19	jun/19	jul/19
Medidas de subutilização de trabalhadores									
Desocupados ou subocupados por insuficiência de horas trabalhadas ou na força de trabalho potencial	28.524	28.405	28.106	3,0%	2,9%	2,8%	3,2%	3,2%	3,1%
Desalentados	4.905	4.877	4.831	9,7%	8,1%	6,8%	5,2%	4,6%	4,1%

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Variações do rendimento refletem falta de poder de barganha dos trabalhadores. Por fim, os indicadores de rendimento, também segundo a PNAD Contínua do IBGE, continuaram a piorar em julho, seguindo tendência verificada nos meses anteriores. O rendimento médio real habitualmente recebido sofreu redução de 0,2% no trimestre móvel encerrado em julho 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 5,1% (Tabela 6).

A perda de poder de barganha pelos trabalhadores constitui uma possível explicação para a estagnação na variação do rendimento real em julho. Evidência disso é a variação observada no rendimento nominal no período, que teve aumento de 3,6% ante julho de 2018, crescimento menor que o verificado em maio e junho.

TABELA 6. INDICADORES DE RENDIMENTO POR POSIÇÃO

Indicadores de rendimento	Valores			Trimestre/ mesmo trimestre do ano anterior			Variação acumulada em 12 meses		
	mai/19	jun/19	jul/19	mai/19	jun/19	jul/19	mai/19	jun/19	jul/19
Rendimento médio nominal (em R\$)	2.286	2.290	2.286	4,4%	4,1%	3,6%	5,5%	5,3%	5,0%
Rendimento médio real (em R\$)	2.294	2.292	2.286	-0,3%	-0,3%	-0,2%	1,2%	1,0%	0,8%
Com carteira assinada no setor privado	2.177	2.168	2.169	-0,9%	-1,2%	-1,0%	-0,8%	-0,6%	-0,9%
Sem carteira assinada no setor privado	1.377	1.401	1.427	2,8%	2,0%	5,1%	6,1%	5,5%	5,7%
Trabalhador doméstico	902	902	902	-2,8%	-1,2%	-0,1%	-1,1%	-1,0%	-0,9%
Setor público	3.673	3.664	3.649	0,3%	1,0%	0,5%	2,2%	2,5%	2,4%
Empregador	5.735	5.792	5.665	0,0%	4,2%	2,4%	2,6%	2,8%	2,3%
Conta Própria	1.672	1.664	1.667	-0,1%	-1,2%	-0,9%	1,1%	0,4%	0,4%
Massa salarial (em milhões de R\$)	208.015	208.659	208.627	2,3%	2,4%	2,2%	2,9%	2,9%	2,7%

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

1.3 Inflação e juros

Em agosto, IPCA tem variação de 3,43% em 12 meses. De acordo com o IBGE, o IPCA teve alta de 0,11% em agosto, após ter registrado aumento de 0,19% em julho. No acumulado de janeiro a agosto de 2019, o indicador subiu 2,53% e, no acumulado em 12 meses, a inflação ao consumidor foi de 3,43% (Tabela 7).

Gás encanado e tarifas de água e esgoto exercem as maiores contribuições para a inflação de agosto. A principal influência para a taxa de agosto do IPCA veio do grupo Habitação, que exerceu impacto de 0,19 ponto percentual (Tabela 7). Dentro deste grupo, o impacto principal foi de gás encanado, que teve alta de 0,46% nos preços em agosto, como consequência de reajuste de 0,99% nas tarifas no Rio de Janeiro ocorrido em 1 de agosto. Ainda no grupo Habitação, houve influência de reajustes nas tarifas de água e esgoto em Goiânia, Porto Alegre, Belo Horizonte, Vitória e Recife.

Alimentos registram deflação em agosto e ajudam a segurar a inflação do mês. Por outro lado, a deflação verificada nos grupos Alimentação e bebidas (-0,35%), Transportes (-0,39%) e Saúde e Cuidados pessoais (-0,03%) gerou impactos negativos sobre o IPCA de agosto, compensando o impacto positivo do grupo Habitação (Tabela 7) e confirmando um cenário bastante confortável para a trajetória dos preços da economia doméstica no período recente.

TABELA 7. VARIAÇÃO DO IPCA E IMPACTO PARA A VARIAÇÃO MENSAL

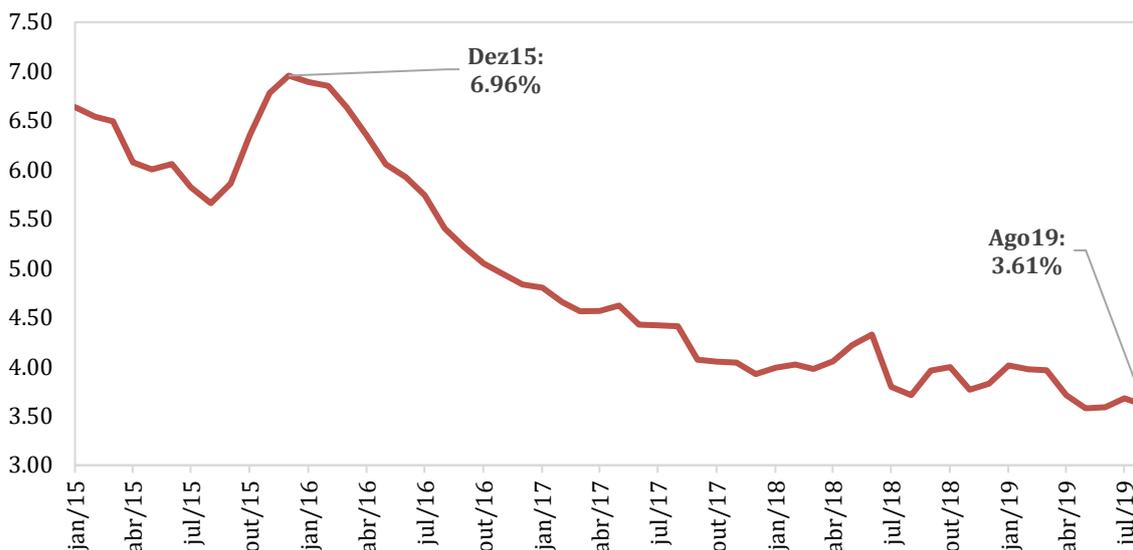
IPCA e grupos	Variação mensal			Impacto mensal (p.p.)			Variação acumulada em 12 meses		
	jun/19	jul/19	ago/19	jun/19	jul/19	ago/19	jun/19	jul/19	ago/19
Índice geral	0,01%	0,19%	0,11%	0,01	0,19	0,11	3,37%	3,22%	3,43%
Alimentação e bebidas	-0,25%	0,01%	-0,35%	-0,06	0,00	-0,09	3,98%	4,12%	4,11%
Habituação	0,07%	1,20%	1,19%	0,01	0,19	0,19	3,84%	3,49%	4,26%
Artigos de residência	0,02%	0,29%	0,56%	0,00	0,01	0,02	3,47%	3,28%	3,28%
Vestuário	0,30%	-0,52%	0,23%	0,02	-0,03	0,01	0,38%	0,46%	0,50%
Transportes	-0,31%	-0,17%	-0,39%	-0,06	-0,03	-0,07	2,40%	1,73%	2,58%
Saúde e cuidados pessoais	0,64%	-0,20%	-0,03%	0,08	-0,02	0,00	4,76%	4,47%	3,89%
Despesas pessoais	0,15%	0,44%	0,31%	0,02	0,05	0,03	3,43%	3,57%	3,51%
Educação	0,14%	0,04%	0,16%	0,01	0,00	0,01	4,91%	5,04%	4,95%
Comunicação	-0,02%	0,57%	0,09%	0,00	0,02	0,00	-0,20%	0,29%	0,35%

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Coefficiente de difusão sobe em agosto, mas continua em patamar confortável. O coeficiente de difusão do IPCA, que mede o percentual de itens que registraram variação positiva no mês, passou de 47% em julho para 54% em agosto. Apesar do aumento do coeficiente, o cenário para a inflação é benigno e sustenta o novo ciclo de cortes da taxa Selic iniciado pelo Banco Central em julho passado. De acordo com a última edição do Boletim Focus, com informações atualizadas até 6 de setembro, a projeção mediana dos agentes de mercado é de que os juros básicos da economia caiam a 5% ao ano até o fim de 2019.

Expectativas de inflação indicam cenário benigno para a trajetória dos preços nos meses à frente. Outro elemento que reforça o cenário benigno para o IPCA são as expectativas dos agentes com respeito à inflação acumulada para os próximos 12 meses. Segundo informações das Expectativas de Mercado do Boletim Focus do Banco Central, compiladas pela IFI, a inflação média esperada pelos agentes para os próximos 12 meses era de 3,61% em agosto (Gráfico 10). A título de ilustração, em dezembro de 2015, essa expectativa era de 6,96%. Ou seja, o fato de as expectativas inflacionárias estarem em queda cria condições para que o Banco Central continue a reduzir a taxa Selic nas próximas reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom).

GRÁFICO 10. INFLAÇÃO ACUMULADA PARA OS PRÓXIMOS 12 MESES (%) - EXPECTATIVAS DE MERCADO



Fonte: Focus-Banco Central. Elaboração: IFI.

1.4 Análise da Medida Provisória nº 881, de 2019

Antes de mais nada, é importante destacar que a presente análise será feita com base na versão do Projeto de Lei de Conversão que foi aprovado no plenário do Senado Federal e, portanto, encaminhado para sanção presidencial.

De acordo com a ementa inicial, a Medida Provisória (MP) nº 881, de 30 de abril de 2019, “institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências”. O texto original da MP continha 19 artigos, divididos em cinco capítulos, a saber: Capítulo I – Disposições preliminares (arts. 1º e 2º); (ii) Capítulo II – da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (art. 3º); (iii) Capítulo III – das Garantias de Livre Iniciativa (art. 4º); (iv) Capítulo IV – da Análise de Impacto Regulatório (art. 5º); e (v) Capítulo V – Disposições Finais (arts. 6º ao 19).

Durante a tramitação no Congresso Nacional, o escopo da MP 881 foi ampliado e, posteriormente, reduzido. O texto do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 21, de 2019, submetido à sanção presidencial, contém 20 artigos, organizados na mesma estrutura de cinco capítulos.

De acordo com a Exposição de Motivos que acompanhou a referida MP (EMI nº 00083/2019 ME AGU MJSP), o objetivo da proposição seria o de estabelecer garantias de livre mercado, conforme determina o art. 170 da Constituição Federal. As alterações propostas no marco legal visam a trazer segurança aos empresários, que passariam a tomar decisões em um ambiente com menos distorções e menores custos de transação impostos pelo Estado.

Como consequência, espera-se melhorar as condições de operação das firmas no país, além de incentivar o empreendedorismo. A percepção ruim a respeito do ambiente de negócios no Brasil fica evidenciada em pesquisas qualitativas internacionais, que buscam capturar o sentimento de empresários em um conjunto de países.

Os meios para se alcançar essa melhora no ambiente de negócios no Brasil passam, de acordo com a EMI nº 0003/2019, por medidas de controle e diminuição do aparelho burocrático do Estado. A MP 881 cuida, basicamente, de três questões relativas ao exercício da atividade econômica, a saber: (i) diretrizes interpretativas para o Poder Público perante os

particulares; (ii) eliminação ou simplificação de procedimentos administrativos e judiciais no âmbito da Administração Pública; e (iii) diretrizes interpretativas e desburocratizadoras nas relações entre particulares.

Em relação às (i) diretrizes interpretativas para o Poder Público perante particulares, o objetivo da MP 881 é harmonizar o tratamento conferido pela Administração Pública a indivíduos envolvidos em exploração de atividades econômicas. Isso passaria a ser feito mediante tratamento normativo adequado e isonômico, ao mesmo tempo em que se presume a boa-fé nos atos dos particulares (art. 2º, II e art. 3º, IV e V).

No que tange à (ii) eliminação ou simplificação de procedimentos administrativos e judiciais no âmbito da Administração Pública, a MP 881 modifica regras de atuação do Poder Público na fiscalização de atividades, assim como em procedimentos judiciais e extrajudiciais de cobrança de créditos. Além de facilitar procedimentos para empreendedores, o objetivo é reduzir o tempo consumido nesses processos, além de poupar recursos públicos.

Como exemplos dessa facilitação pretendida pela MP 881, podem ser citados:

- (i) flexibilização de exigências de atos de liberação da atividade econômica, como alvarás e licenças, inclusive em casos de economia de baixo risco (arts. 1º, §§ 4º e 6º; art. 3º, I e VII I, e §§ 1º, 2º, e 4º; e art. 9º);
- (ii) liberdade de atuação dos particulares no que diz respeito à organização de seus empreendimentos, inclusive quanto a horário de funcionamento e fixação de preços (art. 3º, II e III, e § 6º);
- (iii) previsão da hipótese de aprovação tácita de pedidos de liberação de atividades econômicas em função de demora da Administração Pública durante o prazo individualizado estipulado para exame do pedido (arts. 3º, IX e §§ 6º, 7º, 8º e 9º);
- (iv) arquivamento em meio digital, com a mesma força do original, de documentos comprobatórios de atos de direito público (art. 3º, X; e art. 18);
- (v) exigência de análise de impacto regulatório prévia na edição de normas de interesse geral dos agentes econômicos, na forma de regulamento (art. 5º);
- (vi) revogação da Lei Delegada nº 4, de 1962, que tratava da intervenção da União no domínio econômico;
- (vii) revogação do princípio da reciprocidade nas operações de seguro, possibilitando a operação de empresas de seguros estrangeiras no Brasil, independentemente de o país de origem garantir igualdade de condições a seguradoras brasileiras (art. 19, II, “a” e “b”); entre outros.

O texto da MP 881/2019 (PLV 21/2019) altera também alguns dispositivos da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, que dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais (Cadin), para reduzir a burocracia e aumentar a eficiência da atuação dos órgãos do Estado com competência para a constituição e a cobrança dos créditos da União, especialmente nos casos de pouco respaldo jurídico ou de elevada onerosidade à luz de uma análise de custo-benefício. Ficam respeitados, no entanto, os atos anteriores do Procurador-Geral da Fazenda Nacional (arts. 13 e 17). Dessa forma, o Poder Público poderá concentrar recursos materiais e humanos na cobrança de créditos viáveis de serem recuperados.

Por fim, em relação às (iii) diretrizes interpretativas e desburocratizadoras nas relações entre particulares, a MP 881/2019 (PLV 21/2019) abarca as relações entre particulares no exercício de atividades econômicas, enfatizando a independência e o senso de responsabilidade entre as partes.

Entre as principais inovações trazidas pelo texto da MP 881 no que tange às relações entre as empresas, podem ser citadas:

- (i) autonomia da vontade das partes na resolução de dúvidas de direito civil, empresarial, econômico e urbanístico, de modo a preservar a autonomia privada, considerando a presunção da boa-fé (art. 3º, V);

- (ii) garantia de que negócios jurídicos empresariais paritários serão objeto de livre estipulação entre as partes envolvidas, com aplicação das regras de direito empresarial de maneira subsidiária (art. 3º, VIII; e § 5º);
- (iii) proteção de empreendedores que não dispõem de condições de litigar até as instâncias superiores por meio de detalhamento da disciplina da desconsideração da personalidade jurídica prevista no art. 50 do Código Civil (art. 7º);
- (iv) inserção de diretrizes de intervenção mínima do Estado em relações contratuais no art. 421 do Código Civil (art. 7º);
- (v) inclusão de § 7º ao art. 980-A do Código Civil, para excluir, do patrimônio da empresa individual de responsabilidade limitada, o patrimônio do titular que a constitui, ressalvados os casos de fraude (art. 7º);
- (vi) possibilidade de constituição de sociedade limitada com apenas um sócio, por meio de inclusão de parágrafo único ao art. 1.052 do Código Civil (art. 7º);
- (vii) inclusão dos arts. 1.368-C ao 1.368-E no Código Civil para caracterizar o fundo de investimento como uma manifestação do direito real de propriedade, estipulando a responsabilidade limitada de cada cotista (art. 7º);
- (viii) facilitação de subscrição de ações nas sociedades anônimas por meio de inclusão dos §§ 1º e 2º ao art. 85 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (Lei das Sociedades Anônimas);
- (ix) inclusão de modificações à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para criar a carteira de trabalho eletrônica, a ser emitida pelo Ministério da Economia (art. 15); entre outros.

O texto do PLV 21/2019 saído da Comissão Mista que examinou a MP 881/2019 previa, ainda, a modificação de dispositivos da legislação trabalhista, incluídos ao escopo da proposição. A maioria de tais dispositivos foi revogada do PLV na fase de análise do texto pelo plenário da Câmara. Foi mantida, contudo, a possibilidade de trabalho aos domingos, permitida na legislação vigente somente em casos de acordo por meio de convenção coletiva ou ato do governo federal. No plenário do Senado, esse dispositivo foi retirado do texto da proposição.

Considerando as inovações trazidas na MP da Liberdade Econômica no que diz respeito ao funcionamento da economia, em linhas gerais, os efeitos tendem a ser positivos no médio e longo prazo. A simplificação e a desburocratização de processos exercem efeito importante sobre o ambiente de negócios e, conseqüentemente, na produtividade agregada da economia.

Tendo em vista que o fim do bônus demográfico limitará cada vez mais a incorporação de pessoas aos processos produtivos da economia brasileira, é importante que soluções que afetem a produtividade sejam implementadas. É nesse sentido que a relevância da MP 881 pode ser entendida: facilitar o ambiente de negócios no país, ao mesmo tempo em que incentiva o empreendedorismo e possibilita o incremento da produtividade. Os efeitos sobre o PIB, no entanto, tendem a aparecer no médio e longo prazos.

Há que se alertar, contudo, que permanecem pendentes medidas ainda mais prioritárias para melhorar o ambiente de negócios no país, com potencial de impacto significativo sobre a produtividade e o crescimento, como a reforma tributária. A estrutura de impostos do país é frequentemente mencionada por empresários em pesquisas qualitativas como um dos principais entraves ao exercício de atividades econômicas no território nacional. A eventual aprovação de uma reforma tributária no Congresso Nacional tende, portanto, a exercer impacto significativo sobre o PIB potencial do país.

2. CONJUNTURA FISCAL

2.1 Introdução

A presente seção do Relatório de Acompanhamento Fiscal traz uma análise a respeito da evolução recente dos principais indicadores fiscais da economia. Não houve grandes mudanças em relação aos resultados dos meses anteriores. Assim como em junho, houve alguma melhora em receitas administradas que, de acordo com a Receita Federal do Brasil (RFB), cresceu 4,15%, em termos reais, em julho frente ao mesmo mês do ano anterior.

Esse bom desempenho refletiu, principalmente, melhora no recolhimento do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). A receita com esses tributos, de R\$ 30,2 bilhões no período, configurou aumento de 21%, em termos reais, ante julho de 2018. Ainda segundo a RFB, o resultado foi impulsionado por recolhimentos por estimativa mensal, além dos setores de extração de minerais metálicos e de combustíveis.

Como tem destacado a RFB, é importante lembrar que a greve dos caminhoneiros, ocorrida em maio de 2018, paralisou muitos segmentos da economia, deprimindo a base de comparação para muitas séries econômicas e estatísticas fiscais. Houve redução da base de cálculo de alguns tributos, especialmente os incidentes sobre a produção e a comercialização de bens e serviços. Isso pode ter afetado os resultados da arrecadação em junho e julho.

De todo modo, a melhora verificada nos últimos dois meses na arrecadação de tributos administrada pode indicar também recuperação, ainda que incipiente, da atividade econômica, o que contribuiria para o cumprimento do resultado primário do ano e para o desbloqueio de algumas despesas da União.

O resultado primário do governo central, que inclui o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), foi deficitário em quase R\$ 6 bilhões em julho, configurando queda de 22,4%, em termos reais, frente a julho de 2018, segundo dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). No acumulado de sete meses em 2019, o déficit primário do governo central foi de R\$ 35,9 bilhões, 13,4% menor do que o apurado em igual período de 2018.

Além da arrecadação, tem contribuído para essa melhora no resultado primário a contenção de despesas, que caíram 0,9% no acumulado de janeiro a julho. As rubricas que concentram maior esforço por parte do governo são as despesas discricionárias, como investimentos, por exemplo, subsídios e subvenções, e a compensação feita pelo Tesouro Nacional ao RGPS pelas desonerações da folha de pagamento das empresas.

Por sua vez, a dívida bruta do governo geral, que considera o setor público consolidado (União, Estados, Municípios, RGPS e empresas estatais) subiu 0,3 ponto percentual em julho ante o mês anterior, alcançando 79% do PIB, de acordo com o Banco Central. A estabilização do indicador em torno de 79% do PIB a partir de março decorre, principalmente, das devoluções de recursos feitas pelo BNDES ao Tesouro Nacional. Não fossem essas devoluções, a dívida bruta como proporção do PIB já teria atingido níveis superiores a 80%.

Por fim, o custo da dívida pública manteve-se em trajetória declinante em julho, tanto no estoque, quanto nas novas emissões. De acordo com a STN, o custo médio do estoque da dívida foi de 8,66% ao ano, queda de 1,83 ponto percentual em relação a julho de 2018. O custo médio das emissões ficou em 7,11%, retração de 1,12 ponto percentual frente ao ano passado. O início de um novo ciclo de redução dos juros pelo Banco Central deve continuar a aliviar o custo da dívida pública nos próximos meses.

2.2 Receitas do Governo Central

Receitas crescem 1,1% em termos reais no período janeiro-julho. Entre janeiro e julho de 2019, as receitas totais do Governo Central, incluindo União, Banco Central e RGPS totalizaram R\$ 901,6 bilhões, configurando aumento real de 1,1% sobre 2018. As receitas administradas cresceram 0,3% nessa mesma base de comparação, totalizando R\$ 564,3 bilhões. A título de comparação, considerando somente o bimestre junho-julho de 2019, essas receitas chegaram a R\$ 153,8 bilhões, aumento de 3,8% acima da inflação frente ao mesmo período do ano passado, reforçando o mencionado

na introdução da presente seção, de que as receitas de arrecadação de tributos melhoraram nos últimos meses. É importante monitorar esse movimento para identificar a confirmação dessa eventual mudança de tendência.

Receitas do RGPS sobem 2,7% no mesmo período. As receitas do RGPS, por sua vez, somaram R\$ 226,9 bilhões no acumulado de sete meses de 2019, com acréscimo de 2,7% sobre 2018, ao passo que as receitas não administradas aumentaram 2,3%, alcançando o montante de R\$ 110,5 bilhões (Tabela 8).

TABELA 8. RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL – 2016 A 2019 – ACUMULADO DE JANEIRO A JULHO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	Jan-Jul/2016			Jan-Jul/2017			Jan-Jul/2018			Jan-Jul/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	753,1	-6,0%	21,0%	772,8	-1,4%	20,5%	856,8	7,4%	21,9%	901,6	1,1%	22,0%
Receitas administradas	466,2	-7,3%	13,0%	484,1	-0,2%	12,9%	540,7	8,2%	13,8%	564,3	0,3%	13,7%
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)	198,3	-6,8%	5,5%	204,4	-0,9%	5,4%	212,4	0,6%	5,4%	226,9	2,7%	5,5%
Receitas não administradas	88,6	3,0%	2,5%	84,3	-8,7%	2,2%	103,8	19,1%	2,7%	110,5	2,3%	2,7%
Transferências	121,3	-9,3%	3,4%	136,0	7,8%	3,6%	149,4	6,4%	3,8%	162,7	4,7%	4,0%
Receita líquida	631,9	-5,4%	17,6%	636,8	-3,2%	16,9%	707,5	7,6%	18,1%	738,8	0,3%	18,0%
PIB (R\$ bi correntes)			3.590,0			3.766,8			3.914,8			4.103,9

Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração IFI.

Em julho, merece destaque o desempenho dos seguintes tributos:

- Imposto de Renda (aumento de 13,3% em julho, em termos reais, frente ao mesmo mês de 2018; mais R\$ 4,0 bilhões): houve elevação expressiva tanto nos recolhimentos do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) – R\$ 2,4 bilhões –, quanto do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) – R\$ 1,4 bilhão). No IRPJ, o desempenho se deve a aumento real de 30,4% na arrecadação frente à estimativa mensal, ao passo que no IRRF, a elevação ficou concentrada em rendimentos do trabalho;
- CSLL (incremento de 21,8% em termos reais; mais R\$ 1,8 bilhão): a surpresa na receita também ocorreu em função do aumento de 30,4% da arrecadação referente à estimativa mensal; e
- RGPS (alta de 1,4%; mais R\$ 458,1 milhões): desempenho influenciado pelo aumento da massa salarial no período, assim como do crescimento das compensações tributárias com débitos de receita previdenciária em razão da Lei nº 13.670, de 2018.

Tributos sobre lucros mostram melhor desempenho em junho e julho. O bom desempenho da arrecadação de receitas administradas, especialmente dos tributos incidentes sobre o lucro das empresas, pode representar início de recuperação da atividade econômica. De todo modo, a fraqueza da produção industrial e a greve dos caminhoneiros, ocorrida em maio de 2018 e que deprimiu a base de comparação dos indicadores econômicos no segundo trimestre do ano passado, sugerem que o comportamento dessas receitas em junho e julho de 2019 deve ser relativizado. Os resultados a serem observados a partir de agosto fornecerão com maior clareza se a economia está mesmo reagindo. De todo modo, esse desempenho das receitas administradas não deixa de ser um alento para o quadro fiscal de curto prazo.

Ligeira melhora do emprego formal pode ter favorecido arrecadação para o RGPS. Ainda de acordo com a Tabela 1, as receitas do RGPS cresceram 2,7%, em termos reais, nos primeiros sete meses de 2019, atingindo montante de R\$ 226,9 bilhões. É a maior taxa de crescimento desde 2016 e reflete, principalmente, uma recuperação, ainda que gradual, do crescimento do emprego formal da economia. De acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia, enquanto o saldo em 12 meses de admissões e desligamentos foi de 286,1 mil trabalhadores em julho de 2018, o mesmo saldo cresceu para 521,5 mil em julho deste ano (Gráfico 9).

Receitas não administradas aumentam 2,3% nos primeiros sete meses de 2019. As receitas não administradas, por sua vez, cresceram 2,3% acima da inflação no acumulado do ano até julho, perfazendo R\$ 110,5 bilhões. Trata-se de

resultado expressivo porque se dá em cima de uma base de comparação elevada, tendo em vista que, em 2018, a alta nessa rubrica foi de 19,1%. Basicamente, três eventos contribuem para o aumento nas receitas não administradas: (i) concessões e permissões (R\$ 5,1 bilhões no período janeiro-julho de 2019, contra R\$ 3,0 bilhões no período janeiro-julho de 2018); (ii) dividendos e participações (R\$ 6,7 bilhões em 2019, contra R\$ 5,6 bilhões em 2018); e (iii) exploração de recursos naturais (R\$ 42,9 bilhões em 2019 ante R\$ 36,5 bilhões em 2018).

Eventos não recorrentes afetam receitas não administradas. A Tabela 9 apresenta os resultados da arrecadação federal no período de janeiro a julho dos últimos quatro anos, descontadas algumas atipicidades das receitas. Essa análise desagregada das receitas revela a influência da atividade econômica sobre a arrecadação federal, assim como os efeitos de eventos não recorrentes sobre o comportamento das receitas.

Nos últimos anos, a ocorrência de parcelamentos de dívidas tributárias e de outros eventos atípicos tornaram mais difícil essa 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 passaram a dificultar a análise das relações existentes entre indicadores econômicos e fiscais.

Assim, o objetivo de apresentar as informações conforme dispostas na Tabela 9 é “limpar” as séries de arrecadação, de modo a facilitar o entendimento sobre a evolução das receitas governamentais no período recente. Foram excluídos valores de receitas não administradas provenientes de dividendos e participações, concessões e permissões, exploração de recursos naturais, e demais receitas.

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

	Jan-Jul/2016			Jan-Jul/2017			Jan-Jul/2018			Jan-Jul/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	742,0	-6,6%	20,7%	770,1	-0,2%	20,4%	848,5	6,7%	21,7%	891,9	1,0%	21,7%
Receitas administradas	466,2	-7,3%	13,0%	484,1	-0,2%	12,9%	540,7	8,2%	13,8%	564,3	0,3%	13,7%
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)	198,3	-6,8%	5,5%	204,4	-0,9%	5,4%	212,4	0,6%	5,4%	226,9	2,7%	5,5%
Receitas não administradas	77,5	-1,7%	2,2%	81,6	1,3%	2,2%	95,5	13,2%	2,4%	100,8	1,4%	2,5%
Transferências	121,3	-9,3%	3,4%	136,0	7,8%	3,6%	149,4	6,4%	3,8%	162,7	4,7%	4,0%
Receita líquida	620,8	-6,0%	17,3%	634,1	-1,8%	16,8%	699,2	6,8%	17,9%	729,1	0,2%	17,8%
PIB (R\$ bi correntes)			3.590,0			3.766,8			3.914,8			4.103,9

Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração IFI.

Entre janeiro e julho de 2016 a 2019, atipicidades somam R\$ 31,8 bilhões nas receitas não administradas. A diferença entre a Tabela 8 e a Tabela 9 reside na linha das receitas não administradas. No acumulado de janeiro a julho, os valores dessa rubrica caíram de R\$ 88,6 bilhões para R\$ 77,5 bilhões em 2016, R\$ 84,3 bilhões para R\$ 81,6 bilhões em 2017, R\$ 103,8 bilhões para R\$ 95,5 bilhões em 2018, e R\$ 110,5 bilhões para R\$ 100,8 bilhões em 2019. Considerando o período de janeiro a julho desses quatro anos, o montante de receitas atípicas desconsideradas soma R\$ 31,8 bilhões.

2.3 Despesas do Governo Central

Despesas do Governo Central caem 0,9% em termos reais entre janeiro e julho. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), as despesas do Governo Central somaram R\$ 774,1 bilhões entre janeiro e julho de 2019, uma retração de 0,9%, em termos reais, ante o ano anterior. Enquanto as despesas obrigatórias cresceram 0,7%, a R\$ 719,5 bilhões, as despesas discricionárias sofreram redução de 18,0%, alcançando R\$ 54,5 bilhões, nessa base de comparação. Isso evidencia a baixa qualidade do ajuste promovido sobre o gasto, sobretudo porque penaliza os investimentos públicos (Tabela 10).

Ritmo de alta das despesas no âmbito do RGPS é o menor desde 2016. As despesas no âmbito do RGPS (previdência dos trabalhadores do setor privado) têm mostrado desaceleração em 2019. Considerando o período de janeiro a julho dos últimos quatro anos, em 2019, essa despesa teve elevação de 2,1%, alcançando R\$ 338,0 bilhões. Trata-se de variação inferior à observada em 2016 (+5,7%), 2017 (+6,9%) e 2018 (+2,4%).

Conforme mencionado na última edição deste Relatório, possíveis explicações para esse fenômeno são: (i) Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, oriunda da Medida Provisória nº 871, de 2019, que tem por objetivo combater fraudes e irregularidades na concessão de benefícios, além de reduzir a judicialização; e (ii) a demora do governo em dar resposta aos pedidos de benefícios e aposentadorias no âmbito do INSS em razão de uma possível diminuição da capacidade de avaliação desses pedidos⁶.

TABELA 10. DESPESAS SELECIONADAS DO GOVERNO CENTRAL – 2016 A 2019 – ACUMULADO DE JANEIRO A JULHO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	Jan-Jul/2016			Jan-Jul/2017			Jan-Jul/2018			Jan-Jul/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
Despesa total	687,5	1,0%	19,2%	713,4	-0,3%	18,9%	750,6	1,9%	19,2%	774,1	-0,9%	18,9%
<i>Benefícios previdenciários (RGPS)</i>	270,5	5,7%	7,5%	300,8	6,9%	8,0%	318,0	2,4%	8,1%	338,0	2,1%	8,2%
<i>Pessoal (ativos e inativos)</i>	142,5	-3,1%	4,0%	164,3	10,9%	4,4%	170,9	0,7%	4,4%	179,9	1,2%	4,4%
<i>Abono e seguro desemprego</i>	34,2	18,6%	1,0%	32,5	-8,8%	0,9%	31,8	-5,2%	0,8%	32,7	-1,1%	0,8%
<i>Benefícios de Prestação Continuada (BPC)</i>	28,4	4,7%	0,8%	31,2	5,7%	0,8%	32,6	1,1%	0,8%	34,7	2,1%	0,8%
<i>Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha Fundeb</i>	12,4	-26,2%	0,3%	9,3	-27,9%	0,2%	8,8	-9,0%	0,2%	6,8	-25,4%	0,2%
<i>Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)</i>	8,4	-18,8%	0,2%	8,4	-3,7%	0,2%	9,0	3,3%	0,2%	9,8	5,2%	0,2%
<i>Subsídios, subvenções e Proagro</i>	0,9	15,4%	0,0%	9,9	934,2%	0,3%	13,1	28,1%	0,3%	14,4	4,9%	0,4%
	22,4	30,6%	0,6%	17,1	-26,8%	0,5%	11,9	-32,6%	0,3%	9,8	-20,6%	0,2%
Obrigatórias	618,1	1,9%	17,2%	660,3	2,7%	17,5%	686,7	0,7%	17,5%	719,5	0,7%	17,5%
Obrigatórias com controle de fluxo	73,0	-5,1%	2,0%	70,7	-7,0%	1,9%	74,9	2,7%	1,9%	77,6	-0,4%	1,9%
Discricionárias	69,4	-6,2%	1,9%	53,2	-26,4%	1,4%	63,9	16,3%	1,6%	54,5	-18,0%	1,3%
PIB (R\$ bi correntes)			3.590,0			3.766,8			3.914,8			4.103,9

Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração IFI.

Boletins da Previdência mostram desaceleração na concessão de benefícios. Informações dos Boletins Estatísticos da Previdência Social (BEPS) evidenciam um crescimento mais contido no número de benefícios previdenciários emitidos pelo RGPS em 2019. Considerando o acumulado de janeiro a julho dos últimos quatro anos, a soma dessas emissões foi de 35,1 milhões este ano, configurando incremento de 1,4% em relação a 2018. Nos anos anteriores, o ritmo de expansão desses benefícios situava-se acima de 2% (Tabela 11).

Despesas com pessoal seguem crescendo acima da média. Outra importante variação nas despesas do governo central no acumulado de sete meses em 2019 ocorreu em pessoal. O aumento de 1,2%, em termos reais, levando essa despesa a R\$ 179,9 bilhões, decorre de reajustes salariais concedidos a diversas categorias do funcionalismo. Apesar da vigência da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que estabeleceu um teto para a despesa pública da União, a despesa com pessoal segue crescendo em ritmo superior ao da despesa total, comprimindo cada vez mais o espaço das despesas discricionárias, isto é, despesas sem regras de vinculação com receitas.

⁶ Ver <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/05/13/o-drama-de-14-milhao-de-brasileiros-na-fila-do-inss-que-ninguem-ve-ghtml>.

TABELA 11. BENEFÍCIOS EMITIDOS E VALOR MÉDIO DOS BENEFÍCIOS NO ÂMBITO DO RGPS – 2016 A 2019 – ACUMULADO DE JANEIRO A JULHO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	Jan-Jul/2016		Jan-Jul/2017		Jan-Jul/2018		Jan-Jul/2019	
	Unidade	Var.% real	Unidade	Var.% real	Unidade	Var.% real	Unidade	Var.% real
Número de benefícios previdenciários emitidos RGPS (mil) - média	33.142,6	2,3%	33.924,3	2,4%	34.641,7	2,1%	35.118,1	1,4%
<i>Clientela urbana</i>	<i>23.736,7</i>	<i>2,8%</i>	<i>24.421,9</i>	<i>2,9%</i>	<i>25.069,7</i>	<i>2,7%</i>	<i>25.549,4</i>	<i>1,9%</i>
<i>Clientela rural</i>	<i>9.405,9</i>	<i>1,1%</i>	<i>9.502,4</i>	<i>1,0%</i>	<i>9.572,0</i>	<i>0,7%</i>	<i>9.568,8</i>	<i>0,0%</i>
Valor médio do benefício RGPS (R\$)	1.122,0	2,2%	1.200,8	2,9%	1.227,7	-1,0%	1.281,1	0,3%
<i>Clientela urbana</i>	<i>1.252,5</i>	<i>2,0%</i>	<i>1.339,7</i>	<i>2,8%</i>	<i>1.369,5</i>	<i>-1,0%</i>	<i>1.424,8</i>	<i>0,0%</i>
<i>Clientela rural</i>	<i>792,8</i>	<i>2,3%</i>	<i>843,8</i>	<i>2,3%</i>	<i>856,4</i>	<i>-1,7%</i>	<i>897,4</i>	<i>0,7%</i>

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

A despesa com pessoal representa a segunda despesa mais importante no Orçamento da União, ficando abaixo somente do gasto com benefícios previdenciários. Melhorar a dinâmica da despesa com pessoal é muito importante para o país avançar na consolidação do quadro fiscal dos entes da federação.

Esforço para reduzir despesas fica todo concentrado nas despesas discricionárias. O montante de despesas discricionárias de R\$ 54,5 bilhões no acumulado de janeiro a julho de 2019, configura retração de 18,0%, em termos reais, frente a 2018. Basicamente, as reduções nas despesas discricionárias têm ocorrido em investimentos públicos, sobretudo em obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e em saúde e educação. A programação orçamentária e financeira deste ano já prevê nível mais baixo de despesas discricionárias relativamente às realizadas em 2018. Em julho, em particular, a soma dessas despesas foi de R\$ 11,2 bilhões, um acréscimo de 13,6% em termos reais frente ao mesmo mês de 2018. Essa elevação, segundo a STN, ficou concentrada em despesas com saúde.

Investimento público é uma das rubricas mais sacrificadas. Em uma situação como a que passa o país hoje, o ideal seria que o investimento público pudesse ser preservado, dado o efeito multiplicador que o setor de construção civil tem sobre a economia. A rigidez da despesa pública, no entanto, faz com que, dado o limite, todo o controle dos gastos recaia sobre a componente discricionária, como os investimentos do governo e outras despesas de custeio.

Desde 2014 estratégia tem sido reduzir despesas discricionárias. O Gráfico 11 mostra a evolução no acumulado de 12 meses, desde 2011, das despesas obrigatórias e discricionárias do Governo Central, a preços de julho de 2019. A partir de 2014, fica clara a estratégia de restringir as despesas discricionárias para impedir uma piora mais acentuada do resultado primário da União. Nessa comparação, em julho passado, o montante de despesas discricionárias atingiu montante historicamente baixo, em torno de R\$ 120 bilhões.

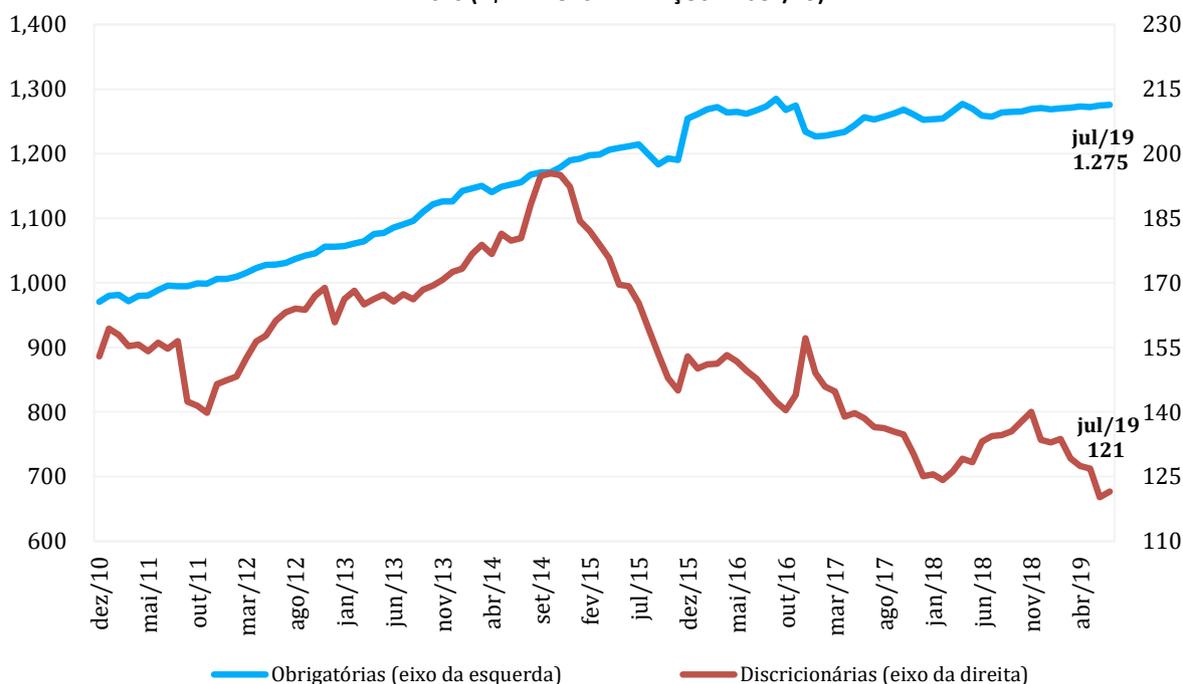
A estratégia de promover o ajuste sobre os gastos discricionários tem como limite o comprometimento do funcionamento da máquina pública. O conceito de margem fiscal desenvolvido pela IFI em publicações passadas trata desse assunto. Na edição de maio de 2019 deste RAF, as informações referentes à margem fiscal foram atualizadas. Para este ano, a margem calculada é de R\$ 110 bilhões, enquanto o nível mínimo para o funcionamento da máquina pública seria de R\$ 75 bilhões.

Redução das despesas concentrada no gasto discricionário revela qualidade ruim do ajuste. A IFI entende que a medida mais correta para reduzir esse desequilíbrio observado seria endereçar soluções estruturantes para o quadro fiscal, como reformas na legislação que disciplina a evolução das despesas obrigatórias no Brasil. É preciso ter em mente que 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.

Desde 2014, investimento público foi reduzido à metade. O Gráfico 12 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 julho de 2019, os dados mostram que os investimentos públicos foram reduzidos à metade entre setembro de 2014 e julho passado.

Além de pessoal, despesas com benefícios previdenciários comprimem o espaço das discricionárias. O Gráfico 12 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 da reforma previdenciária.

GRÁFICO 11: DESPESAS DISCRICIONÁRIAS E OBRIGATÓRIAS FEDERAIS ACUMULADAS EM 12 MESES (R\$ BILHÕES - A PREÇOS DE JUL/19)



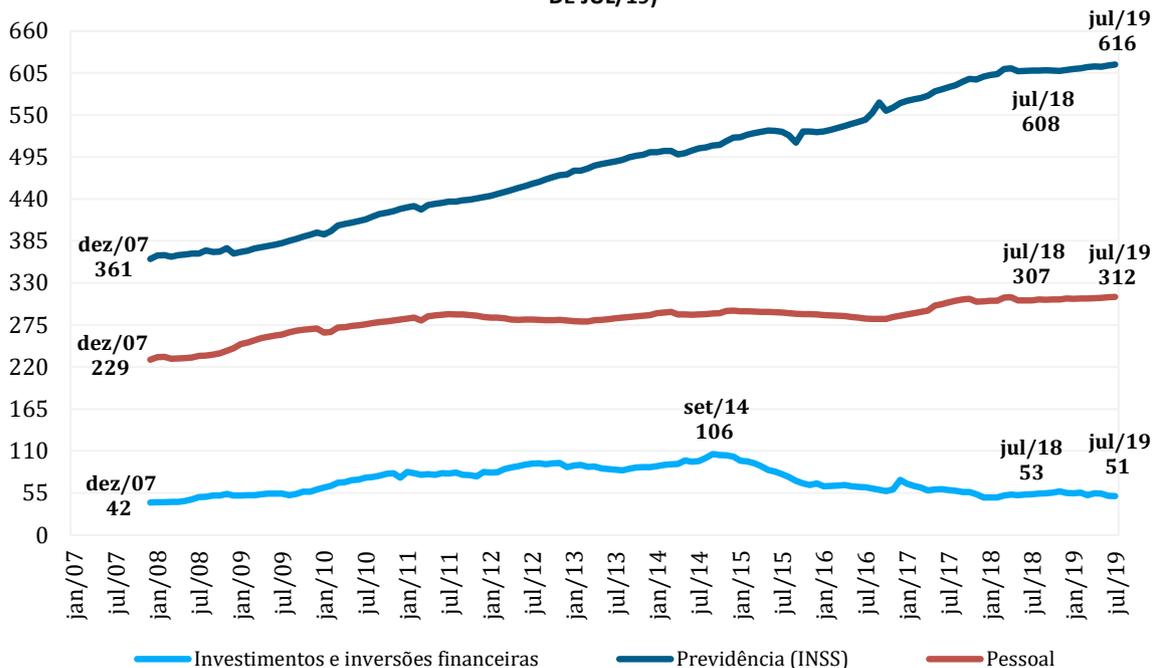
*Ajuste em Set/2010 para neutralizar o efeito das despesas de capitalização da Petrobras ocorridas naquele período.
Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Reforma previdenciária constitui primeiro passo para melhorar a dinâmica da despesa pública. A perspectiva de aprovação da reforma da previdência vai alterar a dinâmica da despesa pública no médio e longo prazo. Apesar de a reforma não resolver o problema do equilíbrio das contas públicas, a proposta conterà o crescimento das despesas previdenciárias, revertendo a atual trajetória explosiva dos déficits dos regimes previdenciários no país.

Reforma dará também fôlego ao governo para avançar em outras agendas. A melhora na dinâmica da despesa pública a partir da aprovação da reforma da previdência vai dar fôlego ao governo para impedir uma paralisação da máquina pública, o que poderia ocorrer caso as despesas discricionárias continuassem a ser comprimidas. Ao mesmo tempo, o governo ganhará tempo para aprovar outras medidas para garantir a consolidação fiscal, assim como avançar na agenda de melhora do ambiente de negócios do país (reformas microeconômicas), de modo a recuperar a capacidade de crescimento da economia.

Conforme mencionado anteriormente nesta seção, o peso do gasto com pessoal impõe a necessidade de soluções para a trajetória dessa despesa ao longo do tempo, de forma que seja possível avançar na agenda de consolidação fiscal dos entes da federação.

GRÁFICO 12: DESPESAS PRIMÁRIAS SELECIONADAS ACUMULADAS EM 12 MESES (A PREÇOS DE JUL/19)



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

2.4 Resultados primário e nominal do Governo Central e do Setor Público Consolidado

Déficit primário do setor público fica em R\$ 2,76 bilhões (0,45% do PIB) em julho. O resultado primário do setor público consolidado, que inclui o Governo Central, os governos regionais e as empresas estatais, foi negativo em R\$ 2,76 bilhões em julho passado (equivalente a 0,45% do PIB), segundo informações do Banco Central. Na composição desse resultado, o Governo Central foi responsável por um déficit primário de R\$ 1,40 bilhão (0,23% do PIB), enquanto os governos regionais tiveram déficit de R\$ 1,91 bilhão (0,31% do PIB) e as empresas estatais, superávit de R\$ 558 milhões (0,09% do PIB).

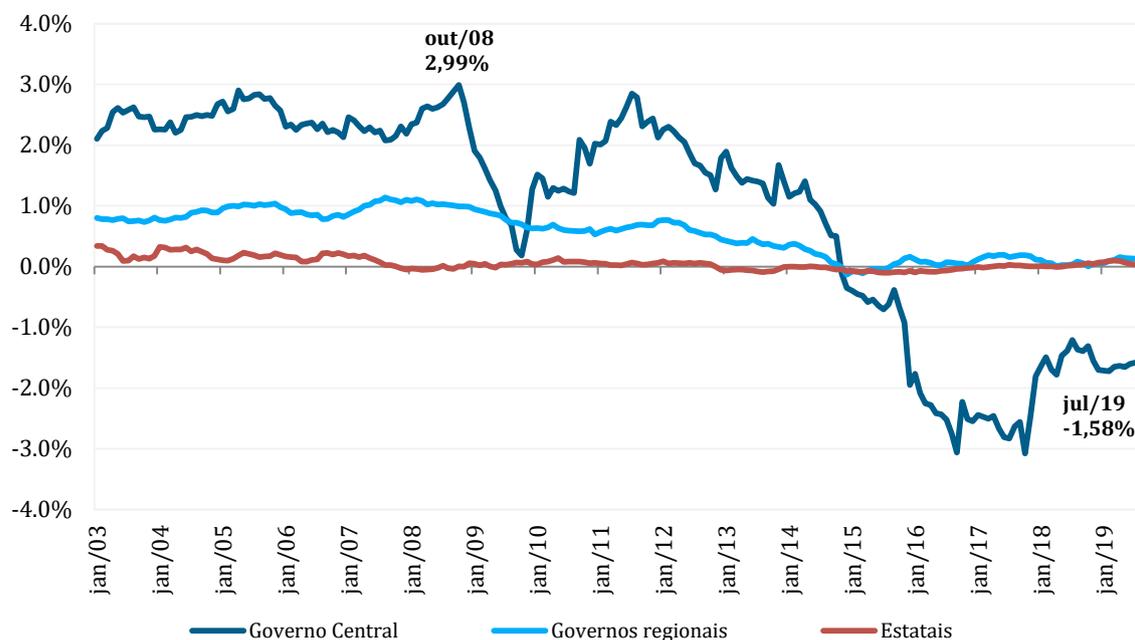
Em 12 meses, déficit primário do setor público foi de R\$ 98,93 bilhões, ou 1,41% do PIB. Nos 12 meses encerrados em julho, o resultado primário do setor público consolidado foi negativo em R\$ 98,93 bilhões, equivalente a 1,41% do PIB (Gráfico 13). O Governo Central respondeu por um déficit de R\$ 110,85 bilhões no período (1,58% do PIB), enquanto os governos regionais tiveram superávit de R\$ 9,28 bilhões (0,13% do PIB) e as empresas estatais registraram superávit de R\$ 2,63 bilhões (0,04% do PIB).

Tamanho dos déficits primários do governo evidenciam dificuldade de transformar resultado em superávit. A trajetória em 12 meses do resultado primário do Governo Central, maior responsável pelo déficit público primário, evidencia a dificuldade de reversão dos déficits apurados desde o fim de 2014 para superávits, necessários para estabilizar a dívida pública. A diferença de 4,57 pontos percentuais, correspondentes à diferença do superávit de 2,99% do PIB, registrado em outubro de 2008, e o déficit de 1,58% do PIB apurado em julho de 2019, levará tempo para ser revertida.

Rigidez da despesa dificulta ajuste sem aumento de receitas governamentais. Dada a rigidez da despesa pública no Brasil, dificilmente a reversão do déficit primário do Governo Central ocorrerá tão somente com um ajuste rigoroso nas despesas públicas. O mais provável é que resultados primários positivos sejam alcançados com uma combinação de medidas de ajuste nas despesas e aumento nas receitas. Além do crescimento da arrecadação, dependente da recuperação

da economia, uma revisão de desonerações fiscais e medidas de maior focalização das políticas públicas serão necessárias para a reversão dos déficits primários do governo.

GRÁFICO 13: RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL, DOS GOVERNOS REGIONAIS E DAS EMPRESAS ESTATAIS, ACUMULADO EM 12 MESES - % DO PIB

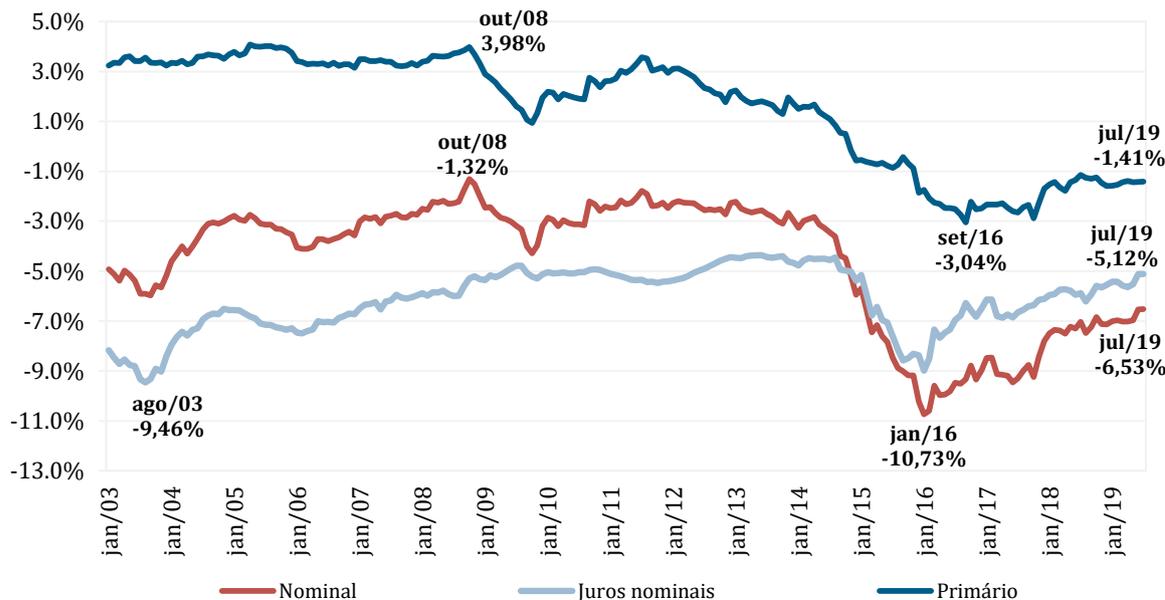


Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Melhora na trajetória do déficit nominal decorre, em parte, da redução na taxa Selic. O Gráfico 14 apresenta a trajetória em 12 meses dos resultados primário, nominal e do pagamento de juros pelo setor público consolidado. Em julho, o déficit nominal, que considera o déficit primário (receita líquida menos despesa primária) mais o pagamento de juros da dívida pública, somou R\$ 457,99 bilhões (6,53% do PIB) nessa comparação. O pagamento de juros correspondeu a R\$ 359,06 bilhões (5,12% do PIB), enquanto o primário, como já mencionado, configurou déficit de R\$ 98,93 bilhões (1,41% do PIB).

Dado o peso da despesa com juros da dívida pública sobre o resultado nominal do setor público, a queda da taxa Selic desde o segundo semestre de 2016 tem ajudado a melhorar o resultado nominal nos últimos três anos. O novo ciclo de afrouxamento monetário iniciado pelo Banco Central em julho passado deverá continuar a aliviar a despesa com juros da dívida. De todo modo, reduções incrementais no déficit nominal do setor público demandam a continuidade de medidas de consolidação fiscal, permitindo a manutenção da Selic em patamares relativamente reduzidos.

GRÁFICO 14: RESULTADO PRIMÁRIO, NOMINAL E GASTOS COM JUROS ACUMULADOS EM 12 MESES (% DO PIB) DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

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

Indicadores de endividamento continuaram a aumentar em julho. De acordo com o Banco Central, os indicadores de endividamento do país sofreram elevação em julho, mantendo tendência iniciada em 2014. A evolução do endividamento público nos últimos cinco anos é preocupante e reflete a gravidade do desequilíbrio fiscal dos entes federados. De dezembro de 2013 a julho de 2019, a dívida bruta do governo geral (DBGG) saltou de 51,5% do PIB para 79,0% do PIB, um acréscimo de 27,5 pontos percentuais (Gráfico 15).

Controle do endividamento público facilitaria coordenação das políticas fiscal e monetária. 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.

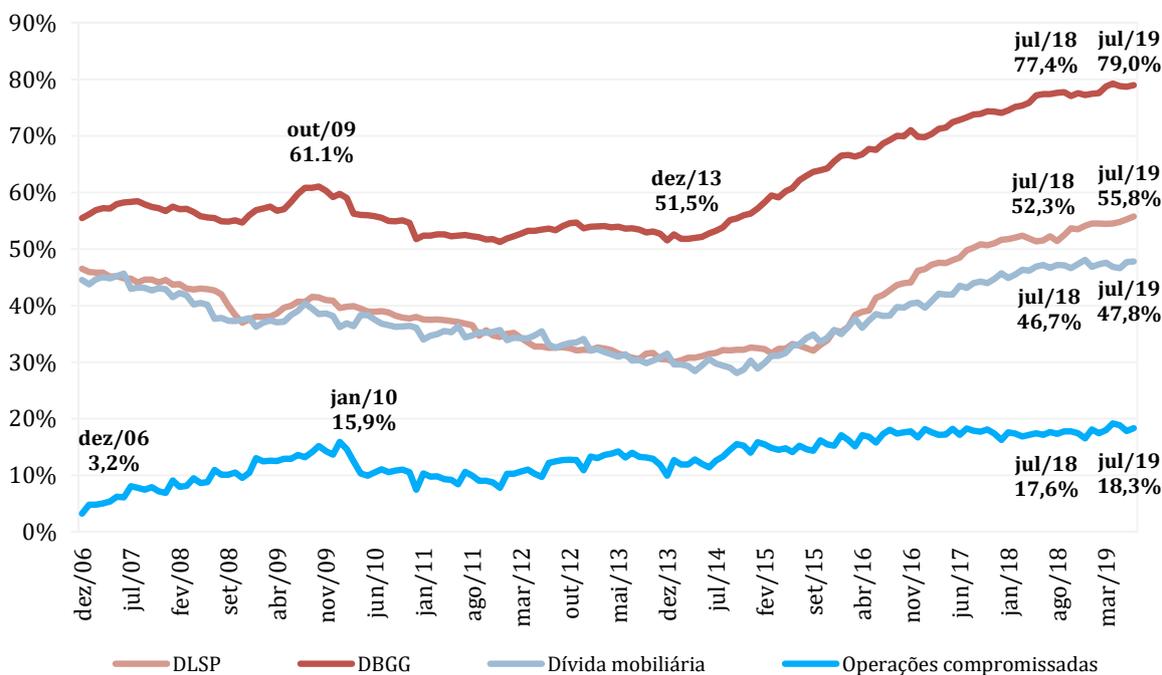
Alta recente do endividamento tira do governo a possibilidade de usar a política fiscal para reativar a economia. Além disso, a gravidade do quadro fiscal tira quase todos os graus de liberdade do governo para utilizar a política fiscal como instrumento de reativação da demanda agregada. Os gastos do governo, se bem direcionados, têm potencial para impulsionar a demanda via efeito multiplicador. O contexto atual, no entanto, impede que seja utilizada essa alternativa, colocando todo o peso de reativação da demanda sobre a política monetária.

Menor ritmo de alta do endividamento a partir de 2015 reflete devoluções feitas pelo BNDES ao Tesouro. Um segundo ponto a destacar nos indicadores de endividamento, em especial, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), diz respeito ao menor ritmo de crescimento verificado a partir de 2015. Em 2019, os sinais são de estabilidade do indicador. Conforme explorado na última edição deste Relatório, as devoluções feitas pelo BNDES dos recursos recebidos entre

2008 e 2014 ajudaram a conter a trajetória de elevação da dívida bruta entre 2015 e agosto de 2019, quando foram transferidos cerca de R\$ 380 bilhões. Somente em 2019, o BNDES transferiu ao Tesouro R\$ 70 bilhões⁷.

Devoluções do BNDES contêm o ritmo do endividamento, mas não resolvem o problema fiscal do país. Apesar de as devoluções dos recursos recebidos pelo BNDES ajudarem a conter o crescimento da dívida bruta, a situação das contas públicas permanece delicada, exigindo do governo medidas para o equilíbrio do quadro fiscal. Essas devoluções do banco de fomento ao Tesouro reduzem o estoque, mas não resolvem o problema da dinâmica da dívida. A solução para este problema passa pela aprovação de medidas que alterem a trajetória de despesas representativas do Orçamento Público, como a Previdência e Pessoal. A aprovação da reforma da previdência seria, portanto, um primeiro passo nesse sentido. Outras medidas, no entanto, serão necessárias para garantir a consolidação fiscal e a retomada da capacidade do governo em executar políticas públicas importantes para a sociedade brasileira.

GRÁFICO 15: INDICADORES DE DÍVIDA PÚBLICA E PRINCIPAIS COMPONENTES (% DO PIB)

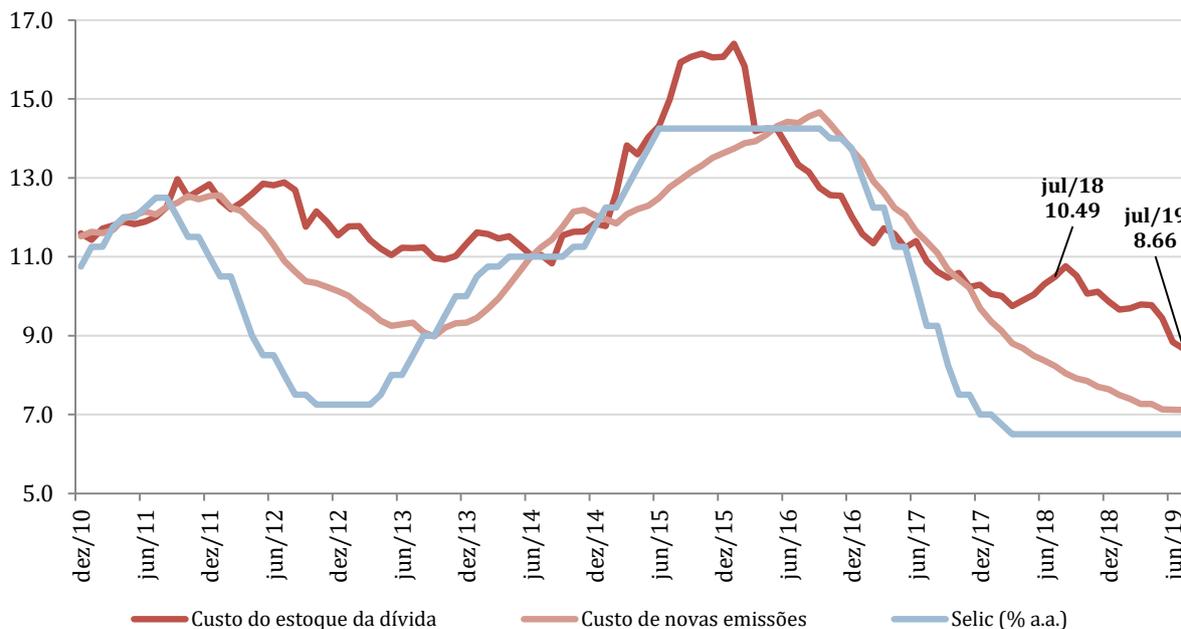


Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Queda no custo de rolagem da dívida pública decorre de reduções na Selic. Por sua vez, a dívida mobiliária – títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional – passou de R\$ 3.128,11 bilhões (46,7% do PIB) em julho de 2018 para R\$ 3.352,45 bilhões (47,8% do PIB) em julho deste ano, segundo informações do Banco Central. Adicionalmente, dados do Relatório Mensal da Dívida Pública Federal (RMD), divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), evidenciam que o custo médio do estoque da dívida oscilou de 10,49% ao ano a 8,66% ao ano entre julho de 2018 e julho deste ano (Gráfico 16).

⁷ Para mais informações, acessar: <https://www.bnades.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/recursos-do-tesouro-nacional/recursos-financeiros-captados-junto-ao-tesouro-nacional/>

GRÁFICO 16: CUSTO MÉDIO DA DÍVIDA PÚBLICA (ESTOQUE E NOVAS EMISSÕES), ACUMULADO NOS ÚLTIMOS 12 MESES (%) E TAXA SELIC - META (% AO ANO)



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Dada a correlação existente entre o custo da dívida pública e a taxa básica de juros da economia (Selic), evidenciada no Gráfico 16, o novo ciclo de redução dos juros básicos pelo Banco Central fará com que o custo da dívida pública continue a cair nos próximos meses, beneficiando a trajetória do endividamento público. A tendência ainda mais declinante do custo médio das emissões em oferta pública da Dívida Pública Mobiliária Federal (DPMFi) indica que, na margem, o custo de rolagem dos títulos públicos deverá continuar em queda nos próximos meses. Trata-se de um fato bastante positivo por reduzir o peso do pagamento de juros sobre o resultado nominal do setor público.

Por fim, analisando a composição da dívida pública, os títulos pós-fixados, atrelados à Selic, continuaram a ter a maior parcela relativa na dívida. Em julho de 2019, essa participação alcançou 38,3%, configurando aumento de 4,7 pontos percentuais frente a julho de 2018, e alta de 0,59 ponto percentual ante junho deste ano. Desde 2014, a parcela dos títulos atrelados à Selic tem ganhado participação em razão da preferência pela segurança dos agentes econômicos. Esse fenômeno, por sua vez, pode ser explicado pelo aumento das incertezas dos agentes com respeito à situação do quadro fiscal da economia.

3. ORÇAMENTO DE 2020

Neste RAF, analisamos o Projeto de Lei Orçamentária da União para 2020 (PLOA 2020), enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no dia 30 de agosto.

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.

3.1 Visão Geral

No fim de agosto, o Poder Executivo enviou ao Congresso a Proposta Orçamentária da União para 2020. Para o ano que vem, a proposta prevê crescimento do PIB de 2,2% e inflação medida pelo IPCA de 3,9%. A meta de resultado primário é um déficit de 118,9 bilhões (1,5% do PIB) para o setor público consolidado, sendo R\$ 124,1 bilhões do governo central, R\$ 3,8 bilhões (0,05% do PIB) para as estatais federais e um superávit de R\$ 9,0 bilhões (0,11% do PIB) para os estados e municípios⁸.

Em todo horizonte preditivo da proposta, o déficit permanece, mas em valores decrescentes. No último ano, 2022, o Executivo prevê um resultado negativo de R\$ 30,3 bilhões (0,3% do PIB) para o setor público consolidado, sendo R\$ 34,1 bilhões apenas para o governo central⁹.

A proposta contém um excesso de operações de crédito em relação às despesas de capital, no valor de R\$ 367,0 bilhões, o que viola a Regra de Ouro (art. 167, III, da Constituição). Como solução, 26% das despesas do PLOA só poderão ser executados se forem aprovados pelo Congresso por maioria absoluta (hipótese admitida pela regra).

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

Os tópicos a seguir apresentam os principais pontos do PLOA 2020 da União.

3.2 Parâmetros macroeconômicos

A Proposta Orçamentária da União para 2020 prevê crescimento do PIB de 2,2% e inflação de 3,9% (IPCA). As projeções macroeconômicas do governo, base para as projeções de receitas e despesas contidas no PLOA, estão próximas das expectativas de outros agentes econômicos (Tabela 12). Em resumo, os valores refletem a confiança, em boa medida compartilhada com os demais agentes, no processo de recuperação sem que haja impacto inflacionário, dado que a economia opera abaixo do seu potencial.

TABELA 12. PRINCIPAIS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS PARA 2020

Parâmetro	Governo	IFI	Mercado	FMI
PIB real (%)	2,2	2,2	2,1	2,4
IPCA acum (%)	3,9	4,0	3,9	4,1
Taxa Over - SELIC Média (%)	5,6	7,0	5,1	-
Taxa de Câmbio Média (R\$ / US\$)	3,8	4,0	3,8	-
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	61,5	-	-	63,9
Massa Salarial Nominal (%)	6,3	6,2	-	-

Fonte: Mensagem Presidencial do PLOA 2020, IFI (RAF de maio de 2019), Banco Central (Expectativas do Mercado em 30/8/2019), FMI (World Economic Outlook, atualização de julho de 2019, exceto para IPCA, cuja projeção é de abril).

⁸ A respeito das metas fiscais para o período de 2020 a 2022, ver o Anexo de Metas Fiscais do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (PLDO 2020), disponível em: <https://bit.ly/2kymQL>.

⁹ O valor de R\$ 30,3 bilhões para o setor público consolidado em 2022 foi extraído do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2020, o qual também previa um déficit primário, apenas para o governo central, no valor de R\$ 31,4 bilhões. O valor do déficit para o governo central é um pouco menor do que o agora previsto no PLOA, que é de R\$ 34,1 bilhões.

3.3 Resultado primário

A meta de resultado primário do governo central para 2020 é um déficit de R\$ 124,1 bilhões (1,6% do PIB). Se confirmado, representará o sétimo ano consecutivo de resultado negativo nas contas públicas. A meta para o setor público consolidado é um déficit de R\$ 118,9 bilhões (1,5% do PIB) e equivale à soma do déficit de R\$ 124,1 bilhões do governo central com o déficit de R\$ 3,8 bilhões (0,05% do PIB) para as estatais federais, parcialmente compensado pelo superávit de R\$ 9,0 bilhões (0,11% do PIB) projetado para os estados e municípios.

TABELA 13. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL

Discriminação	2019				2020			
	Governo		IFI		Governo		IFI	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB ¹	R\$ bilhões	% PIB ¹	R\$ bilhões	% PIB ¹
I. RECEITA TOTAL	1.540,5	21,5	1.526,7	21,0	1.644,5	21,6	1.595,8	20,5
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	276,2	3,9	264,3	3,6	289,0	3,8	271,4	3,5
III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)	1.264,4	17,7	1.262,4	17,3	1.355,6	17,8	1.324,5	17,0
IV. DESPESA TOTAL	1.403,4	19,6	1.401,4	19,2	1.479,7	19,4	1.448,6	18,6
V. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL	-139,0	-1,9	-139,0	-1,9	-124,1	-1,6	-124,1	-1,6
V.1 Resultado do Tesouro	76,9	1,1	68,4	0,9	120,1	1,6	125,2	1,6
V.2 Resultado da Previdência Social (RGPS)	-215,9	-3,0	-207,4	-2,8	-244,2	-3,2	-249,3	-3,2

Fonte: Mensagem Presidencial do PLOA 2020 e IFI (RAF de maio de 2019). ¹Percentuais calculados com base no PIB nominal estimado pela IFI. Nossas projeções macroeconômicas estão disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/arquivos/projecoes-ifi/view>.

As projeções atuais da IFI consideram o cumprimento da meta fixada para 2020 (Tabela 13). No cenário-base elaborado pela IFI em maio¹⁰, o comportamento esperado das receitas primárias e das despesas obrigatórias em 2020 ainda são compatíveis com a meta estabelecida para o exercício, mas não permitirão recomposição significativa das despesas discricionárias, que permanecerão em nível historicamente baixo. Além disso, a despesa primária executada deverá se aproximar do teto de gastos, o que também impedirá o crescimento do gasto discricionário no período. Em relação à previdência, projetamos um déficit de R\$ 249,3 bilhões (3,2% do PIB) no regime geral (RGPS), pouco acima da previsão do governo (R\$ 244,2 bilhões, ou 3,2% do PIB).

Nossas projeções serão revisadas em novembro e podem trazer alterações nos diversos itens de receitas e despesas que compõem o resultado primário do governo central, mas nos parece pouco provável que se alterem significativamente as conclusões a respeito da factibilidade do cumprimento da meta de déficit estipulada pelo governo para 2020.

O PLOA 2020 pressupõe um crescimento real da receita primária líquida próximo a 3%. Com isso, as receitas primárias deverão equivaler a 17,8% do PIB em 2020, ante 17,7% em 2019 (Gráfico 17). O desempenho esperado pelo governo incorpora as mudanças trazidas pela reforma da previdência nas alíquotas da contribuição previdenciária de servidores públicos federais e os efeitos da postergação de aposentadorias, que já em 2020 devem repercutir positivamente na arrecadação. Como resultado, a proposta orçamentária prevê um crescimento de R\$ 5,1 bilhões (36%) na receita do regime próprio dos servidores. A proposta também considera aumento significativo das receitas com concessões e permissões, sobretudo por conta do avanço esperado na outorga dos contratos de concessão das usinas da Eletrobrás (inicialmente prevista para 2019). Nas contas do governo, essas receitas devem chegar a R\$ 16,2 bilhões em 2020.

As despesas primárias, segundo o PLOA, deverão crescer cerca de 1,5% em termos reais. Nas projeções do governo, esse avanço real, inferior a sua média histórica, deve fazer com que o gasto federal recue de 19,6% do PIB, em 2019, para 19,4% do PIB, em 2020 (Gráfico 17). A proposta orçamentária considera, para a despesa previdenciária, a versão da reforma aprovada na Câmara dos Deputados (não leva em conta, portanto, as alterações que serão promovidas no Senado Federal)¹¹. Ainda assim, o gasto com benefícios do RGPS deve crescer R\$ 51,8 bilhões (ou 8,2%) no ano que vem. O

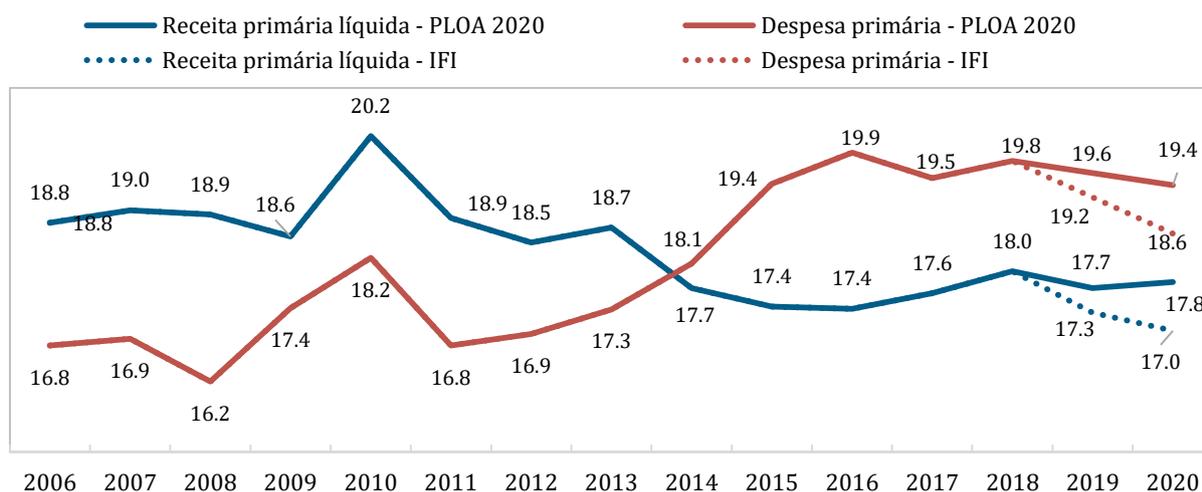
¹⁰ As Tabelas 18 a 20, ao fim do relatório, detalha as projeções de receitas e despesas primárias da IFI (base, otimista e pessimista). O RAF de maio, base para nossa última revisão de cenário, está disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557346/RAF28_MAI02019.pdf.

¹¹ PEC nº 6/2019.

incremento do gasto do regime geral é tal que consome, sozinho, todo o crescimento do teto de gastos de 2019 para 2020, que será de R\$ 47,4 bilhões.

O PLOA 2020 não prevê reajustes salariais para as carreiras de servidores civis, o que deverá permitir um crescimento bem mais tímido das despesas com pessoal em 2020. Pelas contas do governo, esse crescimento será de 3,7%, bem inferior à média de 8,5% dos últimos dez anos. Em compensação, o PLOA 2020 considera a possível aprovação da proposta de reestruturação das carreiras militares federais proposta pelo Projeto de Lei nº 1.645, de 2019, com impacto estimado de R\$ 4,7 bilhões.

GRÁFICO 17. RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS (% DO PIB)



Fonte: PLOA 2020 e IFI. Elaboração: IFI.

As projeções do governo para 2021 e 2022 também são negativas, mas mostram expectativa de redução do déficit primário do governo central. O cenário fiscal do governo para 2021 e 2022 pressupõe continuidade da agenda de reformas, como a tributária e a administrativa, além da manutenção do teto de gastos. Segundo o governo, esses fatores colaborarão positivamente para a consolidação fiscal. Entre 2020 e 2022, o governo prevê um ajuste de mais de um ponto percentual do PIB no resultado primário do governo central, passando de um déficit de 1,6% do PIB (R\$ 124,1 bilhões), no ano que vem, para 0,4% do PIB (R\$ 34,1 bilhões), dois anos depois.

A se confirmarem esses resultados, serão pelo menos nove anos consecutivos de resultado primário negativo e de crescimento do endividamento público. No cenário base da IFI, cuja última revisão se deu em maio¹² e que será atualizado em novembro, serão doze exercícios financeiros com déficit primário e dívida crescente. Isto é, o superávit retornaria apenas em 2026.

A proposta orçamentária não detalha as projeções de receitas e despesas para além de 2020. Ainda que as autorizações de gasto valham apenas para o exercício seguinte, é importante que a elaboração orçamentária passe a incorporar projeções de médio prazo em nível maior de detalhamento. Além de contribuir para a transparência fiscal,

¹² A revisão foi feita no RAF de maio, disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557346/RAF28_MAI02019.pdf.

previsões de receitas e despesas para períodos superiores ao ano de referência da peça orçamentária podem ser úteis para o próprio processo de consolidação fiscal ao explicitar os dilemas alocativos dentro do orçamento público¹³¹⁴.

Embora as projeções fiscais não sejam detalhadas no PLOA, pelo anexo de metas fiscais do PLDO 2020, enviado antes, em abril, é possível observar que a redução do déficit primário em 2021 e 2022 decorrerá, na visão do governo, do crescimento da arrecadação, por um lado, e da continuidade da contenção das despesas discricionárias, por outro. Nesse último aspecto, é interessante notar que, pelo anexo do PLDO, o déficit primário de R\$ 34,1 bilhões de 2022 pressupõe um gasto discricionário de apenas R\$ 72 bilhões naquele ano (a preços constantes, esse valor seria ainda menor, da ordem de R\$ 65 bilhões)¹⁵.

O valor de R\$ 72 bilhões para o gasto discricionário em 2022 parece incompatível com a última sinalização do governo para o patamar mínimo desse grupo de despesas, dada por ocasião da avaliação de receitas e despesas primárias relativa ao terceiro bimestre de 2019¹⁶. Na avaliação do terceiro bimestre, o governo optou por não compensar a frustração no resultado primário dos demais esferas do setor público consolidado, o que provocaria contingenciamento de despesas ainda maior. A justificativa seria “a severidade dos efeitos de tal contenção sobre a execução das despesas discricionárias do Poder Executivo”. Atualmente, a projeção de despesas discricionárias para 2019 é de R\$ 95,4 bilhões (incluindo emendas parlamentares). A opção por não aumentar o contingenciamento para compensar as demais esferas revela ser esse um valor próximo do mínimo suportável pelo governo. A IFI projeta, por exemplo, que o nível mínimo de discricionárias para o adequado funcionamento da máquina, em 2022, seria de R\$ 84,5 bilhões.

Assim, o cenário fiscal do governo apresentado no PLDO 2020 para 2022, para ser factível, dependerá não apenas da recuperação da arrecadação, mas também da mudança do gasto primário, com avanços pelo lado das despesas obrigatórias que vão além questão previdenciária.

Incertezas para 2020

A receita da cessão onerosa dos recursos do pré-sal à Petrobras segue fora da projeção de arrecadação de 2019.

A receita líquida da União, já descontadas as parcelas que serão pagas à Petrobras e aos estados e municípios, deve chegar a R\$ 48,9 bilhões. Pelo cronograma da Agência Nacional do Petróleo, o pagamento do bônus de assinatura dos contratos, após o fim da licitação, está previsto apenas para o fim de dezembro de 2019. Esse prazo dificulta a inclusão das futuras receitas nas projeções de arrecadação de 2019: se o valor previsto fosse incluído nas projeções oficiais, o governo teria espaço para reduzir o contingenciamento realizado ao longo do ano, mas correria o risco de descumprir a meta de resultado primário diante de qualquer atraso no recebimento dos recursos.

Sem incluir as receitas na projeção oficial de 2019, os ingressos devem apenas ajudar no cumprimento da meta de resultado primário, pois não haveria tempo suficiente para impulsionar a execução das despesas discricionárias. O cenário é parecido se as receitas ingressarem apenas em 2020. Como o nível de despesas no ano que vem estará ainda mais próximo do teto de gastos, a arrecadação apenas melhoraria o déficit primário previsto para o exercício.

Algumas possíveis medidas recentemente noticiadas podem contribuir para a contenção do gasto obrigatório em 2020. Uma das propostas seria o fim do adicional de 10% da multa rescisória sobre o FGTS pago pelas empresas ao governo em caso de demissão sem justa causa (Lei Complementar nº 110, de 2001). No plano fiscal, as multas representam, ao mesmo tempo, uma receita primária (repasso do empregador ao governo) e uma despesa primária

¹³ Trata-se, a bem da verdade, de prática amplamente recomendada na literatura orçamentária, não violando o princípio da anualidade do orçamento. Pode-se citar, por exemplo, a experiência internacional com o chamado *medium-term expenditure framework* (MTEF). Um dos trabalhos recentes mais relevantes na matéria é o estudo do Banco Mundial *Beyond the annual budget: global experience with medium term expenditure frameworks*, disponível em: <https://bit.ly/2k3uaq9>.

¹⁴ A PEC nº 98, de 2019, inclui dispositivo constitucional que parece dar um primeiro passo nessa direção. A PEC acrescenta o § 14 ao art. 165 da CF, com o seguinte teor: “A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento”.

¹⁵ Tabela 4 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2020, disponível em: <https://bit.ly/2kymQL>.

¹⁶ Disponível em: <https://bit.ly/30GiEAT>.

obrigatória (repasso do governo ao Fundo). Nos últimos três anos, esse gasto foi superior a R\$ 5 bilhões. A despeito do mérito da proposta, o fim da multa abriria algum espaço para recomposição de despesas discricionárias nos próximos anos. Outra medida aventada nos últimos dias é o congelamento das progressões de servidores públicos nas suas carreiras, que trariam uma economia adicional de cerca de R\$ 2 bilhões¹⁷.

Por outro lado, os gastos provenientes de créditos extraordinários podem elevar a despesa obrigatória em 2020.

O PLOA, pela própria natureza do crédito, não prevê a realização de despesas eventualmente autorizadas por meio de créditos extraordinários ao longo de 2020. Mas tradicionalmente esses gastos são realizados no exercício. Nos últimos dez anos, incluindo a projeção atual para 2019, a despesa média anual com créditos extraordinários é de R\$ 6,4 bilhões, em termos reais. Créditos extraordinários abertos ou reabertos em 2020 elevariam a projeção de despesas obrigatórias e exerceriam pressão adicional sobre as despesas discricionárias.

3.4 Teto de gastos

Em 2020, assim como nos últimos anos, o orçamento foi elaborado com despesas primárias alcançando o teto de gastos. O limite para o gasto primário em 2020 será de R\$ 1.454,5 bilhões, resultado da aplicação do IPCA de doze meses encerrados em junho de 2019, de 3,37%, ao limite fixado para 2019, que é de R\$ 1.407,1 bilhões.

TABELA 14. TETO DE GASTOS PARA 2020 (R\$ BILHÕES)

Discriminação	PLOA 2020	IFI (RAF 28 - maio)
Total de despesas primárias	1.768,6	1.700,0
Despesas não sujeitas ao teto	314,2	323,9
Despesas sujeitas ao Teto	1.454,5	1.417,2
Teto de gastos	1.454,5	1.454,5
Folga (+) / Excesso (-)	-	37,2

Fonte: PLOA 2020 (Mensagem Presidencial) e IFI (RAF 28, de maio de 2019). Elaboração: IFI.

A IFI prevê uma folga de R\$ 37,2 bilhões no teto de gastos em 2020. Conforme analisamos no RAF de maio, no nosso cenário base, o risco de descumprimento do teto de gastos no ano que vem ainda é considerado baixo (Tabela 14). A próxima revisão de cenários, em novembro, deverá alterar as projeções atuais, com possibilidade de que o risco de descumprimento do teto se torne mais elevado já em 2021.

TABELA 15. RISCO DE DESCUMPRIMENTO DO TETO DE GASTOS

Risco de descumprimento de teto de gastos	2019	2020	2021	2022
Cenário Otimista	Baixo	Baixo	Médio	Alto
Cenário Base	Baixo	Baixo	Médio	Alto
Cenário Pessimista	Baixo	Médio	Alto	-

Fonte: IFI (RAF 28, de maio de 2019). Elaboração: IFI.

Em 2020, não haverá mais a possibilidade de compensação pelo Poder Executivo. A regra do teto de gastos 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 dos demais Poderes e órgãos autônomos. Em 2020, sem a possibilidade de compensação, alguns órgãos terão que reduzir seus orçamentos em relação a 2019. No RAF de julho de

¹⁷ Fonte: reportagem da Gazeta do Povo. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/governo-congelar-progressao-servidor-parar-minha-casa/>

2019, traçamos perspectivas para o teto de gastos nos demais Poderes e órgãos autônomos¹⁸. Na nossa avaliação, seis órgãos deverão terminar 2019 acima do teto para 2020: Justiça do Trabalho, Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Justiça Militar, Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público. A situação da Justiça do Trabalho nos parece especialmente desafiadora, pois o corte deve representar uma parcela significativa do seu gasto discricionário de despesas represente menos de 3% do gasto do órgão.

3.5 Regra de ouro

Em 2020, para cumprir a Regra de Ouro, mais uma vez o Congresso Nacional deverá aprovar crédito adicional ao Orçamento. Isso porque a proposta enviada pelo Executivo contém um excesso de operações de crédito em relação às despesas de capital, no valor de R\$ 367,0 bilhões, o que viola a regra constitucional (art. 167, III, da Constituição). A Constituição permite o excesso, desde que autorizado pelo Legislativo por meio de crédito adicional. Trata-se, neste caso, de crédito adicional atípico, pois a aprovação deve se dar por maioria absoluta, mais rigorosa, portanto, que a de um crédito adicional comum (maioria simples).

Como solução, parte das despesas do PLOA, no valor do excesso, terão execução condicionada à aprovação do referido crédito pelo Congresso. A solução adotada tem como fundamento o art. 20 do PLDO 2020, ainda pendente de aprovação pelo Legislativo. O PLDO estabelece que o PLOA 2020 e a respectiva Lei poderão conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional.

A LDO também determinou que a Mensagem Presidencial que encaminhasse o PLOA 2020 apresentasse as justificativas para a escolha das programações que ficariam condicionadas. Segundo a Mensagem, o Executivo adotou os seguintes critérios: (i) ser despesa corrente primária; (ii) possuir em exercícios financeiros recentes o financiamento via emissão de títulos públicos e possam legalmente ser programadas com essa fonte de recursos para o próximo exercício; (iii) ser despesa corrente primária que não possua recursos vinculados para seu financiamento ou que, caso possua recurso vinculado, tenha execução regularmente distribuída ao longo do exercício, de forma a suportar os primeiros meses com a dotação disponível, haja vista o tempo de tramitação e apreciação do crédito adicional em questão no Poder Legislativo.

Mais de um quarto do orçamento está condicionado à aprovação do Congresso. Diferentemente de 2019, para 2020 o Executivo optou por condicionar um número maior de despesas e um percentual menor das dotações anuais (Tabela 16). Em média, 25,8% do gasto está condicionado. Ainda que a execução financeira dessas despesas possa variar entre os meses do ano, o fluxo financeiro dentro de cada semestre, de forma geral, costuma ser parecido. Assim, a parcela dessas despesas que não estiver condicionada deve ser suficiente para os primeiros meses do ano, sendo necessária a aprovação do crédito adicional para a execução das despesas no restante do exercício. No caso dos benefícios previdenciários, da despesa com pessoal, do Bolsa Família e do seguro-desemprego, a parcela não condicionada deve corresponder a um período do ano ainda maior.

Já no caso do pagamento de subsídios e subvenções e da compensação ao RGPS pela desoneração da folha de pagamentos, a parcela autorizada pode não ser suficiente para os primeiros meses do ano, em que geralmente mais da metade da execução nessas rubricas costuma ocorrer. Também deve ser alterado o cronograma de pagamentos dos precatórios. Pela proposta orçamentária, 85% da dotação está condicionada, mas nos últimos três anos a despesa foi paga no primeiro semestre. Em 2018 e 2019, foi paga ainda no primeiro quadrimestre, no mês de abril.

¹⁸ Veja aqui: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/558946/RAF30_JUL2019.pdf.

TABELA 16. REGRA DE OURO – DESPESAS CONDICIONADAS À APROVAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL

PLOA	R\$ bilhões			
Receitas de operações de crédito no PLOA	1.830,5			
Despesas de capital	1.463,5			
Insuficiência para cumprimento da regra de ouro	367,0			
Distribuição das despesas condicionadas	Autorizadas	Condicionadas	Total	% Condicionado
Benefícios Previdenciários	526,1	156,6	682,7	22,9
Pessoal e Encargos Sociais	231,9	104,7	336,6	31,1
Bolsa Família	21,0	9,0	30,0	30,0
Subsídios e Subvenções Econômicas	10,0	6,7	16,7	40,2
Compensação ao FRGPS pelas Desonerações	5,4	5,0	10,4	48,1
Seguro-desemprego	30,8	10,3	41,1	25,1
Sentenças OCC	3,7	20,4	24,1	84,8
Complementação FUNDEB	9,6	6,6	16,2	40,8
Financiamento de Campanha Eleitoral	1,3	1,3	2,5	50,0
Benefícios aos Servidores	11,2	3,4	14,6	23,3
Obrigatórias com Controle de Fluxo	72,6	25,5	98,1	26,0
Discricionárias do Poder Executivo	71,8	17,5	89,3	19,6
BPC	61,5	0,0	61,5	0,0
TOTAL	1.056,8	367,0	1.423,8	25,8

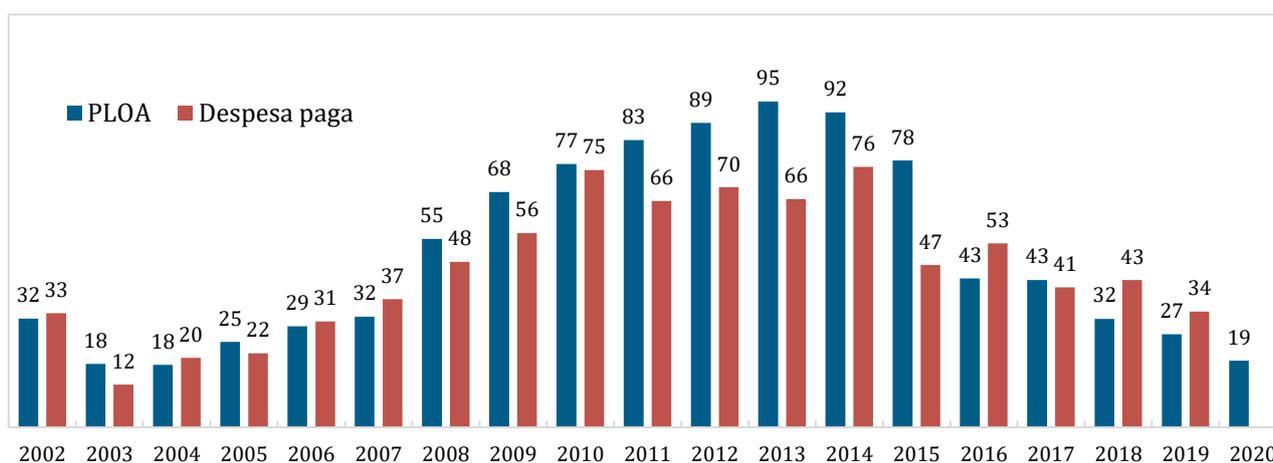
Fonte: Ministério do Planejamento.

3.6 Investimentos no PLOA 2020

Investimentos previstos no PLOA 2020, a preços constantes, estão no menor nível desde 2004. Na proposta enviada pelo Executivo, a previsão de investimentos públicos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 19,4 bilhões, reforçando a trajetória recente de queda (Gráfico 18). Esse valor é 80% inferior ao previsto no PLOA 2013, maior valor da série, quando considerados apenas os valores previstos nas propostas orçamentárias.

Do ponto de vista da execução, levando em conta os dados realizados até agosto em relação ao mesmo período de 2018, a estimativa da IFI é que os investimentos alcancem R\$ 34 bilhões em 2019. Diferente do valor para o PLOA, o valor da execução considera os gastos provenientes de emendas parlamentares, o que ajuda a explicar por que em alguns anos o valor pago é superior ao orçado.

GRÁFICO 18. INVESTIMENTOS PÚBLICOS FEDERAIS (R\$ BILHÕES, PREÇOS DE AGO/19)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI. *A despesa paga de 2019 é uma estimativa com base no desempenho de jan-ago de 2019 em relação ao mesmo período de 2018.

Tabelas fiscais

TABELA 18. CENÁRIO FISCAL DE CURTO PRAZO (RM R\$ BILHÕES E EM % DO PIB)

Discriminação	2018		2019										IFI versus Decreto 9.943	
	R\$ bi	% PIB	LOA		Decreto 9.741 (Março)		Decreto 9.809 (Maio)		Decreto 9.943 (Julho)		IFI (Maio)		R\$ bi	Diferença %
			R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB		
Receita Bruta	1.484,2	21,6	1.574,9	21,2	1.545,1	21,1	1.545,8	21,3	1.540,5	21,2	1.526,7	21,0	-13,9	-0,9
Administrada	905,1	13,2	961,8	12,9	950,6	13,0	945,2	13,0	939,3	13,0	947,1	13,0	7,8	0,8
Previdenciária (RGPS)	391,2	5,7	419,8	5,6	413,1	5,7	413,5	5,7	415,0	5,7	418,7	5,8	3,7	0,9
Não Administrada	188,0	2,7	193,2	2,6	181,4	2,5	187,1	2,6	186,3	2,6	160,8	2,2	-25,5	-13,7
Transferências a Estados e Municípios	256,7	3,7	275,2	3,7	271,6	3,7	275,5	3,8	276,2	3,8	264,3	3,6	-11,9	-4,3
Receita Líquida	1.227,5	17,9	1.299,7	17,5	1.273,5	17,4	1.270,3	17,5	1.264,4	17,4	1.262,4	17,3	-2,0	-0,2
Despesa Primária	1.351,8	19,7	1.438,7	19,3	1.412,5	19,3	1.409,1	19,4	1.403,4	19,4	1.401,4	19,2	-2,0	-0,1
Obrigatórias	1.085,7	15,8	1.169,8	15,7	1.170,0	16,0	1.168,2	16,1	1.164,8	16,1	1.155,3	15,9	-9,5	-0,8
Benefícios previdenciários	586,4	8,5	637,9	8,6	631,2	8,6	630,2	8,7	630,9	8,7	626,1	8,6	-4,8	-0,8
Pessoal e encargos sociais	298,0	4,3	324,9	4,4	326,2	4,5	325,0	4,5	324,6	4,5	318,6	4,4	-5,9	-1,8
Abono e Seguro desemprego	53,6	0,8	59,8	0,8	56,7	0,8	56,8	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	59,9	0,8	0,0	-0,1
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	13,5	0,2	10,0	0,1	10,2	0,1	10,5	0,1	10,4	0,1	10,2	0,1	-0,2	-1,8
Complementação da União ao FUNDEB	13,8	0,2	15,2	0,2	15,0	0,2	14,9	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	13,3	0,2	13,4	0,2	0,1	0,5
Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)	13,9	0,2	17,5	0,2	17,5	0,2	17,5	0,2	16,1	0,2	14,8	0,2	-1,3	-7,8
Subsídios e Subvenções	15,3	0,2	17,5	0,2	20,4	0,3	19,8	0,3	19,3	0,3	20,4	0,3	1,1	5,7
Outras despesas obrigatórias	21,7	0,3	13,5	0,2	20,1	0,3	20,4	0,3	18,6	0,3	21,2	0,3	2,6	14,0
Despesa do Executivo sujeita à programação financeira	266,0	3,9	268,9	3,6	242,5	3,3	240,9	3,3	238,6	3,3	246,1	3,4	7,5	3,1
Obrigatórias com Controle de Fluxo	137,2	2,0	139,5	1,9	142,7	2,0	143,2	2,0	143,2	2,0	142,3	2,0	-0,9	-0,6
Discricionárias	128,8	1,9	129,4	1,7	99,8	1,4	97,6	1,3	95,4	1,3	103,8	1,4	8,4	8,8
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	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	-139,0	-1,9	0,0	0,0

TABELA 19. 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 20. 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 21. 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



ifi Instituição Fiscal
Independente