

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

2. CONJUNTURA FISCAL

2.1 Quadro geral

Aumento dos desafios da economia alcançam o quadro fiscal do país. Conforme discutido na seção do Contexto Macroeconômico, os acontecimentos verificados nas últimas semanas tornaram o ambiente bem mais desafiador para a evolução do quadro macroeconômico do país e, em particular, para as finanças do setor público. No âmbito federal, pelo menos quatro fatores que atuam pelo lado da receita e da despesa podem levar à necessidade da revisão da meta fiscal, além de aproximar os gastos do teto constitucional.

Um aspecto central desses acontecimentos é a propagação do coronavírus pelo mundo. Uma das principais respostas dada a esse problema nos vários países tem sido, acertadamente, a restrição da circulação de pessoas, o que, naturalmente, reduz bastante a atividade econômica, ainda que de modo diferenciado entre os vários setores da economia. Tal fato atinge o Brasil, de modo indireto, via parceiros comerciais, bem como de modo direto, especialmente nas próximas semanas, com a aceleração da propagação do vírus e os efeitos das medidas restritivas.

Três canais de contágio da crise para a arrecadação; o primeiro é a desaceleração da economia. Esse quadro atuará sobre as receitas governamentais por meio de dois canais principais. Quanto ao primeiro, a desaceleração econômica, com a revisão para baixo do crescimento do PIB, afetará as chamadas receitas que dependem fortemente do ritmo da atividade econômica, notadamente as receitas tributárias.

Segundo canal de contágio para as receitas envolve recolhimento de royalties e participações de petróleo. Quanto ao segundo, mais específico, diz respeito ao forte efeito da crise sobre o setor petrolífero, agravado pelos desentendimentos entre dois dos maiores produtores mundiais que são Rússia e Arábia Saudita. O resultado mais evidente é a queda no preço do barril de petróleo no mercado internacional que, por sua vez, atinge diretamente a receita com royalties e participações especiais.

Perda de receita com petróleo pode alcançar montante equivalente a R\$ 15 bilhões/ano para a União. A IFI estima, como será melhor explicado adiante, que a perda de receita do petróleo para a União poderá variar de R\$ 15 bilhões a 17 bilhões, em 2020, a depender das suposições consideradas. Vale observar que essa receita tem se tornado crescentemente relevante para as contas públicas, não apenas para a União, mas também para alguns estados, como o Rio de Janeiro, sem falar nos municípios vizinhos aos locais de produção.

Ações de saúde adotadas pelo governo representam terceiro canal de contágio para arrecadação. Um terceiro canal pode surgir pelas próprias medidas do governo em resposta à epidemia. Apesar da falta de clareza quanto às ações que serão adotadas, a IFI considera que possam envolver o adiamento, ou até mesmo, a renúncia de receitas tributárias, reforçando o movimento de queda da arrecadação.

Do lado das despesas, dois fatores merecem destaque; o primeiro diz respeito às despesas com saúde. Do lado das despesas, dois outros fatores devem ser destacados, um também relacionado à propagação do coronavírus. As despesas na área de saúde aumentarão inevitavelmente como resposta às políticas preventivas de combate à propagação da doença, mas também para atender os vitimados que procurarem o sistema de saúde do país.

Legislação pertinente prevê a aprovação de créditos extraordinários ao Orçamento de 2020. Nesse caso, a resposta pode vir por meio de créditos extraordinários, que são abertos por medida provisória e têm efeito imediato. Vale lembrar que despesas criadas por créditos extraordinários são excepcionalidades ao teto de gastos, justamente pela natureza imprevisível e urgente dos gastos que dão origem ao crédito.

Segundo fator a destacar pelo lado das despesas é a aprovação de mudanças em critérios de concessão do BPC.

O outro fator pelo lado da despesa é fruto de decisão tomada pelo Congresso e que aumentou fortemente o número potencial de elegíveis como beneficiários dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC). A IFI também se debruçou sobre o impacto fiscal dessa decisão. Com base em suposições elucidadas adiante neste Relatório, concluiu-se que o impacto potencial anual da medida poderá chegar a cerca de R\$ 35 bilhões, devolvendo parte relevante do efeito fiscal positivo da reforma da previdência (Emenda Constitucional nº 103, de 2019).

Impacto do BPC será alcançado plenamente nos próximos anos, encurtando a aproximação do teto de gastos.

Esse aumento potencial de gastos não deverá ser alcançado já em 2020 por falta de tempo, mas é razoável esperar que seja atingido ao longo dos próximos anos, se a decisão realmente entrar em vigor, dado que existem questionamentos a respeito da sua legalidade ou mesmo constitucionalidade. Há que se registrar ainda que a inesperada despesa extra aumenta as chances de que a União atinja o teto de gastos em um espaço mais curto de tempo, fato esse que a IFI, por enquanto, estima que ocorrerá apenas em 2021.

Fatores recentes serão incorporados aos cenários da IFI na revisão prevista para maio de 2020. Enfim, todos esses fatores conjugados trazem importantes implicações fiscais para 2020 e, no caso do BPC, para os próximos anos. A IFI, embora já apresente estimativas a respeito do impacto fiscal dos fatos recentes, adequará seus pressupostos e cenários à nova realidade em maio ou antes, a depender dos acontecimentos.

Revisão para baixo nas receitas e para cima nas despesas exigirá alteração na meta de resultado primário do ano.

Se as projeções da Lei Orçamentária Anual (LOA) para as receitas forem reduzidas e para as despesas, aumentadas, como é de se esperar frente ao novo cenário, o cumprimento da meta de déficit primário em 2020 demandará corte expressivo de despesas discricionárias. Na edição de fevereiro de 2020 do Relatório de Acompanhamento Fiscal, antes da mudança do cenário, a IFI considerou que o contingenciamento necessário seria de R\$ 27 bilhões a R\$ 37 bilhões.

Dificuldade de cortar despesas no montante requerido enseja a alteração da meta fiscal. A gravidade da situação parece indicar que o corte de despesas no montante requerido não será possível, o que demandará mudança na meta de déficit primário de R\$ 124,1 bilhões fixada para este ano na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). É preciso observar, contudo, que, à exceção da mudança do BPC, os outros fatores acima descritos são temporários e, portanto, não levam à piora estrutural das contas da União.

Novas regras do orçamento impositivo dificultam a gestão da política fiscal. A propósito do contingenciamento, as novas regras para emendas de relator-geral, no bojo do orçamento impositivo, diminuirão a capacidade do Poder Executivo de realizar cortes ao longo do ano, o que impõe restrição relevante à gestão da política fiscal, como será discutido na seção de Orçamento deste Relatório.

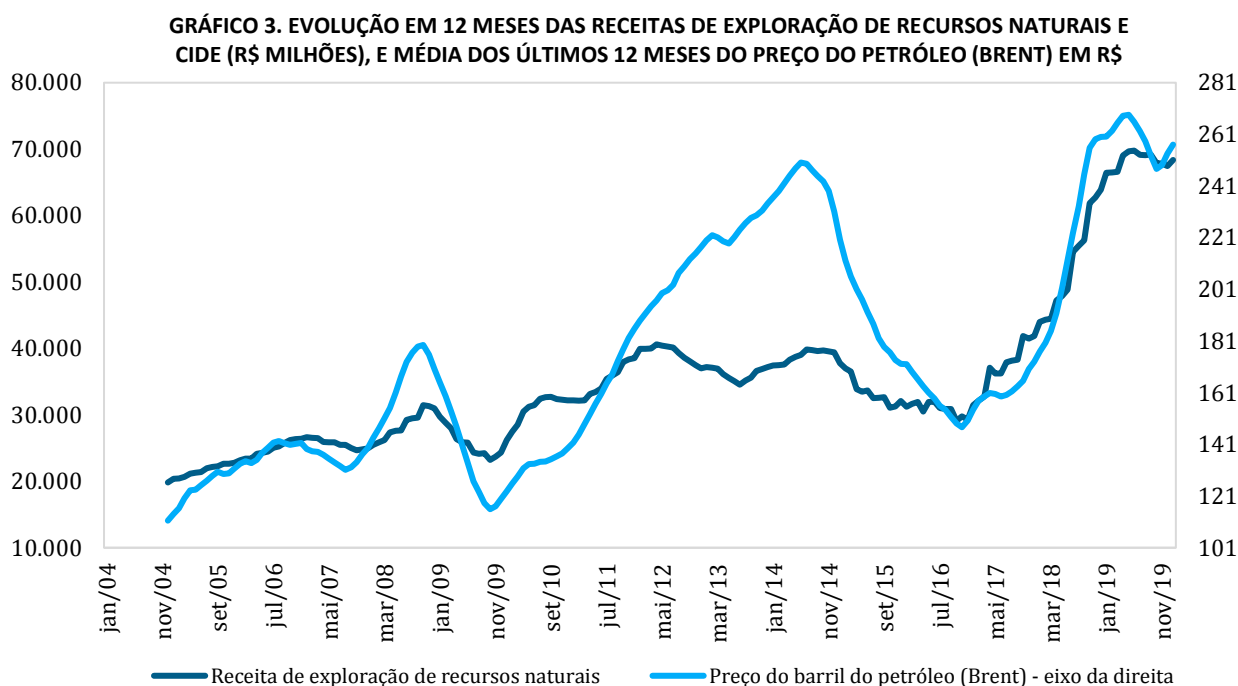
2.2 Comentários sobre a redução do preço do petróleo na arrecadação

Guerra nos preços do petróleo pode potencializar efeitos do coronavírus. O acirramento de posições entre dois importantes produtores mundiais de petróleo, Arábia Saudita e Rússia, em torno da formação de preço do petróleo no mercado internacional pode potencializar os efeitos do coronavírus sobre o funcionamento das economias. Não se descarta que o mundo caminhe para uma recessão.

Efeito da redução do petróleo é benéfico para a atividade, mas desfavorável para a arrecadação. No Brasil, em particular, o efeito da redução na cotação internacional do barril do petróleo pode ser bom para a atividade econômica, por reduzir o custo de produção, mas preocupante do ponto de vista da arrecadação dos entes federados. O contágio sobre outros setores, além do petróleo, também deve ser monitorado. O Ibovespa, índice que mede o desempenho da Bolsa de Valores de São Paulo, registrou queda acumulada de quase 16% ao longo da semana de 9 a 13 de março, entre altas e baixas.

Receitas provenientes da exploração de petróleo cresceram em importância relativa nos últimos três anos. A despeito dos impactos sobre a arrecadação pública, nos últimos três anos, a arrecadação de *royalties* e participações, uma receita não administrada, cresceu em importância relativa no montante total das receitas governamentais.

Recolhimento de *royalties* saltou de R\$ 30 bilhões em 2016 para R\$ 67 bilhões em 2019. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), até 2016, as receitas provenientes de “Exploração de recursos naturais”, que concentram, entre outras, a arrecadação de *royalties* e participações de petróleo, e Cide correspondiam, em termos anuais, a uma receita da ordem de R\$ 30 bilhões, em valores nominais. Em 2017, esse montante saltou a R\$ 40 bilhões. Posteriormente, em 2018 e 2019, a soma arrecadada subiu ainda mais, alcançando níveis de R\$ 64 bilhões e R\$ 67 bilhões, respectivamente (Gráfico 3).



Fonte: STN e Energy Information Administration (EIA). Elaboração: IFI.

Em proporção da receita corrente líquida da União, participação dos *royalties* subiu de 2,7% para 5,0%. Para ilustrar o aumento da importância relativa das receitas de exploração de recursos naturais e Cide, note-se que a participação dessas receitas equivalia a 2,7% da receita líquida total do governo central em dezembro de 2016. Esse percentual passou a 3,6% em 2017, 5,2% em 2018 e 5,0% em 2019.

Correlação entre receitas de recursos naturais e preço internacional do petróleo é elevada. O Gráfico 3 permite visualizar, ainda, a elevada correlação existente entre as receitas de exploração de recursos naturais (mais Cide) e o preço do barril de petróleo no mercado internacional. Para a análise, foi considerada a soma da referida receita em janelas móveis de 12 meses e a média do preço do petróleo (tipo Brent), convertido para reais, nas mesmas janelas móveis.

Movimentos da taxa de câmbio (R\$/US\$) também interferem na base de incidência da arrecadação. Apesar da elevada correlação entre o valor do barril do petróleo e as receitas governamentais com *royalties* e participações, vale destacar que a cotação do petróleo no mercado internacional é dada em dólares americanos. Ou seja, a conversão para reais é feita utilizando-se a taxa de câmbio (R\$/US\$). Assim, oscilações na taxa de câmbio também interferem na obtenção dessas receitas governamentais.

Portanto, possíveis reduções no preço do petróleo ocorridas a partir de uma guerra de preços entre países que são grandes produtores afetarão com mais força as receitas do governo à medida que não sejam proporcionalmente compensadas por depreciações na taxa de câmbio.

Câmbio pode compensar, parcialmente, reduções no preço do petróleo. Por exemplo, no momento atual de aumento da aversão a risco e fuga de capitais de países emergentes em direção a países mais seguros, com correspondente depreciação nas taxas de câmbio daqueles países, reduções nos preços do petróleo no mercado internacional tendem a ser compensadas pelos movimentos do câmbio. No entanto, à medida que as incertezas diminuem e os países emergentes, como o Brasil, voltam a atrair fluxo de capitais externos, a depreciação do câmbio tende a ser (parcialmente) revertida.

IFI fez simulações a respeito de potenciais impactos da queda do preço do petróleo sobre as receitas da União. Feitas essas considerações, são apresentados nesta seção alguns exercícios preliminares feitos pela IFI sobre o potencial impacto da perda de arrecadação em *royalties* e participações de petróleo para a União, decorrente de uma eventual fixação do preço do óleo no mercado internacional em patamares mais baixos aos vigentes até o começo de 2020.

O exercício considerou estimativas publicadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) referentes ao pagamento esperado de *royalties* e participações nos próximos cinco anos¹. As projeções são realizadas a partir das seguintes variáveis: volumes de produção dos poços e campos declarados pelas empresas, preços de referência do petróleo e do gás natural, taxas de câmbio, alíquotas de *royalties* previstas nos contratos de exploração e produção de petróleo e gás, e decisões judiciais. A ANP ressalta que, em razão de incertezas inerentes a essas variáveis, não existe qualquer garantia de efetivação das estimativas do período considerado.

Parâmetros alterados no exercício foram taxa de câmbio (R\$/US\$) e preço do barril no mercado internacional. Os únicos parâmetros alterados pela IFI no exercício em questão foram a taxa de câmbio e a cotação do barril de petróleo (Brent), em dólares, no mercado internacional. A Tabela 5 apresenta os parâmetros considerados nas simulações. O denominado “Cenário 0” corresponde aos parâmetros de taxa de câmbio (R\$/US\$) e de cotação do barril de petróleo (US\$) utilizados pela ANP. Os Cenários de 1 a 3 correspondem a variações desses parâmetros feitas pela IFI para obter simulações alternativas ao comportamento das referidas receitas no horizonte de projeção.

¹ As informações podem ser obtidas no site: <https://bit.ly/2wXcliQ>. A última atualização feita na página foi em junho de 2019.

TABELA 5. PARÂMETROS CONSIDERADOS NAS SIMULAÇÕES EM DIFERENTES CENÁRIOS

Cenário 0	2019	2020	2021	2022	2023
Brent (US\$)	59,71	60,10	60,10	60,10	60,10
Taxa de câmbio (R\$/US\$)	4,08	4,05	3,98	4,01	4,07
Brent (R\$)	243,62	243,41	239,20	241,00	244,61

Cenário 1	2019	2020	2021	2022	2023
Brent (US\$)	59,71	45,00	50,00	55,00	60,00
Taxa de câmbio (R\$/US\$)	4,08	4,05	3,98	4,01	4,07
Brent (R\$)	243,62	182,25	199,00	220,55	244,20

Cenário 2	2019	2020	2021	2022	2023
Brent (US\$)	59,71	45,00	50,00	55,00	60,00
Taxa de câmbio (R\$/US\$)	4,08	5,00	4,50	4,30	4,30
Brent (R\$)	243,62	225,00	225,00	236,50	258,00

Cenário 3	2019	2020	2021	2022	2023
Brent (US\$)	59,71	35,00	40,00	45,00	45,00
Taxa de câmbio (R\$/US\$)	4,08	5,00	4,50	4,30	4,30
Brent (R\$)	243,62	175,00	180,00	193,50	193,50

Fonte: ANP, Banco Central, e EIA. Elaboração: IFI.

Diferenças contidas nos diferentes cenários de simulação. Em relação ao Cenário 0, considerado pela ANP, o Cenário 1 adota uma trajetória distinta para a variação do preço do petróleo (US\$), mantendo os mesmos valores para a taxa de câmbio (R\$/US\$). O Cenário 2 considera a mesma projeção para o preço do petróleo do Cenário 1, mas altera a trajetória para a taxa de câmbio. Por fim, o Cenário 3 mantém valores idênticos de taxa de câmbio do Cenário 2, mas muda os valores da cotação do barril do petróleo.

Comparando, por exemplo, as trajetórias dos parâmetros nos Cenários 0, 1 e 2, é possível perceber que, reduções no preço do petróleo no mercado internacional podem ser compensadas, parcialmente, por depreciações do câmbio, o que atenua os efeitos sobre a base de incidência dos *royalties* e participações (valor do barril do tipo Brent em Reais).

Diferenças entre os cenários refletem as trajetórias assumidas para o câmbio e o preço do petróleo. A Tabela 6 apresenta os valores estimados de receitas de *royalties* e participações especiais no cenário da ANP (Cenário 0) e os três cenários alternativos elaborados pela IFI. Por exemplo, considerando as diferenças entre o Cenário 0 e o Cenário 1, haveria, em 2020, uma perda de arrecadação para a União no montante de R\$ 15 bilhões. Essa perda iria diminuindo nos anos seguintes, para R\$ 9,6 bilhões em 2021, R\$ 4,9 bilhões em 2022 e R\$ 95 milhões em 2023.

Cenário 3 evidencia que taxa de câmbio pode não compensar inteiramente a queda no preço do petróleo. O Cenário 3, que considera os menores valores para a cotação internacional do petróleo em dólares, representaria o de maiores perdas de arrecadação para o governo federal, ainda que a taxa de câmbio esteja mais depreciada que a do Cenário 0 para todo o período de simulação. Isso evidencia que, dependendo da redução ocorrida na cotação do petróleo, a maior depreciação do câmbio pode não compensar o efeito sobre a base de incidência dos tributos em questão.

TABELA 6. ESTIMATIVA DE ARRECADAÇÃO DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS DE PETRÓLEO PELA UNIÃO E DIFERENÇA DE ARRECADAÇÃO ENTRE OS CENÁRIOS (R\$ MILHÕES)

Estimativa	2019	2020	2021	2022	2023
Cenário 0 (ANP)	55.200	60.000	57.500	57.900	57.100
Cenário 1	55.200	44.925	47.837	52.987	57.005
Cenário 2	55.200	55.463	54.087	56.819	60.226
Cenário 3	55.200	43.138	43.270	46.488	45.170

Diferença	2019	2020	2021	2022	2023
Cenário 0 e cenário 1	0	15.075	9.663	4.913	95
Cenário 0 e cenário 2	0	4.537	3.413	1.081	-3.126
Cenário 0 e cenário 3	0	16.862	14.230	11.412	11.930

Fonte: ANP. Elaboração: IFI.

2.3 Impacto fiscal do novo critério para concessão do BPC

Nesta seção, são apresentados impactos calculados pela IFI decorrentes da derrubada do Veto nº 55, de 2019, que ampliou os beneficiários potenciais do Benefício da Prestação Continuada (BPC).

Derrubada do veto presidencial pode ensejar discussões jurídicas sobre o BPC. Antes, cabe salientar que as despesas com o BPC poderão ensejar discussões jurídicas, uma vez que o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que medidas compensatórias acompanhem eventual criação de gastos novos, como é o caso. Os artigos 113 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inseridos pela Emenda Constitucional 95/2016 (que criou o teto de gastos), também determinam que medidas que aumentem a despesa sejam acompanhadas de cálculo de impacto². Para completar, o § 5º do artigo 195 da Constituição veda a criação, ampliação ou extensão de benefícios ou serviços da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total.

Nesse contexto, menciona-se que um dos ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) teria atendido pedido do governo federal para impedir que a nova regra do BPC entrasse em vigor em 2020. Ainda segundo a imprensa, a medida teria de ser confirmada pelo plenário da Corte de Contas. Caso o dispositivo legal entre em vigência imediatamente, o aumento de despesa será expressivo. Tal incremento, apesar de não ser suficiente para romper o teto de gastos, para o

² "Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

"Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal."

qual a IFI estima uma folga de R\$ 26 bilhões (antes da alteração do BPC e dos eventuais créditos para a saúde), deverá dificultar o cumprimento da meta de déficit primário de R\$ 124,1 bilhões para 2020.

O BPC é um benefício assistencial criado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), além de outras normas infralegais, que garante o pagamento mensal de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Condições atuais de acessibilidade ao BPC. Atualmente, podem acessar o benefício qualquer brasileiro, nato ou naturalizado, e as pessoas de nacionalidade portuguesa, desde que comprovem residência fixa no Brasil e renda por pessoa do grupo familiar inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. Além disso, é requerido o atendimento de uma das seguintes condições: a) para o idoso: idade igual ou superior a 65 anos, para homem ou mulher; b) para a pessoa com deficiência: qualquer idade – pessoas que apresentam impedimentos de longo prazo (mínimo de dois anos) de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

No fim de 2019, havia 4,7 milhões de beneficiários do BPC; despesa da União foi de R\$ 55,6 bilhões. Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de dezembro de 2019, há 4,7 milhões de beneficiários do BPC, dos quais 56% são portadores de deficiência e 44% são idosos acima de 65 anos. Em 2019, a despesa com o BPC, somando as duas modalidades, foi de R\$ 55,6 bilhões, equivalentes a 3,9% das despesas primárias da União, ou 0,8% do PIB.

Derrubada do veto implicou em aumento do potencial de beneficiários do benefício. Com a derrubada do Veto Presidencial nº 55, de 2019, o critério de renda mensal por pessoa do grupo familiar para fins de concessão do BPC subiu de 25% para 50% do salário mínimo, aumentando, naturalmente, o número potencial de beneficiários que devem ser atendidos pelo programa. A partir da combinação de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua de 2018 e da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) de 2015, publicadas pelo IBGE, é possível extrair que o universo elegível para o BPC (compreendido na faixa de renda domiciliar *per capita* de 25% a 50% do salário mínimo) pode ser ampliado em até 2,8 milhões de pessoas (das quais 550 mil, aproximadamente, com mais de 65 anos e 2,3 milhões com deficiência).

Impacto calculado pela IFI com a mudança da regra. O impacto fiscal da medida calculado pela IFI considera a diferença entre a despesa prevista com o benefício a partir da mudança no critério de renda para concessão do benefício e a despesa projetada com base no critério atual³. A Tabela 7 evidencia que, no caso em que todas as pessoas elegíveis na nova faixa de renda passem a receber o benefício, o impacto anualizado poderia chegar a R\$ 35,3 bilhões.

³ A metodologia de projeções pode ser vista na Nota Técnica nº 28 - IFI (2018, p. 6): https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554601/NT28_Reforma_Previdencia_Novo_BPC.pdf

TABELA 7. IMPACTO FISCAL ESTIMADO PARA O NOVO CRITÉRIO DE CONCESSÃO DO BPC

Percentual de pessoas elegíveis que acessarão o benefício	Impacto (R\$ bi a preços de dezembro de 2019)	
	Efeito em 2020	Efeito anualizado
100%	26,5	35,3
80%	21,2	28,2
60%	15,9	21,2
40%	10,6	14,1
20%	5,3	7,1

Fonte: Elaboração IFI.

Impacto da mudança nos critérios em 2020 é menor. O efeito em 2020 é, naturalmente, menor em razão de a nova regra de acesso ao benefício ter sido alterada em meados de março - o que reduz o impacto sobre a despesa para R\$ 26,5 bilhões. Supondo que 80% das novas pessoas elegíveis passem a ter acesso ao benefício, haveria um aumento da despesa, portanto, em R\$ 21,2 bilhões em 2020. Alternativamente, no caso de somente 60% do novo universo elegível passar a receber o benefício, o impacto sobre a despesa seria de R\$ 15,9 bilhões no ano. Embora de difícil mensuração, é importante mencionar que o tempo adicional para requisição e emissão do benefício também reduz o impacto final sobre a despesa em 2020.

2.4 Resultados do Governo Central e do Setor Público Consolidado

2.4.1 Resultado primário do Governo Central

Governo central teve superávit primário de R\$ 44 bilhões em janeiro. O resultado fiscal do governo central em janeiro foi positivo em R\$ 44,1 bilhões, R\$ 14,1 bilhões melhor do que o apurado no mesmo mês de 2019 (+41%, em termos reais), de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Esse desempenho foi explicado por um acréscimo real de 6,4% na receita líquida, que alcançou R\$ 151,7 bilhões, e uma redução de 3,3% na despesa total, em termos reais, que atingiu R\$ 107,5 bilhões em janeiro.

Resultado de janeiro não configura tendência para o restante do ano. Esse resultado de janeiro não pode ser considerado uma tendência para o restante do ano. Em primeiro lugar, houve receitas atípicas no período que impulsionaram o crescimento da arrecadação. Além disso, as revisões para baixo na projeção de crescimento da economia neste ano e o possível aumento de algumas despesas, como o BPC, e o menor recolhimento de *royalties* e participações de petróleo, podem dificultar o cumprimento da meta fiscal do ano.

Em 12 meses, déficit primário do governo central alcançou R\$ 83,7 bilhões em janeiro (1,1% do PIB). Nos 12 meses encerrados em janeiro, o resultado acumulado foi de déficit de R\$ 83,7 bilhões, equivalente a 1,1% do PIB. Para 2020, conforme já mencionado neste Relatório, a meta de resultado primário do governo central é de déficit de R\$ 124,1 bilhões, equivalente a 1,7% do PIB.

Dinâmica do resultado em 2019 refletiu contenção de despesas discricionárias e alta de receitas atípicas. A pequena melhora na dinâmica do resultado primário do governo central ao longo de 2019 refletiu esforços de contenção da despesa discricionária, especialmente os investimentos públicos, e a obtenção de receitas não administradas, como exploração de recursos naturais e concessões. Trata-se, portanto, de uma trajetória relativamente frágil, tendo em vista que a demora na recuperação da atividade econômica constrange a arrecadação de tributos administrados, assim como algumas rubricas do gasto obrigatório, como despesas com benefícios previdenciários e pessoal, que crescem acima da média da despesa total.

Despesas discricionárias cresceram acima da despesa total em janeiro. Em janeiro, as despesas totais e discricionárias caíram, respectivamente, 3,3% e 4,1%, enquanto as discricionárias subiram 16,2%, em termos reais, frente ao mesmo mês de 2019 (Tabela 8).

Nessa base de comparação, no âmbito das despesas obrigatórias do governo central, merecem destaque: (i) o pagamento de benefícios previdenciários (RGPS), que subiu 0,8%, em termos reais; (ii) as despesas de pessoal (inclui servidores ativos e inativos), que caíram 1,6%; (iii) a compensação ao RGPS pela desoneração da folha, que teve redução de 40,5%; e (iv) os gastos com subsídios, subvenções e Proagro, que sofreram redução de 40,2% entre o ano passado e este ano (Tabela 8).

TABELA 8. DESPESAS SELECIONADAS DO GOVERNO CENTRAL – 2018 A 2020 – JANEIRO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	jan/18			jan/19			jan/20		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Despesa total	105,4	1,6%	18,8%	106,81	-2,3%	18,5%	107,57	-3,3%	17,4%
<i>Benefícios previdenciários (RGPS)</i>	43,4	4,7%	7,7%	46,1	2,5%	8,0%	48,4	0,8%	7,8%
<i>Pessoal (ativos e inativos)</i>	25,6	2,8%	4,6%	26,1	-1,8%	4,5%	26,8	-1,6%	4,3%
<i>Abono e seguro desemprego</i>	5,5	-5,8%	1,0%	5,8	2,0%	1,0%	5,8	-5,0%	0,9%
<i>Benefícios de Prestação Continuada (BPC)</i>	4,5	2,6%	0,8%	4,8	2,4%	0,8%	5,0	0,6%	0,8%
<i>Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha</i>	0,9	-19,1%	0,2%	1,0	9,0%	0,2%	0,6	-40,5%	0,1%
<i>Fundeb</i>	2,9	8,4%	0,5%	3,1	3,8%	0,5%	3,4	3,6%	0,5%
<i>Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)</i>	0,1	-19,5%	0,0%	0,1	44,7%	0,0%	0,2	28,8%	0,0%
<i>Subsídios, subvenções e Proagro</i>	6,0	-34,6%	1,1%	4,7	-25,5%	0,8%	2,9	-40,2%	0,5%
Obrigatórias	100,8	1,3%	18,0%	102,6	-1,9%	17,7%	102,5	-4,1%	16,6%
Obrigatórias com controle de fluxo	9,9	28,1%	1,8%	8,8	-14,8%	1,5%	8,3	-8,7%	1,3%
Discricionárias	4,6	10,2%	0,8%	4,2	-12,1%	0,7%	5,1	16,2%	0,8%
PIB (R\$ bi correntes)			559,8			578,7			619,2

Fonte: STN e Banco Central. Elaboração: IFI.

Despesas discricionárias registraram alta real de 16,2% no primeiro mês de 2020. Outro ponto que chamou a atenção no RTN de janeiro foi o incremento verificado nas despesas discricionárias, que atingiram R\$ 5,1 bilhões, com aumento de 16,2%, em termos reais, ante 2019. Dentro desse grupo, algumas despesas registraram incremento expressivo, parcialmente compensadas por fortes reduções praticadas em outros grupos de despesas.

Grupos de despesas discricionárias que tiveram forte expansão em janeiro. Por exemplo, os grupos de despesas discricionárias que tiveram expansão digna de registro em janeiro foram: (i) saúde, que passou de R\$ 880,9 milhões em 2019 para R\$ 1.181,0 milhões em 2020 (aumento real de 28,7%); (ii) transporte (alta de 21,7%, a R\$ 451,1 milhões); (iii) segurança pública (+20,8%, de R\$ 165,2 milhões a R\$ R\$ 207,8 milhões); e (iv) demais (crescimento de 56,9%, a R\$ 1.529,3 milhões). A execução de restos a pagar pode explicar parte deste movimento, como tem salientado a STN.

Assistência social, administração e ciência e tecnologia sofreram maiores reduções no âmbito das discricionárias. Por outro lado, ainda no grupo de despesas discricionárias, sofreram fortes reduções as seguintes rubricas: (i) assistência social (-38,3% real, de R\$ 140,5 milhões em janeiro de 2019 para R\$ 90,3 milhões em janeiro de 2020); (ii) administração (-42,6%); e (iii) ciência e tecnologia (-42,6%, alcançando o nível de R\$ 131,3 milhões).

Receita líquida do governo central aumentou 6,4% em termos reais em janeiro. As receitas do governo central registraram bom desempenho em janeiro. A receita total cresceu 3,9%, em termos reais, frente ao mesmo mês de 2019, enquanto a receita líquida aumentou 6,4% nessa base de comparação. As transferências constitucionais a estados e municípios sofreram redução de R\$ 1.654,9 milhões no período, queda real de 10,7% (Tabela 9).

TABELA 9. RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL – 2018 A 2020 – JANEIRO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	jan/18			jan/19			jan/20		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Receita total	156,2	10,5%	27,9%	160,8	-0,8%	27,8%	174,0	3,9%	28,1%
<i>Receitas administradas, exceto RGPS</i>	109,8	10,4%	19,6%	109,2	-4,2%	18,9%	121,4	6,7%	19,6%
<i>Incentivos fiscais</i>	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%
<i>Receitas do RGPS</i>	28,7	3,6%	5,1%	32,3	8,6%	5,6%	33,0	-1,9%	5,3%
<i>Receitas não administradas</i>	17,6	24,8%	3,2%	19,3	5,2%	3,3%	19,6	-2,4%	3,2%
Transferências	20,0	4,4%	3,6%	23,9	15,6%	4,1%	22,3	-10,7%	3,6%
Receita líquida	136,2	11,5%	24,3%	136,84	-3,2%	23,6%	151,69	6,4%	24,5%
PIB (R\$ bi correntes)			559,8			578,7			619,2

Fonte: STN e Banco Central. Elaboração: IFI.

Bom resultado das receitas administradas em janeiro ficou concentrado em IRPJ, CSLL e Cofins. As receitas administradas no montante de R\$ 121.352,3 milhões em janeiro tiveram acréscimo real de 6,7% na comparação com igual mês de 2019. O resultado deve ser olhado com cautela, tendo em vista que ficou concentrado no recolhimento de IRPJ, CSLL e Cofins. Nos dois primeiros tributos, os ganhos foram explicados por declaração de ajuste, referente a fatos geradores ocorridos em 2019. Também foram apurados pagamentos atípicos a título de alienação de participações societárias por várias empresas.

No caso da Cofins, a alta real de 10,2% registrada entre janeiro do ano passado e janeiro de 2020 deve-se ao aumento nas vendas do comércio varejista entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019, além do crescimento das importações de alguns segmentos de atividade econômica, e compensações tributárias.

2.4.2 Resultados do Setor Público Consolidado

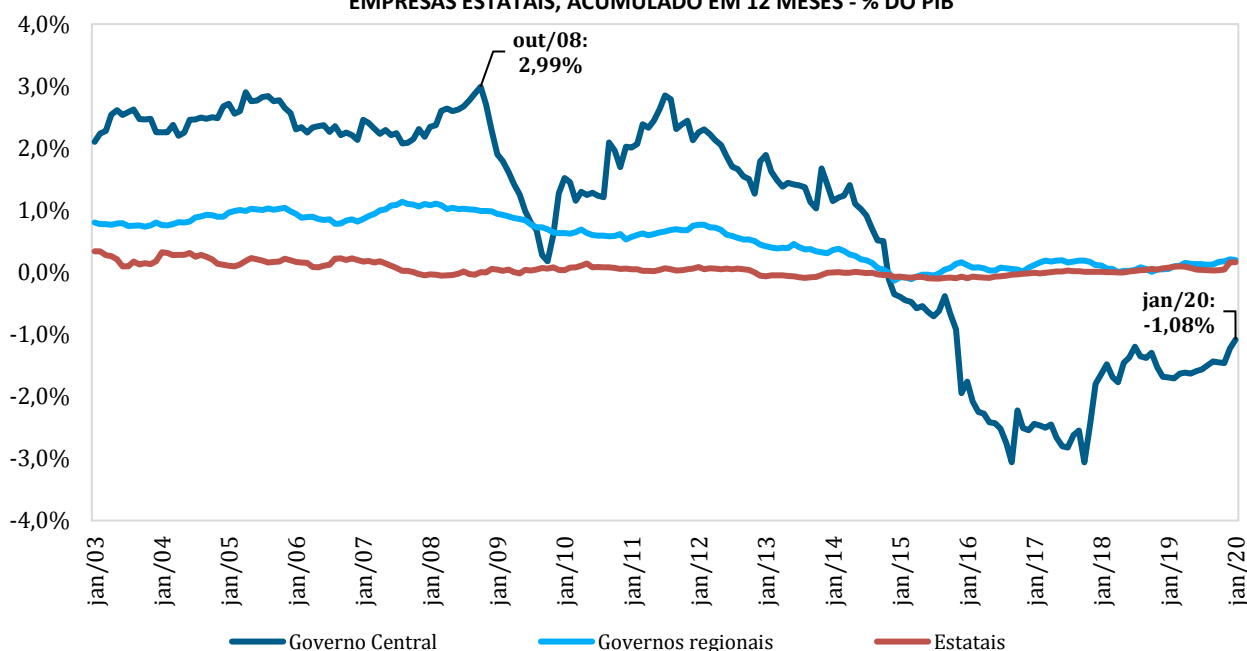
Setor público consolidado registrou superávit primário de R\$ 56,3 bilhões em janeiro. O resultado primário do setor público consolidado, que inclui o Governo Central, os governos regionais e as empresas estatais, foi superavitário em R\$ 56,3 bilhões em janeiro, segundo informações do Banco Central⁴. Na composição desse resultado, o Governo

⁴ Importante lembrar que os números divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no Relatório do Tesouro Nacional (RTN) diferem marginalmente dos apresentados na Nota de Política Fiscal do Banco Central em razão das metodologias consideradas para a apuração dos números. A principal diferença é que a STN utiliza a metodologia “acima da linha”, que consiste em apurar a diferença entre as receitas e as despesas do governo central, isto é, considera a diferença entre os fluxos de receitas e despesas em um dado período para calcular o resultado primário. O Banco Central, por sua vez, emprega a metodologia “abaixo da linha”, que consiste em calcular as mudanças no estoque da dívida líquida, incluindo fontes de financiamento domésticas e externas. Enquanto a estatística “abaixo da linha” permite analisar como o governo financiou o seu déficit, o resultado fiscal “acima da linha” permite avaliar as causas dos desequilíbrios, além de outros aspectos qualitativos da política fiscal. Mais explicações podem ser encontradas em <https://bit.ly/2qUbhsH>.

Central foi responsável por um superávit primário de R\$ 45,5 bilhões, enquanto os governos regionais e as empresas estatais tiveram superávits de, respectivamente, R\$ 10,1 bilhões e R\$ 664 milhões.

Em 12 meses, setor público acumulou déficit primário de R\$ 52,5 bilhões (0,72% do PIB) em janeiro. Nos 12 meses encerrados em janeiro, o resultado primário do setor público consolidado foi negativo em R\$ 52,5 bilhões, equivalente a 0,72% do PIB (Gráfico 4). O Governo Central respondeu por um déficit de R\$ 79,0 bilhões no período, enquanto os governos regionais tiveram superávit de R\$ 14,6 bilhões e as empresas estatais, outro de R\$ 12 bilhões. A dinâmica do resultado primário do governo central, em especial, evidencia a dificuldade em reverter os déficits apurados desde 2014 para superávits, necessários para conter o aumento da dívida pública.

GRÁFICO 4. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL, DOS GOVERNOS REGIONAIS E DAS EMPRESAS ESTATAIS, ACUMULADO EM 12 MESES - % DO PIB



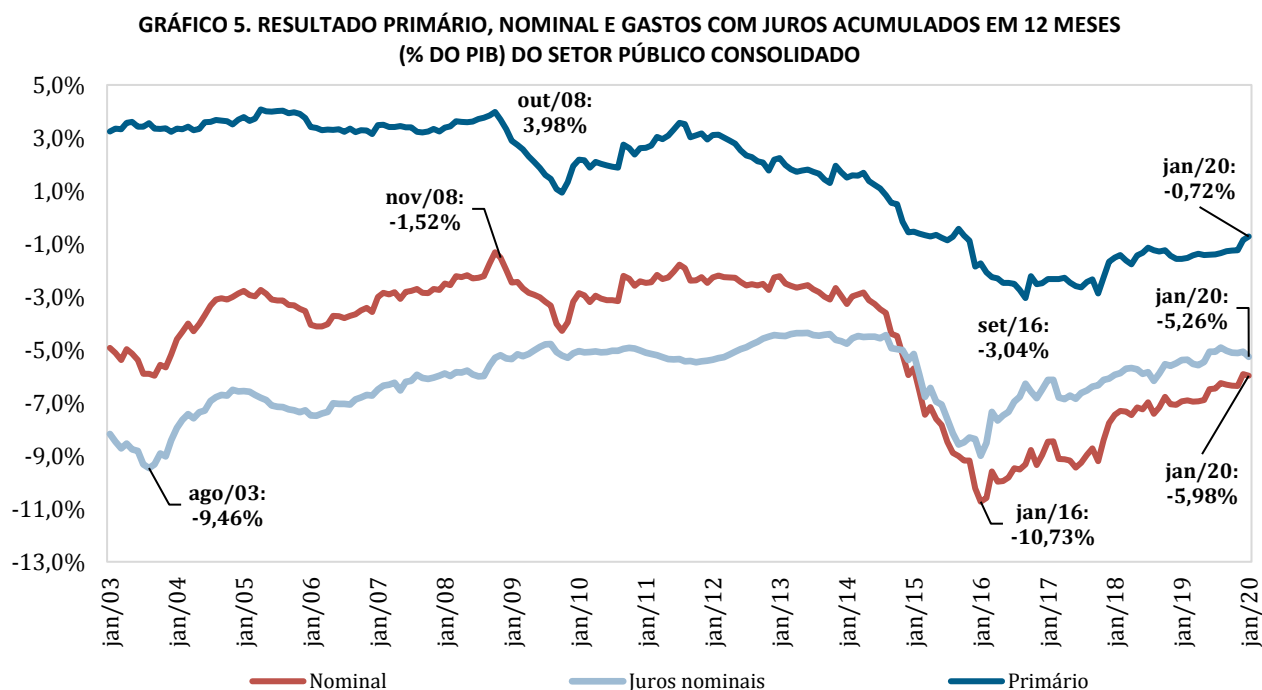
Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Composição indica baixa qualidade do ajuste fiscal conduzido atualmente. Conforme explicitado anteriormente, e em outras edições deste Relatório, um ajuste fiscal realizado por meio do controle de despesas discricionárias e da realização de receitas extraordinárias configura um ajuste de baixa qualidade, visto não resolver o problema estrutural (de fluxo) das contas públicas dos entes da Federação.

Esse quadro, no entanto, só será alterado com a aprovação de medidas de ajuste do gasto obrigatório, que deem continuidade e complementem o teto de gastos (EC 95). É o caso da chamada PEC Emergencial, em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal.

Déficit nominal do setor público deverá manter trajetória favorável nos próximos meses. O Gráfico 5 apresenta a trajetória em 12 meses dos resultados primário, nominal e do pagamento de juros pelo setor público consolidado. A tendência das séries deverá continuar favorável nos próximos meses, tendo em vista a sinalização do Banco Central de que continuará a reduzir os juros básicos. Em janeiro, o déficit nominal, que considera o déficit primário (receita líquida menos despesa primária) mais o pagamento de juros da dívida pública, somou R\$ 436,1 bilhões (5,98% do PIB). O

pagamento de juros correspondeu a R\$ 383,6 bilhões (5,26% do PIB), enquanto o primário, como já mencionado, configurou déficit de R\$ 52,5 bilhões (0,72% do PIB).



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Perspectiva de novos cortes na Selic continuarão a aliviar a despesa de juros do setor público. A perspectiva de novos cortes da taxa básica de juros nas próximas reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central, em resposta aos efeitos da propagação do coronavírus, deverá continuar a aliviar as despesas com juros do setor público, favorecendo a rolagem da dívida pública. Importante mencionar, no entanto, que as reduções na Selic não resolvem o problema estrutural de desequilíbrio entre despesas primárias e receitas dos entes federados. Ademais, a manutenção da Selic em patamar baixo vai demandar novos avanços em medidas que promovam a consolidação fiscal no setor público.

Arcabouço fiscal vigente abarca a possibilidade de adoção de medidas para fazer frente à crise. Finalmente, cabe salientar que o quadro econômico de 2020 torna-se cada vez mais excepcional, na presença da crise do coronavírus. Este contexto específico requer medidas emergenciais e urgentes, que cabem perfeitamente no arcabouço fiscal vigente, sem necessidade de alteração do teto de gastos públicos, uma medida estrutural. A alteração da meta de resultado primário, por essa razão, não é motivo para piora de expectativas ou deterioração do quadro prospectivo. Se bem utilizada, a eventual redução da meta de primário seria suficiente para abarcar volume expressivo de créditos extraordinários para a Saúde e outras áreas, em uma ação pontual e eficiente de combate à crise do coronavírus.