



# Relatório de Acompanhamento Fiscal – RAF

*Março de 2020*

*Relatório completo [aqui](#)*

**Felipe Salto**

Diretor-Executivo

Brasília, 16 de março de 2020

- Coronavírus e preço do petróleo causam forte deterioração de expectativas.
- Choques devem interromper trajetória de recuperação da economia.
- Crescimento de 1,1% do PIB em 2019 refletiu desaceleração da absorção interna.
- Revisão nas regras do BPC aproxima ainda mais as despesas do teto de gastos.
- Novas regras de acesso ao BPC podem elevar a despesa da União em R\$ 26,5 bilhões em 2020.
- Queda do preço do petróleo pode afetar a arrecadação federal em cerca de R\$ 15 bilhões.
- Com a EC 100/19, orçamento impositivo passa a estar expresso na Constituição.
- LOA, pela primeira vez, tem marcação para emendas de comissão e de relator-geral.
- Regime especial de execução de emendas aumenta rigidez orçamentária.

- O avanço da Covid-19 e o acirramento de tensões entre Arábia Saudita e Rússia em torno do petróleo no mercado internacional produzem choques sobre a oferta, a demanda e as condições financeiras dos países, tendo como principais efeitos: contração da oferta de trabalho nos países, desarticulação de cadeias de produção, deterioração de expectativas de empresários e consumidores, redução da corrente de comércio internacional, agravamento das condições financeiras no mundo e redução da inflação global.
- No Brasil, em particular, a redução da atividade econômica no mundo, a queda do preço do petróleo e o agravamento das condições financeiras tendem a produzir os seguintes efeitos: redução das exportações e dos preços de *commodities*, restrição a importações de bens intermediários, elevada volatilidade nos ativos financeiros e redução na arrecadação de *royalties* e participações dos estados, municípios e União.
- Os choques devem interromper a trajetória de retomada da economia. Além disso, há preocupação em relação ao desemprego, visto que a taxa de desocupados no país é elevada.
- Para tentar manter a economia funcionando e impedir desaceleração mais acentuada da atividade, o governo prepara medidas como (i) ofertar linhas de financiamento de capital de giro para as empresas por meio dos bancos públicos; (ii) antecipar o pagamento da primeira parcela do 13º de aposentados e pensionistas do INSS de agosto para abril; (iii) suspender a prova de vida de beneficiários do INSS por 120 dias; (iv) postergar o recolhimento de tributos para melhorar o fluxo de caixa das empresas; (v) antecipar os recursos das contas do FGTS da modalidade de saque-aniversário para incentivar a demanda por crédito de pessoas físicas; e (vi) editar Medida Provisória de crédito extraordinário para ações de saúde voltadas ao combate do coronavírus.

- Uma boa notícia foi o resultado do IPCA em fevereiro (aumento de 0,25%), que mostrou a menor variação para o mês desde 2000. Como as expectativas de inflação mostram consenso para a variação do IPCA em 2020 em torno de 3,2% e, portanto, abaixo da meta estipulada pelo CMN para o ano (4%), há espaço para cortes de juros para estimular a demanda e impedir a desaceleração mais acentuada do PIB.
- Um comportamento da economia abaixo do esperado no início de 2020 demandaria forte recuperação nos trimestres seguintes para que a expansão de 2,2% projetada no RAF de Nov/19 se materializasse. Seriam necessários avanços trimestrais, na margem, de 0,55%, em média.

## POSSÍVEIS TRAJETÓRIAS DE CRESCIMENTO DO PIB EM 2020

	Variação contra o trimestre anterior (com ajuste sazonal)				Crescimento no ano
	1T20	2T20	3T20	4T20	2020
Trajectoria 1 (cenário base da IFI)	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	2,2%
Trajectoria 2	0,0%	0,3%	0,6%	0,6%	1,5%
Trajectoria 3	0,0%	0,0%	0,6%	0,6%	1,2%
Trajectoria 4	-0,2%	0,0%	0,4%	0,6%	0,9%
Trajectoria 5	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,3%	0,6%

Elaboração: IFI a partir de dados do IBGE.

- Em 2019, o PIB cresceu 1,1%. Sob a ótica da oferta, o resultado foi praticamente todo explicado pelo desempenho de serviços. Pela ótica da demanda, os destaques foram o consumo das famílias e a formação bruta de capital fixo, nesta ordem de importância. A contribuição do setor externo foi negativa.

## TAXAS DE VARIAÇÃO DO PIB

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

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

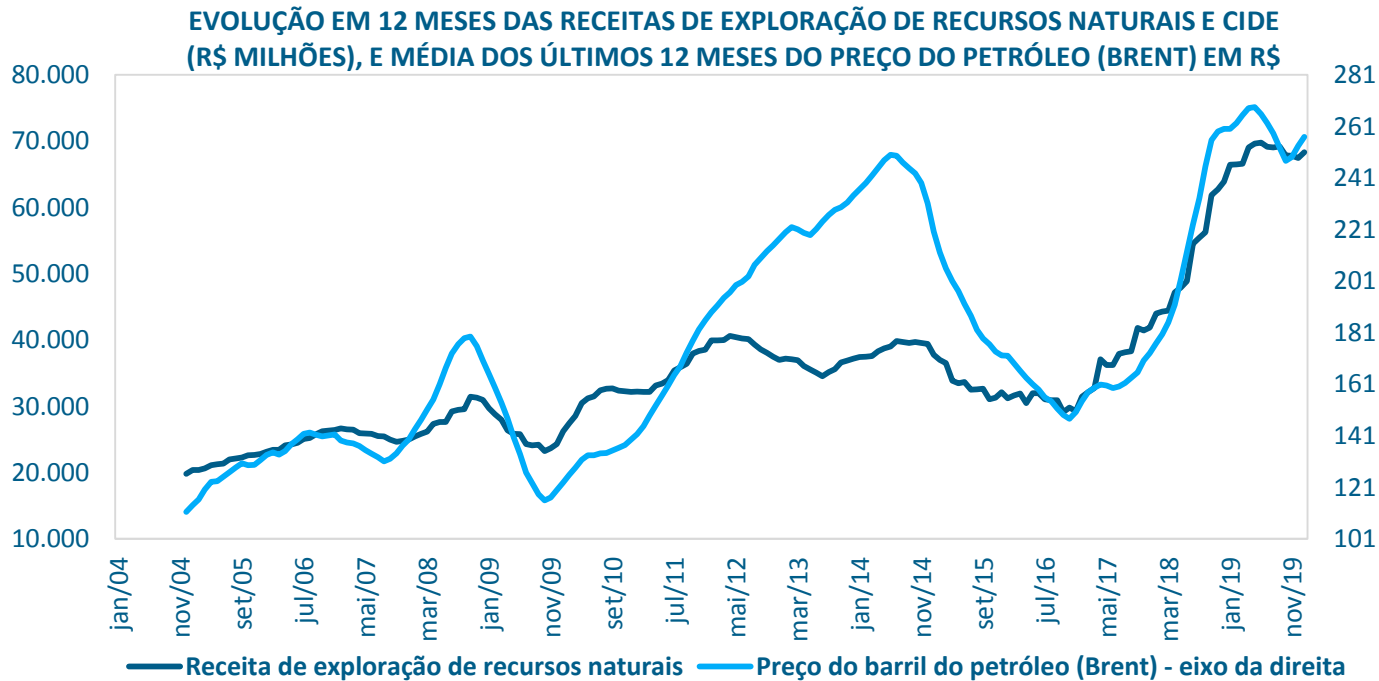
- O menor crescimento da economia verificado em 2019 ocorreu em razão da desaceleração da absorção doméstica, cujo impacto diminuiu de 2,7 pontos percentuais no quarto trimestre de 2018 para 1,3 ponto percentual no último trimestre de 2019.
- O consumo das famílias desacelerou mesmo na presença de estímulos (saque de recursos nas contas do FGTS e do PIS/PASEP). Comportamento da massa salarial e expansão de crédito explicam parte do movimento do consumo doméstico no ano passado.

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

	2018.I	2018.II	2018.III	2018.IV	2019.I	2019.II	2019.III	2019.IV
<b>Absorção interna</b>	<b>2,3</b>	<b>2,7</b>	<b>3,0</b>	<b>2,7</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>	<b>1,5</b>	<b>1,3</b>
Consumo das famílias	1,9	1,9	1,7	1,3	1,0	1,0	1,1	1,2
Consumo do governo	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,2	-0,1
Formação Bruta de Capital Fixo	-0,1	0,3	0,6	0,6	0,6	0,7	0,5	0,4
Variação de estoques*	-0,6	-0,4	-0,5	-0,7	-0,5	-0,4	-0,1	0,2
<b>Exportações líquidas</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,2</b>

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

- No Brasil, 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.
- As receitas provenientes de “Exploração de recursos naturais”, que concentram, entre outras, a arrecadação de *royalties* e participações de petróleo, e Cide saltaram de R\$ 30 bilhões em 2016 para R\$ 67 bilhões em 2019 (valores nominais).



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

- A IFI calculou, preliminarmente, o potencial impacto da perda de arrecadação com royalties e participações de petróleo para a União no montante de R\$ 15 bilhões, em 2020. 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.

## 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.



- Derrubada do Veto n° 55, de 2019, que ampliou os beneficiários potenciais do BPC, pode ensejar discussões jurídicas e dificultar o cumprimento da meta de déficit primário de R\$ 124,1 bilhões para 2020.
- 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 domiciliar *per capita* (de 25% para 50% do salário mínimo) para concessão do benefício e a despesa projetada com base no critério atual. O impacto anualizado poderia chegar a R\$ 35,3 bilhões.

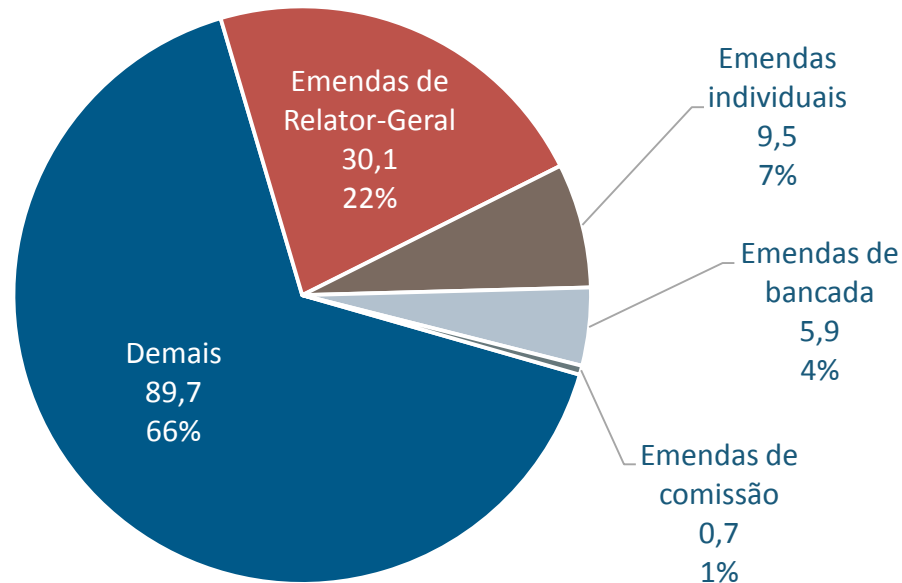
## IMPACTO FISCAL ESTIMADO PARA O NOVO CRITÉRIO DE CONCESSÃO DO BPC

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

Elaboração: IFI.

- O orçamento da União para 2020 traz a identificação das dotações provenientes de emendas do relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA). Essas despesas somam R\$ 30,1 bilhões e equivalem a 22% do total das despesas discricionárias da União. As discricionárias em 2020 estão orçadas em R\$ 135,9 bilhões, 9% das despesas primárias.

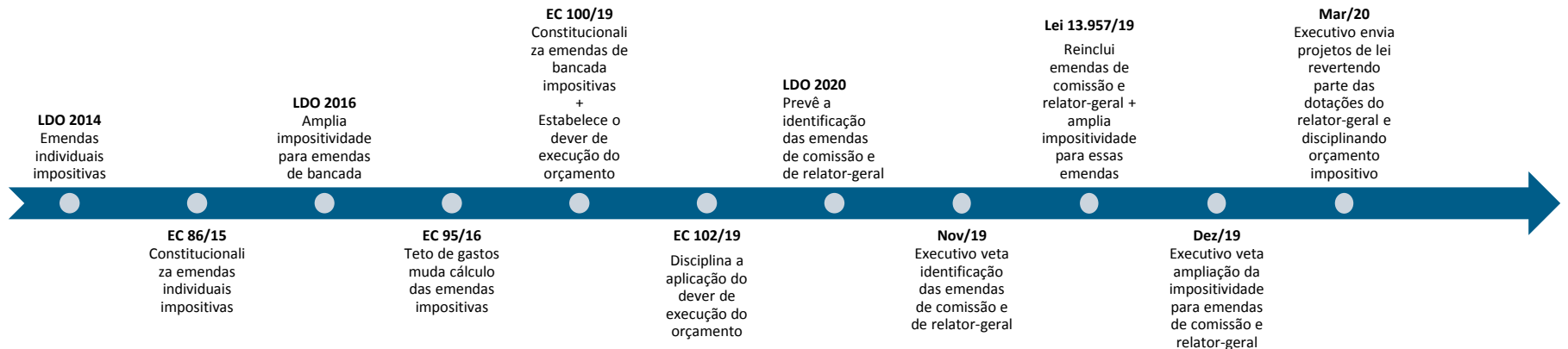
## DESPESAS DISCRICIONÁRIAS - LOA 2020 (R\$ BI)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

- A identificação das emendas de relator-geral faz parte da discussão sobre o orçamento impositivo, que diz respeito à obrigação que a administração tem de executar o orçamento aprovado pelo Legislativo. Contudo, a interpretação majoritária no Brasil, diferentemente de diversos outros países, é a de que o orçamento tem natureza apenas autorizativa: a execução da dotação orçamentária – salvo onde a obrigação decorre da Constituição ou de leis específicas – se sujeita à avaliação de conveniência e oportunidade do gestor da despesa.
- A tese do orçamento autorizativo perdeu força com mudanças recentes introduzidas na lei de diretrizes orçamentárias e na Constituição. Essas mudanças visam principalmente proteger as despesas orçamentárias incluídas pelo Legislativo da discricionariedade da administração durante a execução. A faculdade para realizar despesas injustificadamente, tal qual existia antes das inovações legais dos últimos anos, só é possível sob a tese do orçamento meramente autorizativo. Daí a associação entre emendas parlamentares e o orçamento impositivo.

## A cronologia do orçamento impositivo



- Em junho de 2019, a Emenda Constitucional nº 100/2019 aplicou o regime de execução das emendas individuais para as de bancada estadual. A garantia de execução, no entanto, foi ampliada para 0,8% da RCL em 2020 e 2021, passando a ser corrigida conforme a regra do teto de gastos a partir de 2022.
- A EC 100/19 incluiu o § 10 ao art. 165, que trata das leis orçamentárias: “A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. O § 10 é relevante pois, pela primeira vez, coloca a questão da impositividade do orçamento como um princípio geral e com *status* constitucional. Não mais se restringe, portanto, às emendas parlamentares.
- No dia 13 de março, R\$ 5,1 bilhões das emendas de relator-geral foram cancelados para custear o enfrentamento do coronavírus. As ações de enfrentamento foram viabilizadas por meio da Medida Provisória nº 924, de 2020, que abriu crédito extraordinário em favor do Hospital das Clínicas de Porto Alegre, da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, da Fundação Oswaldo Cruz e do Fundo Nacional de Saúde. As despesas canceladas são do próprio Fundo Nacional de Saúde.
- Os gastos discricionários provenientes de emendas individuais e de bancada estadual têm regime especial de execução: podem ser contingenciados, mas no máximo no percentual dos cortes sobre o total discricionário (art. 166, § 18, da CF).
- Emendas de comissão e de relator-geral estão identificadas no orçamento de 2020 (art. 6º, § 4º, II, c, 5 e 6, da LDO 2020), mas não se sujeitam ao regime especial das emendas individuais e de bancada (vetos à Lei 13.957).