

Relatório de Acompanhamento Fiscal

14 DE SETEMBRO DE 2020 • Nº 44

DESTAQUES

- Contração do PIB no segundo trimestre é a pior da série histórica.
- Dados de atividade mantiveram tendência de recuperação iniciada em maio.
- Alta de preços de comercializáveis é explicada, em certo grau, pelo repasse do câmbio e das *commodities*.
- Curva de juros está mais inclinada do que o observado antes da crise.
- Déficit primário do governo central atingiu R\$ 505,2 bilhões no acumulado até julho.
- Sem pandemia, receitas administradas teriam sido maiores em quase R\$150 bilhões no acumulado até julho.
- Dívida bruta do governo geral subiu 10,7 pontos percentuais do PIB de dezembro de 2019 a julho deste ano.
- Em 2021, meta de resultado primário será flexível, não impondo restrição ao orçamento da União.
- Teto de gastos será a principal restrição fiscal da União e risco de rompimento é elevado.
- Eventual derrubada do veto da desoneração da folha e Renda Brasil não estão previstos no PLOA 2021.
- Investimentos públicos federais devem atingir mínima histórica em 2021.



SENADO FEDERAL

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

Luiza Muniz Navarro Mesquita

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Estagiário

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Layout do relatório

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF



Carta de Apresentação

Nos Relatórios de Acompanhamento Fiscal, a IFI analisa os indicadores macroeconômicos e fiscais e, em certas edições, os cenários prospectivos para dez anos à frente. Trata-se de atribuição prevista na Resolução do Senado nº 42, de 2016. A IFI utiliza ainda o RAF para acompanhar os principais eventos na área fiscal e orçamentária, o que permite monitorar, continuamente, as regras fiscais, a exemplo do teto de gastos.

Nesta edição, na seção de Contexto Macroeconômico, analisam-se os resultados do PIB do segundo trimestre, que indicou retração econômica de 11,4%, no período, em relação ao mesmo trimestre de 2019. Esses dados reiteram o quadro esperado pela IFI para o ano, em que se projeta queda de 6,5% para o PIB, apesar da recuperação importante da indústria e do comércio observada nos dados mensais.

Na Conjuntura Fiscal, o foco são os dados de receitas e despesas do governo central, cuja dinâmica aponta déficit primário de R\$ 877,8 bilhões (12,7% do PIB) para 2020, estimativa mantida pela IFI desde junho. Neste mês, avalia-se também o Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais, para explorar as razões do resultado positivo no âmbito dos governos regionais.

Ainda nesta seção, ressalta-se a preocupação com a evolução da dívida pública, o encurtamento de prazos e as consequências dessa mudança de perfil para o equilíbrio fiscal de médio prazo. A insolvência não é o cenário esperado, mas é essencial que o compromisso com o teto de gastos e o ajuste das contas públicas seja restabelecido no pós-crise. Isso envolve, prioritariamente, controlar a despesa pública.

Os principais pontos do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2021 são comentados na seção de Orçamento, com destaque para o teto de gastos. As despesas sujeitas ao teto estão fixadas em patamar idêntico ao teto projetado de 2021 (R\$ 1.485,9 bilhões), indicando dificuldade para o cumprimento da regra no ano que vem.

Essa avaliação leva em conta que há pressões por gastos adicionais não contempladas, ainda, na peça orçamentária, a exemplo do chamado Renda Brasil. A preservação da essência do teto de gastos, mesmo que o rompimento ocorra em 2021, é fundamental para que as expectativas dos agentes econômicos a respeito da sustentabilidade fiscal não se deteriore, em prejuízo do atendimento das necessidades de financiamento do setor público.

Felipe Scudeler Salto
Diretor-Executivo da IFI

Josué Alfredo Pellegrini
Diretor da IFI

Daniel Veloso Couri
Diretor da IFI

Resumo

- O PIB do segundo trimestre de 2020 registrou a mais expressiva contração da série histórica iniciada em 1996, como reflexo da pandemia. Dados de atividade mais recentes mantiveram a tendência de recuperação da economia iniciada em maio (frente ao declínio registrado em março e abril), ditada pelo desempenho da indústria e do comércio. Contudo, as incertezas quanto à duração da atual crise mantêm elevada a dispersão das estimativas dos agentes para o PIB de 2020. **(Página 7)**
- Pressão de preços de bens comercializáveis é explicada, em certa medida, pelo efeito do câmbio e das commodities agrícolas. Já os preços de bens não comercializáveis (que incluem serviços), em razão da contração da demanda decorrente da pandemia, contribuem para manter a inflação corrente e núcleos abaixo do piso inferior da meta. Apesar da queda nas perspectivas para a taxa Selic e a taxa de inflação, o aumento das incertezas gerado pela situação atual mantém a curva de juros mais inclinada em relação ao que se observava no início do ano (pré-crise). **(Página 13)**
- Exercício realizado pela IFI a partir de informações disponibilizadas pela Receita Federal do Brasil indica que a perda de receitas administradas com os diferimentos de tributos, a redução a zero da alíquota do IOF incidente sobre operações de crédito e as compensações tributárias alcançaram montante próximo a R\$ 150 bilhões entre janeiro e julho de 2020. Trata-se de soma significativa, evidenciando a gravidade dos efeitos dos acontecimentos relacionados à pandemia sobre as contas públicas da União. **(Página 18)**
- A Dívida Bruta do Governo Geral cresceu 1,0 ponto percentual do PIB em julho, acumulando alta de 10,7 pontos, em 2020. Esse acréscimo no endividamento bruto ocorreu, principalmente, em razão de emissões líquidas de dívida (5,9 pontos percentuais do PIB), destinadas a financiar as despesas criadas para atenuar os impactos econômicos e sociais da pandemia. Também contribuíram para o aumento do endividamento as despesas com juros (2,6 p.p.), a depreciação da taxa de câmbio (1,4 p.p.) e a variação do PIB nominal (0,8 p.p.). **(Página 31)**
- Informações disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais ajudam a entender parte do movimento observado de melhora do resultado primário dos estados nos últimos dois anos. A geração de superávits primários não reflete um ajuste fiscal de boa qualidade. Pelo contrário, ocorreu amparada em cortes de despesas de investimentos, suspensão de pagamento de parcelas da dívida junto à União, aumento de

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:  [/INSTITUICAOFISCALINDEPENDENTE](https://www.facebook.com/INSTITUICAOFISCALINDEPENDENTE)  [@IFIBrasil](https://twitter.com/IFIBrasil)  [@ifibrasil](https://www.instagram.com/ifibrasil)  [/instituicaofiscalindependente](https://www.youtube.com/instituicaofiscalindependente)
 [/company/instituicao-fiscal-independente](https://www.linkedin.com/company/instituicao-fiscal-independente)

inscrições de restos a pagar e exclusão de fluxos financeiros importantes de receitas e despesas dos respectivos orçamentos. **(Página 27)**

- No PLOA 2021, Executivo prevê déficit primário de R\$ 233,6 bilhões (3% do PIB) no ano que vem, melhor do que o estimado pela IFI, de R\$ 265,3 bilhões. Meta de resultado será flexível e principal restrição fiscal será o teto de gastos. Envio do projeto ocorre em momento de especial incerteza. Ainda não estão previstos o Renda Brasil e a desoneração da folha, bem como gastos adicionais com a pandemia. Novas despesas podem significar o rompimento do teto ou sua alteração. **(Página 35)**
- Para cumprir o teto de gastos, de acordo com as contas da IFI, seria preciso realizar um corte de R\$ 20,4 bilhões nas despesas discricionárias projetadas pela IFI. Isso poderia comprometer o funcionamento da máquina, tomando-se por referência o nível mínimo requerido de discricionárias para não haver “shutdown” estimado pela IFI. **(Página 36)**

Sumário

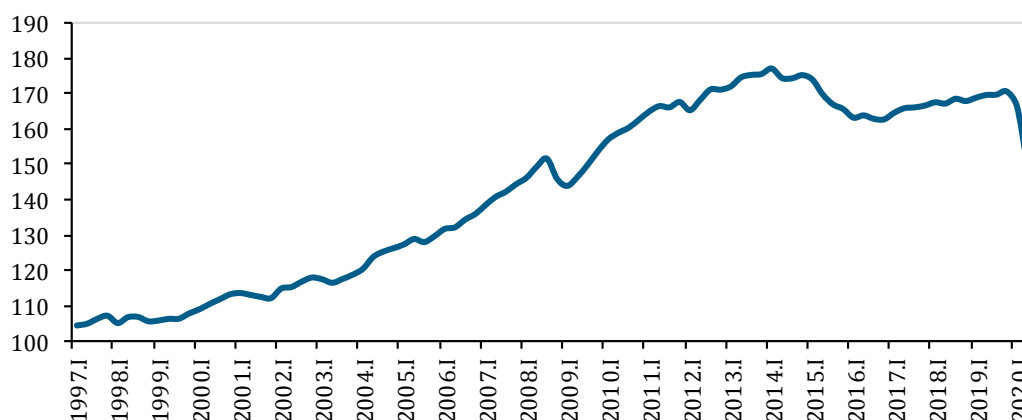
Carta de Apresentação.....	3
Resumo.....	4
Sumário.....	6
1. CONTEXTO MACROECONÔMICO.....	7
1.1 Indicadores de atividade econômica.....	7
1.2 Inflação e taxa de juros.....	13
2. CONJUNTURA FISCAL.....	16
2.1 Quadro geral.....	16
2.2 Resultados do Governo Central e do Setor Público Consolidado.....	18
2.2.1 Resultado primário do Governo Central.....	18
2.2.2 Resultados do Setor Público Consolidado.....	27
2.2.3 Evolução da dívida bruta do governo geral e da dívida líquida do setor público consolidado.....	31
3. ORÇAMENTO – PLOA 2021.....	35
3.1 Visão geral.....	35
3.2 Meta de resultado primário.....	36
3.3 Teto de gastos.....	36
3.4 Regra de ouro.....	36
3.5 Pessoal.....	38
3.6 Investimentos.....	40
3.7 Áreas de gasto.....	41
3.8 Projeções para 2021: IFI x PLOA 2021.....	43
Tabelas fiscais.....	48
Projeções da IFI.....	51

1. CONTEXTO MACROECONÔMICO

1.1 Indicadores de atividade econômica

Resultado do PIB no segundo trimestre veio abaixo do esperado. O Produto Interno Bruto (PIB) do segundo trimestre de 2020, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nas Contas Nacionais Trimestrais, registrou a mais expressiva contração da série histórica, iniciada em 1996, como reflexo da pandemia do novo coronavírus. O Gráfico 1 mostra que o indicador retornou ao nível observado no terceiro trimestre de 2009. Em comparação com o segundo trimestre de 2020, a queda foi de 9,7% (contra projeção da IFI de -8,8%), considerando dados livres da influência sazonal. Este resultado corresponde a uma contração de 11,4% sobre o segundo trimestre de 2019 e de 2,2% na comparação de quatro trimestres (Tabela 1).

GRÁFICO 1. PIB: ÍNDICE COM AJUSTE SAZONAL (COM AJUSTE SAZONAL | MÉDIA DE 1995 = 100)



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Contração do nível de atividade foi praticamente disseminada entre os setores. Pelo lado da oferta, o setor industrial (-12,3%) e de serviços (-9,7%) sofreram contrações significativas, ao passo que a produção agropecuária apresentou expansão modesta comparativamente ao trimestre imediatamente anterior (0,4%). Pela ótica da demanda, apenas as exportações cresceram na margem (+0,5%). O consumo das famílias, as despesas do governo e a formação bruta de capital fixo (-15,4%) registraram, nessa ordem, variações de -13,5%, -8,8% e -15,4% comparativamente ao trimestre imediatamente anterior.

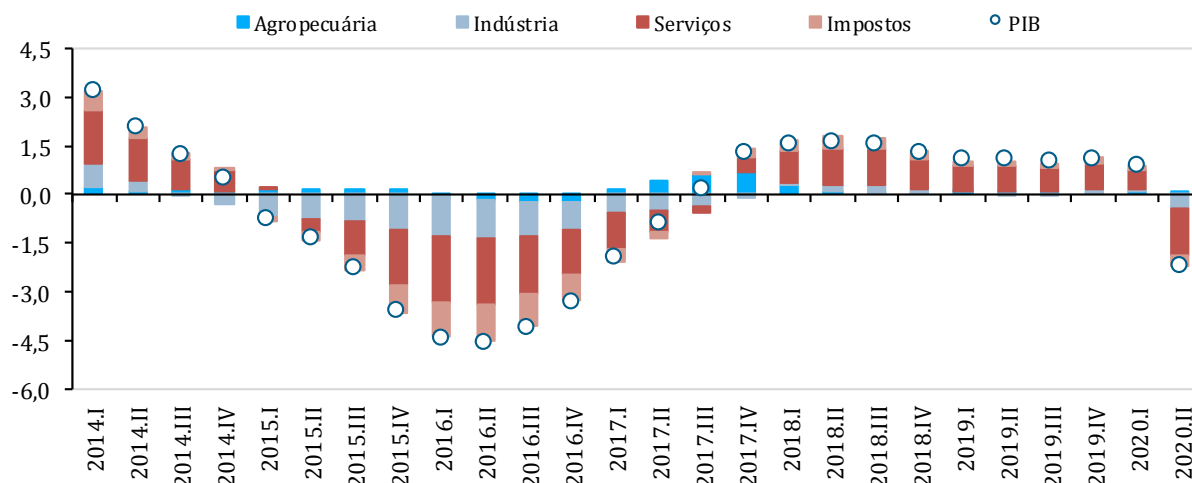
TABELA 1. TAXAS DE VARIAÇÃO DO PIB

	Variação contra o trimestre anterior (com ajuste sazonal)			Variação contra o mesmo trimestre do ano anterior			Variação em 4 trimestres		
	4T19	1T20	2T20	4T19	1T20	2T20	4T19	1T20	2T20
PIB	0,5%	-2,5%	-9,7%	1,7%	-0,3%	-11,4%	1,1%	0,9%	-2,2%
Ótica da demanda									
Consumo das famílias	0,4%	-1,9%	-12,5%	2,1%	-0,7%	-13,5%	1,8%	1,3%	-2,5%
Consumo do governo	0,4%	0,2%	-8,8%	0,3%	0,0%	-8,6%	-0,4%	-0,4%	-2,4%
Formação bruta de capital fixo	-3,5%	2,3%	-15,4%	-0,4%	4,3%	-15,2%	2,2%	3,0%	-2,1%
Exportações	2,3%	-1,3%	1,8%	-5,1%	-2,2%	0,5%	-2,5%	-2,7%	-2,8%
Importações	-2,6%	0,8%	-13,2%	-0,2%	5,1%	-14,9%	1,1%	2,9%	-1,8%
Ótica da oferta									
Agropecuária	-0,7%	0,5%	0,4%	0,4%	1,9%	1,2%	1,3%	1,6%	1,5%
Indústria	0,1%	-0,8%	-12,3%	1,5%	-0,1%	-12,7%	1,6%	0,7%	-2,5%
Serviços	0,6%	-2,2%	-9,7%	1,6%	-0,5%	-11,2%	1,5%	0,9%	-2,2%

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Considerando a variação acumulada nos quatro trimestres, a principal influência negativa sobre o PIB veio do setor de serviços (taxa acumulada em quatro trimestres de -2,2% e contribuição de 1,4 p.p. para a variação do PIB), seguida pela indústria (-2,7% e -0,4 p.p.). A contribuição do setor agropecuário para a variação acumulada do PIB foi praticamente neutra (1,5% e 0,1 p.p.). O Gráfico 2 contém a evolução das contribuições dos segmentos que compõem o PIB pela ótica da oferta desde 2014.

GRÁFICO 2. CONTRIBUIÇÕES (EM P.P.) PARA O CRESCIMENTO DO PIB ACUMULADO EM QUATRO TRIMESTRES



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

A absorção interna², composta pelas despesas de consumo das famílias (-1,5 p.p.), do governo (-0,5 p.p.), a formação bruta de capital fixo (-0,3 p.p.) e a variação de estoques³ (0,3 p.p.) contribuiu com -2,1 p.p. para a variação acumulada do PIB em quatro trimestre (de -2,2%). A demanda externa (exportações líquidas) exerceu influência ligeiramente negativa, subtraindo 0,1 p.p. adicionais do PIB. A Tabela 2 exhibe as contribuições de cada componente da demanda agregada na taxa acumulada em quatro trimestres do PIB desde o último trimestre de 2018.

TABELA 2. CONTRIBUIÇÕES (EM P.P.) PARA A TAXA ACUMULADA EM QUATRO TRIMESTRES DO PIB (P.P.)

	2018.IV	2019.I	2019.II	2019.III	2019.IV	2020.I	2020.II
Absorção interna	1,9	1,6	1,4	1,1	1,7	1,8	-2,1
Consumo das famílias	1,3	1,0	1,0	1,1	1,2	0,8	-1,5
Consumo do governo	0,1	0,0	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	-0,5
Formação Bruta de Capital Fixo	0,6	0,6	0,7	0,5	0,4	0,5	-0,3
Variação de estoques	-0,1	0,0	-0,3	-0,3	0,2	0,5	0,3
Exportações líquidas	-0,6	-0,5	-0,3	-0,1	-0,5	-0,8	-0,1

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Projeção da IFI para o PIB de 2020 é mantida em -6,5%. Além do resultado fraco do segundo trimestre (-9,7%), o IBGE revisou em 1,0 ponto percentual a variação do primeiro trimestre (de -1,5% para -2,5%) obtida na série com ajuste sazonal. Em conjunto, esses fatores atenuam o viés de alta que havia na projeção da IFI para o PIB de 2020 (atualmente em -6,5%).

Intervalo das expectativas cadastradas no Boletim Focus permanece elevado. Dados de atividade mais recentes mantiveram a tendência de recuperação da economia que ocorre desde maio (frente ao declínio registrado em março e abril), mas a incerteza quanto à duração da atual crise mantém ainda elevada a dispersão das projeções no Boletim Focus do Banco Central. Após estabilizar-se em -6,5% ao longo de junho, a mediana das projeções passou por uma sequência de ajustes para cima, acomodando-se, recentemente, ao redor de -5,3%. Entre os agentes que cadastraram suas projeções no sistema de expectativas, a perspectiva de queda varia de -1,6% a -9,1%⁴. Na IFI, seguimos com -6,5% para o ano, interrompendo, por ora, a perspectiva mais otimista que havíamos sugerido no RAF de agosto.

Produção industrial avança 8,0% entre junho e julho, deixando carry over (feito carregamento) de +17,8% para o terceiro trimestre de 2020. Segundo a Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física (PIM-PF), divulgada pelo IBGE, a produção da indústria geral cresceu 8,0% em julho na comparação com junho (quando havia registrado elevação de 9,7%) na série com ajuste sazonal. O avanço da atividade industrial foi generalizado, abrangendo todas as grandes categorias econômicas: bens de capital (15,0%), bens intermediários (8,4%), bens de consumo duráveis (42,0%) e bens de consumo não duráveis (4,7%). Na comparação com julho de 2019, a produção industrial registrou variação -3,1%, acumulando variação de -5,7% em doze meses. A retomada das atividades, após o fechamento temporário de parques industriais, estimulada também pela demanda interna por bens industriais, tem possibilitado a reativação da produção.

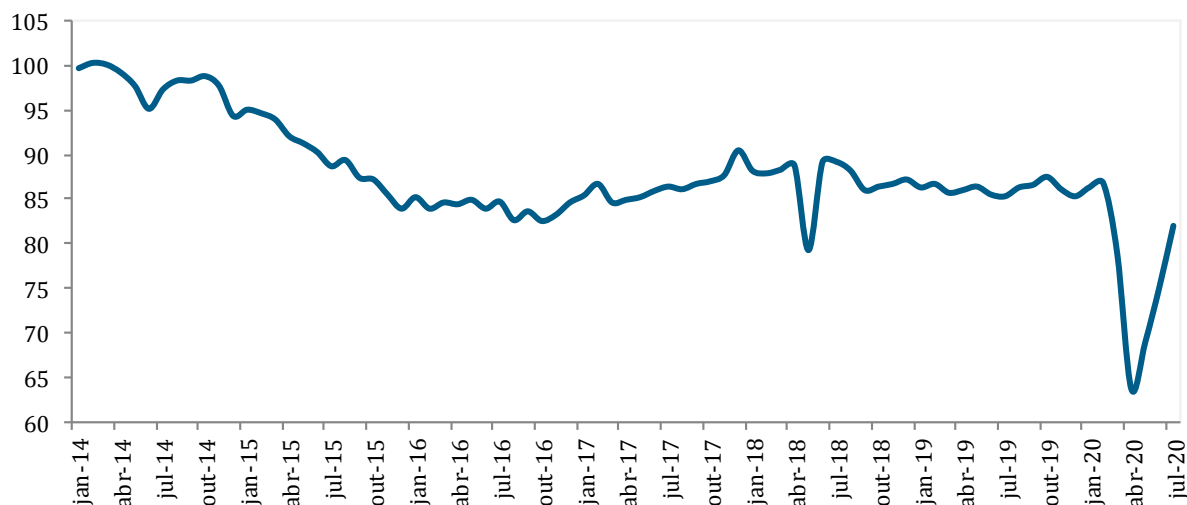
² O PIB pela ótica da demanda pode ser separado em duas partes: a absorção interna e as exportações líquidas (exportações menos importações), também chamadas de absorção externa. A absorção interna representa a soma do consumo das famílias, do consumo do governo e do investimento. Se a absorção doméstica 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.

³ 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.

⁴ Informação obtida no dia 4 de setembro.

Como se observa no Gráfico 3, as taxas de expansão verificadas desde maio eliminaram boa parte da perda acumulada em março e abril, de modo que o nível de produção atual vem se aproximando do patamar de fevereiro (pré-crise). Vale destacar que o resultado positivo de julho deixou um *carry over* de 17,8% para o terceiro trimestre de 2020.

GRÁFICO 3. PRODUÇÃO INDUSTRIAL (SÉRIES DESSAZONALIZADAS - 1ºT 2014 = 100)

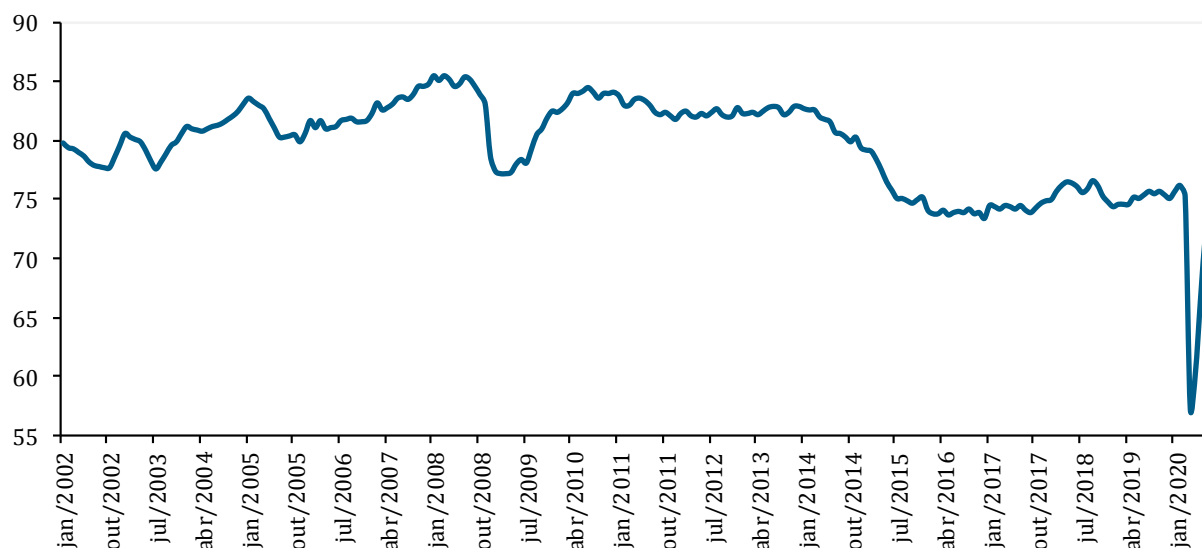


Fonte: IBGE. Elaboração: IFI

Confiança industrial e Nuci mostraram expansão adicional no mês de agosto. O Índice de Confiança da Indústria de Transformação (ICI), divulgado na Sondagem da Indústria de Transformação da Fundação Getúlio Vargas (FGV), apresentou alta de 8,9 pontos entre julho e agosto (alcançando 98,7 pontos). No mês anterior, a elevação havia sido de 12,2 pontos. O desempenho do ICI refletiu o avanço de seus dois componentes: o Índice de Expectativas (IE) avançou 9,1 pontos, enquanto o Índice de Situação Atual (ISA) subiu 8,7 pontos na passagem de julho para agosto.

O Nível de Utilização da Capacidade Instalada (Nuci) da indústria de transformação teve acréscimo de 3,0 pontos percentuais, ao passar de 72,3% em julho para 75,3% em agosto, segundo dados dessazonalizados da Sondagem da Indústria da FGV (Gráfico 4). O índice está apenas 0,9 p.p. abaixo do nível pré-crise (76,2% em fevereiro), mas ainda inferior à média histórica de 80%, o que sugere que a indústria nacional ainda opera com capacidade ociosa elevada.

GRÁFICO 4. NUCI DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO (%)

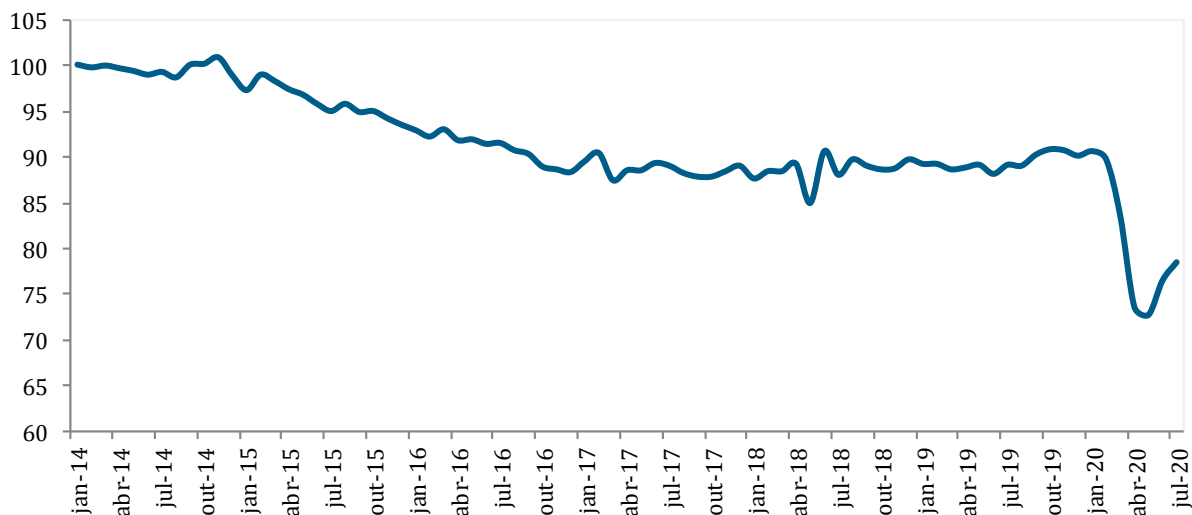


Fonte: FGV. Elaboração: IFI.

A receita real do setor de serviços avança em julho após ter acumulado perda de 19,8% entre fevereiro e maio. Carry over para o terceiro trimestre é positivo em 5,7%. A receita real setor de serviços – responsável por aproximadamente 70% no PIB – mostrou variação de 2,6% entre junho e julho (na série com ajuste sazonal), segundo dados da Pesquisa Mensal de Serviços (PMS) do IBGE. Em julho, o indicador havia avançado 5,2% frente ao mês anterior. Na comparação mensal, na série dessazonalizada, o resultado agregado refletiu o avanço em quatro dos cinco segmentos da pesquisa: serviços prestados às famílias (-3,9%), serviços de informação e comunicação (2,2%), serviços profissionais, administrativos e complementares (2,0%), transportes, serviços auxiliares aos transportes e correios (2,3%) e outros serviços (3,0%).

Como se observa no Gráfico 5, o nível de vendas atual é 12,5% mais baixo que o observado em fevereiro (pré-crise) e a velocidade de recuperação tem ocorrido de forma mais lenta que os demais setores da economia (indústria e comércio), uma vez que diversas atividades do setor de serviços (como os serviços prestados às famílias) são mais afetadas pelo distanciamento social comparativamente à produção e comercialização de bens.

GRÁFICO 5. VOLUME DE SERVIÇOS (SÉRIE DESSAZONALIZADA - 1ºT 2014 = 100)

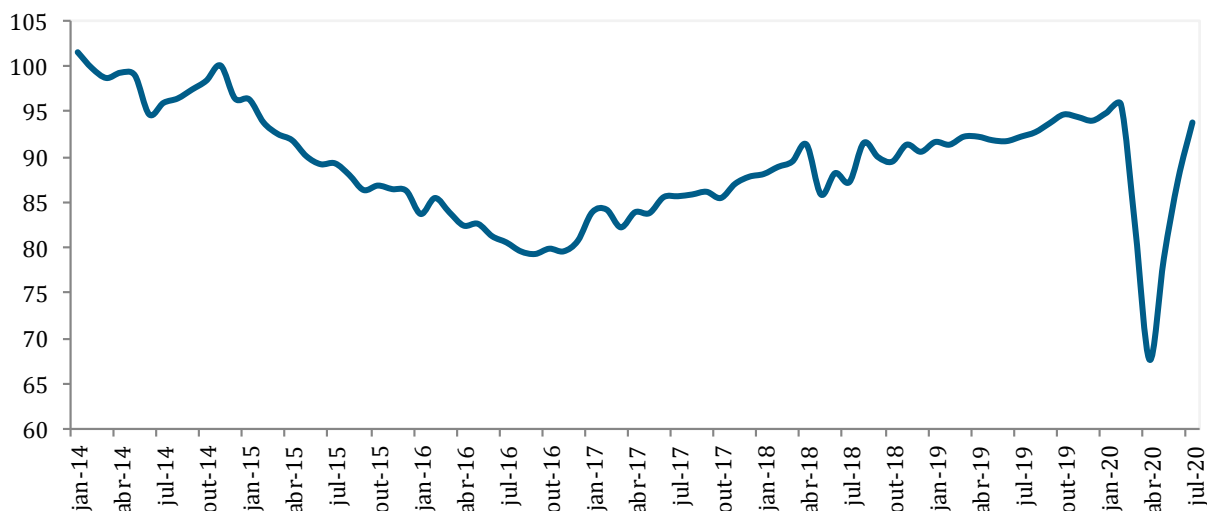


Fonte: IBGE. Elaboração: IFI

As vendas diminuíram 11,9% na comparação anual, acumulando variação de -4,5% em doze meses. Quando analisada a variação acumulada em 12 meses, destaca-se que os segmentos de serviços prestados às famílias (-21,9%), em especial, e serviços profissionais, administrativos e complementares (-5,6%) e transportes, serviços auxiliares aos transportes e correios (-6,1%) apresentam variações abaixo da registrada pelo índice agregado.

Resultado positivo das vendas reais do comércio em julho gera carry over para o terceiro trimestre de 20,3%. O volume de vendas no comércio varejista (Pesquisa Mensal de Comércio – PMC) no conceito ampliado, que inclui veículos e material de construção, subiu 7,2% em julho na comparação com junho, quando cresceu 11,1%, considerando a série com ajuste sazonal. Na passagem de junho para julho de 2020, observou-se alta em nove dos dez segmentos pesquisados. Como se observa no Gráfico 6, o nível de atual de vendas encontra-se em patamar 2,0% mais baixo que o observado em fevereiro (pré-crise).

GRÁFICO 6. VENDAS NO VAREJO AMPLIADO (SÉRIE DESSAZONALIZADA - 1ºT 2014 = 100)



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI

No comparativo anual, o índice de vendas da PMC registrou alta de 1,7%, acumulando variação de -1,9% nos 12 meses encerrados em julho. Quando analisada a variação acumulada em 12 meses, destaca-se que os segmentos de hipermercado e supermercados (3,8%), móveis e eletrodomésticos (5,1%), artigos farmacêuticos (6,8%) e material de construção (2,8%) apresentam variações superiores ao índice agregado. A reabertura de estabelecimentos de atividades não essenciais e os recursos de políticas de compensação de renda podem ter contribuído para explicar a rápida reação que tem sido observada no comércio de bens.

Elevação da confiança mantém perspectiva para o varejo. Tanto o Índice de Confiança do Consumidor (1,4 pontos) quanto o Índice de Confiança de Comércio (10,5 pontos) avançaram entre julho e agosto. A recuperação mais branda do otimismo de consumidores em agosto pode ter refletido, de certa maneira, a preocupação das famílias de baixa em relação ao final do período de auxílio emergencial.

1.2 Inflação e taxa de juros

Em agosto, o IPCA atingiu 2,4% no acumulado em 12 meses. De acordo com o IBGE, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA apresentou alta de 0,24% em agosto, após ter registrado variação de 0,36% em julho. O maior impacto sobre o índice partiu do grupo transportes (variação de 0,82% em agosto e impacto 0,16 ponto percentual na inflação cheia), influenciado pela alta nos preços de combustíveis de veículos (gasolina, óleo diesel e etanol), seguido pelo grupo alimentação e bebidas (0,78% e 0,15 p.p.), pressionado pelo aumento dos preços de alimentos para consumo no domicílio.

Em sentido oposto, a principal contribuição negativa veio do grupo educação (-3,47% e -0,22 p.p.), que capturou a concessão de descontos nos preços das mensalidades escolares por parte das instituições de ensino, como consequência da suspensão das aulas presenciais por conta da pandemia. Com esse resultado, a inflação ao consumidor acumulada em 12 meses passou de 2,3% em julho para 2,4% em agosto.

A Tabela 3 mostra a evolução da variação acumulada em doze meses para o IPCA agregado e sua abertura entre “preços administrados” – que representa o conjunto de bens e serviços da cesta do IPCA cujos preços são estabelecidos por contratos ou órgão público, geralmente reajustados de acordo com a inflação passada e pouco sensíveis ao ciclo

econômico - e “preços livres”, composto por itens que são mais sensíveis às condições de oferta e de demanda. É possível observar que preços administrados recuaram durante a pandemia, desacelerando de 6,0% em janeiro de 2020 para 1,1% em agosto.

Já a variação dos preços livres (2,9%) tem caminhado acima da inflação cheia. Seus componentes, no entanto, exibem trajetórias distintas. No acumulado em doze meses, o conjunto de itens englobados em “alimentação no domicílio” acelerou de 8,6% em julho para 10,8% em agosto, enquanto os preços de serviços registraram variação 0,9%, contribuindo para manter a inflação em patamar reduzido.

Diferença na trajetória de bens comercializáveis e não comercializáveis. Os preços livres também podem ser classificados entre bens comercializáveis e não comercializáveis. Os bens comercializáveis são bastante afetados pelo comércio externo, enquanto os bens não comercializáveis são produzidos no país e voltados para o mercado interno. Como se observa na Tabela 3, a dinâmica distinta desses preços pode ser creditada ao repasse do câmbio e das *commodities* agrícolas para os preços de bens comercializáveis. Adicionalmente, ao incluir serviços, a trajetória dos preços de bens não comercializáveis, tem sido afetada pela contração da demanda além do usual.

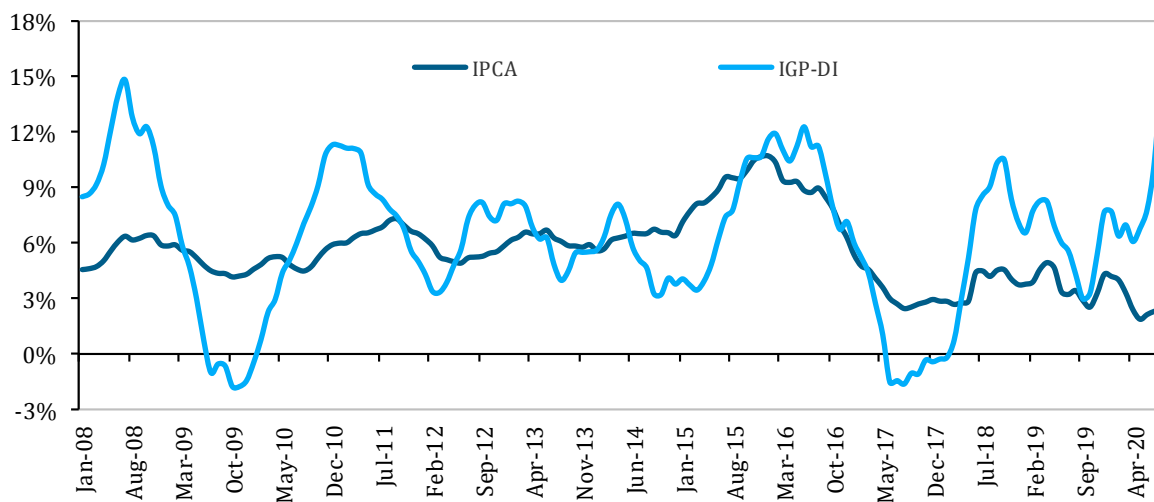
TABELA 3. ABERTURA DO IPCA

Inflação ao consumidor								
	jan/20	fev/20	mar/20	abr/20	mai/20	jun/20	jul/20	ago/20
IPCA	4,2%	4,0%	3,3%	2,4%	1,9%	2,1%	2,3%	2,4%
Preços administrados	6,0%	5,4%	4,4%	1,2%	-1,0%	0,1%	0,9%	1,1%
Preços livres	3,6%	3,5%	2,9%	2,8%	2,9%	2,8%	2,8%	2,9%
Comercializáveis	4,1%	4,1%	3,7%	3,1%	3,0%	3,3%	4,1%	4,8%
Não comercializáveis	3,1%	2,9%	2,2%	2,4%	2,6%	2,3%	1,7%	1,4%
Alimentação no domicílio	6,4%	5,2%	4,5%	6,2%	7,5%	8,4%	8,6%	10,8%
Industriais	1,6%	1,7%	1,1%	0,0%	0,0%	0,2%	0,8%	0,8%
Serviços	3,3%	3,6%	3,1%	3,0%	2,7%	2,1%	1,5%	0,9%
Média dos núcleos de inflação	3,0%	3,1%	2,8%	2,4%	2,2%	2,0%	2,0%	1,9%

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Câmbio ajuda a explicar diferença entre preços no atacado e ao consumidor. Entre janeiro e agosto, a taxa de câmbio R\$/US\$ passou de 4,27 para 5,47 (depreciação de 28,1%). Esse movimento tem contribuído para pressionar os preços no atacado e, conseqüentemente, para explicar a grande diferença (de 12,8 pontos percentuais) existente entre as dinâmicas dos índices IPCA e o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) que, em agosto, registrou alta de 3,9% no mês e variação acumulada de 15,2% em doze meses (Gráfico 7). Esse descasamento também pode ser visto na composição do IGP-DI: enquanto o Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA) – que inclui preços de insumos e de matérias primas definidos no mercado internacional acumulou, em agosto, variação de 21,6%, o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) subiu 2,8% e o Índice Nacional de Custo da Construção (INCC) variou 4,6%.

GRÁFICO 7. IPCA E IGP-DI (VAR. % 12 MESES)



Fonte: IBGE e FGV. Elaboração: IFI

Tendência da inflação corrente permanece abaixo da meta de inflação. O aumento da inflação corrente não afetou a média dos núcleos de inflação⁵, que atingiu 1,9% no acumulado de doze meses, mantendo-se abaixo do piso da meta definida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) para a inflação em 2020 (4,0% com intervalo de tolerância de mais ou menos 1,5 ponto percentual).

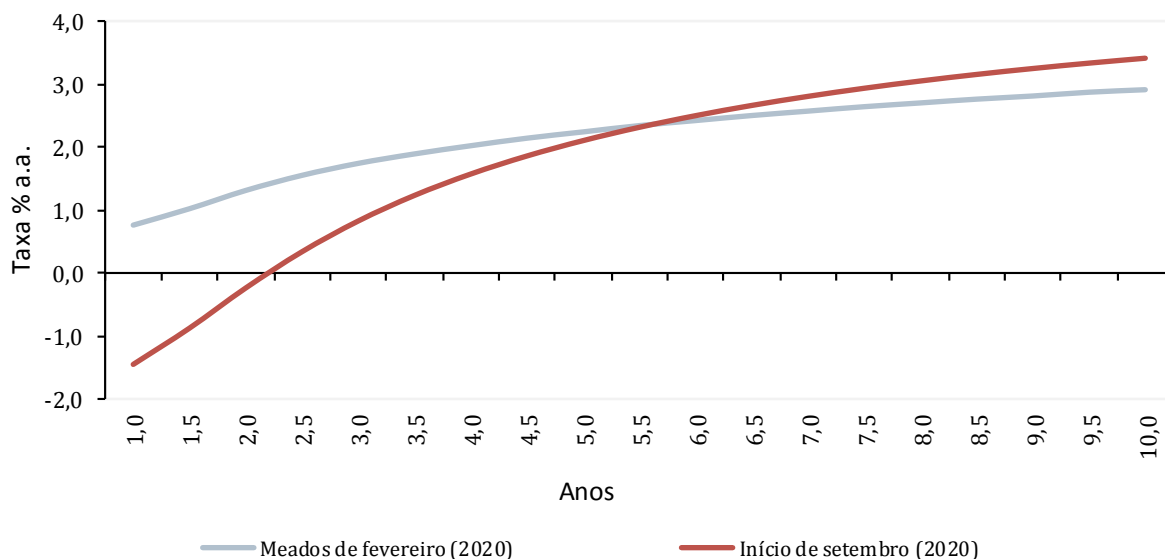
Expectativas de inflação seguem abaixo da meta. Segundo informações do Boletim Focus do Banco Central, a mediana das expectativas para 2020 caminhou de 3,2% no final de fevereiro para 1,78% no início de setembro (abaixo do limite inferior do intervalo de tolerância definido para 2020: 2,5%). A mediana para 2021 está posicionada em 3,0%, abaixo da meta de 3,75% fixada para 2021. Esse quadro condiz com o elevado grau de ociosidade presente na economia brasileira, intensificado durante a recessão, permitindo ao Banco Central sustentar a taxa básica de juros (Selic) no patamar mínimo histórico de 2,0% ao ano.

Curva de juros está mais inclinada em relação ao início do ano (pré-crise). O Gráfico 8 mostra a estrutura a termo de juros – calculada pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima), com base nas negociações secundárias com títulos públicos – em dois momentos: meados de fevereiro (pré-pandemia) e início de setembro (informações do dia 10).

A remuneração de um título com prazo de um ano em meados de fevereiro estava em 0,76%, baixando para -1,5% em termos reais no início de setembro (ou de 4,3% para 2,6% em termos nominais). A menor remuneração nos vértices mais curtos da curva pode ser explicada pela queda nas perspectivas para a taxa Selic e a taxa de inflação. Em horizontes mais longos (acima de 6 anos) o aumento das incertezas gerado pela situação atual eleva a taxa de juros de 2,91% para 3,28% em 10 anos (ou de 6,7% para 7,8% em termos nominais).

⁵ Os núcleos são medidas construídas pelo Banco Central para expurgar da inflação cheia a influência de itens de maior volatilidade que pressionam a inflação no curto prazo,

GRÁFICO 8. ESTRUTURA A TERMO DA TAXA DE JUROS REAL



Fonte: Anbima. Elaboração: IFI.

2. CONJUNTURA FISCAL

2.1 Quadro geral

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 R\$ 87,8 bilhões em julho. No mesmo mês de 2019, o déficit apurado foi de R\$ 5,9 bilhões. No acumulado de sete meses de 2020, o déficit primário do governo central foi de R\$ 505,2 bilhões, contra R\$ 35,2 bilhões registrados em 2019. Na comparação em 12 meses, o resultado foi negativo em R\$ 567,4 bilhões (7,87% do PIB).

A projeção da IFI para o resultado de 2020 foi mantida em déficit de R\$ 877,8 bilhões, ou 12,7% do PIB, um recorde para a série histórica. A projeção mais recente do Poder Executivo, por sua vez, contempla déficit primário de R\$ 787,4 bilhões no ano, ou 11% do PIB, de acordo com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2021.

O agravamento do déficit primário do governo central em 2020 ocorreu em função dos desdobramentos econômicos e sociais da pandemia do novo coronavírus. Além do choque de oferta e demanda sobre a atividade econômica, que derrubou as receitas nos três principais grupos (administradas, receitas líquidas para o RGPS e não administradas), a necessidade de aumentar os gastos para minimizar as oscilações de renda das pessoas também contribuiu para piorar o resultado primário.

O efeito dos diferimentos no recolhimento de alguns tributos ficou concentrado entre abril e junho. Em julho, houve perda de receita em razão da prorrogação até outubro da medida que reduziu a zero a alíquota de IOF incidente sobre operações de crédito, e de compensações tributárias, segundo informações da Receita Federal do Brasil (RFB). Além desses efeitos, desde março, a crise econômica vem afetando com força as receitas de arrecadação.

No acumulado de sete meses em 2020, a receita líquida, que corresponde à receita total deduzida das transferências constitucionais a estados e municípios, totalizou R\$ 617,1 bilhões, configurando queda real de 18,9% frente ao apurado em 2019. Essa perda de receita líquida, no acumulado de 2020 até julho, correspondeu a R\$ 121,7 bilhões. Apesar do

resultado negativo, a queda na receita líquida deu sinais de estabilização em julho. A título de comparação, no acumulado do ano até maio, a redução mensurada, em termos reais, foi de 15,9%, enquanto em junho houve contração de 18,1%.

A despesa total fez um montante de R\$ 178,1 bilhões em julho, um acréscimo de 44,9%, em termos reais, sobre igual mês do ano passado. No acumulado de sete meses de 2020, a despesa somou R\$ 1.122,3 bilhões, alta de 41,0% acima da inflação. Em julho, a despesa do governo central continuou pressionada em função dos pagamentos do auxílio emergencial a estados, Distrito Federal e municípios, além do auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade e das despesas adicionais dos ministérios.

Assim como a perda de receita líquida parou de aumentar, em julho, padrão similar pode ser observado em relação ao ritmo de crescimento das despesas associadas à covid-19 no período. Se, no acumulado do ano até abril, essas despesas registraram aumento de 9,7% frente a 2019, no acumulado até maio, junho e julho, os crescimentos observados foram de, respectivamente, 20,8%, 40,3% e 41,0%.

De acordo com o Banco Central, o déficit nominal do setor público consolidado, que inclui o governo federal, o Banco Central, as empresas estatais e os governos regionais, alcançou R\$ 663,2 bilhões nos primeiros sete meses de 2020, equivalentes a 16,3% do PIB. Em igual período do ano passado, o déficit apurado foi de 5,2% do PIB.

Em 12 meses, o resultado nominal do setor público, que inclui as despesas com juros, foi negativo em R\$ 875,2 bilhões, ou 12,2% do PIB, contra 6,4% do PIB apurado um ano antes. Entre dezembro de 2019 e julho, a piora observada no indicador foi de 6,3 pontos percentuais do PIB nessa base de comparação.

As despesas com juros do setor público registram forte contração ao longo de 2020. Na trajetória em 12 meses, essas despesas recuaram de R\$ 394,4 bilhões (5,4% do PIB) em março para R\$ 338,1 bilhões (4,7% do PIB) em julho. O alívio na apropriação de juros reflete o afrouxamento monetário promovido pelo Banco Central nos últimos meses. A perspectiva de manutenção da Selic em níveis historicamente baixos até, pelo menos, 2021, continuará a aliviar a despesa com juros do setor público.

Nesse contexto de piora do quadro fiscal dos entes federados, chamam a atenção os resultados primários positivos gerados pelos estados desde 2018. As informações contidas no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais sugerem, no entanto, que essa melhora não é sustentável, visto estar amparada em forte contração dos investimentos, do aumento de inscrições de restos a pagar e alívio com o pagamento de parcelas da dívida junto à União. Além disso, há receitas e despesas dos estados que passam à margem dos respectivos orçamentos, dificultando uma análise mais acurada dos fluxos financeiros desses entes.

A dívida bruta do governo geral (DBGG)⁶, por sua vez, cresceu 10,7 pontos percentuais em proporção do PIB, entre dezembro de 2019 e julho passado, alcançando 86,5%. Essa piora no endividamento do setor público decorre dos efeitos causados pela pandemia sobre as receitas e as despesas governamentais, aumentando sensivelmente os déficits primários a partir de março. O financiamento desses déficits tem sido feito com emissão de dívida.

Em 3 de setembro último, o governo federal enviou ao Congresso Nacional uma proposta de reforma administrativa do setor público⁷. Além de adequar a oferta de serviços públicos à população, as medidas intencionam reestruturar carreiras e adequar planos de vencimento dos servidores. Os impactos sobre as contas públicas dos entes federados ocorrerão, no entanto, no médio e longo prazo.

O cálculo apropriado do impacto fiscal requer informações sobre parâmetros que serão propostos apenas em projetos de lei a serem enviados posteriormente ao Congresso, os quais tratarão, por exemplo, de salários iniciais das carreiras e

⁶ O governo geral abarca o governo federal, os governos estaduais e os governos municipais, excluindo o Banco Central e as empresas estatais.

⁷ Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020. Link para acesso: <https://bit.ly/2Fm30Kz>.

da taxa de reposição de servidores aposentados. Além disso, existem componentes remuneratórios dos atuais servidores que podem ser modificados futuramente, no contexto político da reforma, ainda que de maneira independente da PEC. A IFI está trabalhando em simulações de impacto fiscal, levando em conta diferentes cenários de reforma, dialogando também com outros especialistas no tema.

2.2 Resultados do Governo Central e do Setor Público Consolidado

2.2.1 Resultado primário do Governo Central

Déficit primário atinge R\$ 505,2 bilhões no acumulado de 2020 até julho, alta de R\$ 470 bilhões ante 2019. Em julho, de acordo com o Relatório do Tesouro Nacional (RTN), o governo central teve déficit primário de R\$ 87,8 bilhões, contra déficit de R\$ 5,9 bilhões apurado no mesmo mês de 2019. No acumulado de sete meses em 2020, o déficit primário foi de R\$ 505,2 bilhões, contra um resultado negativo de R\$ 35,2 bilhões registrado no mesmo período do ano anterior.

Em 12 meses, déficit primário foi de R\$ 565 bilhões em julho. Projeção da IFI contempla R\$ déficit de R\$ 877,8 bilhões para o ano. Nos 12 meses encerrados em julho, o resultado primário do governo central foi negativo em R\$ 565,0 bilhões, equivalente a 7,9% do PIB. A projeção da IFI para o resultado de 2020 continua a ser um déficit de R\$ 877,8 bilhões, ou 12,7% do PIB, um recorde para a série histórica. A título de comparação, a projeção mais recente (julho de 2020) da Secretaria Especial de Fazenda, do Ministério da Economia, indica déficit primário do governo central de R\$ 787,4 bilhões em 2020, ou 9,4% do PIB⁸, enquanto a mediana das projeções de mercado contidas na edição de agosto do Relatório Mensal do Prisma Fiscal⁹ é de um déficit primário de R\$ 822,6 bilhões em 2020.

Atividade econômica fraca deve continuar a constranger as receitas no segundo semestre. A IFI prevê, para o segundo semestre de 2020, menor ritmo de queda nas receitas em razão da retomada gradual da atividade econômica, ainda que a expectativa para o resultado do PIB no ano tenha sido mantida em contração de 6,5%. Reforça essa perspectiva o fato de os diferimentos de tributos terem ficado restritos ao primeiro semestre do ano, com impacto acumulado de R\$ 81,8 bilhões, segundo informações da RFB. Por hipótese, conforme explicado na edição de junho deste Relatório¹⁰, quando foi apresentada a revisão mais recente de cenários de longo prazo da IFI, assumiu-se que os tributos diferidos começarão a regressar aos cofres públicos a partir de 2021.

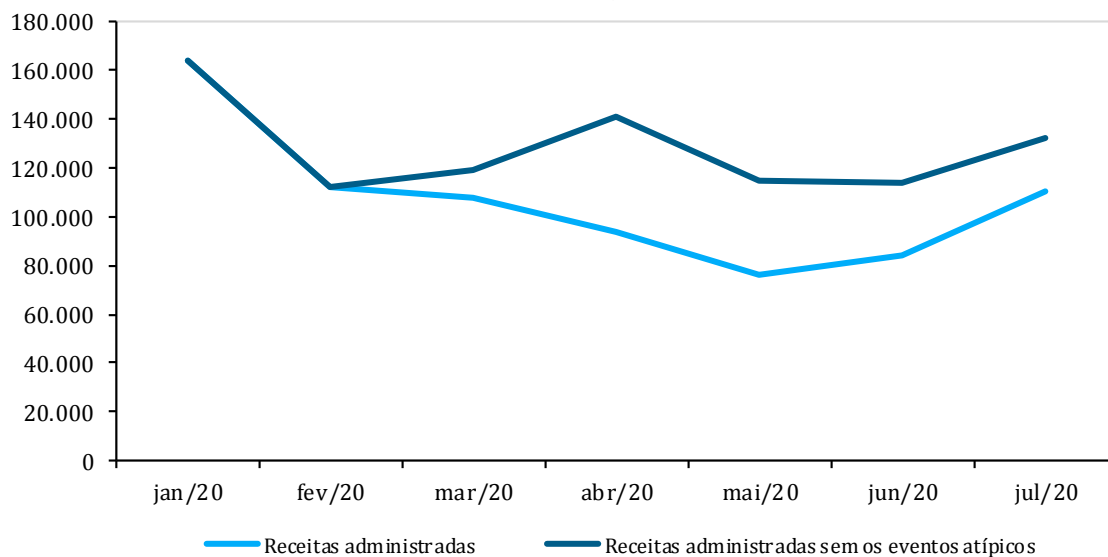
Na ausência de atipicidades decorrentes da covid-19, receitas administradas teriam sido R\$ 149,2 bilhões superiores ao realizado. O Gráfico 9 apresenta a evolução das receitas administradas pela RFB em 2020 e uma série que reinsere nessas receitas alguns eventos atípicos ocorridos no ano, como as compensações tributárias, os diferimentos de tributos e a redução a zero da alíquota do IOF sobre as operações de crédito. Essa série contrafactual foi calculada pela IFI com base em informações divulgadas pela RFB. As três atipicidades mencionadas somaram, no acumulado de janeiro a julho, R\$ 149,2 bilhões (valores correntes), segundo informações da RFB.

⁸ Projeção consta do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 3º bimestre de 2020. Link para acesso: <https://bit.ly/2XUA0eh>.

⁹ Link para acesso ao Relatório: <https://bit.ly/2Zuq3Fc>.

¹⁰ Link para acesso à edição de junho de 2020 do Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) da IFI: <https://bit.ly/33eKYgo>.

GRÁFICO 9. EVOLUÇÃO DAS RECEITAS ADMINISTRADAS EM 2020 (COM E SEM EVENTOS ATÍPICOS SELECIONADOS) - R\$ MILHÕES



Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração: IFI.

Receitas administradas sofreram redução de 16,4%, em termos reais, no acumulado de sete meses de 2020. A receita total do governo central atingiu R\$ 769,5 bilhões nos sete primeiros meses do ano (18,9% do PIB), configurando contração de 17,1%, em termos reais, em relação a 2019. Desse montante, as receitas administradas, exceto as receitas do RGPS, totalizaram R\$ 485,7 bilhões, ou 11,9% do PIB, uma redução de 16,4% ante o período janeiro-julho do ano passado. As receitas do RGPS, por sua vez, somaram R\$ 193,2 bilhões, com queda de 17,3% frente ao ano anterior. Por fim, as receitas não administradas de R\$ 90,8 bilhões no período sofreram redução de 20,0% ante 2019 (Tabela 4).

Como explicado anteriormente, as fortes contrações registradas nos três grandes grupos de receitas no acumulado do ano até julho ocorreram em razão do enfraquecimento da atividade econômica, dos diferimentos de tributos, da redução da alíquota de IOF sobre operações de crédito e das compensações tributárias.

Perda de receita líquida soma R\$ 121,7 bilhões no acumulado de 2020 até julho. No acumulado de janeiro a julho de 2020, a receita líquida do governo central somou R\$ 617,1 bilhões, montante R\$ 121,7 bilhões inferior ao do mesmo período de 2019. Essa perda de receita líquida corresponde a uma variação negativa de 18,9%, em termos reais (Tabela 4). Como proporção do PIB, a perda de receita líquida, entre 2019 e 2020, considerando-se o acumulado do ano até julho, correspondeu a 2,6 pontos percentuais.

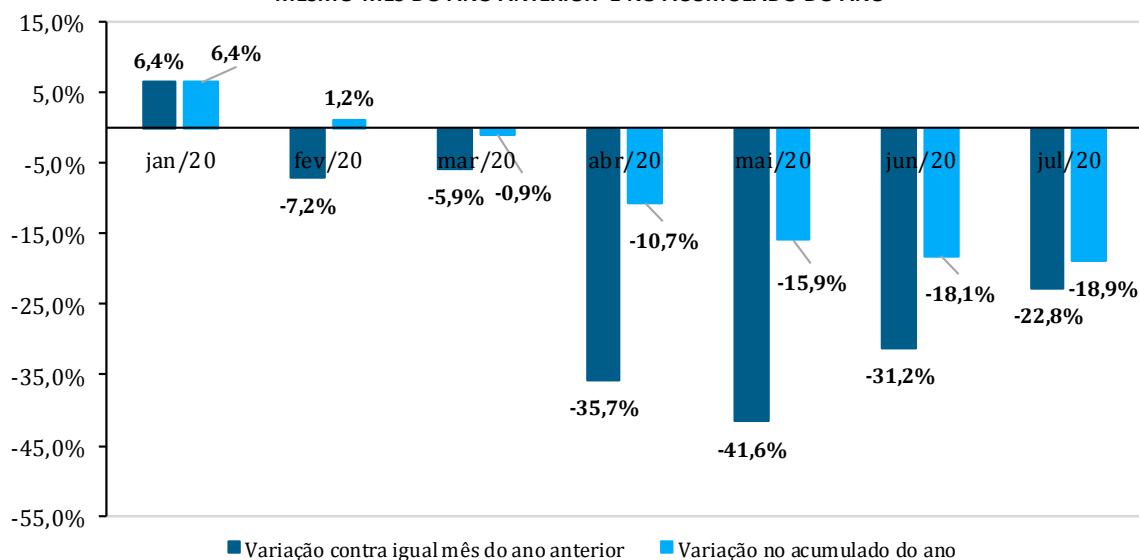
TABELA 4. RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL – 2018 A 2020 – ACUMULADO DE JANEIRO A JULHO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	Jan-Jul/18			Jan-Jul/19			Jan-Jul/20		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Receita total	856,8	7,4%	21,7%	901,5	1,1%	21,7%	769,5	-17,1%	18,9%
Receitas administradas, exceto RGPS	540,7	8,2%	13,7%	564,3	0,3%	13,6%	485,7	-16,4%	11,9%
Incentivos fiscais	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%	-0,1	-	0,0%
Receitas do RGPS	212,4	0,6%	5,4%	226,9	2,7%	5,5%	193,2	-17,3%	4,7%
Receitas não administradas	103,8	19,1%	2,6%	110,5	2,3%	2,7%	90,8	-20,0%	2,2%
Transferências	149,4	6,4%	3,8%	162,7	4,7%	3,9%	152,4	-9,0%	3,7%
Receita líquida	707,5	7,6%	17,9%	738,8	0,3%	17,8%	617,1	-18,9%	15,2%
PIB (R\$ bi correntes)			3.952,1			4.148,6			4.068,9

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

O movimento de queda da receita líquida, no entanto, parece estar perdendo força. Os dados da STN mostram que as variações negativas da receita líquida do governo central estão menores, indicando que a fase mais aguda da pandemia para a atividade econômica ficou concentrada no segundo trimestre do ano. No acumulado de 2020 até julho, como mencionado anteriormente, a queda da receita líquida, em termos reais, foi de 18,9%, após contrações registradas de 18,1% registradas no acumulado até junho e de 15,9% no acumulado até maio (Gráfico 10).

GRÁFICO 10. VARIAÇÕES REAIS DA RECEITA LÍQUIDA DO GOVERNO CENTRAL CONTRA O MESMO MÊS DO ANO ANTERIOR E NO ACUMULADO DO ANO



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Em 12 meses, a receita líquida do governo central atingiu R\$ 1.225,1 bilhões. Projeção da IFI para 2020 foi mantida em R\$ 1.087,4 bilhões. Nos 12 meses encerrados em julho, a receita líquida do governo central totalizou R\$ 1.225,1 bilhões, R\$ 33,7 bilhões a menos em relação à receita líquida do mesmo período de 2019. A projeção da IFI para

essa variável em 2020 é de R\$ 1.087,4 bilhões. Ou seja, nessa comparação em 12 meses, haveria perda adicional de R\$ 137,1 bilhões, entre agosto e dezembro, em razão do enfraquecimento da atividade econômica, da redução do IOF sobre operações de crédito e eventuais compensações tributárias. A mediana das projeções de mercado contidas na edição de agosto do Relatório Mensal do Prisma Fiscal contempla receita líquida do governo central em R\$ 1.141,0 bilhões em 2020.

Em relação às receitas administradas do governo central em julho, destaca-se o comportamento dos seguintes tributos:

- (i) **Imposto de Renda (IR):** R\$ 25,8 bilhões arrecadados em julho, queda de R\$ 8,8 bilhões frente ao mesmo mês de 2019 (contração real de 27,2%). Esse resultado foi influenciado pelo comportamento do IR de pessoa jurídica (menos R\$ 8,4 bilhões, em termos nominais, e -47,4%, em termos reais), IR de pessoa física (+R\$ 1,1 bilhão e +33,9%) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) (-R\$ 1,5 bilhão e -13,6%). A queda no IRPJ é explicada por contrações de 37,9% na arrecadação referente à estimativa mensal e de 14,7% na arrecadação referente ao lucro presumido. O crescimento no recolhimento de IR de pessoa física decorreu da postergação do prazo de entrega da declaração de ajuste anual, assim como a ganhos de capital na alienação de bens e em operações em bolsa de valores;
- (ii) **Imposto sobre Operações Financeiras (IOF):** R\$ 0,9 bilhão arrecadado em julho, queda de R\$ 2,5 bilhões, em termos nominais, ante julho de 2019 (redução real de 73,9%). Essa contração ocorreu em razão da edição do Decreto nº 10.305/2020, que estabeleceu a redução a zero das alíquotas de IOF incidentes sobre operações de crédito contratadas entre 3 de abril e 3 de julho de 2020. O Decreto nº 10.414/2020 prorrogou a vigência dessa medida até 2 de outubro de 2020;
- (iii) **Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS):** recolhimento de R\$ 18,9 bilhões em junho, montante R\$ 0,7 bilhão inferior ao apurado em 2019 (contração real de 6,1%). A queda registrada na receita de COFINS no período ocorreu em função do enfraquecimento da atividade econômica nos segmentos de comércio varejista e serviços em julho de 2020, e do aumento real de 197,3% no volume de compensações tributárias, além de bom desempenho na arrecadação para o PASEP; e
- (iv) **CSLL:** recolhimento de R\$ 6,4 bilhões em julho, queda de R\$ 3,6 bilhões, em termos nominais, frente ao mesmo mês do ano passado (-37,2%, em termos reais). Vide explicação para o comportamento da receita do IRPJ.

A arrecadação líquida para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) totalizou R\$ 30,8 bilhões, em julho, com redução de R\$ 1,4 bilhão, em valores nominais, comparativamente ao mesmo mês de 2019 (queda de 6,4%, em termos reais). O comportamento das receitas previdenciárias foi influenciado, principalmente, pela queda real na massa de rendimentos do trabalho (11,8% em junho de 2020 ante junho de 2019) e pelo crescimento das compensações tributárias com débitos de receita previdenciária em razão da Lei nº 13.670, de 2018.

Arrecadação do RGPS somou R\$ 379,6 bilhões em 12 meses até julho. Expectativa da IFI contempla 364,7 bilhões para 2020. Nos 12 meses encerrados em julho, a arrecadação líquida para o RGPS fez um montante de R\$ 379,6 bilhões, a preços correntes. A projeção da IFI para essa receita em 2020 contempla um recolhimento de R\$ 364,7 bilhões, ou seja, no segundo semestre do ano, apesar de alguma recuperação esperada na margem para a atividade econômica, o comportamento da massa salarial deverá continuar a desacelerar as receitas para o RGPS.

Em relação às receitas não administradas:

- (i) **Concessões e permissões:** receita de R\$ 0,2 bilhão em julho de 2020, montante R\$ 1,6 bilhão inferior ao arrecadado em julho de 2019 (-88,6%, em termos reais). Essa redução foi influenciada pelo pagamento de R\$ 1,4 bilhão em concessões aeroportuárias em julho de 2019, sem contrapartida em 2020; e

- (ii) **Exploração de recursos naturais:** volume arrecadado de R\$ 5,9 bilhões em julho, correspondente a uma retração de R\$ 4,5 bilhões ante 2019 (-44,9% real). O comportamento dessa receita foi afetado pelo preço do petróleo no mercado internacional, pela taxa de câmbio R\$/US\$ e pela produção nacional.

Nos 12 meses encerrados em julho, as receitas administradas do governo central totalizaram R\$ 867,5 bilhões, ao passo que as receitas não administradas alcançaram montante de R\$ 256,1 bilhões. A expectativa da IFI contempla volumes de R\$ 841,1 bilhões para as receitas administradas e de R\$ 156,3 bilhões para as receitas não administradas em 2020, no cenário base.

Despesa total de R\$ 1.122,3 bilhões, no acumulado do ano até julho, configura alta de 41% em termos reais. Por sua vez, a despesa total de R\$ 1.122,3 bilhões, nos primeiros sete meses de 2020, configurou aumento real de 41,0% frente a 2019, atingindo 27,6% do PIB. No período, o pagamento de benefícios previdenciários no âmbito do RGPS totalizou R\$ 408,5 bilhões, crescimento real de 17,5%; pessoal (ativos e inativos) somou R\$ 184,4 bilhões, queda real de 0,4%; o abono e seguro desemprego alcançou R\$ 39,1 bilhões (+15,8%); o Benefício da Prestação Continuada (BPC) somou R\$ 36,6 bilhões (+2,8%); sentenças judiciais e precatórios perfizeram R\$ 21,5 bilhões (+46,3%); enquanto os créditos extraordinários (exceto PAC) saltaram 8001,8%, em termos reais, alcançando R\$ 228,9 bilhões no período janeiro-julho de 2020 (Tabela 5).

TABELA 5. DESPESAS SELECIONADAS DO GOVERNO CENTRAL – 2018 A 2020 – ACUMULADO DE JANEIRO A JULHO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	Jan-Jul/18			Jan-Jul/19			Jan-Jul/20		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Despesa total	750,6	1,9%	19,0%	774,1	-0,9%	18,7%	1.122,3	41,0%	27,6%
<i>Benefícios previdenciários (RGPS)</i>	318,0	2,4%	8,0%	338,0	2,1%	8,1%	408,5	17,5%	10,0%
<i>Pessoal (ativos e inativos)</i>	170,9	0,7%	4,3%	179,9	1,2%	4,3%	184,4	-0,4%	4,5%
<i>Abono e seguro desemprego</i>	31,8	-5,2%	0,8%	32,7	-1,1%	0,8%	39,1	15,8%	1,0%
<i>Benefícios de Prestação Continuada (BPC)</i>	32,6	1,1%	0,8%	34,6	2,0%	0,8%	36,6	2,8%	0,9%
<i>Créditos extraordinários (exceto PAC)</i>	0,2	-59,0%	0,0%	2,7	1195,3%	0,1%	228,9	8001,8%	5,6%
<i>Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha</i>	8,8	-9,0%	0,2%	6,8	-25,4%	0,2%	6,1	-12,6%	0,2%
<i>Fundeb</i>	9,0	3,3%	0,2%	9,8	5,2%	0,2%	10,2	0,7%	0,3%
<i>Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)</i>	13,1	28,1%	0,3%	14,4	4,9%	0,3%	21,5	46,3%	0,5%
<i>Subsídios, subvenções e Proagro</i>	11,9	-32,6%	0,3%	9,8	-20,6%	0,2%	10,5	4,4%	0,3%
Obrigatórias	686,7	0,7%	17,4%	719,5	0,7%	17,3%	1.066,4	44,1%	26,2%
Obrigatórias com controle de fluxo	74,9	2,7%	1,9%	77,6	-0,4%	1,9%	71,6	-10,3%	1,8%
Discricionárias	63,9	16,3%	1,6%	54,5	-18,0%	1,3%	55,9	-0,2%	1,4%
PIB (R\$ bi correntes)			3.952,1			4.148,6			4.068,9

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

Antecipações de pagamentos realizados no segundo semestre pressionaram despesas no âmbito do RGPS no acumulado de 2020 até julho. O crescimento de algumas das despesas mencionadas teve relação com a crise da covid-19. A título de ilustração, o forte aumento nas despesas com benefícios previdenciários (RGPS), no acumulado de 2020 até julho, ocorreu em função da antecipação no pagamento das duas parcelas do abono anual dos beneficiários (13º) dos meses de agosto, setembro, novembro e dezembro para abril, maio e junho. Estima-se que essa antecipação corresponda

a R\$ 46 bilhões. Excluindo esse montante do acumulado de R\$ 362,5 bilhões, nos primeiros sete meses de 2020, a alta na despesa teria sido da ordem de 7,2%, em termos reais.

Os gastos com abono e seguro desemprego, de R\$ 39,1 bilhões, entre janeiro e julho de 2020 (+15,8%, em termos reais), refletem, principalmente, a antecipação do pagamento do abono salarial para junho.

Algumas despesas associadas à pandemia pressionaram gastos realizados por meio de créditos extraordinários. A despesa com créditos extraordinários (exceto PAC), de R\$ 228,9 bilhões, que cresceu R\$ 226,2 bilhões ante os primeiros sete meses de 2019, decorreu de medidas como (i) auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade (R\$ 167,4 bilhões); (ii) despesas adicionais do Ministério da Saúde e demais ministérios (R\$ 37,5 bilhões); (iii) Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (R\$ 18,2 bilhões); e (iv) ampliação do Programa Bolsa Família (R\$ 0,4 bilhão).

Ainda em relação à Tabela 5, as despesas obrigatórias cresceram 44,1%, em termos reais, a R\$ 1.066,4 bilhões, no acumulado de 2020 até julho, enquanto as despesas discricionárias oscilaram negativamente em 0,2% nessa base de comparação, alcançando R\$ 55,9 bilhões.

Pagamento de despesas do Bolsa Família por meio de créditos extraordinários reduziu obrigatórias com controle de fluxo em 2020. De acordo com a STN, a queda de 10,3%, em termos reais, nas despesas obrigatórias com controle de fluxo nos primeiros sete meses de 2020 frente ao ano passado deveu-se à diminuição de R\$ 10,9 bilhões, em termos reais, nos gastos no âmbito do Programa Bolsa Família, visto que as despesas do Programa foram pagas, em boa medida, por meio de créditos extraordinários, no contexto do combate aos efeitos econômicos e sociais da pandemia.

A despesa total em 2020 com o auxílio emergencial poderá ser de R\$ 274,5 bilhões, líquida da despesa com o Programa Bolsa Família. Algumas considerações em relação à extensão do pagamento do auxílio emergencial até dezembro se fazem necessárias.

A Medida Provisória nº 1.000, de 2020¹¹, que disciplina esse pagamento, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional. Vale dizer que o novo valor proposto da cota do benefício, de R\$ 300 (ante ao original, de R\$ 600), pode, portanto, sofrer alterações pelos congressistas.

Por essa razão, a IFI optou por manter a projeção de despesa total com o programa do auxílio emergencial em R\$ 308,8 bilhões em 2020, conforme consta do cenário publicado na edição de junho passado deste Relatório de Acompanhamento Fiscal¹².

A Tabela 6 utiliza o valor médio das parcelas pagas a cada grupo de beneficiários, considerando apenas as quatro primeiras parcelas, para simular a despesa correspondente às próximas parcelas do benefício. A cota da quinta parcela, que ainda está em fase de liberação aos beneficiários, é de R\$ 600, enquanto o valor das quatro parcelas subsequentes será de R\$ 300, supondo que a Medida Provisória nº 1.000, de 2020, não seja alterada. O valor de R\$ 274,5 bilhões já é líquido da despesa que ocorreria com os benefícios do Bolsa Família em caso de inexistência do auxílio emergencial.

Número menor de beneficiários explica diferença entre dados realizados e projeções da IFI para o auxílio de R\$ 600. Segundo a Caixa Econômica Federal¹³, em 31 de agosto passado, as despesas com o auxílio emergencial somavam R\$ 184,6 bilhões, dos quais R\$ 16,8 bilhões se referiam à quinta parcela, ainda em fase de liberação para os 67,2 milhões de beneficiários do programa. Estes valores implicam, conforme consta na Tabela 6, uma despesa por parcela igual a R\$ 42,9 bilhões (coluna “Parcela 5”, que se refere a apenas uma parcela e, ao mesmo tempo, tem a cota igual a R\$ 600). Na

¹¹ Medida Provisória 1.000, de 2 de setembro de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/33idhKY>.

¹² Veja a Tabela 4, página 16, no RAF nº 41, disponível em: <https://bit.ly/3mcC2kh>.

¹³ Dados disponíveis em: <https://bit.ly/3imvzh1>.

Nota Técnica N^o 42¹⁴, a IFI havia estimado um custo mensal maior, de R\$ 51,5 bilhões. O custo mensal realizado corresponde, portanto, a 83,3% do projetado na nota técnica. A diferença é explicada pelo fato de a quantidade de beneficiários ter se mostrado menor do que aquela utilizada na projeção, que foi de 79,9 milhões de pessoas (67,2 milhões representam 84,1% de 79,9 milhões).

TABELA 6. DESPESA COM A PRORROGAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL A VULNERÁVEIS

	Parcelas 1 a 4	Parcela 5	Parcela 6	Parcela 7	Parcela 8	Parcela 9	Total (parcelas 1 a 9)
Cota	600	600	300	300	300	300	
Despesa (R\$ bilhões)	167,8	46,6	23,3	23,3	23,3	23,3	
Despesa líquida de Bolsa Família (R\$ bilhões)	153	42,9	19,6	19,6	19,6	19,6	274,5
Grupo 1 (app/site)	79,9	24,4	12,2	12,2	12,2	12,2	153,2
Grupo 2 (Bolsa Família)	60,7	15,2	7,6	7,6	7,6	7,6	
líquida de Bolsa Família	45,9	11,5	3,9	3,9	3,9	3,9	73
componente Bolsa Família	14,8	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	
Grupo 3 (CadÚnico)	27,2	7	3,5	3,5	3,5	3,5	48,3
Auxílio médio ajustado pela cota (R\$)	694	694	347	347	347	347	
Grupo 1 (app/site)	652	652	326	326	326	326	
Grupo 2 (Bolsa Família)	789	789	395	395	395	395	
menos valor médio do Bolsa Família (R\$ 191,86)*	597	597	203	203	203	203	
Grupo 3 (CadÚnico)	668	668	334	334	334	334	
Quantidade de beneficiários (milhões)	67,2	67,2	67,2	67,2	67,2	67,2	
Grupo 1 (app/site)	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	
Grupo 2 (Bolsa Família)	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	
Grupo 3 (CadÚnico)	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	
Quantidade de pagamentos (milhões)	240,2	67,2	67,2	67,2	67,2	67,2	
Grupo 1 (app/site)	122,6	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	
Grupo 2 (Bolsa Família)	76,9	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	
Grupo 3 (CadÚnico)	40,7	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	

Elaboração: IFI, a partir de dados da Caixa Econômica Federal.

Nota 1: os cálculos se basearam nos dados disponíveis em:

<https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/22998/caixa-ja-disponibilizou-as-cinco-parcelas-do-auxilio-emergencial-para-192-milhoes-do-bolsa-familia>

*Nota 2: valor médio do Bolsa Família pago em março de 2020, segundo a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Disponível em:

<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php?relatorio=153&file=entrada>.

O custo mensal calculado na Nota Técnica N^o 42 fundamentou a projeção de R\$ 308,8 bilhões apresentada na edição de junho deste Relatório. Na ocasião, o formato que seria adotado para a prorrogação do auxílio ainda era incerto, e foi utilizada a hipótese de que a prorrogação ocorreria por mais três meses (julho, agosto e setembro) – além dos três inicialmente previstos na Lei n^o 13.982, de 2020¹⁵ (abril, maio e junho) –, totalizando, portanto, seis meses. Também foi utilizada na ocasião a hipótese de que a prorrogação seria feita mantendo-se a cota de R\$ 600 em todas as novas parcelas.

Desde então, o auxílio foi prorrogado duas vezes. Na primeira vez, por decreto,¹⁶ a extensão foi de dois meses (julho e agosto), com a cota de R\$ 600, implicando o pagamento da quarta e da quinta parcelas. Na segunda vez, por meio da Medida Provisória n^o 1.000, de 2020, a extensão foi de quatro meses (setembro a dezembro), com a metade da cota (R\$ 300).

¹⁴ Veja a Tabela 6 da Nota Técnica, publicada em 7 de maio de 2020, disponível em: <https://bit.ly/3k98F01>.

¹⁵ Lei 13.982, de 2 de abril de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/35uQNJE>.

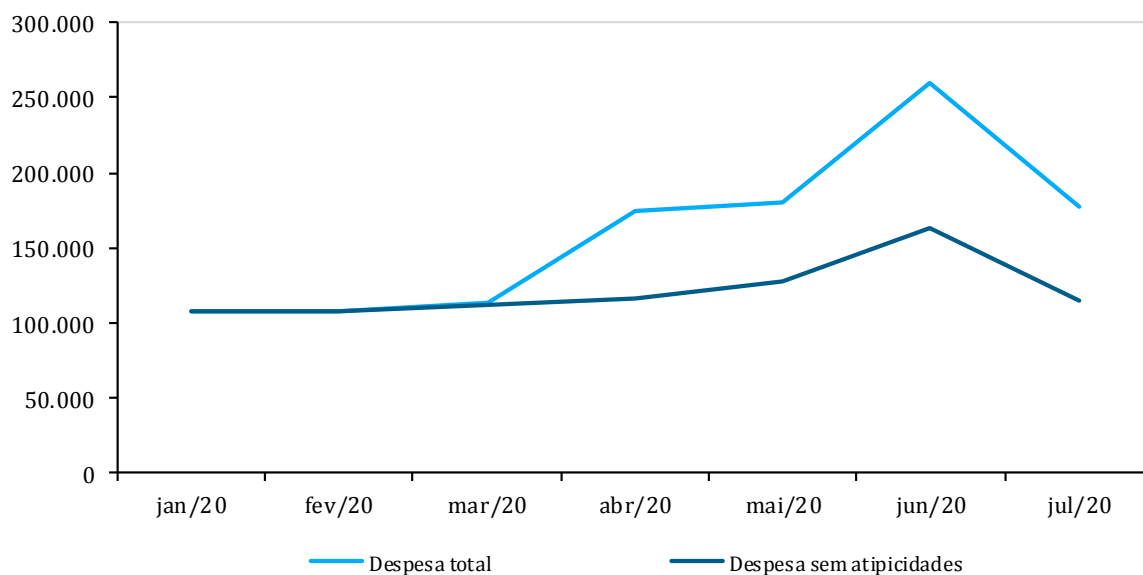
¹⁶ Decreto 10.412, de 30 de junho de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2FsndIA>.

Portanto, como o formato da extensão (número de meses e valor da cota) foi distinto das hipóteses utilizadas na edição de junho do RAF, além de a quantidade de beneficiários ter se mostrado menor, o valor projetado na ocasião não foi atingido. De todo modo, como salientado acima, a IFI optou por manter o valor de R\$ 308,8 bilhões no cenário fiscal, para acomodar incertezas sobre os parâmetros do programa, que podem ser modificados no decorrer da tramitação da Medida Provisória nº 1.000, de 2020, no Congresso Nacional, como mencionado.

Retomando a análise das informações do Relatório do Tesouro Nacional (RTN) referentes a julho, a IFI calculou uma série contrafactual para as despesas do governo central retirando da despesa total os gastos associados à crise da covid-19. As informações utilizadas constam das edições do RTN e das respectivas apresentações.

Atipicidades relacionadas à pandemia cresceram R\$ 273,4 bilhões às despesas do governo central entre janeiro e julho. O Gráfico 11 exibe a evolução da despesa primária total em 2020 e a série construída que deduz as atipicidades do período de janeiro a julho de 2020. O montante de despesas executadas em decorrência da pandemia somou, até julho de 2020, R\$ 273,4 bilhões.

GRÁFICO 11. EVOLUÇÃO DA DESPESA PRIMÁRIA TOTAL EM 2020 (COM E SEM EVENTOS ATÍPICOS SELECIONADOS) - R\$ MILHÕES



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração:

Despesa primária total de R\$ 1.790,1 bilhões em 12 meses, até julho, configura alta real de 26,1%. Projeção da IFI contempla despesas de R\$ 1.965,1 bilhões em 2020. Em 12 meses, a despesa primária total do governo central alcançou R\$ 1.790,1 bilhões, alta real de 26,1% frente aos 12 meses imediatamente anteriores. A expectativa da IFI é de que o indicador registre um volume de R\$ 1.965,1 bilhões em 2020 (28,4% do PIB), configurando crescimento de R\$ 156,3 bilhões ante o ano passado. De agosto a dezembro, as despesas executadas no âmbito da crise da covid-19 deverão ficar concentradas nos créditos extraordinários.

Especificamente em julho, merecem destaques as execuções das seguintes despesas:

- (i) **Fundos de participação dos Municípios, dos Estados e IPI-EE:** montante de R\$ 17,4 bilhões em julho, com redução de R\$ 0,2 bilhão, em termos nominais, frente a 2019 (-3,3%, em termos reais). Essa redução ocorreu

em função do desempenho dos tributos compartilhados (IR e IPI), comparativamente ao mesmo período do ano anterior;

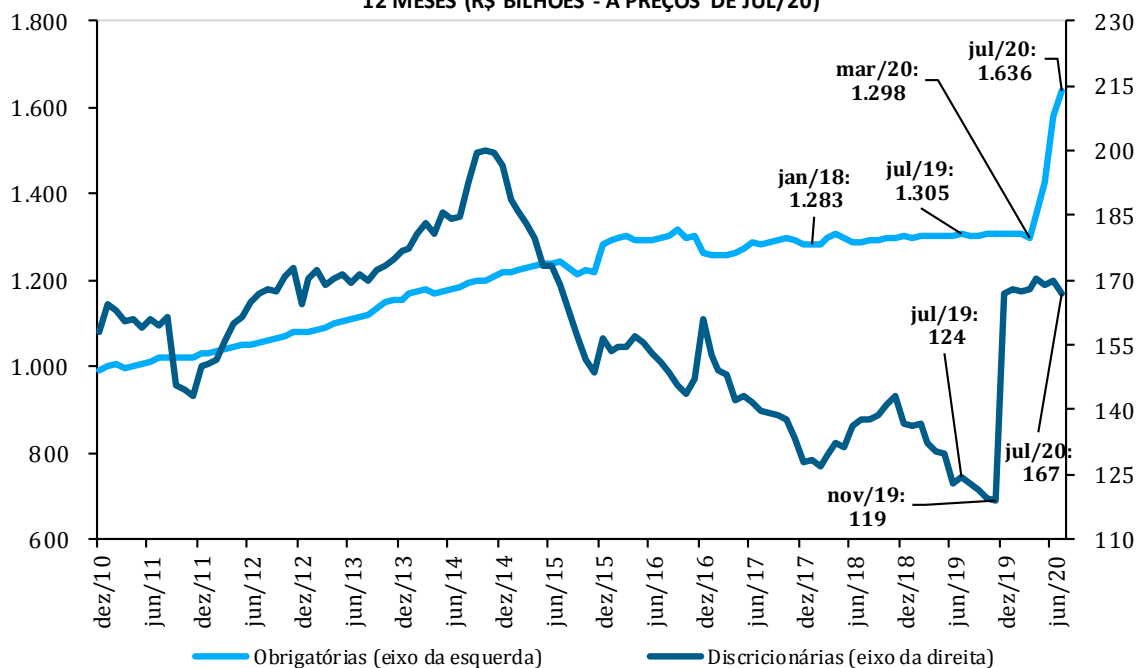
- (ii) **Transferência por repartição de receita – Exploração de recursos naturais:** volume de R\$ 1,5 bilhão em julho, queda de R\$ 0,7 bilhão (-33,2% real). Esse efeito decorreu da diminuição da arrecadação em Exploração de Recursos Naturais;
- (iii) **Apoio financeiro a Estados e Municípios:** gasto de R\$ 18,3 bilhões em julho, com aumento em igual magnitude em relação a 2019. Essa despesa é resultante do auxílio emergencial a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito do conjunto de medidas para enfrentamento das consequências econômicas e sociais da pandemia;
- (iv) **Créditos extraordinários (exceto PAC):** pagamentos de R\$ 57,5 bilhões em julho, com alta de R\$ 57,4 bilhões ante 2019. Gastos derivados da implementação de medidas de combate a covid-19, tais como: Auxílio Emergencial a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade (R\$ 45,9 bilhões), Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e demais ministérios (R\$ 7,4 bilhões), e Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (R\$ 4,3 bilhões);
- (v) **Subsídios, subvenções e Proagro:** despesas de - R\$ 10,9 bilhões em julho, com redução de R\$ 15,1 bilhões frente ao mesmo mês do ano passado. Essa redução é explicada pela devolução à União de R\$ 13,1 bilhões originalmente destinados ao Programa Emergencial de Suporte a Empregos (PESE), instituído pela Medida Provisória nº 944, de 2020;
- (vi) **Despesas obrigatórias com controle de fluxo:** montante de R\$ 9,2 bilhões em julho, redução de R\$ 2,4 bilhão com respeito ao mesmo mês de 2019 (-22,5%, em termos reais). Essa redução se explica pela diminuição nos valores pagos no âmbito do Programa Bolsa Família, tendo em vista que as despesas do programa foram executadas, em larga medida, por meio de créditos extraordinários no âmbito das medidas adotadas para reduzir os efeitos da crise da covid-19; e
- (vii) **Discricionárias:** gastos de R\$ 8,4 bilhões em julho, decréscimo de R\$ 2,8 bilhões em relação a julho de 2019 (-26,6% real), decorrente, principalmente, de diminuição de R\$ 3,1 bilhões nas despesas da função Saúde.

O Gráfico 12 ilustra a piora verificada no cenário das despesas do governo central, a partir de abril, considerando-se as séries em 12 meses dos indicadores de despesas obrigatórias e discricionárias. Em março, as despesas obrigatórias, a preços de junho de 2020, somaram R\$ 1.298,4 bilhões, montante que passou a R\$ 1.350,0 bilhões em abril, R\$ 1.425,2 bilhões em maio, R\$ 1.578,1 bilhões em junho e R\$ 1.636,3 bilhões em julho. Importante notar que, até março passado, o governo federal estava conseguindo manter essas despesas relativamente estáveis.

As despesas discricionárias, por sua vez, têm permanecido em patamar pouco abaixo de R\$ 170 bilhões, no acumulado de 12 meses, desde o início de 2020 (Gráfico 12). O salto no montante dessas despesas entre novembro e dezembro de 2019 ocorreu em função do pagamento feito pelo Tesouro a Petrobras pela revisão do contrato de cessão onerosa (R\$ 34,4 bilhões), assim como a um aumento de capital de empresas estatais não dependentes (R\$ 7,4 bilhões).

A antecipação do pagamento das parcelas do 13º a aposentados e pensionistas do INSS, e do abono salarial, deverá atenuar a evolução das despesas obrigatórias no segundo semestre do ano. De todo modo, a piora no resultado primário do governo central em 2020 imporá enormes desafios na condução da política fiscal a partir de 2021.

GRÁFICO 12: DESPESAS DISCRICIONÁRIAS E OBRIGATÓRIAS FEDERAIS ACUMULADAS EM 12 MESES (R\$ BILHÕES - A PREÇOS DE JUL/20)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

2.2.2 Resultados do Setor Público Consolidado

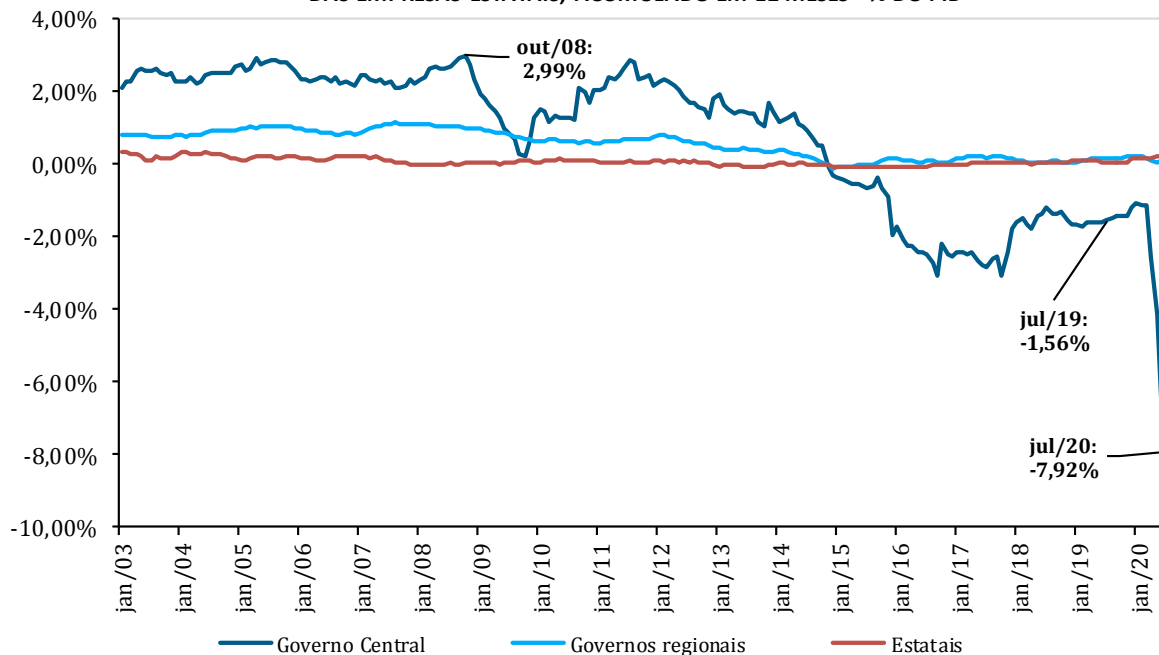
O resultado primário do setor público consolidado, que inclui o Governo Central, os governos regionais e as empresas estatais, foi deficitário em R\$ 81,0 bilhões em julho, segundo informações do Banco Central¹⁷. Na composição desse resultado, o Governo Central foi responsável por um déficit primário de R\$ 88,1 bilhões, enquanto os governos regionais e as empresas estatais registraram superávits de, respectivamente, R\$ 6,3 bilhões e R\$ 790 milhões.

Em 12 meses, setor público consolidado teve déficit primário de R\$ 537,1 bilhões (7,48% do PIB). Nos 12 meses encerrados em julho, o resultado primário do setor público consolidado foi negativo em R\$ 537,1 bilhões, equivalente a 7,48% do PIB (Gráfico 13). O Governo Central respondeu por um déficit de R\$ 568,2 bilhões no período, enquanto os governos regionais e as empresas estatais tiveram superávits de, respectivamente, R\$ 16,1 bilhões e R\$ 14,9 bilhões. A dinâmica recente do resultado primário do governo central, em especial, evidencia a dificuldade que será reverter os déficits apurados desde 2014, passada a fase mais aguda da pandemia, condição necessária para conter o aumento da dívida pública no médio e longo prazo.

¹⁷ 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>.

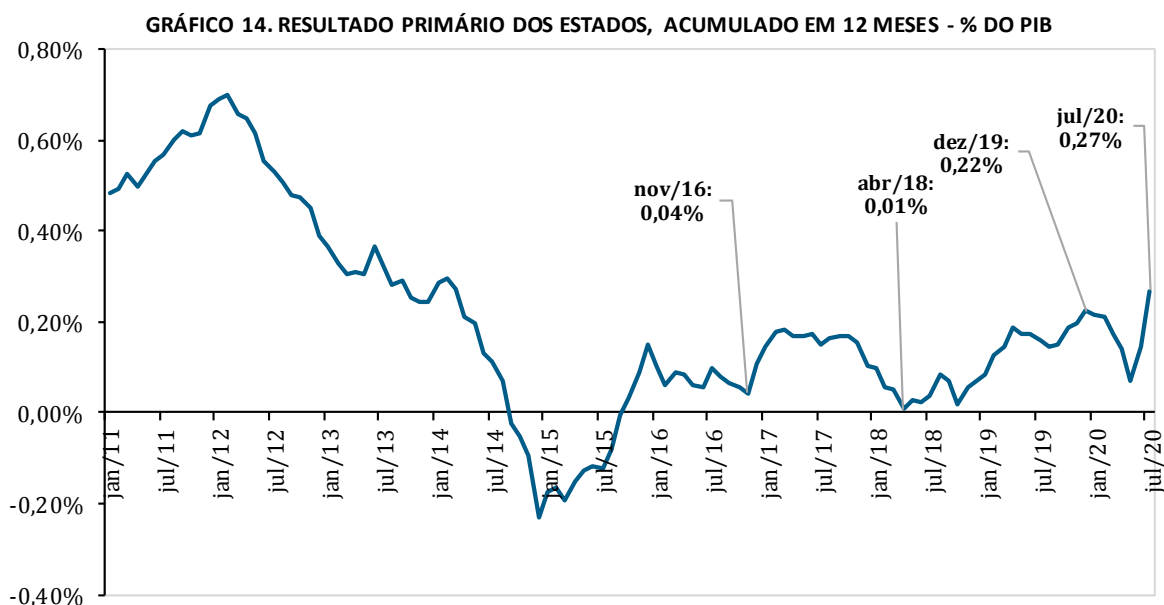
A trajetória do déficit primário do governo central piorará, nos próximos meses, quando as receitas continuarão a sofrer os efeitos do enfraquecimento da economia e algumas despesas ainda subirão em razão das medidas adotadas para minimizar os impactos do isolamento social e da crise econômica sobre a renda dos brasileiros.

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.

Contrastando com o déficit primário do governo central, os estados têm apresentado resultado primário positivo desde 2018, com uma melhora mais acentuada a partir do fim daquele ano (Gráfico 14). Entender essa trajetória recente é importante em razão da gravidade do quadro fiscal dos entes federados. Nos estados e municípios, por exemplo, os gastos com pessoal pressionam os orçamentos ainda mais do que na União.



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Em 24 de agosto passado, a STN publicou o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais com informações atualizadas até 2019¹⁸. Trata-se de uma publicação iniciada em 2016 que contém dados importantes a respeito das finanças de estados e municípios. Os resultados apresentados no documento mais recente ajudam a entender a dinâmica do resultado primário dos estados apresentada no Gráfico 14.

Informações contidas no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais revelam ajuste fiscal de baixa qualidade nos estados. Os números contidos no referido Boletim mostram, em linhas gerais, que os resultados orçamentários dos estados têm melhorado em função de contenção dos investimentos, da suspensão do pagamento de dívidas junto à União, por receitas, despesas e fluxos financeiros que não passam pelos respectivos orçamentos, e por aumento de inscrições de despesas em restos a pagar.

Em 2019, os resultados orçamentário e primário dos estados melhoraram na comparação com 2018. O resultado orçamentário considerado pela STN corresponde à diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas no respectivo exercício. A harmonização do resultado primário com o orçamentário exigiu que a STN considerasse, para fins de cálculo do resultado primário dos estados, a despesa empenhada em vez da despesa paga.

Resultado primário dos estados melhorou R\$ 29,3 bilhões em 2019 na comparação com 2018. O resultado primário dos estados foi superavitário em R\$ 34,2 bilhões no ano passado, com uma variação positiva de R\$ 29,3 bilhões. Na composição desse resultado, as receitas primárias registraram alta nominal de 7,6%, contra aumento de 4,0% na despesa primária total.

As despesas financeiras líquidas cresceram R\$ 5,7 bilhões em 2019, atingindo o montante de R\$ 43,7 bilhões (variação de 15,1%). O aumento foi determinado por amortizações e despesas de juros com encargos da dívida, que perfizeram a soma de R\$ 54,3 bilhões no ano passado (alta de 15,8% ante 2018). A STN destacou no Boletim o fato de parte relevante

¹⁸ Link para acesso ao relatório: <https://bit.ly/3bN765r>.

desse serviço da dívida dos estados não estar sendo efetivamente paga em razão de liminares conseguidas na Justiça por alguns entes.

Redução nas necessidades de financiamento dos estados em 2019 foi acompanhada de redução nas fontes de financiamento. As informações de execução orçamentária dos estados mostram ter havido queda de R\$ 23,5 bilhões nas necessidades de financiamento (descompasso entre receitas e despesas primárias, acrescidas as despesas financeiras líquidas) em 2019 frente a 2018 (ou 71%, em termos nominais), alcançando montante de R\$ 9,6 bilhões. Essa queda veio acompanhada de redução nas fontes de financiamento, como alienação de bens e operações de crédito, da ordem de 34,9%.

Apesar da melhora do resultado orçamentário dos estados, em 2019, houve aumento de inscrição de restos a pagar. O resultado orçamentário dos estados foi superavitário em R\$ 1,6 bilhão, em 2019, melhora de R\$ 17,5 bilhões ante 2018 (109,9%). Segundo destacado pela STN, parte desse financiamento do déficit orçamentário dos estados foi coberta por receitas e outros fluxos financeiros que não passam pelos respectivos orçamentos, embora montante significativo se converta em atrasos dos pagamentos de despesas empenhadas e aumento no estoque de restos a pagar. A inscrição de restos a pagar configura uma prática alternativa de financiamento dos déficits dos estados e os números indicam ter havido o uso dessa estratégia em 2019.

Despesas de investimentos dos estados, limitadas desde pelo menos 2016, sofreram redução de R\$ 7,6 bilhões em 2019. Outro ponto levantado pela STN no Boletim diz respeito à redução nas despesas de investimento dos estados em 2019, de R\$ 7,6 bilhões. Essa despesa, contida desde 2016, tem servido como importante variável de ajuste aos estados, o que reforça a percepção da baixa qualidade do ajuste fiscal realizado não apenas pelos estados, como também pelos demais entes federados, nos últimos anos.

Em 12 meses até julho, déficit nominal do setor público consolidado alcançou R\$ 875,2 bilhões (12,19% do PIB). Feitas essas considerações, volta-se à análise das informações das estatísticas fiscais divulgadas pelo Banco Central, referentes a julho de 2020. O Gráfico 15 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\$ 875,2 bilhões (12,19% do PIB). O pagamento de juros correspondeu a R\$ 338,1 bilhões (4,71% do PIB), enquanto o primário configurou déficit de R\$ 537,1 bilhões (7,48% do PIB).

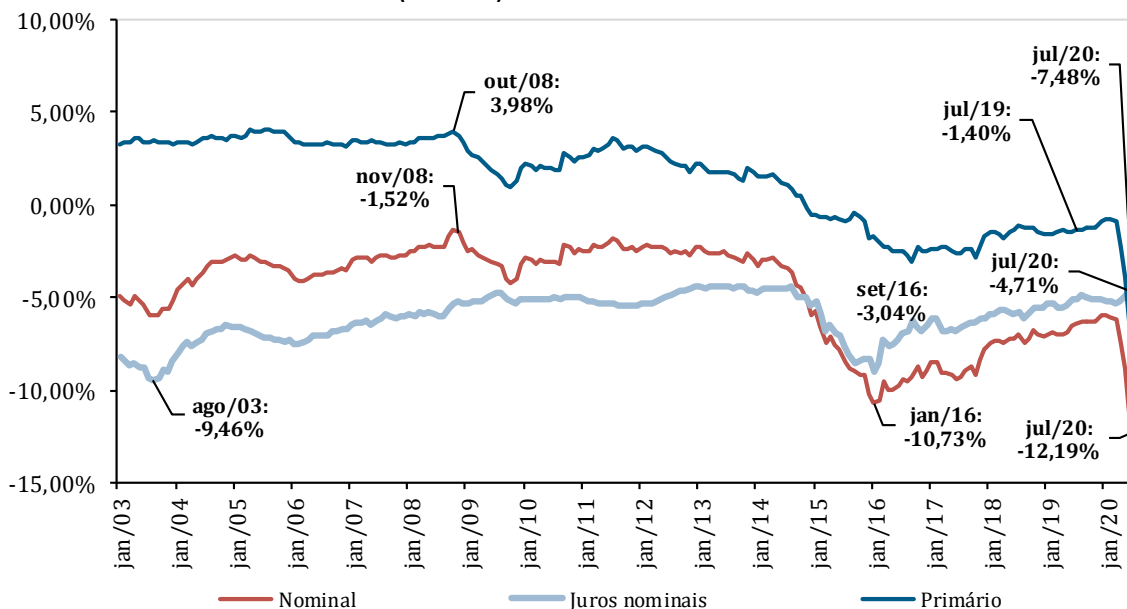
Despesas de juros atenuarão o crescimento do déficit nominal do setor público nos próximos meses. O déficit nominal do setor público consolidado continuará a aumentar nos próximos meses em razão da trajetória esperada para o déficit primário, afetado pelo aumento das despesas para fazer frente aos impactos da pandemia e pela queda das receitas primárias. Esse movimento será parcialmente compensado pela despesa de juros nominais, que seguirá em trajetória cadente em razão da manutenção dos juros básicos da economia em níveis historicamente reduzidos até, ao menos, 2021.

O contexto de juros historicamente reduzidos para os padrões brasileiros impacta os juros devidos pelo setor público. Por outro lado, em um cenário de incertezas como o atual, os agentes tendem a preferir ativos com maior liquidez. Por essa razão, tem ocorrido encurtamento do prazo de vencimento da dívida pública.

Ademais, como tem sido feito sempre no espaço deste Relatório, a IFI reitera que as reduções na Selic não resolvem o problema estrutural de desequilíbrio entre despesas primárias e receitas, o qual ficará mais evidenciado passada a fase aguda da pandemia do novo coronavírus. A manutenção da Selic em patamar baixo vai demandar um esforço ainda maior para garantir a consolidação fiscal no setor público, uma vez que novos desafios se instalarão no âmbito da estratégia de financiamento do Tesouro.

O quadro econômico em 2020 é excepcional em função da crise. Medidas emergenciais e urgentes já foram ou ainda estão sendo tomadas, cabendo perfeitamente no arcabouço fiscal vigente, sem necessidade de alteração do teto de gastos públicos.

GRÁFICO 15. RESULTADO PRIMÁRIO, NOMINAL E GASTOS COM JUROS ACUMULADOS EM 12 MESES (% DO PIB) DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

As incertezas em relação à duração dos efeitos da pandemia afetam a recuperação da atividade econômica e, por conseguinte, das receitas governamentais. Existe a possibilidade de uma segunda onda de disseminação do vírus, como pode estar ocorrendo em outros países, o que postergaria a retomada da economia. Assim, é possível que as medidas excepcionais adotadas em 2020 sejam postergadas para 2021.

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

Em julho, o cenário internacional continuou a melhorar à medida que as economias dos países mantiveram os processos de reabertura, com números favoráveis de atividade econômica. O risco-país dos emergentes voltou a cair, indicando melhora na percepção de risco. O contexto de juros internacionais em níveis relativamente reduzidos mantém uma elevada liquidez internacional. No Brasil, os juros básicos encontram-se em níveis historicamente baixos, favorecendo o financiamento do governo com a emissão de títulos públicos.

Percepção de risco dos agentes piorou, em agosto, em razão de evidências de uma segunda onda da pandemia.

Em agosto, por sua vez, houve uma mudança de percepção de risco dos agentes com a possibilidade de uma segunda onda de contágio da covid-19 em alguns países centrais e nos emergentes, como o Brasil. No contexto local, cresceram as preocupações dos agentes com a sustentabilidade das contas públicas no médio e longo prazo. Houve aumento de inclinação na curva de juros futuros no período, revertendo a melhora observada em julho.

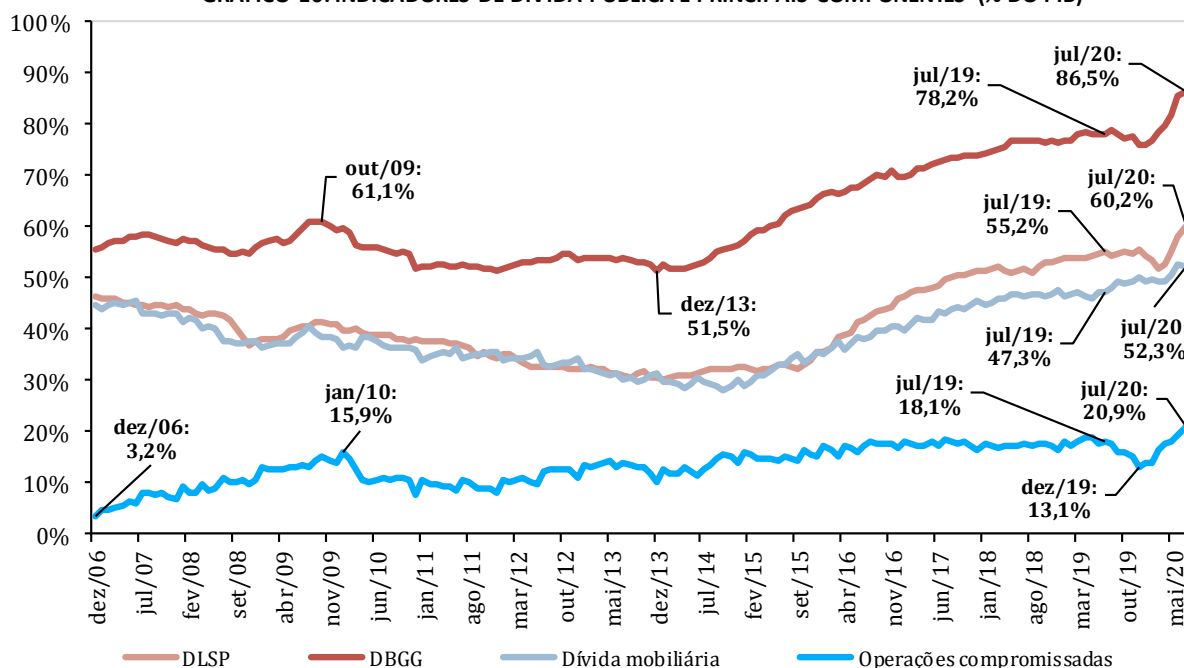
Estoque da Dívida Pública Federal diminuiu R\$ 45,3 bilhões em julho em razão de resgates líquidos de dívida interna e externa. De acordo com o Relatório Mensal da Dívida (RMD), da STN, o estoque da Dívida Pública Federal (DPF) diminuiu R\$ 45,3 bilhões, em julho, comparativamente a junho, em função de resgates líquidos de títulos de R\$

58,4 bilhões e de apropriação positiva de juros de R\$ 13,1 bilhões. As emissões líquidas consideram as emissões totais descontadas dos resgates realizados no mês.

Dos resgates líquidos realizados em julho (R\$ 58,4 bilhões), R\$ 54,7 bilhões corresponderam a resgates da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DMPFi), enquanto R\$ 3,7 bilhões foram provenientes de resgates da Dívida Pública Federal Externa (DPFe).

Dívida Líquida do Setor Público cresceu 2,2 pontos percentuais do PIB em julho frente ao mês anterior. Segundo informações do Banco Central, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) atingiu 60,2% do PIB, em julho, 2,2 pontos percentuais acima do saldo verificado no mês anterior. A trajetória do indicador é de alta no curto prazo (Gráfico 16). Na comparação com julho de 2019, o aumento foi de 5,0 pontos percentuais. A alta da DLSP como proporção do PIB em julho comparativamente a junho decorreu do déficit primário no mês (incremento de 1,1 ponto percentual) e da depreciação de 5% da taxa de câmbio (aumento de 1,0 ponto percentual).

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



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Dívida mobiliária caiu 0,3 ponto percentual em julho em função dos resgates líquidos. A Dívida Mobiliária em poder do mercado foi de 52,3% do PIB em julho, com redução de 0,3 ponto percentual frente a junho ou R\$ 3.751,7 bilhões. Essa redução, como mencionado anteriormente, decorreu do resgate líquido de títulos em poder de mercado em julho. Na comparação com julho de 2019, a dívida mobiliária cresceu 5,0 pontos percentuais (Gráfico 16).

Indicador de dívida bruta subiu 1,0 ponto percentual do PIB em julho, acumulando alta de 10,7 pontos percentuais do PIB em 2020. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), por sua vez, alcançou R\$ 6.210,0 bilhões em julho de 2020, equivalentes a 86,5% do PIB, com alta de 1,0 ponto percentual em relação a junho e outra de 8,3 pontos percentuais frente a julho de 2019 (Gráfico 16). Segundo o Banco Central, o movimento da DBGG entre junho e julho

refletiu emissões líquidas de dívida bruta¹⁹ (aumento de 0,7 ponto percentual), a incorporação de juros nominais (alta de 0,4 ponto percentual), a variação do PIB nominal (aumento de 0,2 ponto percentual), e o efeito da valorização cambial (diminuição de 0,3 ponto percentual).

No acumulado de sete meses em 2020, o crescimento de 10,7 pontos percentuais da DBGG em relação ao PIB decorreu de emissões líquidas de dívida (alta de 5,9 pontos percentuais), incorporação de juros nominais (incremento de 2,6 pontos percentuais), da depreciação da taxa de câmbio (crescimento de 1,4 ponto percentual) e da variação do PIB nominal (alta de 0,8 ponto percentual). Para o ano, a IFI projeta que a dívida bruta atingirá 96,1% do PIB, uma alta de 20,3 pontos percentuais do PIB em relação a 2019 (75,8%).

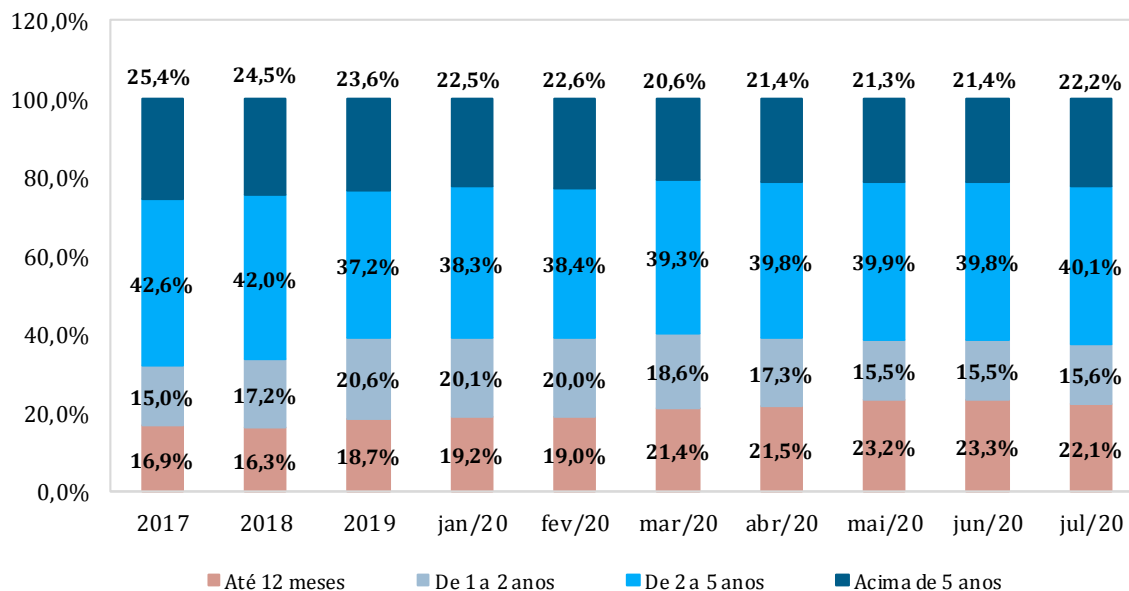
Crescimento das operações compromissadas reflete, principalmente, uso dos recursos da Conta Única para fazer frente a despesas relacionada à pandemia. Por fim, as operações compromissadas de R\$ 1.497,9 bilhões cresceram, em proporção do PIB, entre junho e julho (20,9% do PIB, ante 19,3% do PIB em junho). Na comparação com julho de 2019, as compromissadas registraram incremento de 2,8 pontos percentuais (Gráfico 16). A trajetória do indicador é também afetada pelo uso de recursos da Conta Única do Tesouro para fazer frente às despesas decorrentes da situação de calamidade com a pandemia. A título de explicação, o uso dos recursos da Conta Única pelo Tesouro aumenta a liquidez do sistema monetário e exigem enxugamento pelo Banco Central.

Perfil de vencimento da dívida pública piorou entre dezembro de 2019 e julho de 2020. O crescimento acelerado da dívida pública nos últimos quatro meses foi acompanhado de uma piora nos prazos de vencimento, que começaram a encurtar a partir de março. Em dezembro de 2019, os títulos com vencimento em até 12 meses representavam 18,7% do total da DPF, enquanto os títulos com vencimento superior a cinco anos respondiam por 23,6% do estoque. Em julho de 2020, a parcela relativa dos títulos com vencimento em até 12 meses havia subido a 22,1%, aumento de 3,4 pontos percentuais. Por sua vez, os títulos de vencimento mais longo tiveram a participação diminuída a 22,2% em julho, uma redução de 1,4 ponto percentual ante dezembro de 2019 (Gráfico 17).

Em julho frente a junho, houve melhora marginal no perfil de vencimento da dívida, o qual deve voltar a piorar em agosto. Ainda em relação ao Gráfico 17, constata-se uma pequena melhora no perfil de vencimento da dívida pública em relação a junho, o que pode estar relacionado a um ambiente doméstico e externo mais favorável, refletido pela redução nos prêmios de risco dos países. O aumento dos prêmios de risco observado em agosto, no entanto, deverá produzir uma nova piora no perfil de vencimento da dívida, com aumento da parcela relativa de títulos com vencimento em até 12 meses e uma redução da participação dos títulos com vencimento acima de cinco anos.

¹⁹ As emissões líquidas de dívida bruta correspondem a resgates líquidos de títulos do Tesouro e a aumento de operações compromissadas.

GRÁFICO 17. PRAZOS DE VENCIMENTO DA DPF

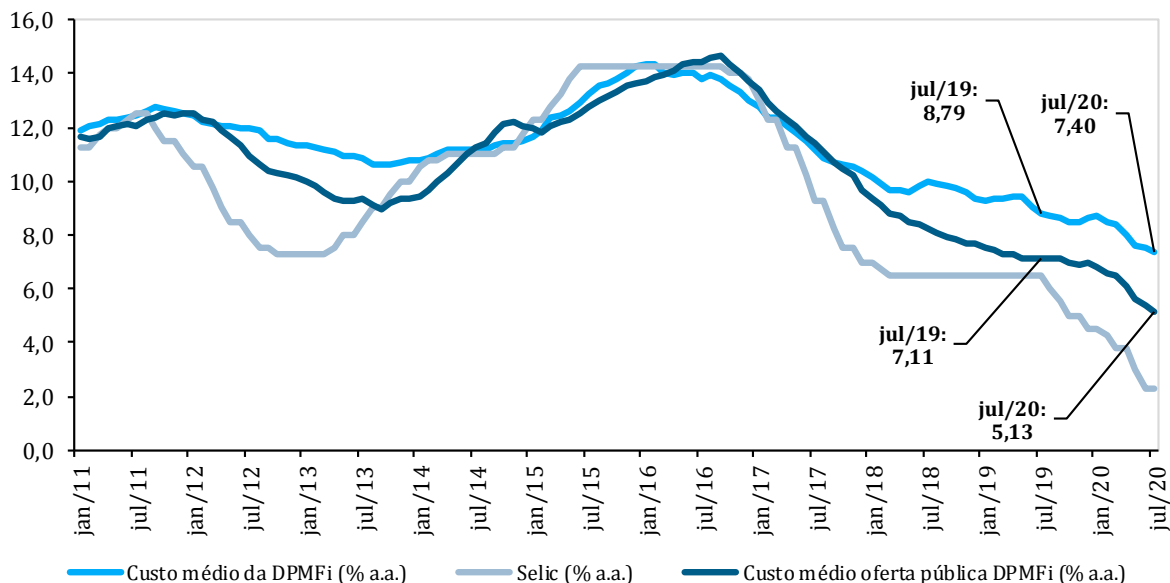


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI

Custo médio e de emissões da dívida pública continuaram a cair em julho, refletindo reduções recentes da taxa Selic. O custo da dívida pública, por sua vez, encontra-se em níveis confortáveis, especialmente aquele associado à DPMFi, que representou 94,8% do estoque da DPF em julho. Os restantes 5,2% do estoque pertencem a DPFe. Em julho, o custo médio da DPMFi acumulado nos últimos 12 meses foi de 7,40% ao ano, contra 7,52% ao ano apurado em junho e 8,79% ao ano registrado em julho do ano passado (Gráfico 18).

A redução no custo médio do estoque da DPMFi ocorre porque o custo das novas emissões realizadas pelo Tesouro também está caindo. O custo médio das emissões da DPMFi em 12 meses chegou a 5,13% ao ano em julho, uma redução de 0,22 ponto percentual frente a junho, e outra de 1,98 ponto percentual em comparação ao mesmo mês do ano anterior (Gráfico 18).

GRÁFICO 18. CUSTO MÉDIO DA DÍVIDA PÚBLICA (ESTOQUE E EMISSÕES), ACUMULADO NOS ÚLTIMOS 12 MESES (%) E TAXA SELIC - META (% AO ANO)



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

3. ORÇAMENTO – PLOA 2021

3.1 Visão geral

No fim de agosto, o Poder Executivo enviou ao Congresso a Proposta Orçamentária da União para 2021. A proposta prevê crescimento do PIB de 3,2% e inflação medida pelo IPCA de 3,24%. A projeção de déficit primário do governo central é de R\$ 233,6 bilhões (3% do PIB projetado pelo governo) e a meta será flexível, podendo ser alterada por ato do Poder Executivo. A principal restrição à política fiscal será o teto de gastos, que em 2021 se aproximará de R\$ 1,5 trilhão. A proposta também contém um excesso de operações de crédito em relação às despesas de capital (regra de ouro), no valor de R\$ 453,7 bilhões, o que condiciona 30% das despesas do PLOA à autorização do Congresso por maioria absoluta.

O envio da Proposta ocorre em momento de especial incerteza quanto ao futuro do Orçamento da União. A principal delas está relacionada à provável criação de um programa de renda básica mais abrangente que o atual Bolsa Família. Se o impacto fiscal do pretense programa for compensado com redução permanente de outras despesas primárias, é possível que dê sobrevida ao teto de gastos, já muito pressionado no ano que vem. Caso contrário, a nova política deve significar ou o rompimento do teto ou a sua alteração. Além disso, permanecem dúvidas quanto à extensão da pandemia e de seus efeitos sobre a economia. O PLOA, contudo, não considera a necessidade de gastos adicionais em razão do enfrentamento da Covid-19.

Os tópicos a seguir apresentam alguns dos destaques da Proposta Orçamentária da União para 2021.

3.2 Meta de resultado primário

Em 2021, a meta de resultado primário será flexível, não impondo restrição efetiva ao orçamento da União. De acordo com o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o ano que vem (PLDO 2021)²⁰, a meta será apurada em função da diferença entre a estimativa de receita primária e o teto de gastos (acrescido dos gastos não sujeitos à regra). Podendo variar livremente conforme a atualização das projeções de receitas e despesas primárias – e sem depender do Congresso para ser alterada – a meta de resultado primário não representará efetivamente uma restrição à política fiscal. Esse papel ficará reservado ao teto de gastos, principalmente, e à regra de ouro, cujo descumprimento já tem sido autorizado pelo Congresso desde 2019.

A justificativa do governo para a adoção da meta de primário flexível é a incerteza quanto à extensão e ao alcance da pandemia, bem como quanto a seu impacto sobre a atividade econômica. O governo entende que a previsibilidade dos agregados fiscais estaria comprometida e seria prudente a adoção da nova sistemática. Segundo o Executivo, o expediente será utilizado apenas em 2021.

3.3 Teto de gastos

Em 2021, o teto de gastos será a principal restrição fiscal da União. Nos últimos anos, o orçamento já vinha sendo elaborado com despesas muito próximas ou iguais ao limite constitucional, mas, durante a execução, a meta de resultado primário acabava por exercer pressão adicional sobre o gasto federal. Em 2020, a meta chegou a ser fixada, mas foi suspensa por conta do estado de calamidade (Decreto Legislativo nº 6/2020). Como visto, em 2021, a meta será flexível e, na prática, não exercerá qualquer constrangimento ao gasto.

O limite para o gasto primário em 2021 será de R\$ 1.485,9 bilhões, resultado da aplicação do IPCA de doze meses encerrados em junho de 2020, de 2,13%, ao limite fixado para 2020, que é de R\$ 1.454,9 bilhões.

Para a IFI, risco de rompimento do teto é alto em 2021. Conforme analisamos no RAF de junho, no nosso cenário base, o risco de descumprimento do teto de gastos no ano que vem ainda é considerado alto. Em termos gerais, a projeção da IFI para a despesa obrigatória é superior à do governo, o que reduz, no nosso cenário, o espaço para realização das despesas com custeio administrativo e investimentos, entre outras necessárias ao funcionamento da máquina. Gastos primários que vierem a ser acrescidos ao Orçamento de 2021 tenderiam a inviabilizar a observância dos limites. No fim desta seção, comentaremos as projeções da IFI vis-à-vis às do PLOA.

3.4 Regra de ouro

Em 2021, a insuficiência de recursos para satisfazer a regra de ouro será de R\$ 453,7 bilhões (Tabela 7). Será o terceiro ano consecutivo nessa situação. Em 2019, a insuficiência foi de R\$ 185,3 bilhões. Neste ano, a regra está suspensa por conta da pandemia (Emenda Constitucional nº 106/2020), mas a previsão inicial que constava do orçamento era de R\$ 343,6 bilhões. Vale lembrar que a regra de ouro, prevista no inciso III do artigo 167 da Constituição, impede a realização de operações de créditos que excedam as despesas de capital. Em essência, a ideia é evitar que o ente se endivide para pagar despesas correntes, como salários e benefícios previdenciários.

²⁰ O texto do PLDO 2021 pode ser consultado no site da Câmara dos Deputados:

TABELA 7. INSUFICIÊNCIA DA REGRA DE OURO EM 2021

PLOA	R\$ bilhões
Receitas de operações de crédito no PLOA (A)	2.434,2
Despesas de capital (B)	1.980,5
Insuficiência para cumprimento da regra de ouro (A-B)	453,7

Fonte: PLOA 2021. Elaboração: IFI.

A regra pode ser descumprida se houver autorização do Congresso por maioria absoluta. No envio da proposta orçamentária e até que se obtenha essa autorização, parte das despesas do orçamento (no montante da insuficiência para o cumprimento da regra) fica impedida de ser realizada. A violação da regra de ouro durante as fases de elaboração e tramitação do orçamento tem sido disciplinada anualmente nas leis de diretrizes orçamentárias.

Desbalanceamento da regra de ouro é expressivo e abrange gastos importantes. O valor de R\$ 453,7 bilhões é significativo: aproximadamente 30% das despesas primárias do orçamento, desconsideradas as transferências aos entes subnacionais (Tabela Y). O montante foi distribuído entre várias rubricas orçamentárias, de forma que nenhuma delas suportará um percentual muito elevado de gastos condicionados. Isso evita que eventual demora para autorização do Congresso inviabilize a execução de determinada despesa. Vale lembrar que, caso a calamidade se estenda até 2021, a regra de ouro ficaria suspensa (Emenda Constitucional nº 106/2020).

TABELA 8. GASTOS CONDICIONADOS NO PLOA – REGRA DE OURO (R\$ MILHÕES)

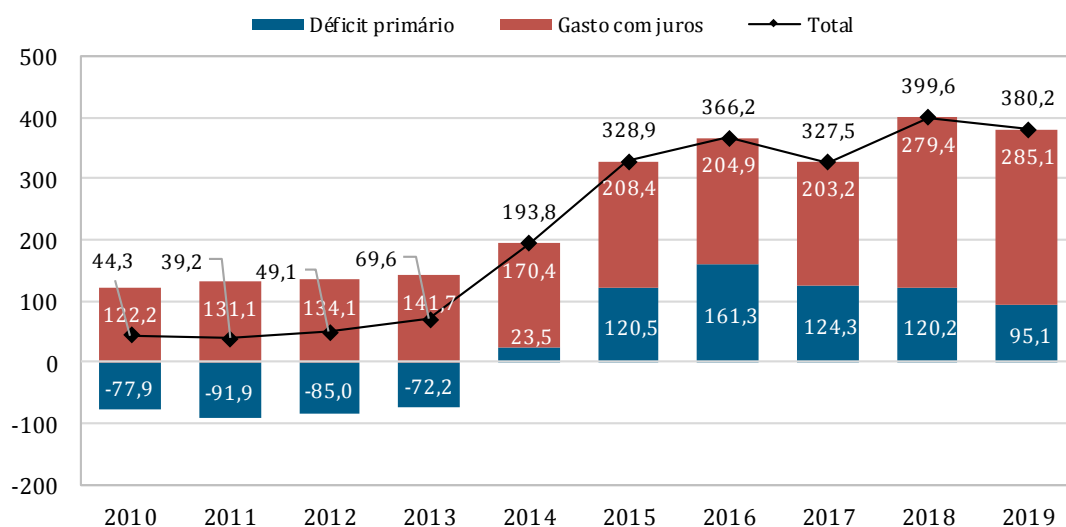
Discriminação	Total	Condicionado	% Condicionado
Benefícios Previdenciários do FRGPS	704.416,2	272.153,0	38,6
Pessoal e Encargos Sociais	337.345,4	119.233,5	35,3
BPC	66.122,5	223,2	0,3
Sentenças Judiciais de Custeio e Capital	20.646,2	15.114,7	73,2
Complementação FUNDEB	19.604,4	14.391,3	73,4
Subsídios, Subvenções Econômicas e Proagro	14.018,7	3.700,7	26,4
Compensação ao FRGPS pelas Desonerações	3.704,9	2.122,4	57,3
Acordo União e Estados (ADO 25)	4.000,0	1.852,5	46,3
Bolsa Família	34.858,2	535,7	1,5
Benefícios aos Servidores do Poder Executivo, exceto FCDF	14.513,2	2.604,0	17,9
Discricionárias do Poder Executivo	96.052,7	21.025,7	21,9
Outras despesas	201.517,5	758,7	0,4
Total	1.516.799,9	453.715,4	29,9

Fonte: Mensagem do PLOA 2021. Elaboração: IFI.

A dificuldade em cumprir a regra de ouro surge da elevada necessidade de financiamento da União. Esta, por sua vez, decorre da soma do déficit primário e das despesas com juros. Quando essa soma é elevada e não há fontes alternativas para cobrir a necessidade de financiamento, as operações de crédito também se tornam elevadas. Se os investimentos são baixos, fica mais difícil satisfazer à condição da regra: operações de crédito menores ou iguais às despesas de capital.

É esse o cenário dos últimos anos. A soma de déficit primário e despesa com juros é crescente, chegando a R\$ 380,2 bilhões em 2019 (Gráfico 19)²¹. Já as receitas financeiras, que são fontes alternativas às operações de crédito para cobrir a necessidade de financiamento, caíram nos últimos anos. Uma das principais fontes financeiras, o resultado positivo do Banco Central, teve sua sistemática modificada pela Lei nº 13.820/2019. A partir de 2019, os lucros provenientes de operações cambiais deixam de ser transferidos ao Tesouro e passam a constituir reserva no Banco. Para se ter ideia, em 2016 o resultado positivo do Banco Central chegou a cobrir R\$ 175 bilhões das necessidades de financiamento da União. Por fim, os investimentos públicos federais, como será mostrado mais à frente (Gráfico 22), caem quase continuamente desde 2015.

GRÁFICO 19. DÉFICIT PRIMÁRIO E GASTOS COM JUROS (R\$ BILHÕES)



Fonte: Tesouro Nacional e Siga Brasil. Elaboração: IFI.

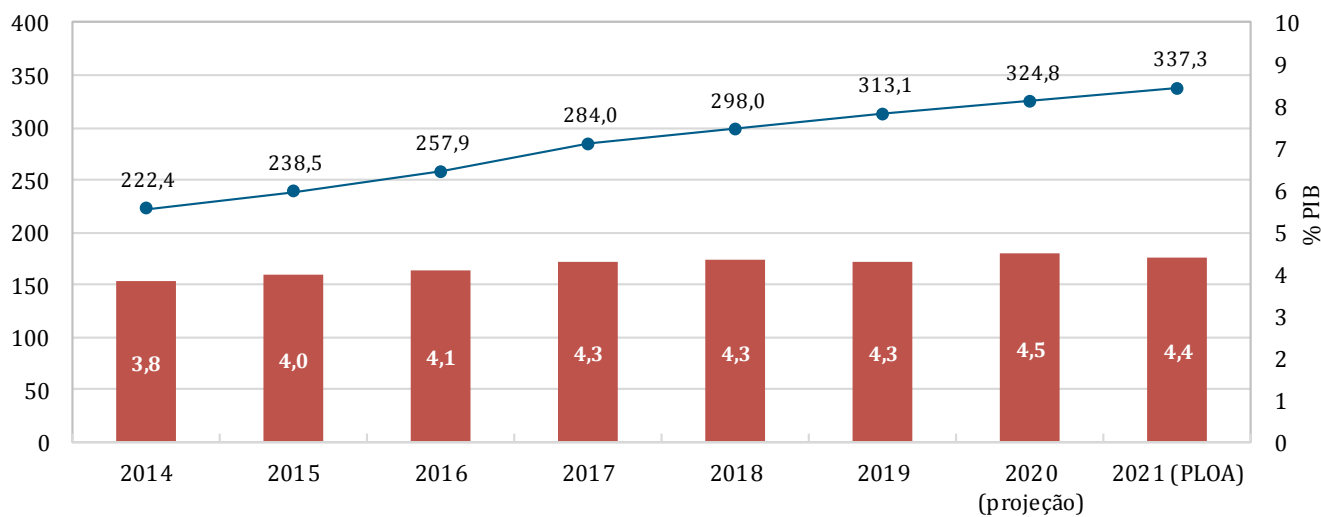
3.5 Pessoal

Gastos de pessoal, em 2021, são projetados em nível R\$ 10,5 bilhões superior ao simulado pela IFI. A proposta orçamentária prevê R\$ 337,3 bilhões (4,4% do PIB) para gastos com pessoal em 2021, um crescimento de 3,9% frente à projeção atual do governo para 2020²² (Gráfico 20). A projeção para 2020 é parecida com a da IFI (R\$ 322,3 bilhões), mas para 2021 ela é R\$ 10,5 bilhões superior.

²¹ A despesa com juros, para efeito da regra de ouro, é a apurada pelo regime de caixa (extraída do Siga Brasil). No gráfico, foi utilizada a despesa bruta, ou seja, sem deduzir as receitas de juros. Os dados, portanto, diferem dos relativos a juros nominais líquidos apurados do Banco Central.

²² Com base no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do 3º bimestre de 2020.

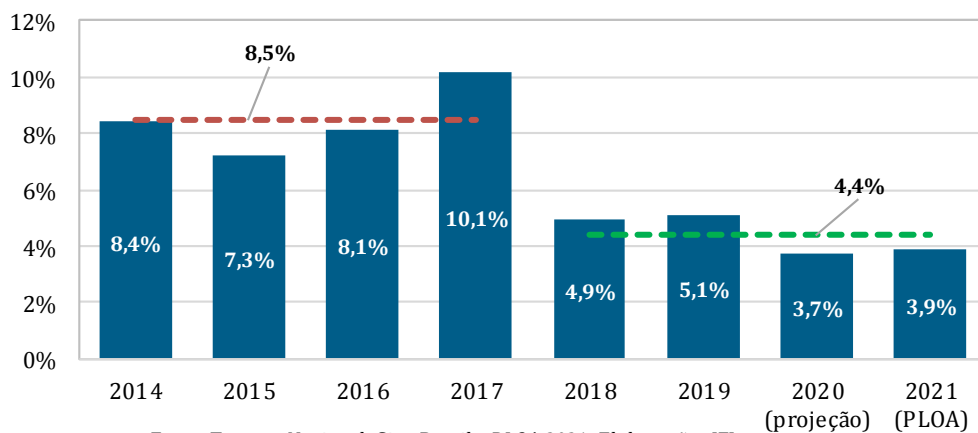
GRÁFICO 20. GASTOS COM PESSOAL (R\$ BILHÕES E % DO PIB)



Fonte: Tesouro Nacional, Siga Brasil e PLOA 2021. Elaboração: IFI.

O ritmo de crescimento dos gastos com pessoal desacelerou nos últimos anos. Se confirmadas as projeções oficiais para os gastos de 2020 e 2021, o crescimento médio entre 2018 e 2021 terá sido de 4,4% ao ano (Gráfico 21). Entre 2011 e 2017, a taxa média anual foi de 7,8%.

GRÁFICO 21. TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DOS GASTOS COM PESSOAL



Fonte: Tesouro Nacional, Siga Brasil e PLOA 2021. Elaboração: IFI.

A LC 173 não impede que a despesa de pessoal cresça, apesar de trazer controles importantes. Cabe explorar futuramente os condicionantes da desaceleração nos gastos com pessoal, mas é bastante provável que ela se relacione com: (i) o fim dos reajustes salariais que vigoraram entre 2016 e 2019; (ii) a diminuição do número de contratações no período recente; e (iii) com as vedações da Lei Complementar nº 173, de 2020 (LC 173).

A LC 173 prevê que, na hipótese de calamidade pública reconhecida pelo Congresso, a União fica proibida, entre outras coisas, de conceder reajustes de salários (e de quaisquer adicionais) e realizar contratações até o fim de 2021. As vedações da LC 173 também se aplicam a Estados e Municípios atingidos pela calamidade. No âmbito da União, a calamidade foi reconhecida em março por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020.

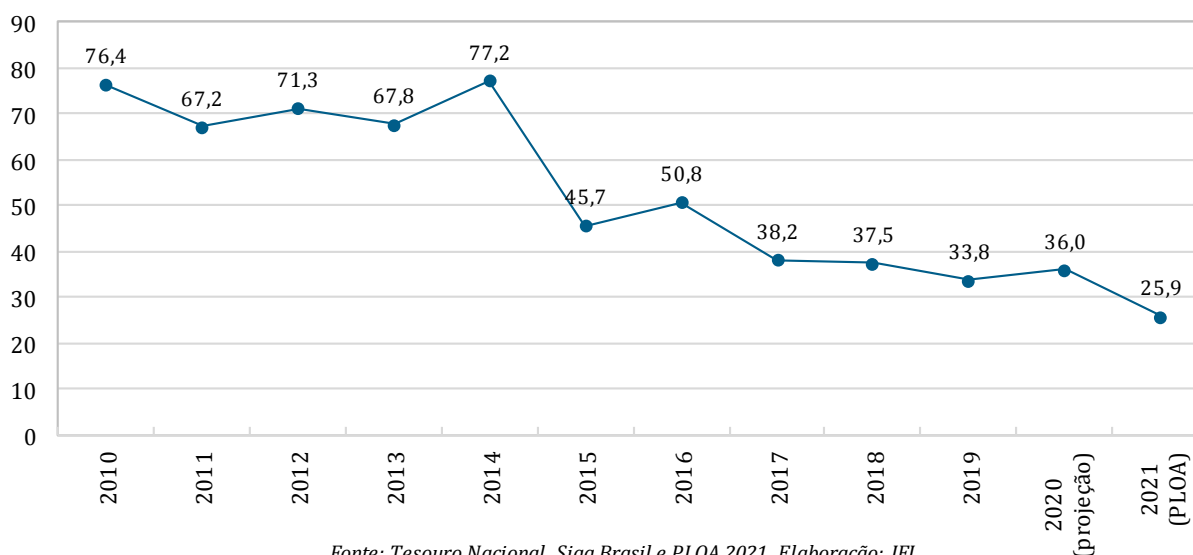
Ainda que as limitações impostas pela LC 173 sejam relevantes do ponto de vista fiscal, algumas ressalvas na norma impedem que a economia seja maior. Em particular, é permitido admissão ou contratação de servidores quando se referirem a reposição de cargos vagos (em virtude aposentadorias, por exemplo), bem como contratações temporárias de militares ou em situações de excepcional interesse público. Na proposta orçamentária para 2021, estão previstos R\$ 2,9 bilhões em gastos com com provimento de cargos vagos na União.

3.6 Investimentos

Os investimentos públicos federais em 2021 devem atingir o menor patamar desde o início da série histórica do Tesouro Nacional. Na proposta orçamentária, estão previstos R\$ 25,9 bilhões para investimentos, valor que corresponde a aproximadamente um terço do que foi efetivamente gasto em 2010 (R\$ 77,2 bilhões, a preços de julho de 2020). A previsão para o ano que vem é menor inclusive que os R\$ 43,5 bilhões gastos em 2007 (também a preços de julho de 2020), primeiro ano da série histórica do Tesouro Nacional.

Investimentos devem passar de R\$ 36 bilhões para R\$ 25,9 bilhões entre 2020 e 2021. Os gastos com investimentos ainda devem crescer durante a tramitação – em função das emendas que serão feitas ao projeto – e no decorrer da execução orçamentária, com a execução de restos a pagar de exercícios anteriores. Isso, contudo, não muda o prognóstico de que o gasto de 2021 deverá ser o mais baixo das últimas décadas. O Gráfico 22 compara o valor da proposta orçamentária com o gasto de anos anteriores, excluindo emendas parlamentares e, especificamente para 2020, os créditos extraordinários relacionados ao enfrentamento da Covid-19. A projeção para 2020 considera uma simulação simples em que o gasto anual é obtido a partir da variação percentual observada no acumulado do ano até agosto frente ao mesmo período de 2019.

GRÁFICO 22. GASTOS COM INVESTIMENTOS (R\$ BILHÕES, PREÇOS DE AGO/20)



Fonte: Tesouro Nacional, Siga Brasil e PLOA 2021. Elaboração: IFI.

Queda do investimento público federal reflete necessidade de conter discricionárias para cumprir metas fiscais. Os cortes em investimentos se iniciaram em 2015, em razão da necessidade de cumprimento das metas de resultado primário, que penalizaram especialmente os gastos discricionários (onde se inserem os investimentos). Desde 2017, o teto de gastos passou a vigorar, mas as metas de resultado se mantinham como principal restrição fiscal na União. Em 2020 e 2021, o teto passa a explicar a redução: a meta de resultado está suspensa e, no ano que vem, ela será flexível, conforme visto no item 3.3.

Em 2021, a principal área de investimentos será a Defesa Nacional. Na nossa série, que se inicia em 2010, é a primeira vez que isso acontece. Os investimentos da área, na proposta, correspondem a 32% do total. As cinco maiores áreas de gasto com investimentos, que respondem por 78% do total, compreendem também Transportes (25%), Educação (8%), Saúde (8%) e Judiciária (6%). Como dito, trata-se de um cenário que pode mudar com o acréscimo das emendas parlamentares e, posteriormente, dos restos a pagar de exercícios anteriores.

3.7 Áreas de gasto

Previdência, Assistência, Saúde e Educação concentram quase 75% do gasto primário da União (Tabela 9). Em 2021, como acontece historicamente, a previdência social será o maior gasto da União. Desconsiderando os gastos financeiros e as transferências aos demais entes, a área representa mais da metade da despesa do PLOA. Neste montante, estão tanto os gastos com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto os do regime próprio dos servidores públicos e os dos pensionistas militares. As quatro maiores áreas de despesa – Previdência, Assistência, Saúde e Educação – representam três quartos do gasto total.

TABELA 9. PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DE 2021 POR FUNÇÃO DE DESPESA*

Função	R\$ bilhões	part. %	part. % acumulada
Previdência Social	802,6	53,5	53,5
Saúde	117,1	7,8	61,3
Assistência Social	101,9	6,8	68,1
Educação	95,1	6,3	74,4
Encargos Especiais	80,7	5,4	79,8
Defesa Nacional	80,5	5,4	85,2
Trabalho	59,3	4,0	89,1
Judiciária	34,1	2,3	91,4
Reserva de Contingência	27,8	1,9	93,3
Administração	26,4	1,8	95,0
Agricultura	16,1	1,1	96,1
Segurança Pública	10,8	0,7	96,8
Transporte	9,6	0,6	97,5
Legislativa	7,8	0,5	98,0
Essencial à Justiça	7,0	0,5	98,5
Ciência e Tecnologia	4,3	0,3	98,7
Relações Exteriores	3,7	0,2	99,0
Gestão Ambiental	3,3	0,2	99,2
Comunicações	2,5	0,2	99,4
Indústria	1,7	0,1	99,5
Urbanismo	1,5	0,1	99,6
Comércio e Serviços	1,4	0,1	99,7
Energia	1,3	0,1	99,8
Organização Agrária	1,2	0,1	99,8
Direitos da Cidadania	1,0	0,1	99,9
Cultura	0,8	0,1	100,0
Saneamento	0,4	0,0	100,0
Desporto e Lazer	0,3	0,0	100,0
Habitação	0,0	0,0	100,0
Total	1.500,1	100,0	-

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFL. * Exceto despesas financeiras e gastos do órgão 73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios.

Embora o PLOA 2021 não encerre um quadro propriamente novo na composição do gasto federal, é interessante notar como têm evoluído as diversas áreas de gasto nos últimos anos. Ao lado do já conhecido trajeto ascendente da despesa previdenciária e assistencial, chama a atenção o crescimento dos gastos com Defesa Nacional desde 2010. Se confirmada a previsão do PLOA, esses gastos serão aproximadamente 55% superiores aos observados em 2010. O Gráfico 23 mostra a evolução de áreas selecionadas do gasto federal. Nele, os valores para 2010 foram todos igualados a 100 para facilitar a comparação do crescimento no período entre as diferentes funções da despesa. Como na análise relativa aos investimentos, a projeção para 2020 considera que o gasto no restante do ano cresce à mesma taxa observada no acumulado do ano até agosto frente ao mesmo período de 2019.

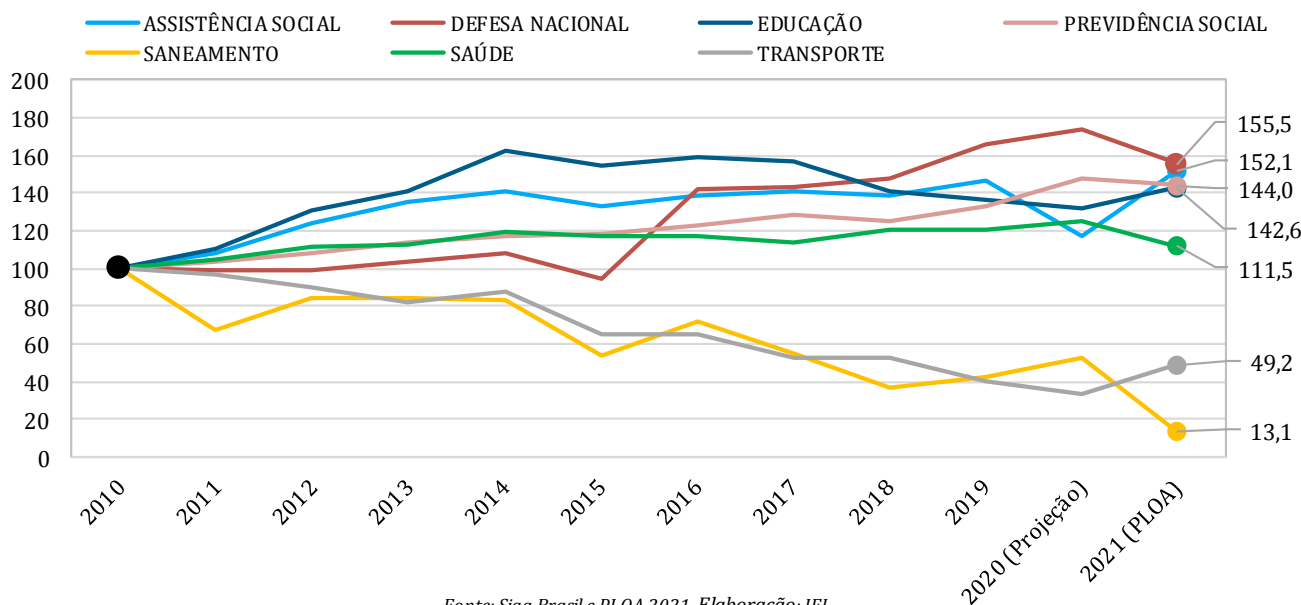
Mesmo considerando a previsão de redução do gasto com Defesa de 2020 para 2021, nenhuma outra área terá tido crescimento superior no período. É verdade que parte desse incremento se deve a uma mudança meramente contábil de 2015 para 2016: gastos com militares da reserva e reformados deixaram de ser classificados como Previdência e

passaram a ser classificados como Defesa, como explicamos em recente Nota Técnica da IFI²³. Ainda assim, o aumento no período é expressivo quando se compara a outras relevantes áreas de gasto da União. Na Saúde, por exemplo, o gasto tem se mantido relativamente estável desde 2010. Na Educação, há crescimento significativo no período, mas particularmente concentrado entre 2010 e 2014. De lá pra cá, observa-se inclusive uma ligeira queda.

Queda do orçamento de Transportes e Saneamento é relevante. Algumas áreas gastam hoje apenas uma fração do que gastavam em 2010. Em Transporte, a previsão do PLOA, se confirmada, fará com que os gastos na área representem apenas 49% do valor de 2010. No caso de Saneamento, a situação é ainda pior: gastos podem encerrar 2021 representando somente 13% do verificado onze anos antes.

Esses dados são úteis, especialmente, no contexto de dificuldade para cumprir as regras fiscais impostas à União. A análise já é bastante conhecida: sem muitos avanços na contenção de gastos garantidos por dispositivos legais ou constitucionais, o ajuste, quando necessário, se concentra em áreas menos protegidas do orçamento, como os investimentos em transporte e saneamento. Isso era verdade com a meta de resultado primário, até 2016, e se mantém durante a vigência do teto de gastos.

GRÁFICO 23. EVOLUÇÃO DO GASTO PRIMÁRIO EM FUNÇÕES SELECIONADAS (BASE 100 = 2010)



Fonte: Siga Brasil e PLOA 2021. Elaboração: IFI.

3.8 Projeções para 2021: IFI x PLOA 2021

A comparação dos cenários da IFI ao PLOA 2021 é um objetivo central da instituição. Uma dimensão importante da atuação da IFI é o cotejamento de suas projeções com as apresentadas pelo governo. Ao traçar cenários macroeconômicos e fiscais próprios, de acordo com a Resolução do Senado nº 42, de 2016, a IFI oferta à sociedade, ao Congresso e à imprensa subsídios importantes à análise das contas públicas. Além disso, pode-se acompanhar e, tempestivamente, antever os riscos associados às regras fiscais vigentes, a exemplo do teto de gastos (Emenda Constitucional nº 95).

²³ Leia a Nota Técnica nº 45 aqui - <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/pasta-notas-tecnicas/2020/setembro/nota-tecnica-no-45-aspectos-fiscais-da-estrategia-nacional-de-defesa-set-2020>.

Déficit primário do PLOA 2021 é de R\$ 233,6 bilhões, melhor do que o estimado pela IFI, de R\$ 265,3 bilhões. O PLOA 2021 apresentou o quadro fiscal prospectivo do governo, com déficit primário projetado em R\$ 233,6 bilhões, receitas líquidas totais estimadas em R\$ 1.283,2 bilhões e despesas primárias totais em R\$ 1.516,8 bilhões. Em relação ao cenário base da IFI²⁴, nota-se proximidade entre as projeções para as receitas líquidas, mas uma discrepância importante no caso das despesas e, portanto, do déficit primário. A IFI estima receitas líquidas da ordem de R\$ 1.281,8 bilhões, despesas primárias de R\$ 1.547,1 bilhões e déficit primário de R\$ 265,3 bilhões (Tabela 10).

²⁴ Ver atualização mais recente no Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 41, de junho de 2020 – <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2020/junho/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-jun-2020>

TABELA 10. RECEITAS E DESPESAS PROJETADAS PARA 2021: IFI X GOVERNO (R\$ BILHÕES)

Discriminação	2019	2020 - Reprogramação	IFI - Cenário base 2021 (A)	PLOA 2021 (B)	B - A
1. Receita total	1.635,1	1.456,2	1.573,8	1.560,1	-13,7
Receita administrada	946,1	891,4	971,7	975,0	3,3
Receitas do RGPS	413,3	401,0	426,4	417,5	-8,9
Receita não administrada	275,7	163,9	175,7	167,6	-8,2
Incentivos fiscais	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
2. Transferências	288,3	260,9	292,0	276,9	-15,2
3. Receita líquida (1-2)	1.346,8	1.195,3	1.281,8	1.283,2	1,4
4. Despesas	1.441,8	1.982,8	1.547,1	1.516,8	-30,3
Benefícios previdenciários	626,5	677,2	731,3	704,4	-26,9
Pessoal e encargos sociais	313,1	324,8	326,8	337,3	10,5
Outras despesas obrigatórias	195,2	722,4	209,2	224,1	14,9
Abono e seguro desemprego	55,6	62,8	60,5	58,9	-1,6
Anistiados	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0
Apoio Fin. Municípios/Estados	0,0	79,2	0,0	0,0	0,0
Benef. de legislação especial e indenizações	0,7	0,8	0,8	0,8	0,0
BPC	59,7	61,6	66,9	66,1	-0,8
Complemento para o FGTS	5,3	0,1	0,0	0,1	0,1
Créditos extraordinários	3,3	392,4	13,5	0,0	-13,5
Compensação ao RGPS pela deson. da folha	10,2	9,4	5,0	3,7	-1,3
Fabricação de cédulas e moedas	0,9	1,4	1,0	1,0	0,0
Fundef/Fundeb	15,6	16,5	16,6	19,6	3,0
FCDF (custeio e capital)	1,7	2,1	1,8	2,2	0,3
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU	12,3	13,0	13,0	13,9	0,9
ADO 25/ Lei Kandir	0,0	4,0	0,0	4,0	4,0
Reserva de contingência	0,0	0,9	0,0	16,3	16,3
Sentenças Judiciais e Precatórios	15,5	23,5	15,7	20,6	5,0
Subsídios, subvenções e Proagro	11,0	48,7	12,0	14,0	2,0
Transferência ANA	0,2	0,3	0,2	0,1	-0,2
Transferência Multas Aneel	1,0	1,9	1,0	1,0	0,0
Impacto primário do FIES	1,9	1,5	1,0	1,5	0,5
Financiamento de campanha eleitoral	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0
Despesas do Executivo suj. à progr. financeira	307,0	258,4	279,7	250,9	-28,8
Obrigatórias com controle de fluxo	142,8	143,4	151,1	154,8	3,7
Discricionárias	164,2	115,1	128,6	96,1	-32,6
5. Resultado primário do governo central (3-4)	-95,1	-787,4	-265,3	-233,6	31,7

Fontes: Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2021, Quadro 9-A; e IFI. Elaboração: IFI.

As principais diferenças entre os números da IFI e os do PLOA 2021, do lado das despesas, encontram-se nas despesas com benefícios previdenciários, nos gastos com pessoal e nas despesas discricionárias. Enquanto a IFI projeta gastos previdenciários em R\$ 731,3 bilhões²⁵, o PLOA indica gastos de R\$ 704,4 bilhões (-R\$ 26,9). Já nos gastos com pessoal, a IFI estima R\$ 326,8 bilhões, enquanto o governo calcula R\$ 337,3 bilhões (+R\$ 10,5 bilhões). Nas outras

²⁵ A IFI entende que a aprovação da reforma da previdência ensejará uma trajetória de gastos previdenciários mais benigna do que a estimada antes da aprovação da PEC, em 2019. Para as projeções de curto prazo, será importante visitar as simulações feitas pela instituição, ao longo do ano passado, e, eventualmente, calibrar os números apresentados, que por ora seguem sendo os mais prováveis, na visão da instituição.

despesas obrigatórias, a discrepância é de +R\$ 14,9 bilhões. Computados esses três subgrupos das obrigatórias, vê-se que o governo é mais otimista em relação à IFI em apenas R\$ 1,5 bilhão.

No PLOA, as outras despesas obrigatórias também incluem R\$ 16,3 bilhões referentes à chamada reserva de contingência. Esse valor se destina basicamente ao atendimento de emendas parlamentares durante a tramitação da proposta. As emendas, embora contem com garantia de execução²⁶, são classificadas no Orçamento como despesas discricionárias. Assim, após a aprovação do PLOA, praticamente todo o montante da reserva de contingência se somará aos R\$ 96,1 bilhões projetados pelo governo para o gasto discricionário. A projeção da IFI para esse grupo é de R\$ 128,6 bilhões. Se, por exemplo, os R\$ 16,3 bilhões da reserva de contingência fossem utilizados em emendas parlamentares, as discricionárias da LOA passariam a R\$ 112,4 bilhões, uma diferença de R\$ 16,2 bilhões para a nossa projeção.

Efeitos da eventual derrubada do veto da desoneração da folha e da criação do Renda Brasil não estão previstos no PLOA 2021. Vale dizer que, no cenário do PLOA 2021, assim como no da IFI, não se contempla a eventual derrubada do veto da prorrogação da desoneração da folha salarial, o que poderia representar despesa adicional de pelo menos R\$ 10 bilhões. Também não estão computados novos gastos sociais, a exemplo do chamado Renda Brasil, cujo desenho vem sendo amplamente discutido. Estes e outros gastos adicionais tornariam o quadro fiscal de 2021 ainda mais desafiador, sobretudo do ponto de vista do teto de gastos²⁷, como mostraremos.

PLOA 2021 traz despesas sujeitas ao teto iguais ao próprio limite, de R\$ 1.485,9 bilhões. A Tabela 11 exprime as despesas sujeitas ao teto de gastos e o teto calculado para o ano que vem. Recorde-se que o teto é calculado pela aplicação do IPCA acumulado em 12 meses até junho sobre o teto vigente em 2020. Assim, a conta já está dada e é igual a R\$ 1.485,9 bilhões. As despesas sujeitas ao teto podem ser comparadas ao próprio limite. No caso da IFI, as despesas sujeitas ao teto são estimadas em R\$ 1.506,3 bilhões, enquanto no PLOA o valor é exatamente igual ao teto.

TABELA 11. TETO DE GASTOS E DESPESAS SUJEITAS AO TETO EM 2021: IFI X GOVERNO (R\$ BILHÕES)

	IFI	PLOA	Diferença
1. Teto de gastos	1.485,9	1.485,9	-
2. Despesas sujeitas ao teto	1.506,3	1.485,9	20,4
Benefícios previdenciários	731,3	704,4	26,9
Pessoal e encargos sociais (líquido do FCDF e do Eleitoral)	313,7	323,9	- 10,2
Abono e seguro desemprego	60,5	58,9	1,6
BPC	66,9	66,1	0,8
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	13,0	12,7	0,2
Sentenças judiciais e precatórios	15,7	20,6	- 5,0
Subsídios e subvenções	12,0	14,0	- 2,0
Compensação ao RGPS pela desoneração da folha	5,0	3,7	1,3
Discricionárias (exceto capitalização de estatais)	123,2	108,4	14,8
Demais despesas primárias sujeitas ao teto	165,0	173,1	- 8,1
3. Necessidade de corte de gastos para cumprir o teto [2 - 1]	20,4	0,0	20,4

Fontes: Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2021, Quadro 9-A; IFI e Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Teto estimado pela IFI em junho é ampliado de R\$ 1,483,1 bilhões para R\$ 1.485,9 bilhões e corte para cumprir-lo teria de ser de R\$ 20,4 bilhões. No caso do cenário da IFI, haveria necessidade de cortes de despesas da ordem de R\$ 20,4 bilhões para que o teto fosse cumprido em 2021. Esse número aumentou, em relação ao apresentado quando da revisão de cenários, no RAF de junho, porque o teto, à época, era uma estimativa com base na inflação projetada até o

²⁶ A garantia de execução é dada pelo art. 166 e pelo art. 111 do ADCT da Constituição Federal.

²⁷ Ver o Comentários da IFI (CI) nº 9 - <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/comentarios-da-ifi/ci-comentario-da-ifi-no-9-consideracoes-sobre-o-teto-de-gastos-da-uniao>

meio do ano. Agora, com o valor realizado do IPCA (de 2,13%), o teto calculado já está dado e ficou menos rígido, aliás, em R\$ 2,8 bilhões, quando comparado aos R\$ 1483,1 bilhões estimados pela IFI naquele mês.

Contenção do gasto discricionário deve levar em conta “rigidez” presente também nesta fatia da despesa. O ajuste necessário para cumprir o teto em 2021, se concentrado no gasto discricionário, incidiria sobre uma base de R\$ 123,2 bilhões (Tabela 11). Ainda que aparentemente possível, preservando-se um nível de discricionárias de R\$ 102,8 bilhões, deve-se levar em consideração a rigidez existente no âmbito das discricionárias. Essa rigidez está relacionada, entre outros fatores, à necessidade de manter gastos de custeio em patamar que não prejudique a prestação dos serviços e à execução mínima de emendas parlamentares (art. 166 da Constituição) e de despesas com ações e serviços públicos de saúde (art. 198 da Constituição).

Cumprimento do teto está sob elevado risco e a alternativa, rompê-lo, precisaria ser endereçada juridicamente. Alternativamente, o teto poderia ser rompido, mas, neste caso, seria preciso endereçar soluções consistentes, seja pela via da interpretação dos dispositivos da EC 95, seja pela apresentação de nova PEC, em linha com o Conselho Diretor da IFI debateu no CI nº 9, já referenciado nesta subseção. O governo parece ter optado pela defesa de uma PEC que dê segurança ao acionamento dos gatilhos do teto, já previstos na EC 95, no bojo da PEC do Pacto Federativo.

Romper o teto é parte da regra do jogo, mas a forma importa. Finalmente, é importante registrar que romper o teto é diferente de abandonar a regra, o que seria prejudicial ao controle das expectativas de mercado e à gestão da dívida pública. O acionamento dos gatilhos – medidas automáticas de ajuste, que recaem principalmente sobre o gasto de pessoal – está previsto na EC 95 e deve ser explorado. O essencial é que se preserve a noção de controle da despesa pública e da necessidade de se ter instrumentos suficientes para estimular a aprovação e reformas que contenham a evolução do gasto obrigatório e permitam atender às demandas por novos gastos prioritários, cortando os excedentes ou pouco eficientes, a partir de avaliação técnica.

A falha principal do PLOA para 2021 é não indicar sequer a existência do risco de rompimento do teto. Não se trata da simples comparação do cenário oficial com o cenário preditivo da IFI, necessariamente. O ideal seria observar, pelo menos, que o quadro do PLOA, uma vez incrementado pelo provável gasto com o novo programa social, já levaria à necessidade de contenção de gastos discricionários. Essa contenção, por sua vez, na prática, será difícil de se realizar em prejuízo de áreas e políticas essenciais, colocando a política fiscal em um nítido dilema.

Tabelas fiscais

TABELA 12. 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	21,54	22,53	19,69	21,41	21,39	21,38	21,36	21,35	21,12	21,12	21,12	21,12	21,12
Transferências a E&M	3,73	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97
Receita Líquida	17,82	18,56	15,72	17,44	17,42	17,40	17,39	17,38	17,15	17,15	17,15	17,15	17,15
Despesa Primária	19,62	19,87	28,41	21,05	20,56	20,15	19,84	19,55	19,31	19,02	18,78	18,52	18,32
Obrigatórias	17,75	17,61	26,58	19,30	18,86	18,50	18,24	18,00	17,80	17,55	17,35	17,13	16,97
Benefícios previdenciários	8,51	8,63	9,70	9,95	10,11	10,14	10,18	10,26	10,32	10,38	10,43	10,49	10,56
Pessoal e encargos sociais	4,33	4,31	4,66	4,45	4,18	3,92	3,69	3,47	3,26	3,07	2,88	2,71	2,54
Abono e Seguro desemprego	0,78	0,77	0,92	0,82	0,75	0,73	0,71	0,70	0,68	0,66	0,64	0,63	0,61
Abono salarial	0,25	0,24	0,26	0,25	0,25	0,25	0,24	0,24	0,24	0,23	0,23	0,22	0,22
Seguro desemprego	0,53	0,52	0,66	0,57	0,50	0,49	0,47	0,46	0,44	0,43	0,42	0,40	0,39
BPC	0,82	0,82	0,91	0,91	0,90	0,89	0,89	0,88	0,88	0,87	0,86	0,86	0,85
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	0,20	0,14	0,14	0,07	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	0,22	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	0,19	0,17	0,18	0,18	0,17	0,17	0,16	0,16	0,15	0,15	0,14	0,14	0,14
Precatórios (custeio e capital)	0,20	0,21	0,35	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21
Subsídios e Subvenções	0,22	0,15	0,17	0,16	0,16	0,16	0,15	0,15	0,15	0,14	0,14	0,14	0,14
Demais obrigatórias	2,31	2,18	9,31	2,32	2,14	2,05	2,02	1,94	1,92	1,84	1,81	1,73	1,70
Sem controle de fluxo	0,31	0,21	7,16	0,27	0,15	0,12	0,14	0,11	0,14	0,11	0,13	0,10	0,12
Com controle de fluxo	1,99	1,97	2,15	2,06	1,99	1,93	1,88	1,83	1,78	1,73	1,68	1,63	1,58
dos quais Bolsa Família	0,43	0,45	0,54	0,52	0,50	0,48	0,47	0,46	0,45	0,43	0,42	0,41	0,40
Discricionárias do Executivo	1,87	2,26	1,83	1,75	1,70	1,65	1,60	1,56	1,52	1,47	1,43	1,39	1,35
Resultado Primário	-1,75	-1,31	-12,69	-3,61	-3,14	-2,74	-2,46	-2,18	-2,16	-1,87	-1,63	-1,37	-1,17
PIB nominal (R\$ bilhões)	6.889,2	7.256,9	6.917,4	7.350,1	7.823,3	8.343,8	8.886,1	9.448,1	10.052,2	10.700,8	11.398,8	12.150,7	12.955,6

TABELA 13. 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	21,54	22,53	19,88	21,60	21,58	21,57	21,55	21,53	21,32	21,32	21,32	21,32	21,32
Transferências a E&M	3,73	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97
Receita Líquida	17,82	18,56	15,91	17,63	17,61	17,59	17,58	17,56	17,35	17,35	17,35	17,35	17,35
Despesa Primária	19,62	19,87	26,40	20,35	19,18	18,69	18,27	17,82	17,43	16,99	16,60	16,20	15,85
Obrigatórias	17,75	17,61	24,61	18,65	17,55	17,11	16,75	16,36	16,02	15,64	15,30	14,96	14,66
Benefícios previdenciários	8,51	8,63	9,51	9,59	9,12	9,10	9,07	9,06	9,03	8,99	8,95	8,93	8,90
Pessoal e encargos sociais	4,33	4,31	4,57	4,30	4,01	3,74	3,50	3,26	3,04	2,83	2,64	2,45	2,27
Abono e Seguro desemprego	0,78	0,77	0,90	0,80	0,73	0,71	0,69	0,66	0,64	0,62	0,59	0,57	0,55
Abono salarial	0,25	0,24	0,26	0,25	0,25	0,25	0,24	0,24	0,23	0,22	0,22	0,21	0,21
Seguro desemprego	0,53	0,52	0,65	0,55	0,48	0,46	0,45	0,43	0,41	0,39	0,38	0,36	0,34
BPC	0,82	0,82	0,90	0,88	0,87	0,85	0,84	0,83	0,82	0,80	0,79	0,77	0,76
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	0,20	0,14	0,14	0,07	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	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	0,19	0,17	0,18	0,17	0,16	0,16	0,15	0,15	0,14	0,14	0,13	0,13	0,12
Precatórios (custeio e capital)	0,20	0,21	0,34	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21
Subsídios e Subvenções	0,22	0,15	0,16	0,16	0,15	0,15	0,14	0,14	0,14	0,13	0,13	0,12	0,12
Demais obrigatórias	2,31	2,18	7,68	2,25	2,07	1,97	1,92	1,82	1,78	1,68	1,64	1,55	1,50
Sem controle de fluxo	0,31	0,21	5,56	0,26	0,15	0,12	0,14	0,11	0,13	0,10	0,12	0,09	0,11
Com controle de fluxo	1,99	1,97	2,11	2,00	1,92	1,85	1,78	1,72	1,65	1,59	1,52	1,46	1,40
dos quais Bolsa Família	0,43	0,45	0,53	0,50	0,48	0,46	0,45	0,43	0,41	0,40	0,38	0,37	0,35
Discricionárias do Executivo	1,87	2,26	1,80	1,70	1,63	1,57	1,52	1,46	1,41	1,35	1,30	1,24	1,19
Resultado Primário	-1,75	-1,31	-10,49	-2,72	-1,57	-1,09	-0,69	-0,26	-0,08	0,36	0,75	1,15	1,50
PIB nominal (R\$ bilhões)	6.889,2	7.256,9	7.053,1	7.621,9	8.168,4	8.755,1	9.377,4	10.056,1	10.796,8	11.604,4	12.486,8	13.452,0	14.502,0

TABELA 14. 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	21,54	22,53	19,44	20,91	20,90	20,86	20,79	20,72	20,42	20,40	20,37	20,33	20,29
Transferências a E&M	3,73	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97	3,97
Receita Líquida	17,82	18,56	15,47	16,94	16,93	16,88	16,82	16,75	16,45	16,43	16,39	16,36	16,32
Despesa Primária	19,62	19,87	29,77	22,69	22,25	21,93	21,68	21,47	21,30	21,08	20,90	20,71	20,58
Obrigatórias	17,75	17,61	27,84	20,81	20,43	20,15	19,94	19,76	19,63	19,43	19,29	19,12	19,03
Benefícios previdenciários	8,51	8,63	10,16	10,76	10,99	11,09	11,18	11,31	11,42	11,52	11,61	11,71	11,83
Pessoal e encargos sociais	4,33	4,31	4,88	4,80	4,54	4,28	4,04	3,82	3,61	3,40	3,21	3,02	2,84
Abono e Seguro desemprego	0,78	0,77	0,96	0,88	0,80	0,78	0,76	0,75	0,74	0,72	0,71	0,70	0,69
Abono salarial	0,25	0,24	0,27	0,26	0,26	0,26	0,25	0,25	0,25	0,24	0,24	0,24	0,24
Seguro desemprego	0,53	0,52	0,69	0,61	0,54	0,52	0,51	0,50	0,49	0,48	0,47	0,46	0,45
BPC	0,82	0,82	0,96	0,98	0,98	0,98	0,97	0,97	0,97	0,97	0,96	0,96	0,95
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	0,20	0,14	0,15	0,07	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	0,22	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	0,19	0,17	0,19	0,19	0,18	0,18	0,18	0,17	0,17	0,17	0,16	0,16	0,16
Precatórios (custeio e capital)	0,20	0,21	0,37	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21
Subsídios e Subvenções	0,22	0,15	0,17	0,18	0,17	0,17	0,17	0,17	0,16	0,16	0,16	0,15	0,15
Demais obrigatórias	2,31	2,18	9,76	2,50	2,31	2,22	2,20	2,13	2,12	2,05	2,04	1,97	1,96
Sem controle de fluxo	0,31	0,21	7,50	0,29	0,16	0,13	0,16	0,13	0,15	0,12	0,14	0,11	0,14
Com controle de fluxo	1,99	1,97	2,26	2,21	2,14	2,09	2,04	2,00	1,97	1,93	1,89	1,86	1,82
d/q Bolsa Família	0,43	0,45	0,57	0,55	0,54	0,52	0,51	0,50	0,49	0,48	0,47	0,47	0,46
Discricionárias do Executivo	1,87	2,26	1,92	1,88	1,82	1,78	1,74	1,71	1,67	1,64	1,61	1,58	1,55
Resultado Primário	-1,75	-1,31	-14,30	-5,75	-5,32	-5,05	-4,86	-4,72	-4,85	-4,65	-4,51	-4,35	-4,26
PIB nominal (R\$ bilhões)	6.889,2	7.256,9	6.601,6	6.795,4	7.196,4	7.625,7	8.094,6	8.571,7	9.087,3	9.642,1	10.239,3	10.881,8	11.567,9

Projeções da IFI

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Projeções		
							2020	2021	2022
PIB – crescimento real (% a.a.)	0,50	-3,55	-3,28	1,32	1,32	1,14	-6,53	2,46	2,27
PIB – nominal (R\$ bilhões)	5.779	5.996	6.269	6.583	6.889	7.257	6.917	7.350	7.823
IPCA – acum. (% no ano)	6,41	10,67	6,29	2,95	3,75	4,31	1,41	3,13	3,51
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	2,66	3,90	3,26	3,31	3,87	4,03	4,90	4,62	4,33
Ocupação - crescimento (%)	1,48	0,05	-1,87	0,35	1,41	1,99	-4,76	1,25	1,29
Massa salarial - crescimento (%)	3,97	-1,12	-3,24	1,85	3,04	2,47	-6,53	2,46	2,27
Selic – fim de período (% a.a.)	11,75	14,25	13,75	7,00	6,50	4,50	2,25	2,25	4,50
Juros reais <i>ex-post</i> (% a.a.)	5,02	3,23	7,02	3,94	2,65	0,19	0,83	-0,85	0,96
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-0,56	-1,86	-2,48	-1,68	-1,57	-0,85	-13,19	-4,02	-3,49
dos quais Governo Central	-0,35	-1,95	-2,54	-1,80	-1,69	-1,23	-12,69	-3,61	-3,14
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	5,39	8,37	6,49	6,09	5,50	5,06	4,39	3,88	3,94
Resultado Nominal (% do PIB)	-5,95	-10,22	-8,98	-7,77	-7,08	-5,91	-17,58	-7,90	-7,42
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	56,3	65,5	69,8	73,7	76,5	75,8	96,1	98,6	100,3

ifi



ifi Instituição Fiscal
Independente

 /INSTITUCAOFISCALINDEPENDENTE

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/instituição-fiscal-independente

 /instituiçãofiscalindependente

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875