Instituição Fiscal Independente

SENADO FEDERAL

Relatório de Acompanhamento Fiscal – RAF

Setembro de 2018

Relatório completo aqui

Felipe Salto

Diretor-Executivo da IFI

Brasília, 11 de setembro de 2018

Resumo

- O hiato do produto, diferença (percentual) entre o produto observado e o produto potencial, que alcançou o valor mais baixo da série histórica (-8,5%) no final de 2016, mostra lenta recuperação. A estimativa para o segundo trimestre de 2018 indica produto 6,4 p.p. abaixo de potencial, com intervalo de plausibilidade entre -6,4% e -4,1%.

- A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) atingiu R$ 5,187 trilhões em julho de 2018, valor maior que o de junho/2018 em R$ 21,1 bilhões. Apesar do aumento, a DBGG como proporção do PIB caiu de 77,16% para 77,02%. Ao contrário da DBGG, a DLSP cresceu: passou de 51,40% para 52,03% do PIB.

- A proposta orçamentária da União para 2019 prevê déficit primário de R$ 132,0 bilhões para o setor público consolidado, sexto ano consecutivo de resultado negativo. Segundo a proposta, as despesas deverão atingir o teto de gastos para 2019. Além disso, para cumprir a regra de ouro, parte das despesas com benefícios previdenciários e assistenciais só poderá ser executada se forem aprovadas pelo Congresso em 2019.

- Desigualdade na arrecadação própria e baixo impacto redistributivo das transferências resultam em grandes disparidades nas receitas disponíveis para financiamento das políticas públicas dos governos regionais: o Maranhão, que possui o segundo menor IDH do país, dispõe de R$ 3.357 por cidadão, que é cerca de um terço dos R$ 9.966 disponíveis na unidade da federação com o IDH mais alto, o Distrito Federal.

- Os números do Balanço Geral da União (BGU) mostram ativo e passivo bastante elevados, 74% e 111% do PIB, respectivamente, o que resulta em patrimônio líquido (diferença entre ativo e passivo) fortemente negativo, de 37% do PIB. O valor deverá cair ainda mais nos próximos anos, diante da geração de novos déficits nas contas do governo federal.

Contexto Macroeconômico

- A atividade econômica segue avançado em um ritmo lento. O crescimento do PIB acelerou apenas ligeiramente no segundo trimestre de 2018 para 0,2% (de 0,1% nos três primeiros meses do ano, considerando a série com ajuste sazonal);

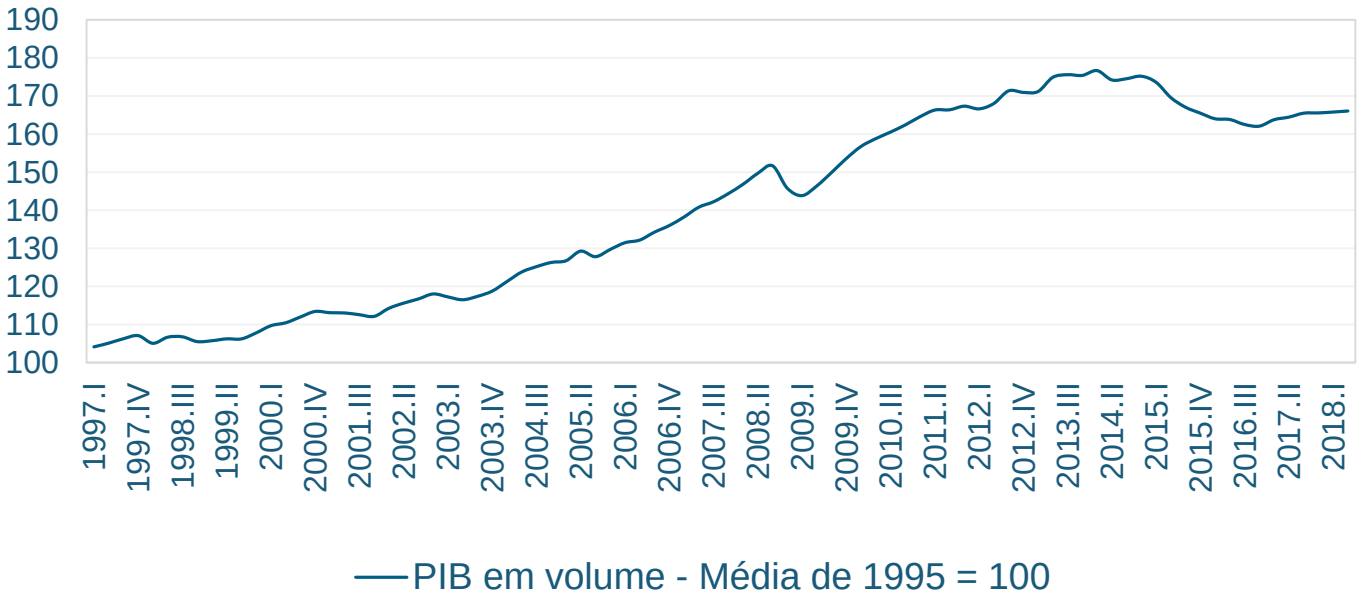
- A estimativa da IFI para o hiato do produto indica que a economia brasileira, no segundo trimestre, está 6,4 p.p. abaixo de seu potencial, com um intervalo de plausibilidade entre -6,4% e -4,1%.

- A recessão que vigorou no país entre 2014 e 2016 e a recuperação lenta do nível de atividade ainda produz grandes implicações sobre o mercado de trabalho: redução das contratações formais, elevada permanência no desemprego e saída de pessoas da força de trabalho, desestimuladas, em grande medida, pela falta de oportunidades.

Contexto Macroeconômico

- A absorção doméstica contribuiu com 1,7 p.p. para o crescimento do PIB (de 1,4%). A demanda externa exerceu influência negativa (de -0,3 p.p.).

EVOLUÇÃO DO PIB TRIMESTRAL

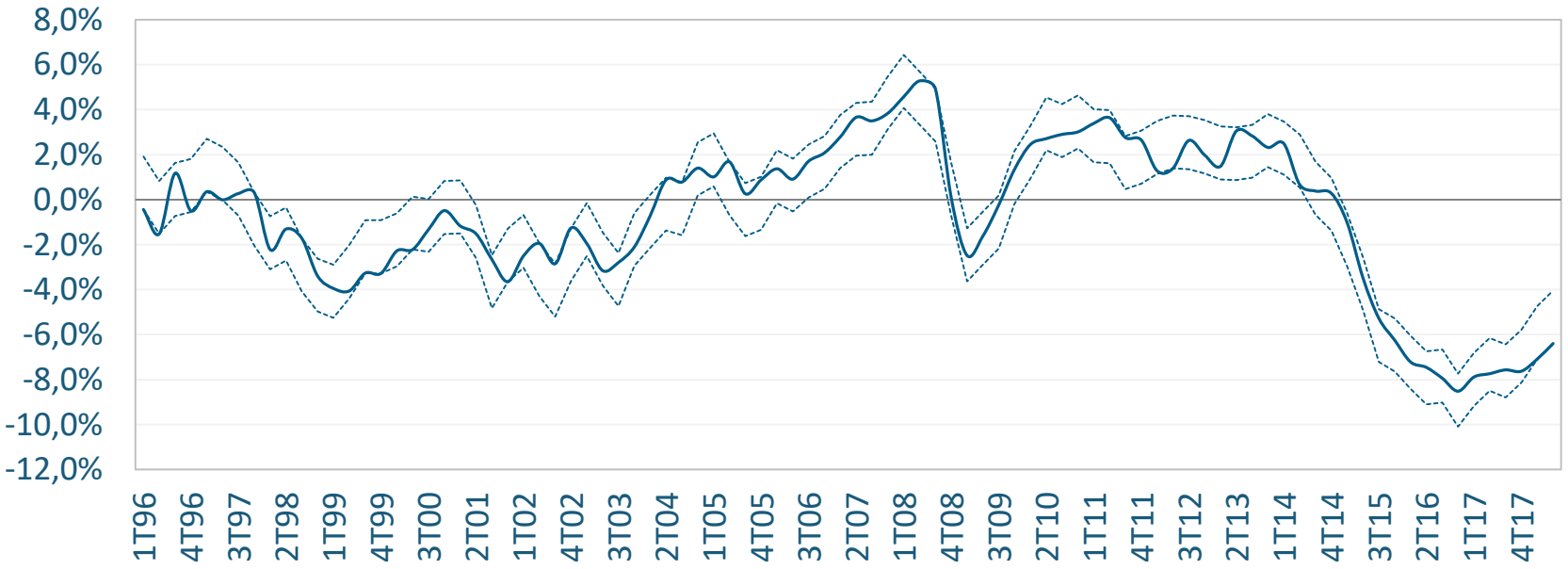


Fonte: IBGE.

Contexto Macroeconômico

- A economia opera com elevado grau de ociosidade. Hiato é estimado em 6,4 p.p. abaixo de seu potencial, com um intervalo de plausibilidade entre -6,4% e -4,1%.

HIATO DO PRODUTO E INTERVALO DE PLAUSIBILIDADE

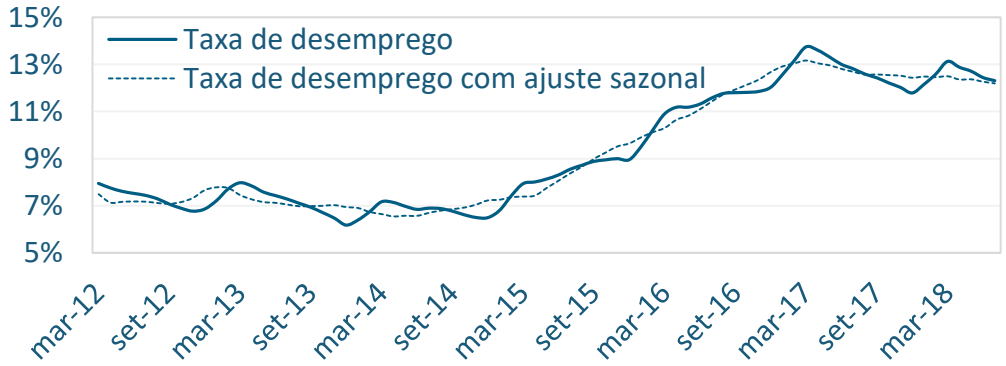


Fonte: IFI.

Contexto Macroeconômico

- A taxa de desemprego está em 12,3% e vem caindo moderadamente desde março de 2017.

TAXA DE DESEMPREGO



Fonte: IBGE.

POPULAÇÃO OCUPADA POR POSIÇÃO

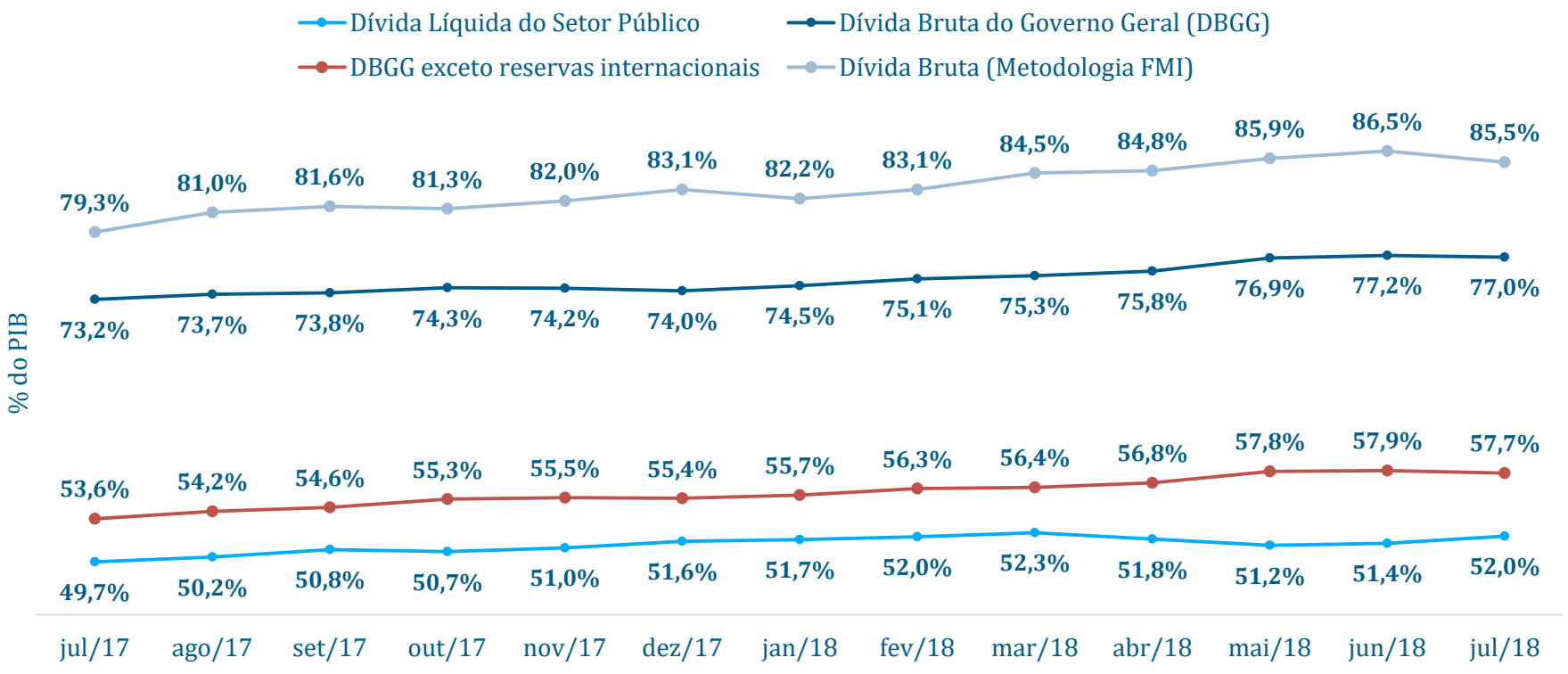
Indicadores de emprego	Percentual em relação ao total de ocupados			Trimestre/ mesmo trimestre do ano anterior			Variação acumulada em 12 meses		
	mai/18	jun/18	jul/18	mai/18	jun/18	jul/18	mai/18	jun/18	jul/18
População ocupada	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**1.3%**	**1.1%**	**1.1%**	**1.6%**	**1.7%**	**1.7%**
Com carteira assinada no setor privado	36.1%	36.0%	36.0%	-1.5%	-1.5%	-1.1%	-2.0%	-1.8%	-1.6%
Sem carteira assinada no setor privado	12.2%	12.0%	12.1%	5.7%	3.4%	3.4%	5.7%	5.1%	5.3%
Trabalhador doméstico	6.8%	6.8%	6.8%	0.1%	2.1%	3.2%	2.0%	2.4%	2.6%
Setor público	12.6%	12.7%	12.7%	2.9%	2.7%	1.9%	2.1%	2.3%	2.3%
Empregador	4.8%	4.8%	4.8%	5.6%	4.2%	4.0%	5.9%	5.1%	4.6%
Conta Própria	25.2%	25.3%	25.2%	2.5%	2.5%	2.1%	3.7%	4.0%	3.9%
Percentual de trabalhadores que contribuem para a previdência social	**63.6%**	**63.7%**	**63.7%**	**0.2%**	**0.2%**	**0.5%**	**-0.6%**	**-0.5%**	**-0.3%**

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Conjuntura Fiscal

- Dívida bruta cai pela primeira vez desde dezembro de 2017, para 77% do PIB.
- Ao contrário da DBGG, de junho para julho a DLSP cresceu como percentual do PIB: passou de 51,40% para 52,03%.

EVOLUÇÃO DE DIFERENTES MEDIDAS DE ENDIVIDAMENTO PÚBLICO (% DO PIB)

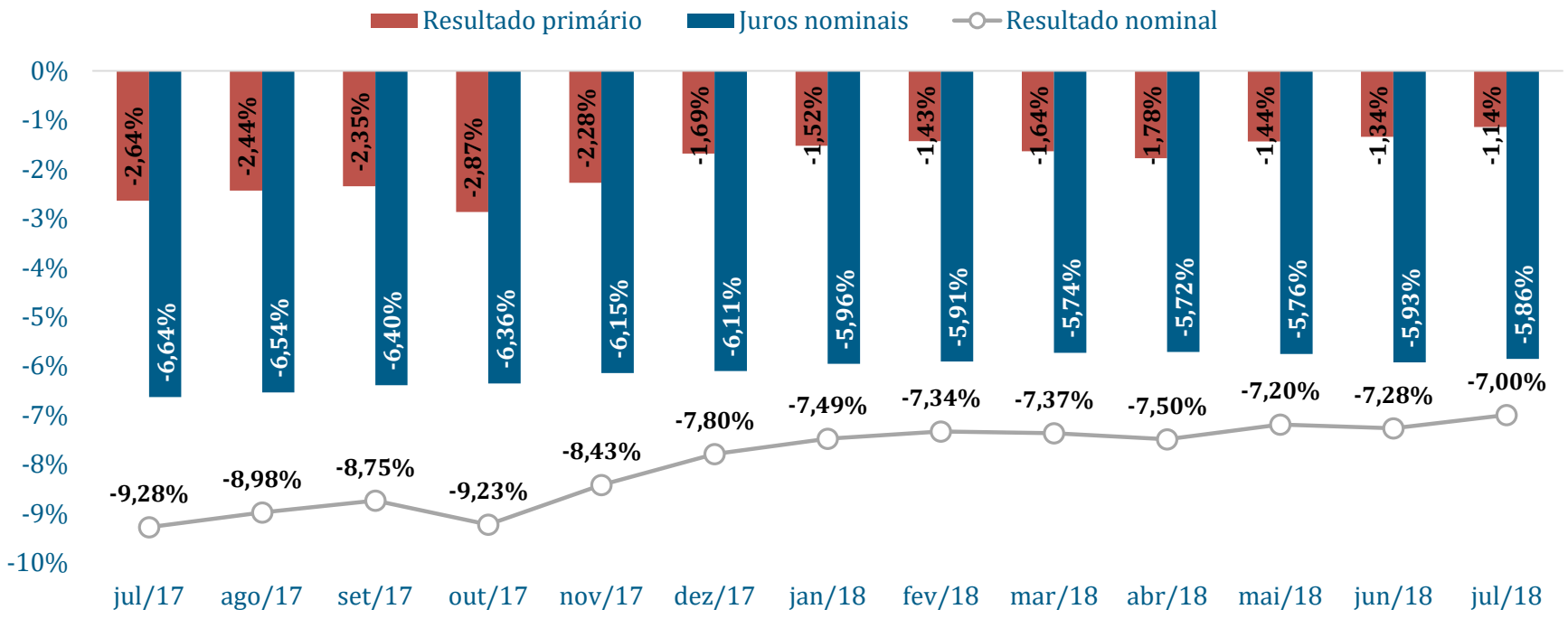


Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: IFI. Os valores são percentuais do PIB acumulado em 12 meses.

Conjuntura Fiscal

- Déficit nominal foi o menor desde março/2015.
- Déficit primário foi o menor desde dezembro/2015.

NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO (% DO PIB NOMINAL EM 12 MESES)

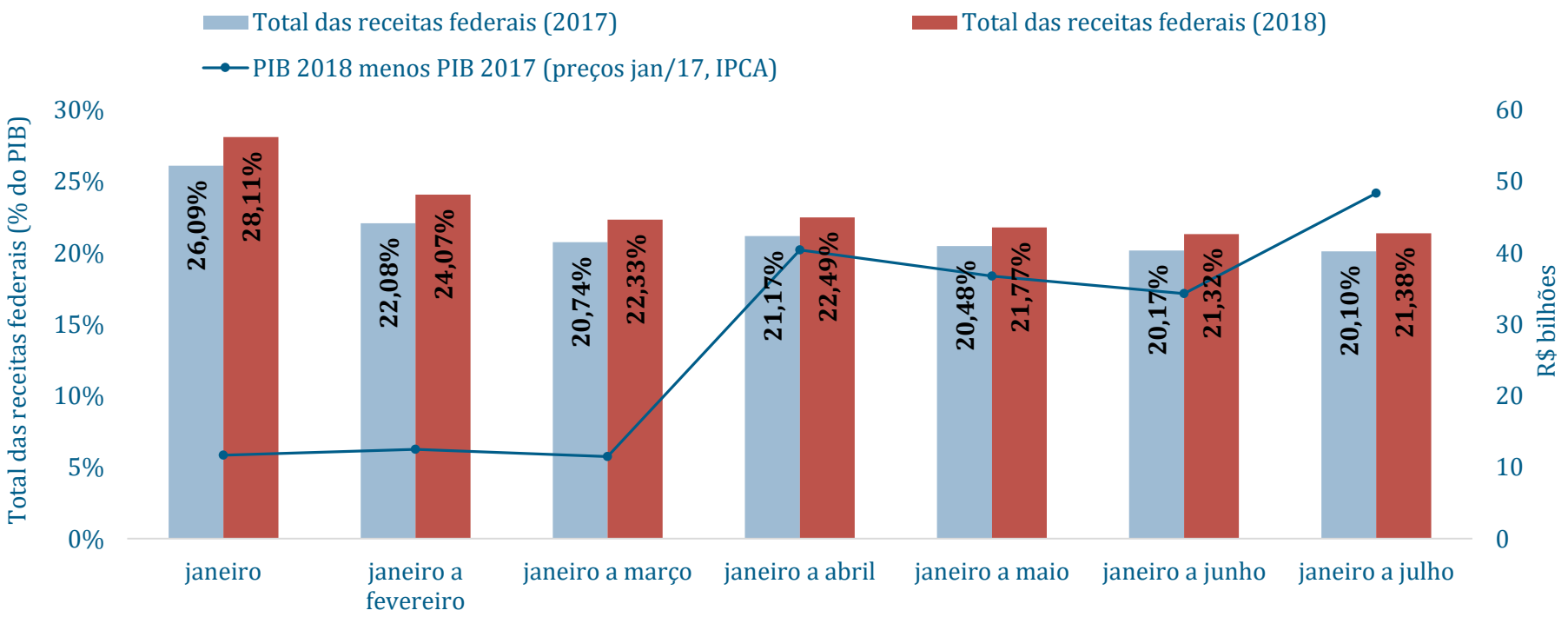


Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: IFI. Os valores são percentuais do PIB acumulado em 12 meses. Valores negativos indicam déficit.

Conjuntura Fiscal

- A receita total (% do PIB) tem sido persistentemente maior ao longo de 2018, em comparação com 2017.
- A diferença não se deve às receitas previdenciárias, mas sim às receitas tributárias.

RECEITA TOTAL (% DO PIB ACUMULADO DESDE JANEIRO)

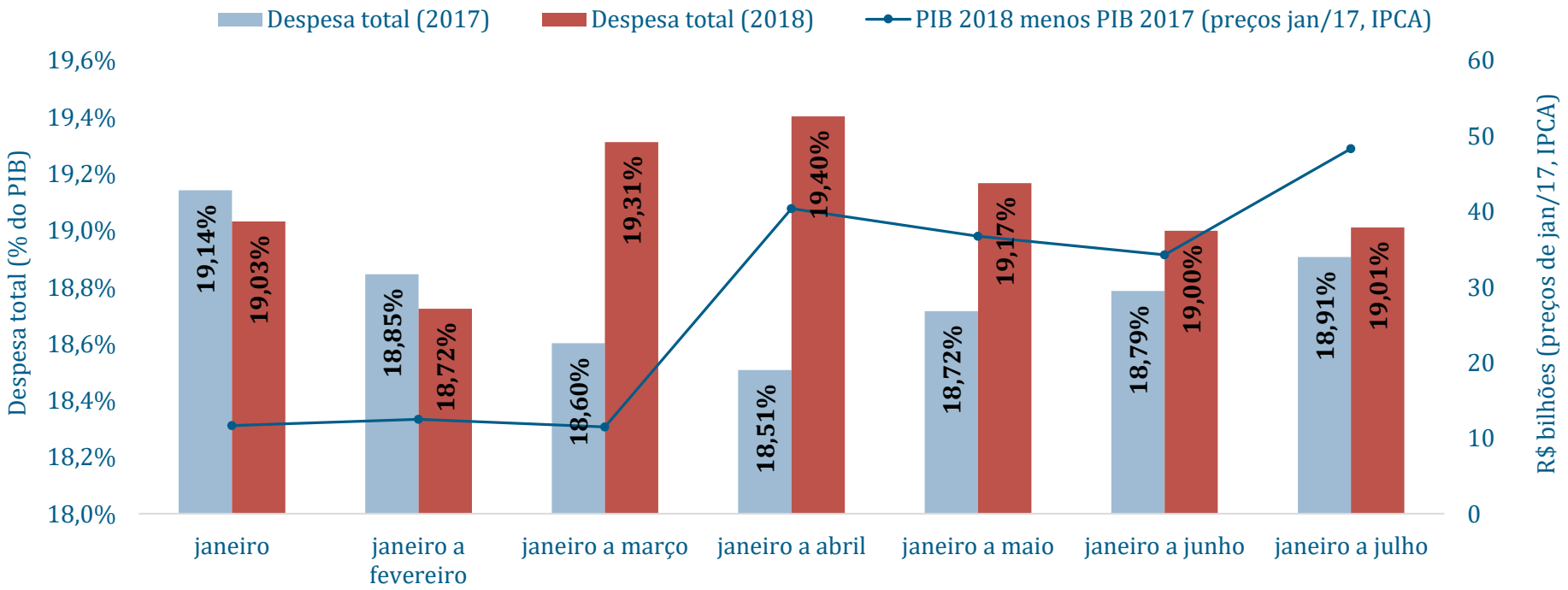


Fonte: Receita Federal do Brasil e Banco Central do Brasil. Elaboração: IFI. Os valores são percentuais do PIB acumulado desde janeiro. Por exemplo, o valor da série de 2018 em "janeiro a abril" é igual à soma das despesas mensais em valores correntes, de janeiro a abril, dividida pela soma dos respectivos PIBs mensais em valores correntes.

Conjuntura Fiscal

- A despesa total acumulada (como % do PIB) iniciou 2018 menor que em 2017, até fevereiro. Depois, esta relação se inverteu.
- O movimento de divergência e posterior convergência, comparando-se 2018 com 2017, deveu-se aos gastos com pessoal, com transferência de renda e às despesas discricionárias.

DESPESA TOTAL (% DO PIB ACUMULADO DESDE JANEIRO)



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

Orçamento 2019

- Proposta Orçamentária da União para 2019 prevê PIB de 2,5% e inflação de 4,3% (IPCA).
- Para 2019, movimento esperado é de elevação da taxa Selic e de queda da taxa de câmbio em relação aos patamares atuais, o que tem sido compartilhado pelos demais agentes.

PRINCIPAIS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Parâmetro	2018				2019			
	Governo (PLOA 2019)	IFI (RAF 19)	Mercado[1]	FMI[2]	Governo (PLOA 2019)	IFI (RAF 19)	Mercado[1]	FMI[2]
PIB real (%)	1,6	1,6	1,4	1,8	2,5	2,4	2,5	2,5
IPCA acum. (%)	4,2	4,0	4,1	3,5	4,3	4,1	4,1	4,2
Taxa Over - SELIC Média (%)	6,5	6,8	6,5	-	7,2	7,3	7,3	-
Taxa de Câmbio Média (R$ / US$)	3,6	3,5	3,7	-	3,6	3,6	3,7	-
Preço Médio do Petróleo (US$/barril)	74,7	74,1	-	70,2	74,0	82,5	-	69,0
Massa Salarial Nominal (%)	4,2	6,3	-	-	7,5	7,0	-	-

Fonte: Ministério do Planejamento, Banco Central, FMI e IFI. [1]Relatório Focus do Banco Central do dia 6/9/2018. [2]World Economic Outlook, atualização de julho de 2018.

Orçamento 2019

- Meta de déficit primário é de R$ 132,0 bilhões para o setor público, sendo R$ 139,0 bilhões para o governo central, R$ 3,5 bilhões para as estatais federais e um superávit de R$ 10,5 bilhões para estados e municípios.
- Segundo o governo, em 2019 as despesas primárias irão atingir o teto constitucional de gastos.
- Receitas da proposta não incluem recursos com o leilão do petróleo excedente da cessão onerosa à Petrobras.
- Despesas incluem reajustes salariais do Executivo que posteriormente foram suspensos pela MP 849, de 2018.

RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL

Discriminação	2018				2019			
	Governo		IFI		Governo		IFI	
	R$ bilhões	% PIB[1]	R$ bilhões	% PIB[1]	R$ bilhões	% PIB[1]	R$ bilhões	% PIB[1]
I. Receita Total	1.482,2	21,3	1.468,9	21,1	1.574,9	21,1	1.567,3	21,0
II. Transferências por Repartição de Receita	256,1	3,7	250,5	3,6	275,2	3,7	273,2	3,7
III. Receita Líquida (I-II)	1.226,1	17,6	1.218,4	17,5	1.299,7	17,4	1.294,1	17,3
IV. Despesa Total	1.385,1	19,9	1.374,4	19,7	1.438,7	19,3	1.435,9	19,2
V. Resultado Primário do Governo Central	-159,0	-2,3	-156,0	-2,2	-139,0	-1,9	-141,8	-1,9
V.1 Resultado do Tesouro	42,6	0,6	37,7	0,5	79,0	1,1	69,1	0,9
V.2 Resultado da Previdência Social	-201,6	-2,9	-193,6	-2,8	-218,0	-2,9	-210,8	-2,8

Fonte: Ministério do Planejamento e IFI. [1]Percentuais calculados com base no PIB nominal estimado pela IFI. Nossas projeções macroeconômicas estão disponíveis em: https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/arquivos/projecoes-ifi/view.

Orçamento 2019

- Em 2019, governo prevê empréstimos em valor superior às despesas de capital, o que viola a Regra de Ouro.
- Assim, parte das despesas do Orçamento terão execução condicionada à aprovação de maioria absoluta do Congresso.
- Essas despesas se concentram basicamente em benefícios previdenciários e assistenciais.

REGRA DE OURO – DESPESAS CONDICIONADAS À APROVAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL

PLOA	R$ bilhões
Receitas de operações de crédito no PLOA	1.424,0
Despesas de capital	1.165,9
Insuficiência para cumprimento da regra de ouro	**258,2**

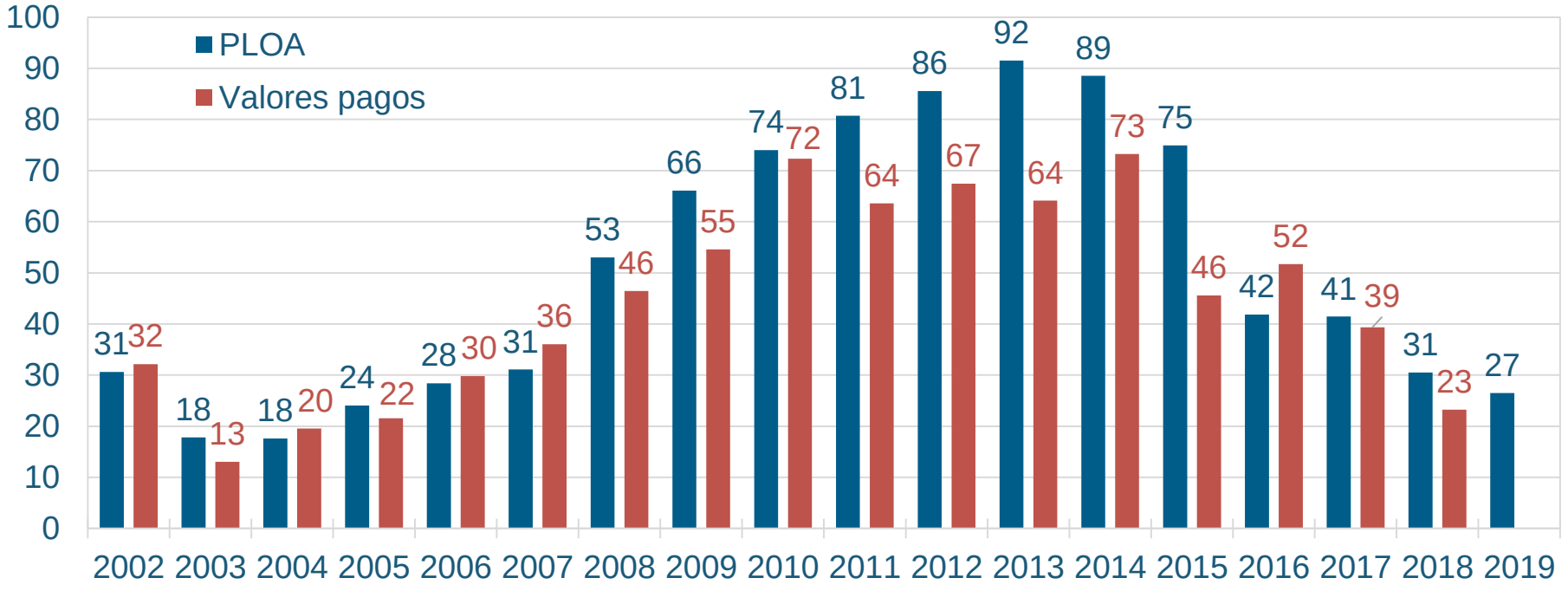
Distribuição das despesas condicionadas	Autorizadas	Condicionadas	Total
Benefícios Previdenciários do RGPS	436,1	201,7	637,9
Benefícios de Prestação Continuada (BPC)	30,2	30,0	60,2
Bolsa Família	15,0	15,0	30,0
Subsídios e Subvenções Econômicas	9,7	9,0	18,7
Compensação ao Fundo do RGPS (Lei 12.546/2011)	7,5	2,5	10,0
TOTAL	**498,6**	**258,2**	**756,8**

Fonte: Ministério do Planejamento.

Orçamento 2019

- Previsão de investimentos públicos é de apenas R$ 27 bilhões, reforçando trajetória recente de queda.
- Valor representa o menor nível desde 2006 e é 71% inferior ao previsto na proposta orçamentária de 2013.
- Dados de execução mostram que, neste ano, investimentos podem ter leve crescimento em relação a 2017.
- Ainda assim, gasto deve se manter em patamar historicamente baixo, cerca de 50% da média de 2010 a 2014.

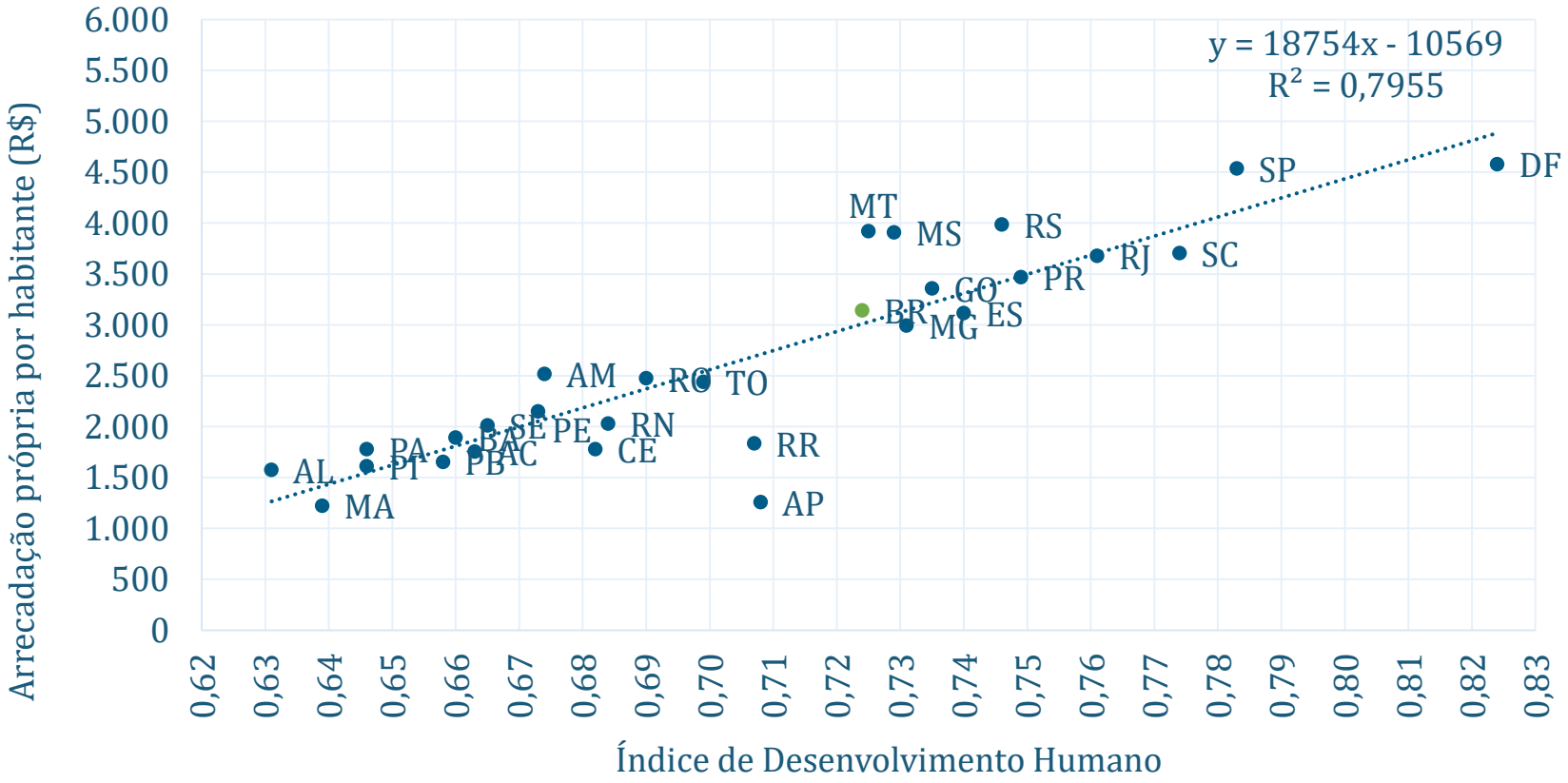
INVESTIMENTOS PÚBLICOS FEDERAIS (R$ BILHÕES, PREÇOS DE JUL/18)



Fonte: Senado (Siga Brasil).

Receita Disponível por UF

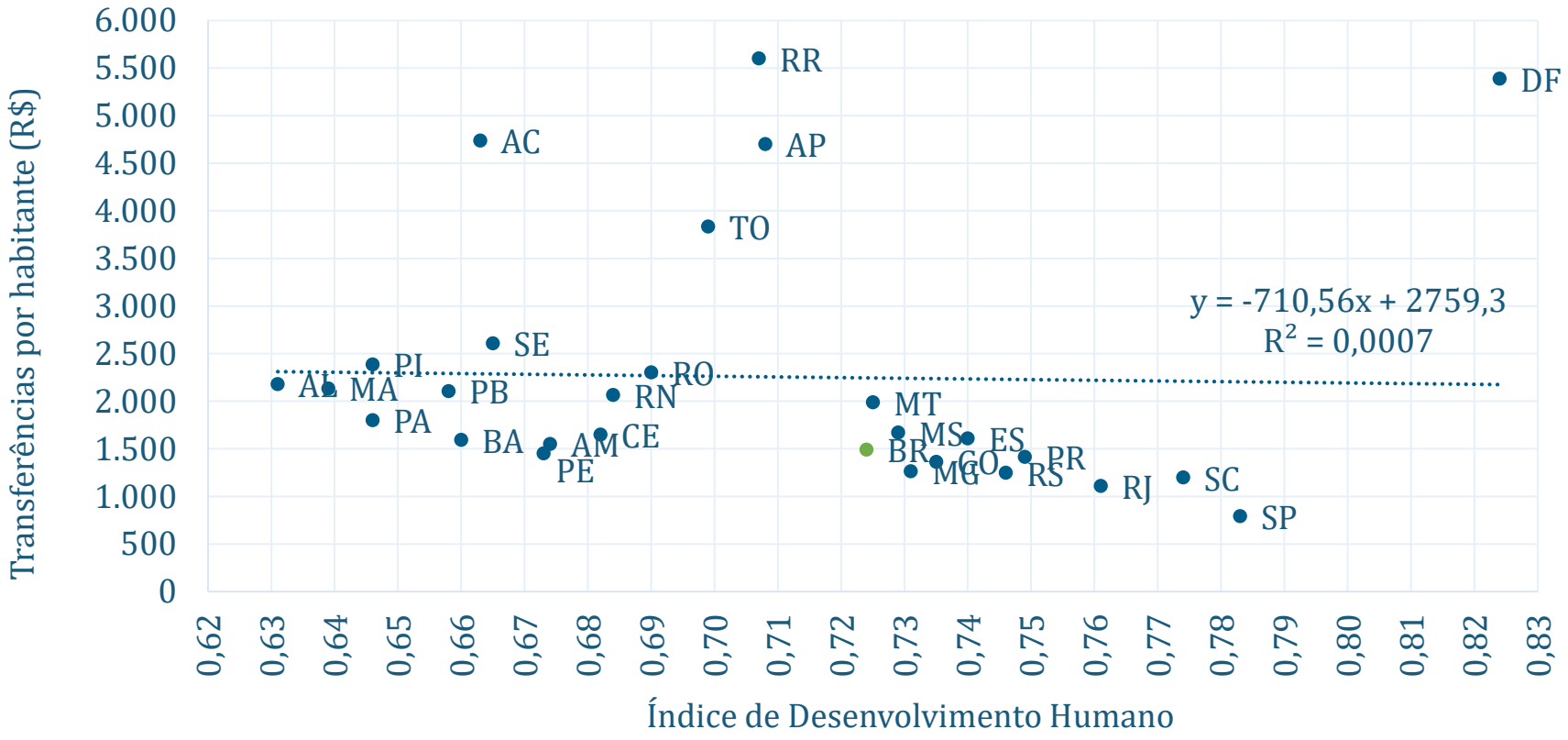
- Arrecadação própria dos governos regionais – em R$ por habitante no ano de 2016



Fonte: IFI.

Receita Disponível por UF

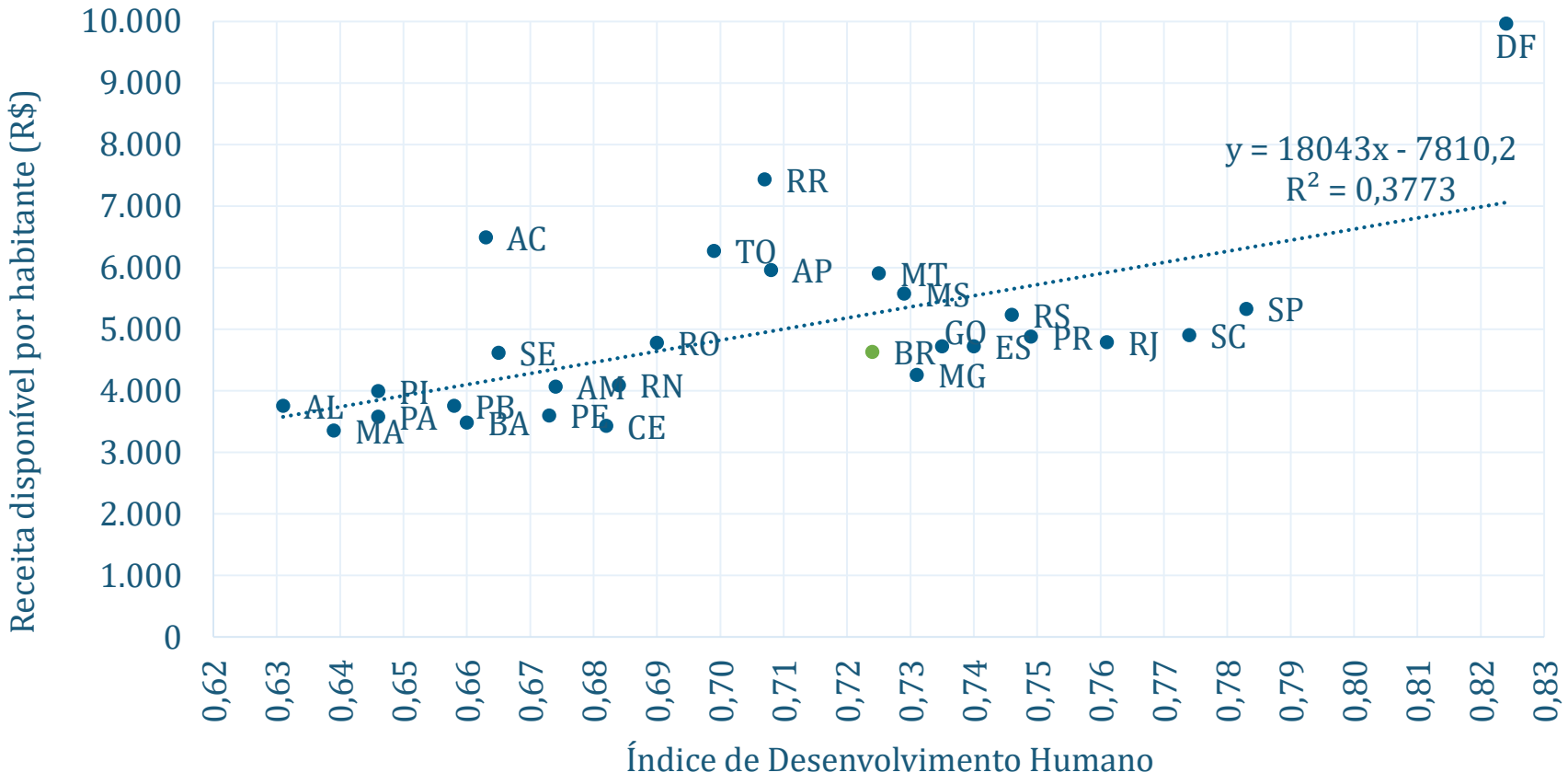
- Transferências legais e constitucionais para os governos regionais – em R$ por habitante no ano de 2016



Fonte: IFI.

Receita Disponível por UF

- Receita disponível dos governos regionais – em R$ por habitante no ano de 2016



Fonte: IFI.

Balanço Geral da União

- Balanço Patrimonial:
  - O balanço patrimonial contem todos os direitos e obrigações da União. Os direitos estão listados no ativo; as obrigações aparecem no passivo.
  - Seus números refletem opções de políticas públicas seguidas no presente e no passado, bem como outros eventos econômicos com efeito patrimonial.
  - Estão incluídos no balanço os fundos, autarquias, fundações e estatais dependentes, mas não Banco Central e estatais não dependentes.
  - A diferença entre o ativo e o passivo corresponde ao chamado patrimônio líquido, medida de riqueza liquida da União. O patrimônio líquido pode ser negativo, o que significa que as obrigações superam os direitos.

Balanço Geral da União

- Composição do ativo e do passivo da União

  - No ativo (Quadro 1), mensurado em R$ 4,8 trilhões, em 2017, o principal item são os empréstimos e financiamentos concedidos que representam 32% do total do ativo, quase integralmente de longo prazo. Seguem-se a conta única do Tesouro e os imóveis, 22% do total cada um, embora a mensuração desses últimos ainda esteja incompleta.

  - Quanto ao passivo (Quadro 2), R$ 7,3 trilhões, em 2017, a concentração é ainda maior que a observada no ativo. 72% do passivo se referem a empréstimos e financiamentos tomados, basicamente empréstimos com base na emissão de títulos públicos no mercado interno (em poder do público e do Banco Central). Em seguida, estão as provisões com 24% do total, especialmente as chamadas matemáticas previdenciárias que nada mais são que a avaliação atuarial do Regime Próprio do Servidor Público (RPPS), a previdência do servidor civil federal.

Balanço Geral da União

- Ativo: empréstimos, conta única e imobilizado

QUADRO 1. BALANÇO PATRIMONIAL DA UNIÃO – ATIVO

	2017 (R$ bilhões)	Part. %	2016 (R$ bilhões)	Part. %
ATIVO	**4.839**	**100**	**4.672**	**100**
1. CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	**1.140**	**24**	**1.108**	**24**
Conta única do Tesouro	1.041	22	1.005	22
Outros	99	2	103	2
2. EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS	**1.545**	**32**	**1.526**	**33**
Curto prazo	42	1	77	2
Longo prazo	1.503	31	1.449	31
3. DÍVIDA ATIVA E CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS	**583**	**12**	**552**	**11**
Dívida ativa	407	8	364	8
Longo prazo	407	8	364	8
Créditos tributários	176	4	188	4
Curto prazo	34	1	34	1
Longo prazo	143	3	155	3
4. INVESTIMENTOS	**309**	**6**	**302**	**6**
Participações permanentes	308	6	299	6
Outros investimentos	2	0	3	0
5. IMOBILIZADO	**1.143**	**24**	**927**	**20**
Móveis	93	2	88	2
Imóveis	1.050	22	839	18
6. OUTROS	**118**	**2**	**257**	**6**

Fonte: BGU. Elaboração: IFI.

Balanço Geral da União

- Alta concentração do passivo: dívida e previdência

QUADRO 2. BALANÇO PATRIMONIAL DA UNIÃO – PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO

	2017 (R$ bilhões)	Part. %	2016 (R$ bilhões)	Part. %
PASSIVO	**7.265**	**100**	**6.695**	**100**
1. EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS	**5.246**	**72**	**4.664**	**70**
Curto prazo	789	11	656	10
Longo prazo	4.456	61	4.008	60
2. PROVISÕES	**1.710**	**24**	**1.597**	**24**
Curto prazo	56	1	41	1
Longo prazo	1.655	23	1.556	23
Matemáticas previdenciárias	1.199	17	1.365	20
Perdas judiciais e administrativas	250	3	106	2
Pensões militares concedidas	119	2	0	0
Outras	87	1	50	1
3. DEMAIS OBRIGAÇÕES*	**309**	**4**	**433**	**6**
Curto prazo	284	4	368	5
Longo prazo	25	0	65	1
PATRIMÔNIO LÍQUIDO (Ativo menos passivo)	**-2.425**		**-2.021**	

Fonte: BGU. Elaboração: IFI.

** Os principais itens discriminados no BGU são custos das operações cambiais e reservas (resultado negativo do Banco Central) e obrigações em processo de reconhecimento e regularização (basicamente Fundo de Compensação de Variações Salariais*

Linhas de Grade PrincipaisEixoVertical (Valor)

Balanço Geral da União

- Principais características do balanço:

  - À parte a composição do ativo e do passivo, duas marcas registradas do balanço patrimonial da União são: patrimônio líquido fortemente negativo e ativo e passivo bastante elevados.

  - Ao final de 2017, o patrimônio líquido estava em R$ 2,4 trilhões, negativos. A persistência de déficits nas contas da União nos próximos anos deteriorará ainda mais o patrimônio líquido da União, indicando insustentabilidade das políticas públicas refletidas no balanço.

  - O elevado tamanho do ativo (R$ 4,9 trilhões) e do passivo (R$ 7,3 trilhões) é um problema, pois o retorno do ativo é inferior ao custo do passivo e o ativo não pode ser facilmente utilizado para resgatar o passivo por um conjunto de razões (liquidez, conflito de objetivos e uso predeterminado).