

# Relatório de Acompanhamento Fiscal

16 DE MARÇO DE 2020 • Nº 38

## DESTAQUES

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

**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

---

Nesta edição do Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF), discutem-se os possíveis desdobramentos da crise internacional do coronavírus e da queda abrupta do preço do petróleo sobre a economia e as contas públicas nacionais. A discussão do orçamento impositivo é também explicada, etapa a etapa, na terceira seção.

Em Contexto Macroeconômico, apresentam-se os canais de transmissão da crise internacional sobre a economia doméstica. O comércio internacional e a dinâmica setorial serão afetados, dadas as fortes restrições à movimentação de pessoas no país. Os casos da Itália e de outros países ilustram que a principal característica do coronavírus é a rápida disseminação, com paralisação de serviços e de produção e circulação de bens.

Na seção de Conjuntura Fiscal, discutem-se a importância do teto de gastos, por ser uma medida estrutural, de longo prazo, e a possibilidade de utilização de mecanismos já previstos na lei e na Constituição para fazer frente à crise do coronavírus. O crédito extraordinário é o instrumento à disposição; permite reação rápida e em várias frentes, sem afetar o teto de gastos. O aumento da meta de déficit primário, desde que temporário, não deverá ser visto com apreensão, sob a hipótese de manutenção da regra do teto.

Ainda na Conjuntura Fiscal, calcula-se o impacto potencial do aumento inesperado do Benefício de Prestação Continuada (BPC) já para 2020, em razão da derrubada de um veto presidencial. A medida é permanente e poderá comprometer o já exíguo espaço orçamentário. Apesar da decisão do TCU de bloquear a legislação aprovada, uma vez que não há previsão de compensação para a nova despesa, remanesce a incerteza sobre o que realmente ocorrerá nesta matéria. Ademais, simulam-se os efeitos da redução do preço do petróleo sobre as receitas da União.

Na seção de Orçamento, a análise do histórico do orçamento impositivo e das Emendas Constitucionais que o instituíram é debatida à luz do enrijecimento da gestão da política fiscal. A recente decisão de criar um identificador específico para as emendas de relator-geral compromete o espaço para contingenciamento de gastos discricionários, por parte do Executivo, podendo abrir precedente para os próximos anos. O orçamento impositivo é a prática mais comum no mundo, mas sua implementação tem de considerar a realidade de cada país.

Finalmente, o quadro geral de crise é avaliado pela IFI como muito grave. A atuação do Estado é possível e necessária, mas deve se concentrar em ações pontuais, temporárias, com foco na área da Saúde e na mitigação dos efeitos sobre a renda dos trabalhadores mais pobres. A preservação da responsabilidade fiscal, materializada no teto de gastos, tem de ser a premissa básica.

**Felipe Scudeler Salto**  
*Diretor-Executivo da IFI*

**Josué Alfredo Pellegrini**  
*Diretor da IFI*

**Daniel Veloso Couri**  
*Diretor da IFI*

## Resumo

---

- O aumento da velocidade de disseminação do coronavírus e o acirramento de disputas entre Arábia Saudita e Rússia em torno do preço do petróleo geraram forte deterioração de expectativas dos agentes na primeira quinzena de março. Enquanto os governos preparam ações coordenadas de política econômica, as projeções de crescimento do mundo estão sendo revisadas para baixo. **(Página 8)**
- Os choques recentes de oferta, demanda e condições financeiras vão interromper a trajetória de recuperação da atividade no Brasil. Nesse contexto, elemento adicional que preocupa é a elevada taxa de desemprego no Brasil, que tem caído lentamente nos últimos três anos e pode voltar a subir a depender da extensão e duração dos impactos dos choques. **(Página 10)**
- O agravamento da crise do coronavírus e do petróleo impõe também desafios à gestão da política fiscal do país. Haverá desaceleração de receitas de tributos associados à atividade econômica, mas também do recolhimento de *royalties*. Além disso, a derrubada do veto a mudança em regras do BPC e as despesas necessárias com saúde para o combate ao vírus vão pressionar ainda mais o orçamento federal. **(Página 16)**
- Simulações realizadas pela IFI evidenciam que a redução do preço do petróleo pode afetar seriamente o recolhimento de *royalties* e participações pela União. A simulação não considera os efeitos sobre as receitas de entes subnacionais. Nos últimos três anos, houve aumento da importância relativa dessas receitas na arrecadação federal. Os resultados dos exercícios sugerem perda potencial da ordem de R\$ 15 bilhões em receitas. **(Página 18)**
- A derrubada do veto presidencial a mudanças em regras de acesso ao BPC, ampliando o potencial de indivíduos contemplados pelo benefício, poderá elevar a despesa da União em cerca de R\$ 26,5 bilhões em 2020. Em um contexto de vigência de orçamento impositivo, a medida retira espaço do governo na gestão da política fiscal, além de devolver parte relevante da economia de recursos prevista com a reforma da previdência. **(Página 22)**
- Com a EC 100/19, o orçamento impositivo passou a estar expresso na Constituição. Mas o dever de executar o orçamento não é absoluto: subordina-se ao cumprimento de regras fiscais e não se aplica em caso de impedimentos técnicos. As emendas individuais e de bancada contam com proteção adicional, pois o contingenciamento dos recursos é mais restrito. O regime especial das emendas aumenta a participação do Legislativo no orçamento, mas reduz a flexibilidade na gestão fiscal. **(Página 29)**

---

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](mailto: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)

## Sumário

---

Carta de Apresentação.....	3
Resumo.....	4
Sumário.....	5
1. CONTEXTO MACROECONÔMICO.....	6
1.1 Alguns comentários a respeito do impacto do coronavírus e do preço do petróleo sobre a economia.....	6
1.2 Razões pelas quais ficaria difícil o PIB crescer acima de 2% em 2020.....	8
1.3 Resultado do PIB do quarto trimestre de 2019.....	11
2. CONJUNTURA FISCAL.....	14
2.1 Quadro geral.....	14
2.2 Comentários sobre a redução do preço do petróleo na arrecadação.....	16
2.3 Impacto fiscal do novo critério para concessão do BPC.....	20
2.4 Resultados do Governo Central e do Setor Público Consolidado.....	22
2.4.1 Resultado primário do Governo Central.....	22
2.4.2 Resultados do Setor Público Consolidado.....	24
3. ORÇAMENTO.....	27
3.1 Orçamento impositivo da União em 2020.....	27
3.2 A cronologia do orçamento impositivo.....	28
3.3 As mudanças para 2020.....	30
3.4 As emendas de relator-geral e a PEC Emergencial.....	31
3.5 As emendas de relator-geral e a MP 924/2020.....	31
3.6 Um resumo da situação vigente.....	31
3.7 Algumas considerações sobre o tema.....	32
Tabelas fiscais.....	34
Projeções da IFI.....	37

## 1. CONTEXTO MACROECONÔMICO

### 1.1 Alguns comentários a respeito do impacto do coronavírus e do preço do petróleo sobre a economia

**Vírus e petróleo causam deterioração nas expectativas.** As expectativas dos agentes econômicos sofreram forte deterioração na primeira quinzena de março em razão do avanço da Covid-19, a doença causada pelo coronavírus humano mais recentemente descoberto, e do acirramento de tensões entre Arábia Saudita e Rússia em torno do preço do petróleo no mercado internacional.

**Episódios configuram choques de oferta, demanda e nas condições financeiras dos países.** A combinação desses episódios produz choques sobre a oferta, a demanda, e as condições financeiras dos países. O aumento da aversão ao risco observado no período recente decorre do desconhecimento em relação à extensão dos impactos desses efeitos sobre o funcionamento das economias no mundo. Essa incerteza diminui ou aumenta conforme os países reagem aos eventos relacionados à nova doença e aos movimentos no mercado de petróleo.

**Principais efeitos dos choques.** Em linhas gerais, os principais efeitos dos choques sobre os países podem ser sintetizados da seguinte forma:

- (i) **contração da oferta de trabalho nos países** em função, principalmente, do contágio das pessoas, assim como de indivíduos que necessitam permanecer em quarentena dentro de suas residências;
- (ii) **desarticulação de cadeias de produção**, tendo em vista a maior dificuldade das empresas em adquirir insumos para os processos produtivos. Como resultado, os custos de produção das empresas tendem a subir, reduzindo a capacidade instalada em diversos setores das economias. Importante lembrar que a China - até o momento o país com o maior número de casos registrados da Covid-19 - é o principal ofertante mundial de bens intermediários, especialmente nas cadeias de eletroeletrônicos, veículos, máquinas e equipamentos e farmacêutica;
- (iii) **deterioração de expectativas** de empresários e consumidores, cujas decisões de investir (e/ou produzir) e consumir são postergadas em razão do encurtamento dos respectivos horizontes de planejamento. Por exemplo, a incerteza no planejamento de atividades empresariais afeta a formação de preços de produtos e serviços;
- (iv) **redução da corrente de comércio** internacional, afetando importações e exportações, reduzindo o fluxo de transações e bloqueando novos negócios;
- (v) **agravamento das condições financeiras no mundo**, o que pode piorar a situação de operação das empresas, especialmente as pequenas e médias. Por exemplo, firmas que, no passado recente, conseguiam se financiar a taxas de juros bancárias relativamente favoráveis, podem experimentar um aumento dos custos desses empréstimos, ou mesmo uma interrupção nos financiamentos, em um contexto de aumento de percepção de risco pelos bancos, o que tende a dificultar a rolagem de dívidas. Uma contração do crédito pode amplificar os choques de oferta e de demanda decorrentes do vírus sobre a economia global; e
- (vi) **redução da inflação global** em razão da queda no preço do petróleo no mercado internacional, o que tem claramente o lado positivo de representar queda de custo de produção, tratando-se o petróleo de um insumo básico na economia.

**Países importadores tendem a se beneficiar da queda do preço do petróleo.** Os impactos sobre o nível de renda dos países podem ser maiores ou menores, dependendo da condição de importador ou exportador de energia. No caso do choque de petróleo em questão, os países importadores tendem a se beneficiar.

**Possíveis efeitos da crise sobre a economia brasileira.** Para o Brasil, em particular, a redução da atividade econômica no mundo, a queda do preço do petróleo e o agravamento das condições financeiras tendem a produzir os seguintes efeitos (canais de transmissão):

- **redução das exportações de *commodities***, especialmente as metálicas (utilizadas nos processos manufatureiros e no setor de construção civil). Importante lembrar que o minério de ferro é um dos principais itens da pauta exportadora brasileira. Além disso, uma redução na demanda internacional pelo produto poderá influenciar negativamente a produção da indústria extrativa nacional;
- como decorrência da queda na demanda mundial por *commodities*, **os preços desses itens tendem a sofrer forte redução**, o que geraria impacto sobre os termos de troca e, conseqüentemente, o nível de renda da economia doméstica;
- **restrição a importações de bens intermediários**, a exemplo dos mencionados anteriormente, o que afetaria o funcionamento da indústria de transformação nacional, piorando um quadro já deteriorado para o setor;
- **elevada volatilidade nos ativos financeiros**, com fuga de capitais para países com menor percepção de risco pelos investidores, no movimento conhecido como “*flight to quality*”. Isto tende a se traduzir em fortes depreciações da taxa de câmbio; e
- **redução na arrecadação de *royalties* e participações** dos estados, municípios e União, visto que essa receita depende da cotação internacional do barril do petróleo. Para os Estados, a perda de arrecadação se dará também por meio do ICMS. O impacto da redução dessas receitas para os cofres da União e dos Estados pode ser significativo, a depender da duração do período de menor cotação do petróleo no mercado internacional (ver a seção de Conjuntura Fiscal).

**Choques devem interromper a trajetória de retomada da economia.** A combinação dos choques mencionados por meio dos canais de transmissão mencionados será a redução da atividade econômica no país, em um contexto em que a economia exibia lenta recuperação após a crise do biênio 2015-2016. A depender da extensão dos choques e das ações (coordenadas) de política econômica dos países, pode haver aumento no desemprego.

**Preocupação em relação ao desemprego, visto que a taxa de desocupados no país é elevada.** No caso brasileiro, isso seria muito preocupante, dada a existência de um contingente de desocupados relativamente elevado, em torno de 12 milhões de pessoas, sem levar em consideração a parcela da população que está subempregada e os desalentados<sup>2</sup>. O desemprego no país registrou queda apenas gradual nos últimos dois anos, correspondendo a 11,9% da população economicamente ativa na média de 2019.

**Possíveis ações a serem adotadas pelo governo para atenuar os impactos da crise.** Para tentar manter a economia funcionando e impedir desaceleração mais acentuada da atividade, menciona-se que o governo prepara medidas como (i) ofertar linhas de financiamento de capital de giro para as empresas por meio dos bancos públicos; (ii) antecipar o pagamento da primeira parcela do 13º de aposentados e pensionistas do INSS de agosto para abril; (iii) suspender a prova de vida de beneficiários do INSS por 120 dias; (iv) postergar o recolhimento de tributos para melhorar o fluxo de caixa das empresas; (v) antecipar os recursos das contas do FGTS da modalidade de saque-aniversário para incentivar a demanda por crédito de pessoas físicas; (vi) editar Medida Provisória de crédito extraordinário para ações de saúde voltadas ao combate do coronavírus, possibilidade que está prevista no Novo Regime Fiscal (art. 107, § 6º do ADCT da Constituição).

---

<sup>2</sup> Ver análise completa do mercado de trabalho na edição de fevereiro do RAF – [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/568874/RAF37\\_FEV2020.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/568874/RAF37_FEV2020.pdf).

**IPCA teve menor alta para um mês de fevereiro desde 2000.** Uma boa notícia no meio de uma avalanche de fatos negativos foi o resultado do IPCA em fevereiro (aumento de 0,25%), que mostrou a menor variação para o mês desde 2000. Em 12 meses, a inflação ao consumidor acumula alta de 4,01%. Os núcleos de inflação, índices calculados pelo Banco Central que expurgam o efeito de itens mais voláteis, apresentam tendência favorável. Como as expectativas de inflação capturadas pela Pesquisa Focus mostram consenso para a variação do IPCA em 2020 em torno de 3,20% e, portanto, abaixo da meta estipulada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) para o ano (4,0%), há espaço para cortes de juros para estimular a demanda e impedir a desaceleração mais acentuada do PIB.

**Banco Central deve voltar a reduzir a Selic nas próximas reuniões do Copom.** Em que pese a redução de juros realizada desde outubro de 2016, pelo Banco Central, não ter gerado efeitos significativos sobre o consumo e o investimento, o uso desse instrumento poderia ser continuado, como vem sinalizando o Copom em ata. O benefício colateral seria a redução do custo médio da dívida pública, que já diminuiu expressivamente nos últimos anos, com queda dessa importante despesa pública. Cabe ressaltar que a mera redução dos juros não resulta em respostas diretas da atividade econômica, pois depende ainda da confiança dos agentes, da previsibilidade a respeito das ações a serem tomadas no campo fiscal, do ambiente de negócios e do quadro internacional.

**Até maio, a projeção da IFI para a alta do PIB em 2020 continua em 2,2%.** A projeção da IFI para o resultado do PIB brasileiro em 2020 é de alta de 2,2%, de acordo com a revisão de cenários realizada em novembro de 2019. A próxima atualização do cenário macroeconômico da Instituição, a ser feita em maio de 2020, conterà uma revisão para baixo na projeção do PIB. O consenso de mercado já prevê crescimento entre 1,5% e 2% este ano. O menor crescimento do PIB afetará as contas do governo, via receitas públicas.

Apesar da ausência de maiores informações referentes ao comportamento da atividade doméstica no início de 2020, na próxima seção são apresentados argumentos que justificam um viés de baixa para a expectativa de crescimento da economia neste ano. Apesar do carregamento estatístico relativamente elevado herdado de 2019 (0,8%), um comportamento da economia abaixo do esperado no início do ano demandaria forte recuperação nos trimestres seguintes para manter a projeção de crescimento do ano inalterada.

### 1.2 Razões pelas quais ficaria difícil o PIB crescer acima de 2% em 2020

**Carregamento estatístico do PIB herdado de 2019 foi de 0,8%.** O resultado do PIB de 2019, alta de 1,1% frente a 2018, deixou um carregamento estatístico (*carry over*) para 2020 de 0,8%. Considerando que a variação percentual do PIB em um determinado ano corresponde à média do número-índice nos quatro trimestres do ano contra a média dos quatro trimestres do ano anterior, isso quer dizer que, caso os incrementos do PIB nos quatro trimestres de 2020 sejam nulos na série com ajuste sazonal, o resultado do ano seria de alta de 0,8%<sup>3</sup>.

**Projeções de crescimento mundial estão sendo rapidamente revisadas para baixo.** É importante que se faça essa observação tendo em vista a revisão, já iniciada, nas projeções de crescimento do mundo em 2020 em função dos impactos da Covid-19. Tudo indica que o desempenho do PIB mundial, incluindo o Brasil, ficará comprometido, pelo menos, no primeiro semestre deste ano.

**Para que expansão do PIB de 2,2% se materialize, incrementos trimestrais precisariam ser de 0,55%, em média.** A título de ilustração, a partir do carregamento estatístico herdado de 2019 (0,8%), para que a projeção da IFI de crescimento da economia brasileira em 2020 (2,2%) se confirmasse, seriam necessários avanços trimestrais, na margem,

---

<sup>3</sup> Complementando a explicação fornecida no corpo do texto, o *carry over* indica em quanto seria a variação de uma série econômica caso os incrementos dessa série, livre da influência sazonal, fossem nulos em todos os períodos do ano corrente. No caso do PIB, cuja frequência é trimestral, o carregamento estatístico, ou *carry over*, representa a variação média do ano em caso de estagnação da atividade econômica em todos os quatro trimestres. Em 2020, no caso, esse *carry over* é de 0,8%.

de 0,55%, em média. Ou seja, um desempenho parecido com o verificado entre o segundo e o quarto trimestres de 2019 (média de 0,6%). Tendo em vista os choques de demanda e oferta introduzidos pelo coronavírus nas economias dos países, fica difícil esperar avanços trimestrais do PIB brasileiro em 2020 na magnitude apresentada, ao menos no primeiro semestre.

**Simulação realizada pela IFI apresenta diferentes trajetórias possíveis para o PIB em 2020.** A Tabela 1 contém uma simulação realizada pela IFI para elucidar melhor a dificuldade em se alcançar um resultado de crescimento do PIB superior a 2% em 2020 após a ocorrência do choque de demanda e de oferta provocado pelo coronavírus. Importante mencionar que o intuito não é de mensurar o impacto do choque, haja vista a dificuldade da tarefa, mas apenas traçar possíveis trajetórias para o PIB brasileiro em 2020 a partir de algumas simulações.

**TABELA 1. POSSÍVEIS TRAJETÓRIAS DE CRESCIMENTO DO PIB EM 2020**

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

Fonte: Elaboração IFI a partir de dados do IBGE.

**Simulações consideram revisões para baixo nas projeções de crescimento da economia.** O exercício apresentado na Tabela 1 considera variações possíveis para o PIB na comparação trimestral levando-se em consideração revisões para baixo nas projeções de crescimento da economia em 2020. A projeção atual da IFI é de alta de 2,2% para o indicador neste ano. No entanto, apesar da ausência de indicadores de atividade que permitam uma melhor avaliação do comportamento da economia no primeiro trimestre, é certo que os choques de oferta e demanda produzidos pelo coronavírus e pela queda dos preços do petróleo farão o crescimento ficar abaixo do inicialmente previsto.

**Consenso de mercado já prevê expansão de 1,68% na economia brasileira em 2020.** As revisões nas projeções de crescimento do Brasil em 2020 já começaram. De acordo com a Pesquisa Focus, do Banco Central, no início de janeiro, a mediana das expectativas de mercado para o PIB deste ano era de alta de 2,3%. A partir de 13 de fevereiro, essas projeções começaram a ser revistas e, em 13 de março, data da última informação disponível, a expectativa havia recuado para 1,68%. Esse movimento de revisão nas projeções deverá continuar nas próximas semanas, à medida que novas leituras dos indicadores de atividade econômica sejam divulgadas. Um dos indicadores relevantes é o IBC-Br, que mede a atividade em bases mensais e é calculado pelo Banco Central.

**Para compensar choque, expansão precisa ocorrer em ritmo acelerado nos trimestres seguintes ao da disseminação.** As trajetórias apresentadas na Tabela 1 indicam que, a partir da ocorrência de um choque sobre a economia, de extensão não inteiramente conhecida, para que seja mantido um crescimento do PIB em torno de 2% em 2020, faz-se necessária uma recuperação significativa da atividade nos trimestres seguintes após a disseminação do impacto. Esse processo fica ainda mais difícil a depender da magnitude desse impacto e da extensão do choque, o que tende a retardar a recuperação da atividade, tendo em vista a desmobilização de fatores de produção envolvida.

**Revisão de cenários da IFI em maio/2020 trará menor crescimento da economia e da arrecadação de tributos.** Tudo colocado, na revisão de cenários da IFI a ser realizada em maio de 2020, é muito provável que seja assumida uma

projeção de alta do PIB inferior a 2% no ano, o que afetará, por conseguinte, a projeção de receitas governamentais. Um elemento adicional a essa revisão será a queda no preço internacional do petróleo em razão de aumentos na produção da Arábia Saudita, que tem potencial para afetar a arrecadação com *royalties* e leilões de campos de exploração no Brasil em 2020 (ver exercício apresentado na seção de Conjuntura Fiscal).

**Nos últimos anos, houve descompasso entre expectativas de crescimento e resultado do PIB.** Outra constatação importante feita a partir das informações dos últimos anos das contas nacionais do IBGE diz respeito ao descompasso entre as projeções de crescimento da economia e as variações apuradas pelo instituto entre 2016 e 2019. A Tabela 2 contém um levantamento feito pela IFI a partir das expectativas de mercado para a taxa de variação do PIB<sup>4</sup> e a variação realizada. À exceção de 2017, nos outros três anos do período considerado o crescimento apurado do PIB ficou abaixo das expectativas no início dos anos.

**TABELA 2. MEDIANA DAS PROJEÇÕES DE CRESCIMENTO DO PIB NO INÍCIO DO ANO E VARIAÇÃO OBSERVADA**

	Mediana das projeções do Focus no início do ano	Variação observada	Diferença entre o projetado e o realizado
2016	-2,95%	-3,30%	-0,35 p.p.
2017	0,50%	1,30%	0,80 p.p.
2018	2,69%	1,30%	-1,39 p.p.
2019	2,53%	1,10%	-1,43 p.p.

Fonte: IBGE e Banco Central. Elaboração IFI.

**Maiores desvios entre projeções e resultado do PIB ocorreram em 2018 e 2019.** Chama a atenção a discrepância verificada entre as expectativas e o crescimento observado em 2018 e 2019, em particular, quando a alta do PIB ficou cerca de 1,4 ponto percentual abaixo do consenso de mercado no início dos respectivos anos. Em 2018, por exemplo, houve o choque de oferta decorrente da paralisação dos caminhoneiros no segundo trimestre do ano, além do choque de demanda causado pelo agravamento das condições econômicas da Argentina, que afetaram as exportações brasileiras de manufaturados para aquele país.

Em 2019, também ocorreram choques de oferta e de demanda, como o rompimento da barragem de rejeitos de minério de ferro em Brumadinho/MG, o aprofundamento da crise na Argentina, o acirramento das tensões comerciais entre Estados Unidos e China, e a doença que afetou a produção de carne suína na China (o que fez aumentar o preço das proteínas animais nos índices de inflação brasileiros no fim de 2019).

Apesar dos choques mencionados, no entanto, fica evidente a dificuldade de recuperação da economia brasileira após a crise econômica do biênio 2015-2016.

Cabe salientar que, neste ano, poder-se-ia especular sobre um movimento inverso. A dificuldade de se estimar nos modelos macroeconômicos os efeitos de uma crise como a do coronavírus, sem contar os efeitos da queda abrupta do preço do petróleo, poderia levar a revisões muito expressivas nas projeções de crescimento, ignorando a possibilidade de recuperação no segundo semestre. A Tabela 1 ajuda a elucidar essa questão na comparação de diferentes trajetórias trimestrais para o PIB.

<sup>4</sup> Foi obtida a mediana das projeções de mercado para o PIB do ano corrente, apuradas pela Pesquisa Focus, do Banco Central, registradas na primeira sexta feira de janeiro do respectivo ano.

### 1.3 Resultado do PIB do quarto trimestre de 2019

**PIB cresceu 1,1% em 2019.** Em 2019, de acordo com o IBGE, o PIB cresceu 1,1%, após dois incrementos de 1,3% registrados em 2017 e 2018. Sob a ótica da oferta, o resultado de 2019 foi praticamente todo explicado pelo desempenho do PIB de Serviços. A indústria teve mais um desempenho frustrante no ano passado. Pela ótica da demanda, impulsionaram o resultado do PIB no período o consumo das famílias e a formação bruta de capital fixo, nesta ordem de importância. A contribuição do setor externo para o PIB em 2019 foi negativa.

**No quarto trimestre de 2019, expansão da economia foi de 0,5% frente ao trimestre anterior.** No quarto trimestre, o PIB registrou aumento de 0,5% na comparação trimestral dos dados com ajuste sazonal, após incrementos de 0,6% e 0,5% nos trimestres imediatamente anteriores. Na comparação anual, houve acréscimo de 1,7% sobre o quarto trimestre de 2018. No segundo semestre de 2019, houve estímulo dos saques das contas do FGTS e do PIS/PASEP sobre o PIB, por meio de incentivo ao consumo das famílias<sup>5</sup> (Tabela 3).

TABELA 3. TAXAS DE VARIAÇÃO DO PIB

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

Fonte: IBGE. Elaboração IFI.

**Absorção doméstica explica a desaceleração observada no PIB em 2019 frente a 2018.** A Tabela 4 apresenta as contribuições, em pontos percentuais, para a taxa acumulada do PIB em quatro trimestres em 2018 e 2019, a partir do comportamento da absorção doméstica e das exportações líquidas<sup>6</sup>. Fundamentalmente, o menor crescimento da economia verificado em 2019 ocorreu em razão da desaceleração da absorção doméstica, cujo impacto diminuiu de 2,7

<sup>5</sup> Para uma análise dos impactos do texto original da Medida Provisória nº 889, de 2019, que dispôs sobre a possibilidade de movimentação das contas do PIS/PASEP e do FGTS, ver o Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 31, de agosto de 2019, disponível em <https://bit.ly/3cuoxrq>.

<sup>6</sup> De acordo com a Contabilidade Social das Contas Nacionais, o PIB pela ótica da demanda pode ser separado em duas partes: a absorção doméstica e as exportações líquidas (exportações menos importações), também chamadas de absorção externa. A absorção doméstica representa a soma do consumo das famílias, do consumo do governo e da formação bruta de capital fixo. Se a absorção doméstica supera o que é produzido no país e esse país absorve mais do que produz, as exportações líquidas são negativas. Caso a absorção desse país seja inferior à sua produção, o país é exportador líquido. O Brasil é um exemplo de país cuja absorção doméstica é maior do que a produção doméstica.

pontos percentuais no quarto trimestre de 2018 para 1,3 ponto percentual no último trimestre de 2019. No mesmo período, as exportações líquidas saíram de -1,3 ponto percentual para -0,2 ponto percentual.

**TABELA 4. CONTRIBUIÇÕES (EM P.P.) PARA A TAXA ACUMULADA EM QUATRO TRIMESTRES DO PIB (P.P.)**

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

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

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

**Desaceleração no consumo das famílias em 2019 ocorreu mesmo com medidas de estímulo, como o FGTS.** Os números da Tabela 4 sugerem que o consumo das famílias desacelerou mesmo na presença de estímulos (saque de recursos nas contas do FGTS e do PIS/PASEP). Não fosse essa medida, o crescimento da variável poderia ter sido menor no último ano.

**Comportamento da massa salarial explica parte do movimento do consumo no ano passado.** A desaceleração no consumo doméstico tem respaldo no comportamento da massa salarial em 2019. De acordo com informações da PNAD Contínua, do IBGE, a massa real de rendimentos habituais registrou elevação de 2,5% no ano passado, ante acréscimo de 3,0% apurado em 2018. Além do menor ritmo de aumento da massa salarial, a geração de empregos tem sido concentrada em posições mais associadas à informalidade, assim como o desemprego permanece em patamar relativamente elevado. Essa combinação de elementos constringe a recuperação do consumo das famílias no Brasil.

**Expansão do crédito está concentrada em poucas linhas de financiamento.** Outro condicionante do consumo das famílias, o crédito, tem exibido crescimento vigoroso, embora concentrado em algumas linhas, sendo um dos setores que efetivamente reagiu à redução expressiva dos juros básicos ao longo dos últimos anos.

**Apesar do montante pouco expressivo em relação ao total, renegociação de dívidas cresce bem acima da média.** Chama a atenção, por exemplo, o forte crescimento das concessões da linha “crédito pessoal não consignado vinculado a renegociação de dívidas”, cuja alta registrada em 2019 foi de 31,9%, em termos reais, segundo o Banco Central. No ano passado, as concessões dessa modalidade, voltada à pessoa física, atingiram montante de R\$ 36,4 bilhões. Apesar de as concessões de crédito da modalidade de renegociação de dívidas ser pouco representativa no volume global de concessões de crédito livre destinadas a pessoas físicas (R\$ 2,1 trilhões), o fato de a taxa de variação ser elevada sugere estar ocorrendo troca de dívida pelos consumidores, de linhas mais caras por outras mais baratas.

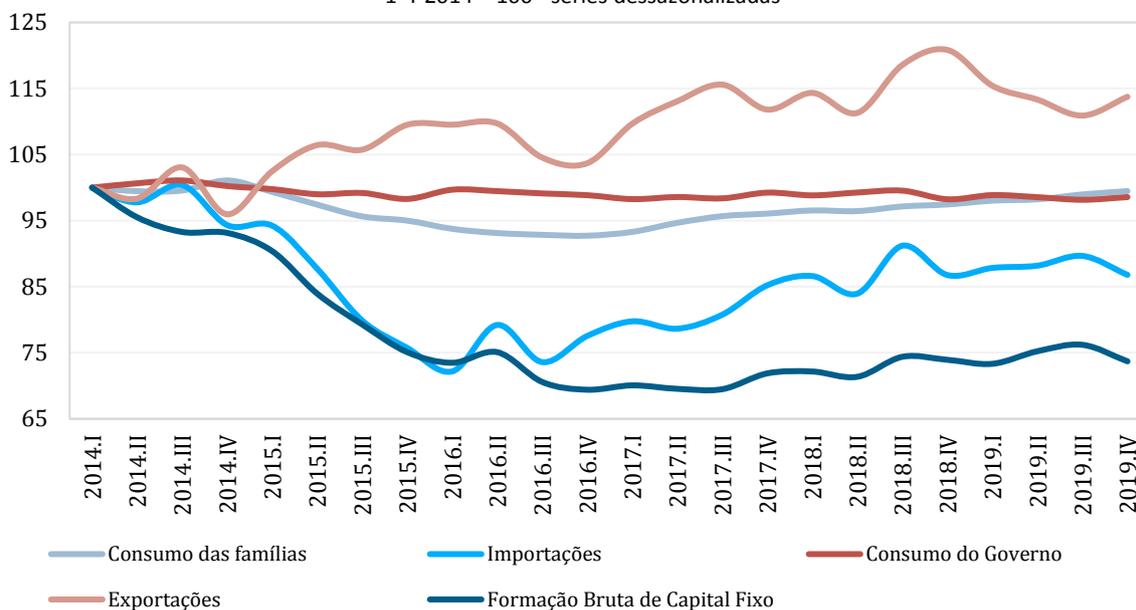
**Crédito consignado apresenta maior crescimento nas linhas voltadas a pessoas físicas.** Ainda no tocante ao crédito à pessoa física, a modalidade que exhibe maior vigor de crescimento é o crédito consignado voltado a trabalhadores do setor público, com montante de R\$ 114,1 bilhões em 2019, e acréscimo de 36,5%, em termos reais, frente ao ano anterior.

Outra evidência relevante em relação a essa modalidade reside no fato de ter ocorrido aceleração nas concessões no segundo semestre de 2019 comparativamente ao primeiro semestre. Apesar de essa evidência carecer de investigação, essa aceleração pode ter relação com a liberação dos recursos das contas do FGTS e do PIS/PASEP<sup>7</sup>.

**À exceção das exportações, demais componentes da demanda ainda não retornaram ao nível do início de 2014.** Voltando à análise da evolução dos componentes da demanda do PIB brasileiro, à exceção das exportações, os demais encontravam-se, no fim de 2019, abaixo do nível registrado no primeiro trimestre de 2014, evidenciando a dificuldade de reação da economia após a crise do biênio 2015-2016. A título de ilustração, o nível apurado do consumo das famílias no quarto trimestre de 2019 ainda estava 0,5% abaixo do início de 2014. Os investimentos (formação bruta de capital fixo), ainda estavam 26,3% mais baixos do que 2014 (Gráfico 1).

**GRÁFICO 1. COMPONENTES DO PIB PELA ÓTICA DA DEMANDA**

1ºT 2014 = 100 - séries dessazonalizadas

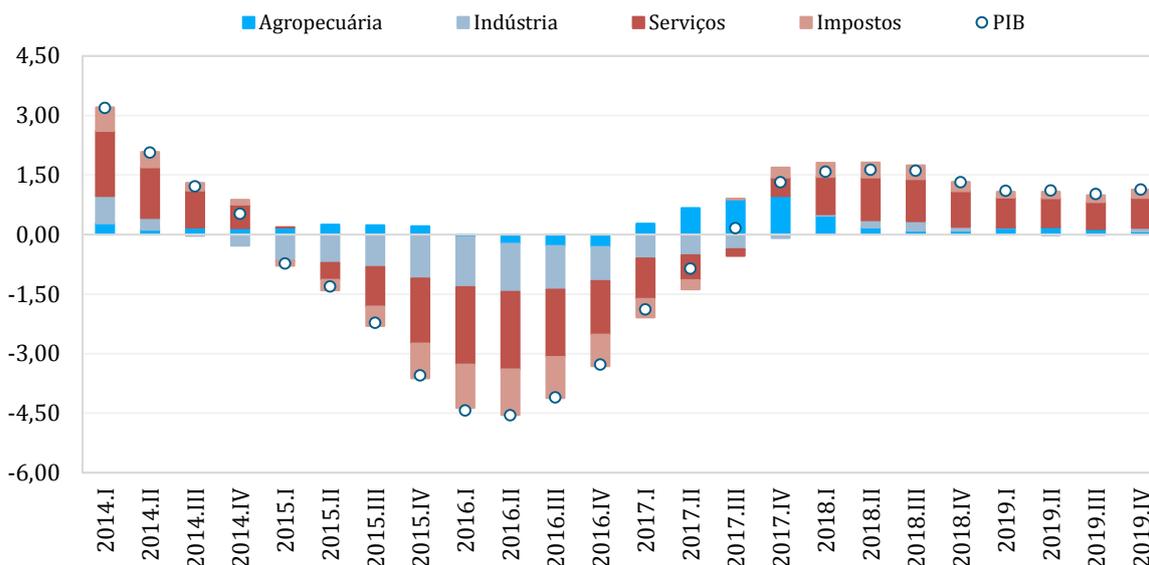


Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

**Serviços responderam por quase 0,8 p.p. da alta do PIB, considerando a ótica da oferta.** Pelo lado da oferta, o desempenho do PIB em 2019 foi praticamente todo explicado pelo setor de Serviços. Para o crescimento da economia de 1,1% apurado pelo IBGE, Serviços responderam por 0,76 ponto percentual da taxa, com alta de 1,3% no período. A Agropecuária e a Indústria contribuíram com 0,1 ponto percentual, cada, para a alta do PIB no ano passado, com aumentos de, respectivamente, 1,3% e 0,5% (Gráfico 2).

<sup>7</sup> Pesquisa divulgada pela Boa Vista Serviços, em setembro de 2019, sustenta esse argumento. De acordo com a pesquisa, 56% dos indivíduos que sacariam os recursos do FGTS pretendiam pagar contas com o recurso. Outros 14% manifestaram intenção de guardar os valores e 12% pretendiam utilizar para consumo. Link para acesso à pesquisa: <https://bit.ly/39B42HL>.

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



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Para concluir a presente seção, a grande possibilidade de a economia brasileira ter crescimento inferior a 2% em 2020 indica que, por mais um ano, a maioria dos componentes do PIB pela ótica da demanda e pela ótica da oferta deverão permanecer em patamar inferior, ou não muito acima, ao apurado no início de 2014.

**Aumentou a chance de ocorrer uma grande frustração de crescimento em 2020.** O risco de um crescimento econômico na faixa de 1,5%, ou até menos, ficou maior e o número final para a nova projeção da IFI será publicado na edição de maio deste Relatório, após a devida apuração dos indicadores de atividade de maior frequência para os meses iniciais de 2020. Será possível, ainda, ter melhor dimensão a respeito dos efeitos da crise do coronavírus e do espalhamento dos efeitos da queda do preço do petróleo sobre a economia doméstica.

## 2. CONJUNTURA FISCAL

### 2.1 Quadro geral

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

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

**Três canais de contágio da crise para a arrecadação; o primeiro é a desaceleração da economia.** Esse quadro atuará sobre as receitas governamentais por meio de dois canais principais. Quanto ao primeiro, a desaceleração econômica,

com a revisão para baixo do crescimento do PIB, afetará as chamadas receitas que dependem fortemente do ritmo da atividade econômica, notadamente as receitas tributárias.

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

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

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

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

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

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

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

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

**Revisão para baixo nas receitas e para cima nas despesas exigirá alteração na meta de resultado primário do ano.** Se as projeções da Lei Orçamentária Anual (LOA) para as receitas forem reduzidas e para as despesas, aumentadas,

como é de se esperar frente ao novo cenário, o cumprimento da meta de déficit primário em 2020 demandará corte expressivo de despesas discricionárias. Na edição de fevereiro de 2020 do Relatório de Acompanhamento Fiscal, antes da mudança do cenário, a IFI considerou que o contingenciamento necessário seria de R\$ 27 bilhões a R\$ 37 bilhões.

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

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

## 2.2 Comentários sobre a redução do preço do petróleo na arrecadação

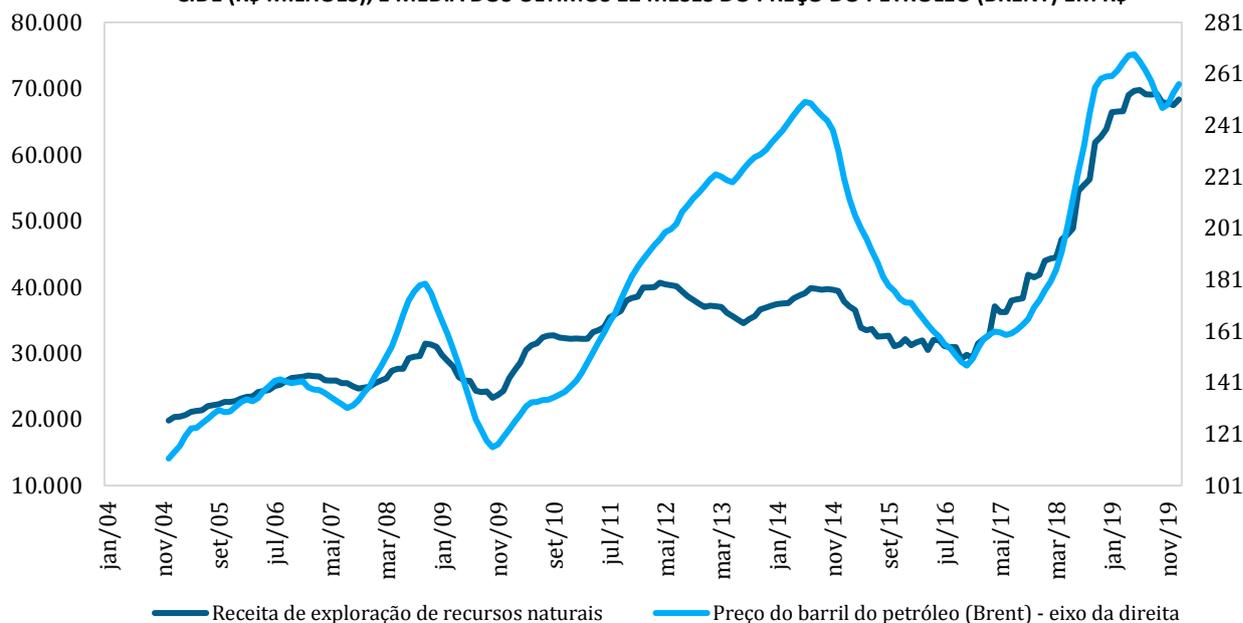
**Guerra nos preços do petróleo pode potencializar efeitos do coronavírus.** O acirramento de posições entre dois importantes produtores mundiais de petróleo, Arábia Saudita e Rússia, em torno da formação de preço do petróleo no mercado internacional pode potencializar os efeitos do coronavírus sobre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

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

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

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

**GRÁFICO 3. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DAS RECEITAS DE EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS E CIDE (R\$ MILHÕES), E MÉDIA DOS ÚLTIMOS 12 MESES DO PREÇO DO PETRÓLEO (BRENT) EM R\$**



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

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

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

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

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

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

**IFI fez simulações a respeito de potenciais impactos da queda do preço do petróleo sobre as receitas da União.**

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

O exercício considerou estimativas publicadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) referentes ao pagamento esperado de *royalties* e participações nos próximos cinco anos<sup>8</sup>. As projeções são realizadas a partir das seguintes variáveis: volumes de produção dos poços e campos declarados pelas empresas, preços de referência do petróleo e do gás natural, taxas de câmbio, alíquotas de *royalties* previstas nos contratos de exploração e produção de petróleo e gás, e decisões judiciais. A ANP ressalta que, em razão de incertezas inerentes a essas variáveis, não existe qualquer garantia de efetivação das estimativas do período considerado.

**Parâmetros alterados no exercício foram taxa de câmbio (R\$/US\$) e preço do barril no mercado internacional.**

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

---

<sup>8</sup> As informações podem ser obtidas no site: <https://bit.ly/2wXcliQ>. A última atualização feita na página foi em junho de 2019.

TABELA 5. PARÂMETROS CONSIDERADOS NAS SIMULAÇÕES EM DIFERENTES CENÁRIOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: ANP. Elaboração: IFI.

### 2.3 Impacto fiscal do novo critério para concessão do BPC

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

**Derrubada do veto presidencial pode ensejar discussões jurídicas sobre o BPC.** Antes, cabe salientar que as despesas com o BPC poderão ensejar discussões jurídicas, uma vez que o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que medidas compensatórias acompanhem eventual criação de gastos novos, como é o caso. Os artigos 113 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inseridos pela Emenda Constitucional 95/2016 (que criou o teto de gastos), também determinam que medidas que aumentem a despesa sejam acompanhadas de cálculo de impacto<sup>9</sup>. Para completar, o § 5º do artigo 195 da Constituição veda a criação, ampliação ou extensão de benefícios ou serviços da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total.

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

<sup>9</sup> "Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

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

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

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

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

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

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

**Impacto calculado pela IFI com a mudança da regra.** O impacto fiscal da medida calculado pela IFI considera a diferença entre a despesa prevista com o benefício a partir da mudança no critério de renda para concessão do benefício e a despesa projetada com base no critério atual<sup>10</sup>. A Tabela 7 evidencia que, no caso em que todas as pessoas elegíveis na nova faixa de renda passem a receber o benefício, o impacto anualizado poderia chegar a R\$ 35,3 bilhões.

---

<sup>10</sup> A metodologia de projeções pode ser vista na Nota Técnica nº 28 - IFI (2018, p. 6): [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554601/NT28\\_Reforma\\_Previdencia\\_Novo\\_BPC.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554601/NT28_Reforma_Previdencia_Novo_BPC.pdf)

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

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

Fonte: Elaboração IFI.

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

## 2.4 Resultados do Governo Central e do Setor Público Consolidado

### 2.4.1 Resultado primário do Governo Central

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: STN e Banco Central. Elaboração: IFI.

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

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

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

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

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

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

Fonte: STN e Banco Central. Elaboração: IFI.

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

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

#### 2.4.2 Resultados do Setor Público Consolidado

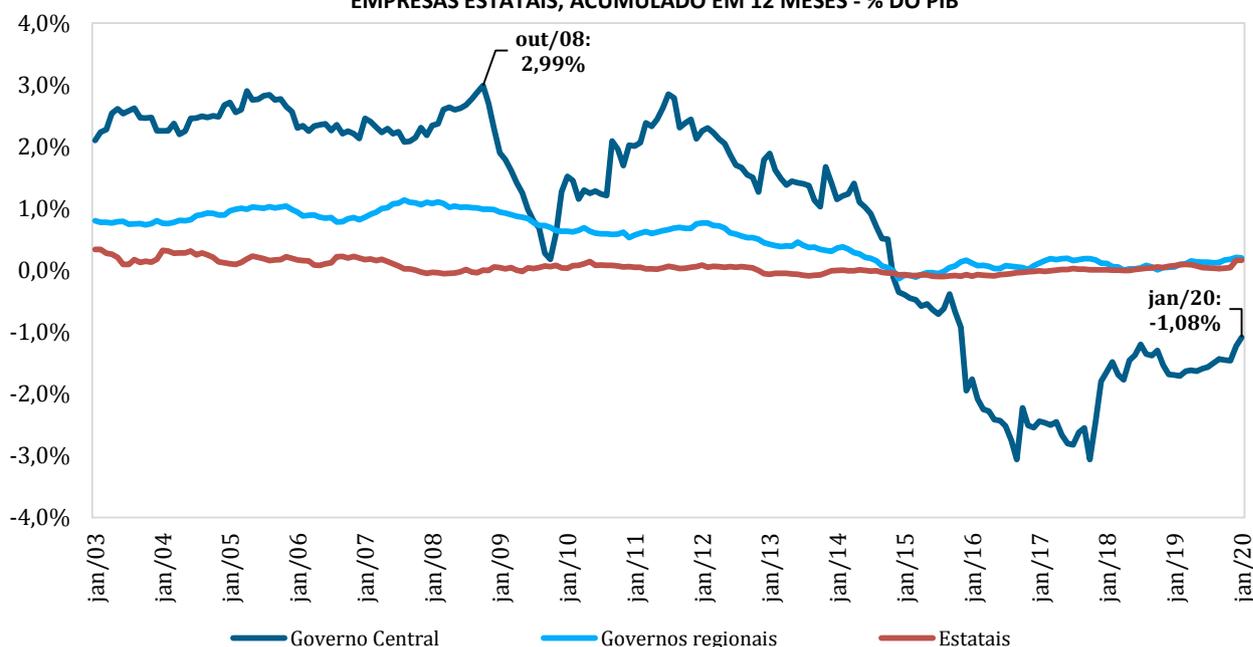
**Setor público consolidado registrou superávit primário de R\$ 56,3 bilhões em janeiro.** O resultado primário do setor público consolidado, que inclui o Governo Central, os governos regionais e as empresas estatais, foi superavitário em R\$ 56,3 bilhões em janeiro, segundo informações do Banco Central<sup>11</sup>. Na composição desse resultado, o Governo

<sup>11</sup> Importante lembrar que os números divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no Relatório do Tesouro Nacional (RTN) diferem marginalmente dos apresentados na Nota de Política Fiscal do Banco Central em razão das metodologias consideradas para a apuração dos números. A principal diferença é que a STN utiliza a metodologia “acima da linha”, que consiste em apurar a diferença entre as receitas e as despesas do governo central, isto é, considera a diferença entre os fluxos de receitas e despesas em um dado período para calcular o resultado primário. O Banco Central, por sua vez, emprega a metodologia “abaixo da linha”, que consiste em calcular as mudanças no estoque da dívida líquida, incluindo fontes de financiamento domésticas e externas. Enquanto a estatística “abaixo da linha” permite analisar como o governo financiou o seu déficit, o resultado fiscal “acima da linha” permite avaliar as causas dos desequilíbrios, além de outros aspectos qualitativos da política fiscal. Mais explicações podem ser encontradas em <https://bit.ly/2qUbhsH>.

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

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

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



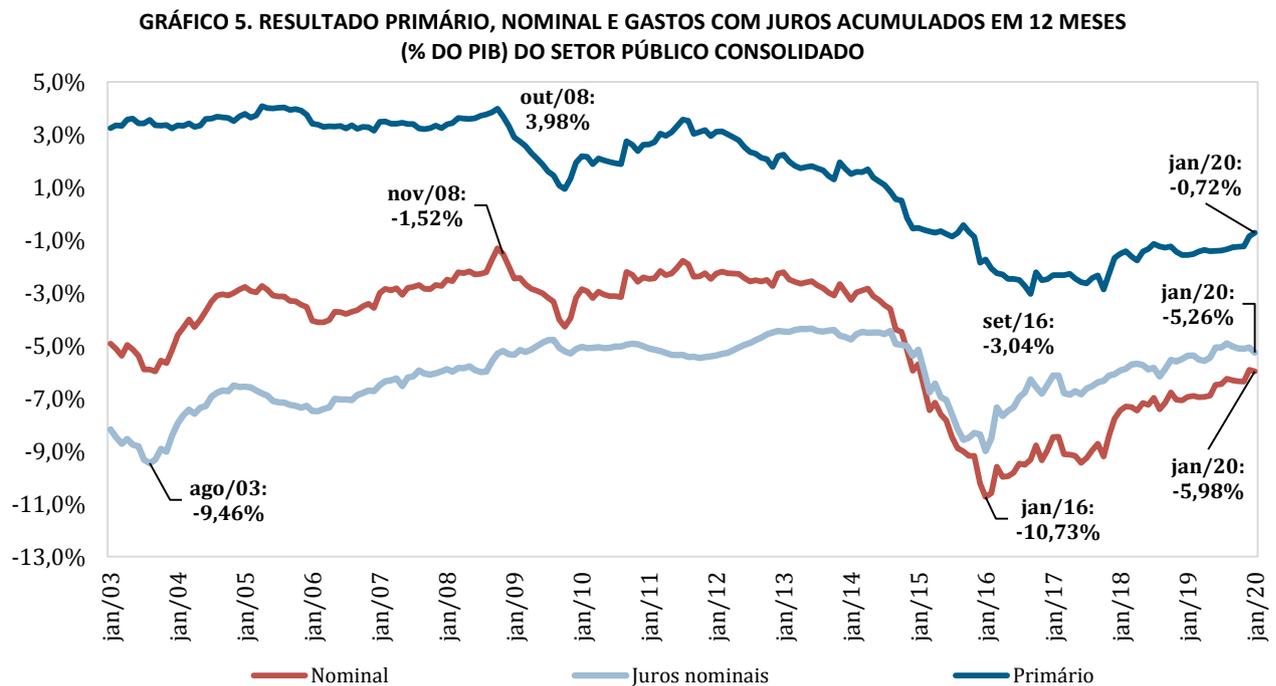
Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

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

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

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

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



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

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

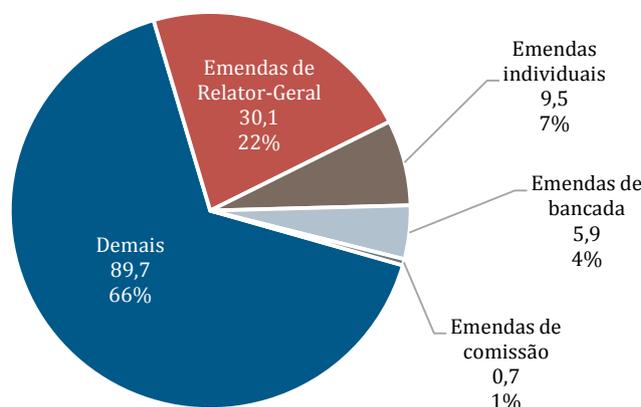
**Arcabouço fiscal vigente abarca a possibilidade de adoção de medidas para fazer frente à crise.** Finalmente, cabe salientar que o quadro econômico de 2020 torna-se cada vez mais excepcional, na presença da crise do coronavírus. Este contexto específico requer medidas emergenciais e urgentes, que cabem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

### 3. ORÇAMENTO

#### 3.1 Orçamento impositivo da União em 2020

O orçamento da União para 2020 traz a identificação das dotações provenientes de emendas do relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA). Essas despesas somam R\$ 30,1 bilhões e equivalem a 22% do total das despesas primárias da União (Gráfico 6). As discricionárias em 2020 estão orçadas em R\$ 135,9 bilhões, 9% das despesas primárias.

GRÁFICO 6. DESPESAS DISCRICIONÁRIAS - LOA 2020 (R\$ BI)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

A novidade em 2020 não é propriamente a existência das emendas de relator-geral, mas a sua magnitude e a possibilidade de acompanhar a execução orçamentária das dotações provenientes dessas emendas. A prerrogativa do relator-geral para realizar alterações no PLOA é dada pela Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2006, que regulamenta a tramitação das leis orçamentárias.

Na tramitação do PLOA, o relator-geral (e os demais relatores do PLOA) em tese tem atuação mais acessória. Pela Resolução, os relatores somente podem apresentar emendas para: (i) corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; (ii) recompor dotações canceladas; ou (iii) atender às especificações dos pareceres preliminares. A norma vai além e veda emendas que incluam programação nova ou acresçam valores a programações existentes. Mas ela ressalva a hipótese da correção de erros e omissões e as especificações dos pareceres preliminares. Os R\$ 30,1 bilhões de 2020 parecem ter se valido dessas ressalvas.

**A identificação das emendas de relator-geral é mais um capítulo na discussão sobre o chamado orçamento impositivo.** A ideia do orçamento impositivo é simples: a administração tem obrigação de executar o orçamento aprovado pelo Legislativo. Contudo, a interpretação majoritária no Brasil, diferentemente de diversos outros países, é a de que o orçamento tem natureza apenas autorizativa: a execução da dotação orçamentária – salvo onde a obrigação decorre da Constituição ou de leis específicas – se sujeita à avaliação de conveniência e oportunidade do gestor da despesa.

**A tese do orçamento autorizativo perdeu força com mudanças recentes introduzidas na lei de diretrizes orçamentárias e na Constituição.** Essas mudanças visam principalmente proteger as despesas orçamentárias incluídas

pelo Legislativo da discricionariedade da administração durante a execução. A faculdade para realizar despesas injustificadamente, tal qual existia antes das inovações legais dos últimos anos, só é possível sob a tese do orçamento meramente autorizativo. Daí a associação entre emendas parlamentares e o orçamento impositivo.

Os parágrafos a seguir encadeiam, em ordem cronológica, as mudanças pouco a pouco introduzidas na legislação orçamentária. No fim do tópico há um esquema que resume as principais alterações.

### 3.2 A cronologia do orçamento impositivo

**O primeiro movimento ocorreu em 2014, quando a LDO introduziu a obrigatoriedade de execução das emendas individuais.** O montante obrigatório corresponderia a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) do ano anterior<sup>12</sup>. A RCL equivale ao somatório das receitas correntes, deduzidas as transferências a Estados e Municípios e contribuições para a seguridade social<sup>13</sup>. Metade das emendas individuais aprovadas deveria ser destinada à saúde.

Apesar da obrigatoriedade, a regra previa a possibilidade de contingenciamento das emendas individuais, mas apenas até a proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. Para ter claro, se a avaliação do governo indicasse, por exemplo, a necessidade de contingenciamento de 20% do total de despesas discricionárias, no máximo 20% das emendas individuais poderiam ser contingenciados. Para viabilizar a aplicação do novo regime, as emendas passaram a ser identificadas na Lei Orçamentária<sup>14</sup>, o que antes não ocorria.

**Em 2015, a obrigatoriedade de execução das emendas individuais ganhou status constitucional<sup>15</sup>.** Em essência, repetiram-se os comandos estabelecidos pela LDO desde 2014 (inclusive com a possibilidade de contingenciamento), mas agora com maior força jurídica e sem a necessidade de propor o regime especial de execução a cada exercício financeiro.

**A LDO de 2016 ampliou a obrigatoriedade de execução para as emendas de bancada estadual.** Assim como nas emendas individuais, o montante obrigatório das emendas de bancadas estaduais foi então fixado em percentual da RCL do ano anterior, mas em patamar inferior, 0,6%.

**No fim de 2016, a emenda constitucional do teto de gastos alterou o cálculo do gasto mínimo com emendas individuais<sup>16</sup>.** A partir de 2018 (e até o fim da vigência do teto), o valor de execução obrigatória passou a ser o do ano anterior corrigido pela variação da inflação (IPCA) acumulado em doze meses até junho do exercício anterior ao do orçamento. A mesma regra de correção do teto de gastos primários.

**O teto de gastos também influenciou os mecanismos de participação do Legislativo no processo orçamentário.** A lógica do modelo autorizativo adotado no Brasil tem sido esta: o Executivo projeta a receita; o Congresso reestima e fixa montante para emendas; e o Executivo cotingencia/descontingencia ao longo do ano de acordo com a dinâmica da arrecadação. O teto de gastos limitou essa prática à medida que as propostas orçamentárias do Executivo têm sido elaboradas com despesas em seu valor máximo. De nada adianta eventual reestimativa de receita, se a meta de resultado não for alterada e se não é possível fazer acréscimos à despesa da proposta. Ampliar a participação do Congresso sobre a alocação de dotações provenientes do Executivo foi uma resposta natural ao limite imposto pelo teto.

---

<sup>12</sup> Art. 52 da Lei nº 12.919, de 2013.

<sup>13</sup> Art. 2º, IV, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF).

<sup>14</sup> As emendas individuais podem ser reconhecidas pelo Identificador de Resultado Primário 6 (RP 6).

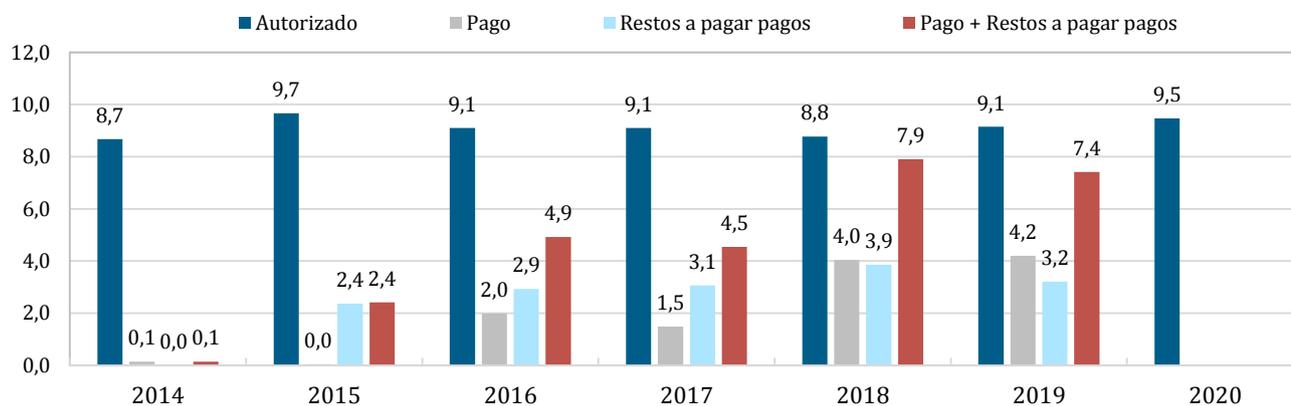
<sup>15</sup> Emenda Constitucional nº 86, de 2015.

<sup>16</sup> Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

Em junho de 2019, a Emenda Constitucional nº 100/2019 (EC 100/19) constitucionalizou as emendas de bancada. A EC 100/19 aplicou o regime de execução das emendas individuais para as de bancada estadual. A garantia de execução, no entanto, foi ampliada para 0,8% da RCL em 2020 e 2021, passando a ser corrigida conforme a regra do teto de gastos a partir de 2022.

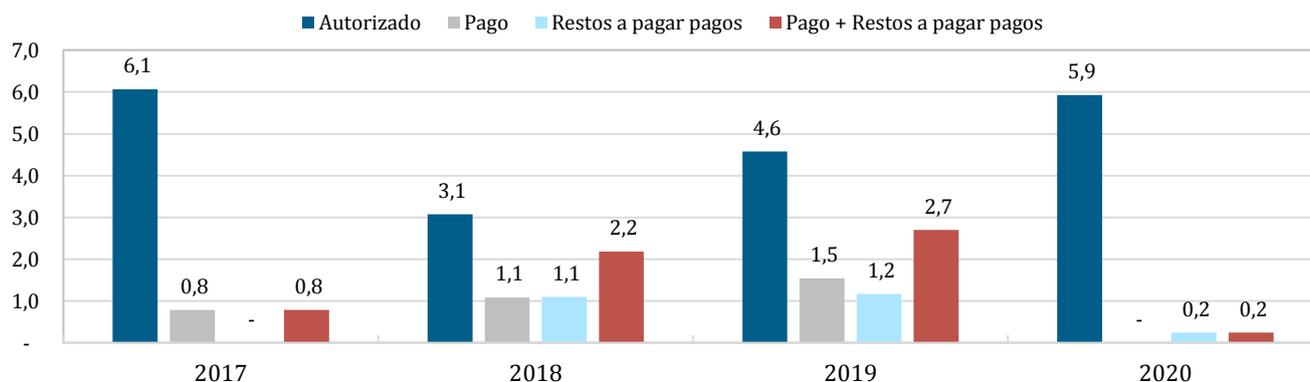
Os Gráficos 7 e 8 mostram a magnitude das emendas parlamentares e detalham sua execução nos últimos anos. Atualmente, elas equivalem, respectivamente, a 7% e 4% das despesas discricionárias. A previsão para 2020 é de R\$ 9,5 bilhões para as individuais e de R\$ 5,9 bilhões para as de bancada (barras azul-escuras dos gráficos). Mas, a execução financeira das emendas é historicamente baixa. Em 2019, dos R\$ 13,7 bilhões previstos, somando-se os dois tipos de emendas, apenas R\$ 5,7 bilhões (42%) foram pagos (barras cinzas). Como consequência, o estoque de restos a pagar de emendas é elevado: R\$ 16,0 bilhões no total.

**GRÁFICO 7. EMENDAS INDIVIDUAIS (R\$ BILHÕES)**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

**GRÁFICO 8. EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL (R\$ BILHÕES)**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

A inovação mais relevante da EC 100/19 foi constitucionalizar o dever geral de execução do orçamento. A Emenda incluiu o § 10 ao art. 165, que trata das leis orçamentárias: “A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. O § 10 é relevante pois, pela primeira vez, coloca a questão da impositividade do orçamento como um princípio geral e com *status* constitucional. Não mais se restringe, portanto, às emendas parlamentares.

**Em setembro de 2019, a Emenda Constitucional nº 102 disciplinou a aplicação do orçamento impositivo (§ 10 do art. 165).** O dever de execução do orçamento não é ilimitado, pois: (i) se subordina ao cumprimento das regras fiscais metas fiscais ou limites de despesas; (ii) não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais; (iii) não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados; e (iv) se aplica exclusivamente às despesas primárias discricionárias do orçamento fiscal e da seguridade social. Vale reforçar que o dever de execução do orçamento abrange as emendas parlamentares, mas estas contam com proteção adicional, que é o contingenciamento restrito ao percentual do corte sobre o total das despesas discricionárias.

### 3.3 As mudanças para 2020

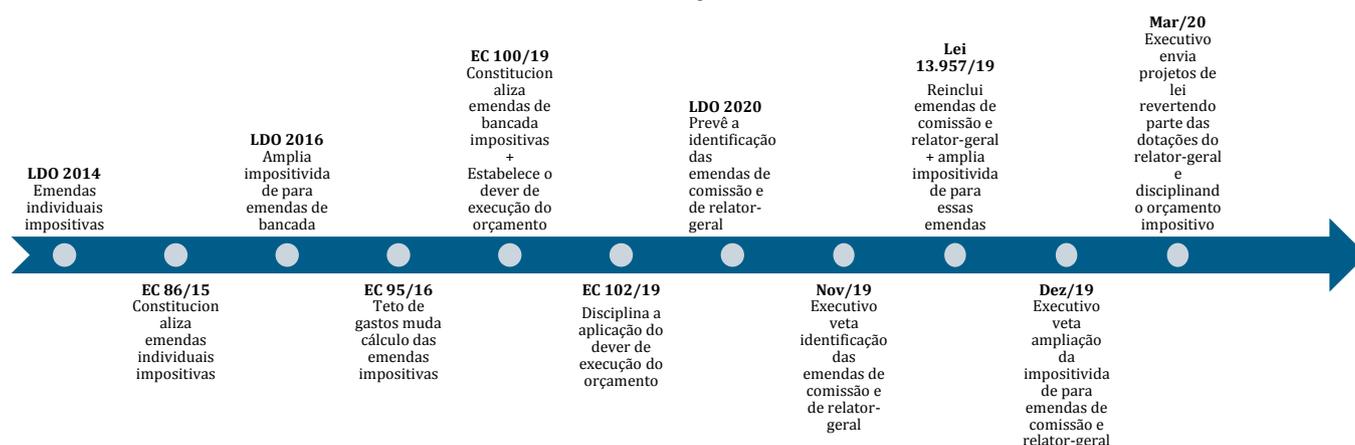
**A LDO de 2020 passou a identificar também as emendas de comissão e do relator-geral do orçamento.** Como visto, até então, apenas havia marcadores para as emendas individuais e de bancada estadual. Em novembro de 2019, o Executivo vetou esses dispositivos sob a justificativa de que os novos marcadores elevariam a rigidez do orçamento, dificultando o cumprimento das principais regras fiscais (meta de resultado primário, teto de gastos e regra de ouro).

Em dezembro de 2019, a Lei nº 13.957 reincluiu na LDO os marcadores das emendas de comissão e de relator-geral, indo além: (i) deu prazo de noventa dias ao Executivo para o empenho das emendas do relator-geral; e (ii) estendeu o regime de execução das emendas individuais às de comissão e do relator-geral. Esses dispositivos, no entanto, foram vetados pelo Executivo e o Congresso, em março de 2020, manteve os vetos.

**Em nova tentativa de conciliar os interesses do Legislativo e do Executivo, foram enviados ao Congresso os PLN's 2, 3 e 4/2020.** O PLN 2/2020 regulamenta o dever de execução previsto na Constituição (§ 10 do art. 165). O PLN 3/2020 retira R\$ 9,6 bilhões em dotações marcadas como emenda de relator-geral e os realoca no marcador genérico de despesas discricionárias ("RP 2").

O PLN 4/2020 trata da prerrogativa dos autores de emendas de indicar os beneficiários e a ordem de prioridades das despesas, que já ocorria para as emendas individuais. Pelo projeto, no caso das emendas de comissão e de relator-geral, quando a emenda representar acréscimo de valor em programações originais do Executivo ou programação nova, essa prerrogativa ficaria restrita ao valor acrescido. Ou seja, o dispositivo busca preservar o poder decisório do Executivo sobre a parcela da dotação que ele deu origem.

#### A CRONOLOGIA DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO



### 3.4 As emendas de relator-geral e a PEC Emergencial

**A PEC Emergencial<sup>17</sup> estabelece uma série de medidas de controle do crescimento das despesas.** Algumas das mais importantes, do ponto de vista fiscal, estão relacionadas ao descumprimento da regra de ouro (art. 167, III). Enquanto a regra estiver sendo descumprida, a União fica proibida, entre outras coisas, de conceder reajustes, realizar concurso público, contratar servidores, criar despesas obrigatórias ou conceder benefícios tributários, ressalvadas exceções previstas na proposta. Boa parte das medidas são exatamente aquelas previstas para o descumprimento do teto de gastos. A PEC emergencial permitiria acioná-las antes do rompimento do teto, dado que a regra de ouro já está sendo descumprida pela União em 2020. A violação à regra de ouro impede ainda a progressão na carreira de servidores e permite a redução em até 25% da jornada de trabalho com diminuição proporcional do salário.

**Parte das emendas de relator-geral no orçamento de 2020 considera os efeitos da aprovação da PEC Emergencial sobre as despesas de pessoal.** Essa parcela é próxima a R\$ 6,0 bilhões, que é a diferença no gasto com pessoal entre a proposta do Executivo e o orçamento aprovado pelo Congresso. O texto da Lei Orçamentária prevê que, caso a PEC não seja aprovada, as emendas de relator-geral poderão ser canceladas para recompor as despesas de pessoal<sup>18</sup>.

### 3.5 As emendas de relator-geral e a MP 924/2020

**No dia 13 de março, R\$ 5,1 bilhões das emendas de relator-geral foram cancelados para custear o enfrentamento do coronavírus.** As ações de enfrentamento foram viabilizadas por meio da Medida Provisória nº 924, de 2020, que abriu crédito extraordinário em favor do Hospital das Clínicas de Porto Alegre, da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, da Fundação Oswaldo Cruz e do Fundo Nacional de Saúde. As despesas canceladas são do próprio Fundo Nacional de Saúde.

### 3.6 Um resumo da situação vigente

Em resumo, a situação vigente é a seguinte:

- a administração tem o dever de executar o orçamento (art. 165, § 10, da CF);
- esse dever já ocorria para as despesas obrigatórias, não por constarem do orçamento, mas por determinação da Constituição ou de leis específicas;
- agora o dever de execução alcança inclusive gastos discricionários;
- em relação aos gastos discricionários, esse dever não é absoluto: se sujeita às regras fiscais e não se aplica se houver impedimento técnico (art. 165, § 11, da CF);
- os gastos discricionários provenientes de emendas individuais e de bancada estadual têm regime especial de execução: podem ser contingenciados, mas no máximo no percentual dos cortes sobre o total discricionário (art. 166, § 18, da CF);
- emendas de comissão e de relator-geral estão identificadas no orçamento de 2020 (art. 6º, § 4º, II, c, 5 e 6, da LDO 2020);
- mas, emendas de comissão e de relator-geral não se sujeitam ao regime especial das emendas individuais e de bancada (vetos à Lei 13.957);

---

<sup>17</sup> Proposta de Emenda à Constituição 186, de 2019.

<sup>18</sup> Art. 4º, § 8º, da Lei 13.978, de 2020.

- as emendas de relator-geral somavam R\$ 30,1 bilhões em 2020;
- desconsiderando a reserva para compensação de renúncia de receita ou criação de despesa, esse valor cai para R\$ 28,6 bilhões);
- com a MP 924/20, as emendas de relator-geral agora somam R\$ 25,0 bilhões (ou R\$ 23,5 bilhões sem a reserva);
- se o PLN 3/2020 for aprovado, as emendas de relator-geral cairão para R\$ 15,4 bilhões (ou R\$ 13,9 bilhões sem a reserva); e
- se a PEC Emergencial não for aprovada, as emendas de relator-geral cairão para cerca de R\$ 9,4 bilhões (ou R\$ 7,9 bilhões sem a reserva).

### 3.7 Algumas considerações sobre o tema

A forma como o debate sobre o orçamento impositivo se instalou no Brasil e a maneira como ele está sendo operacionalizado acabam opondo a desejável flexibilidade na gestão fiscal, consumida por um orçamento cada vez mais rígido, à necessidade de afirmação do papel do Legislativo no processo de alocação dos recursos.

Atualmente, com 94% de despesas primárias rígidas, adotar critérios diferenciados de bloqueio para as emendas parlamentares implica simplesmente amarrar ainda mais as mãos dos gestores da política fiscal, em um contexto de crise econômica e necessidade de maior flexibilidade. A prática, se consagrada, também dificulta a elaboração e execução de projetos de investimentos com alto impacto sobre a economia, como obras de infraestrutura.

Com o orçamento impositivo expressamente previsto na Constituição, a noção do que seriam gastos discricionários é alterada, pois deixa de se relacionar à possibilidade de injustificadamente deixar de realizar uma despesa. Seria importante que essas classificações do gasto também ganhassem ordenamento jurídico próprio, com definições claras. A chamada reforma da Lei de Finanças (lei nº 4.320/1964), proposta no PLP 295/2016, de autoria do Senador Tasso Jereissati, poderia ser o *locus* para esse debate<sup>19</sup>.

O debate do orçamento impositivo deveria se desvincular das emendas parlamentares e se concentrar na regulamentação da Emenda Constitucional nº 100/2019, que tornou expresso o dever de execução do orçamento. Isso exigiria ouvir especialistas brasileiros e estrangeiros sobre o assunto, para que o modelo implementado não acabe por transformar a prática orçamentária brasileira em algo *sui generis*.

O PLP 504/2018 (na numeração da Câmara), de autoria do Senador José Serra, poderia ajudar a enfrentar essa discussão. Ele propõe que se adotem as chamadas *spending reviews* ou revisões periódicas do gasto público. Um modelo como este, desde que se passasse a projetar as receitas públicas de maneira técnica e independente, poderia contribuir para balizar as discussões do orçamento impositivo.

**Nesse aspecto, também são muito importantes outras inovações trazidas pela EC 102/19.** Ela introduziu dispositivos no texto constitucional que podem ser o embrião de um sistema orçamentário voltado ao médio e longo prazos. Agora as leis de diretrizes orçamentárias conterão, para o horizonte de três anos, a previsão de agregados fiscais e a proporção dos investimentos no orçamento alocados para dar continuidade àqueles em andamento. A regra vale para todos os entes.

Ainda mais importante é a possibilidade de a lei orçamentária conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento. O processo orçamentário brasileiro é

---

<sup>19</sup> Ver audiência pública realizada na Câmara dos Deputados sobre este PLP - <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/07/04/cmo-debate-nova-lei-de-financas-publicas>.

notoriamente míope em relação aos impactos fiscais no futuro de decisões tomadas no presente. Esse é um tema que, embora fuja do debate mais imediato sobre orçamento impositivo, deve ser levado adiante pelos órgãos centrais de planejamento e orçamento.

## Tabelas fiscais

TABELA 10. 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
<b>Receita Bruta</b>	<b>21,74</b>	<b>22,68</b>	<b>21,10</b>	<b>21,13</b>	<b>21,29</b>	<b>21,12</b>	<b>21,06</b>	<b>20,97</b>	<b>20,93</b>	<b>20,91</b>	<b>20,88</b>	<b>20,86</b>	<b>20,85</b>
<b>Transferências a E&amp;M</b>	<b>3,76</b>	<b>3,92</b>	<b>3,57</b>	<b>3,37</b>	<b>3,62</b>	<b>3,61</b>	<b>3,60</b>	<b>3,59</b>	<b>3,57</b>	<b>3,57</b>	<b>3,56</b>	<b>3,56</b>	<b>3,56</b>
<b>Receita Líquida</b>	<b>17,98</b>	<b>18,75</b>	<b>17,54</b>	<b>17,76</b>	<b>17,67</b>	<b>17,51</b>	<b>17,46</b>	<b>17,38</b>	<b>17,36</b>	<b>17,35</b>	<b>17,32</b>	<b>17,30</b>	<b>17,29</b>
<b>Despesa Primária</b>	<b>19,80</b>	<b>20,09</b>	<b>19,53</b>	<b>18,85</b>	<b>18,48</b>	<b>18,10</b>	<b>17,77</b>	<b>17,43</b>	<b>17,13</b>	<b>16,79</b>	<b>16,50</b>	<b>16,19</b>	<b>15,93</b>
<b>Obrigatórias</b>	<b>17,91</b>	<b>17,91</b>	<b>17,88</b>	<b>17,60</b>	<b>17,27</b>	<b>16,92</b>	<b>16,63</b>	<b>16,31</b>	<b>16,04</b>	<b>15,73</b>	<b>15,47</b>	<b>15,19</b>	<b>14,96</b>
Benefícios previdenciários	8,59	8,74	9,08	9,12	9,12	9,10	9,07	9,06	9,03	8,99	8,95	8,93	8,90
Pessoal e encargos sociais	4,36	4,37	4,17	4,07	3,82	3,60	3,38	3,18	2,99	2,82	2,65	2,49	2,34
Abono e Seguro desemprego	0,78	0,76	0,74	0,73	0,72	0,71	0,70	0,69	0,68	0,67	0,66	0,65	0,64
Abono salarial	0,25	0,24	0,24	0,23	0,23	0,23	0,22	0,22	0,22	0,21	0,21	0,21	0,20
Seguro desemprego	0,53	0,52	0,51	0,50	0,49	0,48	0,48	0,47	0,46	0,45	0,45	0,44	0,43
BPC	0,82	0,82	0,80	0,78	0,77	0,77	0,77	0,77	0,76	0,76	0,76	0,75	0,75
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	0,20	0,15	0,11	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Complementação da União ao FUNDEB	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	0,20	0,19	0,18	0,18	0,17	0,17	0,16	0,16	0,15	0,15	0,15	0,14	0,14
Precatórios (custeio e capital)	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Subsídios e Subvenções	0,22	0,20	0,19	0,18	0,18	0,17	0,17	0,16	0,16	0,15	0,15	0,14	0,14
Demais obrigatórias	2,33	2,28	2,21	2,12	2,08	2,00	1,97	1,89	1,86	1,79	1,76	1,69	1,66
Sem controle de fluxo	0,32	0,30	0,28	0,24	0,26	0,23	0,24	0,21	0,23	0,20	0,21	0,19	0,20
Com controle de fluxo	2,01	1,99	1,93	1,87	1,82	1,77	1,72	1,68	1,63	1,59	1,54	1,50	1,45
d/q Bolsa Família	0,44	0,47	0,46	0,44	0,43	0,42	0,41	0,40	0,39	0,37	0,36	0,35	0,34
<b>Discricionárias do Executivo</b>	<b>1,89</b>	<b>2,18</b>	<b>1,29</b>	<b>1,25</b>	<b>1,21</b>	<b>1,18</b>	<b>1,15</b>	<b>1,12</b>	<b>1,09</b>	<b>1,06</b>	<b>1,03</b>	<b>1,00</b>	<b>0,97</b>
<b>Resultado Primário</b>	<b>-1,76</b>	<b>-1,34</b>	<b>-1,63</b>	<b>-1,09</b>	<b>-0,81</b>	<b>-0,59</b>	<b>-0,32</b>	<b>-0,05</b>	<b>0,23</b>	<b>0,56</b>	<b>0,83</b>	<b>1,11</b>	<b>1,36</b>
<b>PIB nominal (R\$ bilhões)</b>	<b>6.827,6</b>	<b>7.159,5</b>	<b>7.613,6</b>	<b>8.124,0</b>	<b>8.659,1</b>	<b>9.206,4</b>	<b>9.791,6</b>	<b>10.415,9</b>	<b>11.083,6</b>	<b>11.797,6</b>	<b>12.560,3</b>	<b>13.377,0</b>	<b>14.252,2</b>

**TABELA 11. 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
<b>Receita Bruta</b>	<b>21,74</b>	<b>22,69</b>	<b>21,11</b>	<b>21,17</b>	<b>21,44</b>	<b>21,21</b>	<b>21,26</b>	<b>21,16</b>	<b>21,11</b>	<b>21,17</b>	<b>21,10</b>	<b>21,15</b>	<b>21,10</b>
<b>Transferências a E&amp;M</b>	<b>3,76</b>	<b>3,92</b>	<b>3,57</b>	<b>3,63</b>	<b>3,65</b>	<b>3,63</b>	<b>3,64</b>	<b>3,62</b>	<b>3,61</b>	<b>3,61</b>	<b>3,60</b>	<b>3,61</b>	<b>3,60</b>
<b>Receita Líquida</b>	<b>17,98</b>	<b>18,77</b>	<b>17,54</b>	<b>17,55</b>	<b>17,79</b>	<b>17,58</b>	<b>17,63</b>	<b>17,54</b>	<b>17,51</b>	<b>17,56</b>	<b>17,50</b>	<b>17,54</b>	<b>17,50</b>
<b>Despesa Primária</b>	<b>19,80</b>	<b>20,10</b>	<b>19,22</b>	<b>18,50</b>	<b>18,00</b>	<b>17,42</b>	<b>16,92</b>	<b>16,41</b>	<b>15,93</b>	<b>15,44</b>	<b>15,00</b>	<b>14,54</b>	<b>14,15</b>
<b>Obrigatórias</b>	<b>17,91</b>	<b>17,92</b>	<b>17,58</b>	<b>16,97</b>	<b>16,52</b>	<b>15,99</b>	<b>15,55</b>	<b>15,09</b>	<b>14,67</b>	<b>14,22</b>	<b>13,83</b>	<b>13,42</b>	<b>13,07</b>
Benefícios previdenciários	8,59	8,75	9,04	9,02	8,99	8,90	8,80	8,71	8,60	8,49	8,37	8,26	8,16
Pessoal e encargos sociais	4,36	4,37	3,92	3,57	3,27	2,97	2,71	2,47	2,24	2,03	1,84	1,66	1,50
Abono e Seguro desemprego	0,78	0,76	0,74	0,72	0,71	0,69	0,68	0,66	0,65	0,63	0,62	0,60	0,59
Abono salarial	0,25	0,24	0,24	0,23	0,23	0,22	0,22	0,21	0,21	0,20	0,20	0,19	0,19
Seguro desemprego	0,53	0,52	0,50	0,49	0,48	0,47	0,46	0,45	0,44	0,43	0,42	0,41	0,40
BPC	0,82	0,82	0,80	0,77	0,76	0,76	0,75	0,74	0,73	0,72	0,71	0,69	0,68
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	0,20	0,15	0,10	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Complementação da União ao FUNDEB	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	0,20	0,19	0,18	0,17	0,17	0,16	0,16	0,15	0,14	0,14	0,13	0,13	0,12
Precatórios (custeio e capital)	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Subsídios e Subvenções	0,22	0,20	0,19	0,18	0,17	0,17	0,16	0,16	0,15	0,14	0,14	0,13	0,13
Demais obrigatórias	2,33	2,29	2,19	2,09	2,04	1,94	1,89	1,80	1,75	1,66	1,61	1,53	1,48
Sem controle de fluxo	0,32	0,30	0,27	0,24	0,25	0,22	0,23	0,20	0,22	0,19	0,20	0,17	0,18
Com controle de fluxo	2,01	1,99	1,92	1,85	1,79	1,72	1,66	1,59	1,53	1,47	1,42	1,36	1,30
d/q Bolsa Família	0,44	0,47	0,45	0,44	0,42	0,41	0,39	0,38	0,36	0,35	0,33	0,32	0,31
<b>Discricionárias do Executivo</b>	<b>1,89</b>	<b>2,18</b>	<b>1,59</b>	<b>1,53</b>	<b>1,48</b>	<b>1,42</b>	<b>1,37</b>	<b>1,32</b>	<b>1,27</b>	<b>1,22</b>	<b>1,17</b>	<b>1,12</b>	<b>1,08</b>
<b>Resultado Primário</b>	<b>-1,76</b>	<b>-1,34</b>	<b>-1,62</b>	<b>-0,95</b>	<b>-0,21</b>	<b>0,16</b>	<b>0,71</b>	<b>1,14</b>	<b>1,57</b>	<b>2,12</b>	<b>2,50</b>	<b>3,00</b>	<b>3,35</b>
<b>PIB nominal (R\$ bilhões)</b>	<b>6.827,6</b>	<b>7.154,9</b>	<b>7.643,3</b>	<b>8.208,0</b>	<b>8.783,0</b>	<b>9.413,4</b>	<b>10.095,8</b>	<b>10.833,5</b>	<b>11.632,9</b>	<b>12.499,0</b>	<b>13.436,6</b>	<b>14.453,4</b>	<b>15.557,2</b>

**TABELA 12. 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
<b>Receita Bruta</b>	<b>21,74</b>	<b>22,66</b>	<b>21,07</b>	<b>21,21</b>	<b>21,53</b>	<b>21,34</b>	<b>21,30</b>	<b>21,24</b>	<b>21,22</b>	<b>21,21</b>	<b>21,16</b>	<b>21,16</b>	<b>21,13</b>
<b>Transferências a E&amp;M</b>	<b>3,76</b>	<b>3,92</b>	<b>3,56</b>	<b>3,63</b>	<b>3,66</b>	<b>3,65</b>	<b>3,64</b>	<b>3,63</b>	<b>3,63</b>	<b>3,62</b>	<b>3,61</b>	<b>3,61</b>	<b>3,61</b>
<b>Receita Líquida</b>	<b>17,98</b>	<b>18,74</b>	<b>17,51</b>	<b>17,58</b>	<b>17,87</b>	<b>17,69</b>	<b>17,66</b>	<b>17,60</b>	<b>17,60</b>	<b>17,59</b>	<b>17,55</b>	<b>17,55</b>	<b>17,52</b>
<b>Despesa Primária</b>	<b>19,80</b>	<b>20,08</b>	<b>19,71</b>	<b>18,69</b>	<b>18,50</b>	<b>18,23</b>	<b>18,01</b>	<b>17,71</b>	<b>17,49</b>	<b>17,24</b>	<b>17,05</b>	<b>16,81</b>	<b>16,64</b>
<b>Obrigatórias</b>	<b>17,91</b>	<b>17,90</b>	<b>18,06</b>	<b>17,64</b>	<b>17,47</b>	<b>17,22</b>	<b>17,02</b>	<b>16,73</b>	<b>16,53</b>	<b>16,30</b>	<b>16,12</b>	<b>15,90</b>	<b>15,74</b>
Benefícios previdenciários	8,59	8,74	9,07	9,06	9,04	8,98	8,93	8,88	8,82	8,75	8,69	8,63	8,58
Pessoal e encargos sociais	4,36	4,37	4,30	3,97	3,81	3,66	3,52	3,38	3,24	3,10	2,98	2,85	2,73
Abono e Seguro desemprego	0,78	0,76	0,75	0,75	0,75	0,76	0,77	0,77	0,77	0,78	0,78	0,79	0,79
Abono salarial	0,25	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Seguro desemprego	0,53	0,52	0,51	0,51	0,51	0,52	0,52	0,52	0,53	0,53	0,53	0,54	0,54
BPC	0,82	0,81	0,82	0,81	0,81	0,80	0,80	0,79	0,79	0,78	0,78	0,77	0,77
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	0,20	0,15	0,14	0,13	0,12	0,11	0,08	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Complementação da União ao FUNDEB	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	0,20	0,19	0,18	0,18	0,17	0,17	0,17	0,17	0,16	0,16	0,16	0,15	0,15
Precatórios (custeio e capital)	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
Subsídios e Subvenções	0,22	0,20	0,19	0,18	0,18	0,17	0,17	0,16	0,16	0,15	0,15	0,14	0,14
Demais obrigatórias	2,33	2,28	2,20	2,16	2,18	2,16	2,18	2,16	2,18	2,16	2,18	2,16	2,18
Sem controle de fluxo	0,32	0,30	0,28	0,24	0,26	0,23	0,25	0,22	0,24	0,21	0,23	0,21	0,22
Com controle de fluxo	2,01	1,99	1,93	1,92	1,92	1,93	1,93	1,94	1,94	1,95	1,95	1,95	1,96
d/q Bolsa Família	0,44	0,47	0,46	0,44	0,44	0,43	0,42	0,41	0,41	0,40	0,39	0,39	0,38
<b>Discricionárias do Executivo</b>	<b>1,89</b>	<b>2,18</b>	<b>1,08</b>	<b>1,05</b>	<b>1,03</b>	<b>1,01</b>	<b>1,00</b>	<b>0,98</b>	<b>0,96</b>	<b>0,95</b>	<b>0,93</b>	<b>0,91</b>	<b>0,90</b>
<b>Resultado Primário</b>	<b>-1,76</b>	<b>-1,34</b>	<b>-1,63</b>	<b>-1,11</b>	<b>-0,63</b>	<b>-0,55</b>	<b>-0,35</b>	<b>-0,11</b>	<b>0,11</b>	<b>0,35</b>	<b>0,51</b>	<b>0,74</b>	<b>0,89</b>
<b>PIB nominal (R\$ bilhões)</b>	<b>6.827,6</b>	<b>7.163,5</b>	<b>7.623,9</b>	<b>8.172,2</b>	<b>8.738,6</b>	<b>9.321,4</b>	<b>9.946,7</b>	<b>10.622,6</b>	<b>11.346,4</b>	<b>12.121,0</b>	<b>12.949,3</b>	<b>13.836,9</b>	<b>14.789,0</b>

**Projeções da IFI**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Projeções		
							2020	2021	2022
PIB – crescimento real (% a.a.)	0,50	-3,5	-3,3	1,3	1,3	1,1	2,2	2,5	2,5
PIB – nominal (R\$ bilhões)	5.779	5.996	6.269	6.583	6.889	7.257	7.614	8.124	8.659
IPCA – acum. (% no ano)	6,41	10,67	6,29	2,95	3,75	4,31	3,52	3,56	3,45
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	2,66	3,90	3,26	3,31	3,87	4,03	4,03	3,87	3,86
Ocupação - crescimento (%)	1,5	0,0	-1,9	0,4	1,4	2,0	1,3	1,4	1,4
Massa salarial - crescimento (%)	4,0	-1,1	-3,2	1,9	3,0	2,5	2,6	2,6	2,7
Selic – fim de período (% a.a.)	11,75	14,25	13,75	7,00	6,40	4,50	4,50	6,00	6,50
Juros reais <i>ex-post</i> (% a.a.)	5,02	3,23	7,02	3,94	2,56	0,19	0,95	2,35	2,95
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-0,56	-1,86	-2,48	-1,68	-1,57	-0,85	-1,56	-0,98	-0,68
d/q Governo Central	-0,35	-1,95	-2,54	-1,80	-1,69	-1,22	-1,63	-1,11	-0,63
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	-5,39	-8,37	-6,49	-6,09	-5,50	-5,06	-3,86	-4,15	-4,69
Resultado Nominal (% do PIB)	-5,95	-10,22	-8,98	-7,77	-7,08	-5,91	-5,42	-5,13	-5,37
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	56,28	65,50	69,84	73,74	76,53	75,77	79,33	79,51	80,03

*ifi*





 /INSTITUICAOFISCALINDEPENDENTE

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/instituição-fiscal-indepentedente

 /instituiçãofiscalindependente

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