



Relatório de Acompanhamento Fiscal – RAF

Junho de 2019

Relatório completo [aqui](#)

Felipe Salto

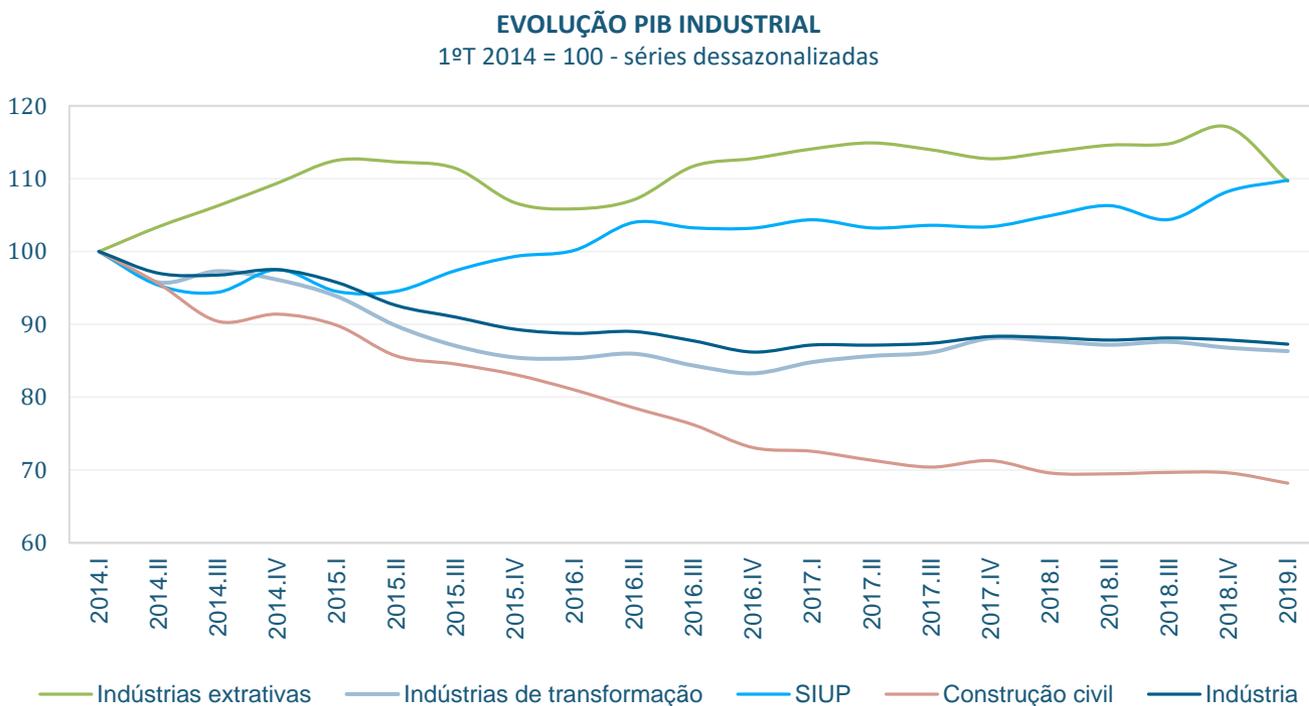
Diretor-Executivo da IFI

Brasília, 10 de junho de 2019

- Taxa de investimento recuou para 15,5%, patamar inferior à média histórica registrada entre 1997 e 2013 (18,6%), influenciada pela existência de elevada capacidade ociosa no parque industrial e pelo ambiente de incerteza acerca das perspectivas de recomposição do equilíbrio fiscal.
- Menor contribuição da demanda doméstica no crescimento do PIB é compatível com a persistência de elevado desemprego.
- Economia brasileira está abaixo de seu potencial, com intervalo de plausibilidade entre 6,0% e 3,6% negativos. Na ausência de espaço fiscal para reativar a demanda agregada, o debate sobre a possibilidade do Banco Central reduzir os juros se intensifica.
- No primeiro quadrimestre, receita total do governo central cresceu ligeiramente, em termos reais, graças à receita previdenciária do RGPS e às não administradas. Mas receitas administradas e a receita líquida de transferências tiveram redução no período.
- Despesa total do governo central teve redução no primeiro quadrimestre, com forte contração no gasto discricionário, principalmente investimentos. Alguns gastos obrigatórios estão desacelerando, fruto dos esforços promovidos pelo Executivo.
- A trajetória dos resultados primário e nominal do setor público consolidado continua muito negativa, refletindo as dificuldades do Executivo federal em reduzir despesas obrigatórias e o fato da desaceleração da atividade econômica prejudicar a geração de receitas administradas, fundamental para melhorar o quadro fiscal no curto prazo.
- Executivo encaminhou o PLP 149/2019 para análise do Congresso. Proposta é focada na responsabilidade fiscal dos entes subnacionais. Parte importante consiste nas contrapartidas em eventuais empréstimos contratados com aval da União.
- Contingenciamento chega a 23% do gasto discricionário da União e atinge todos os ministérios.

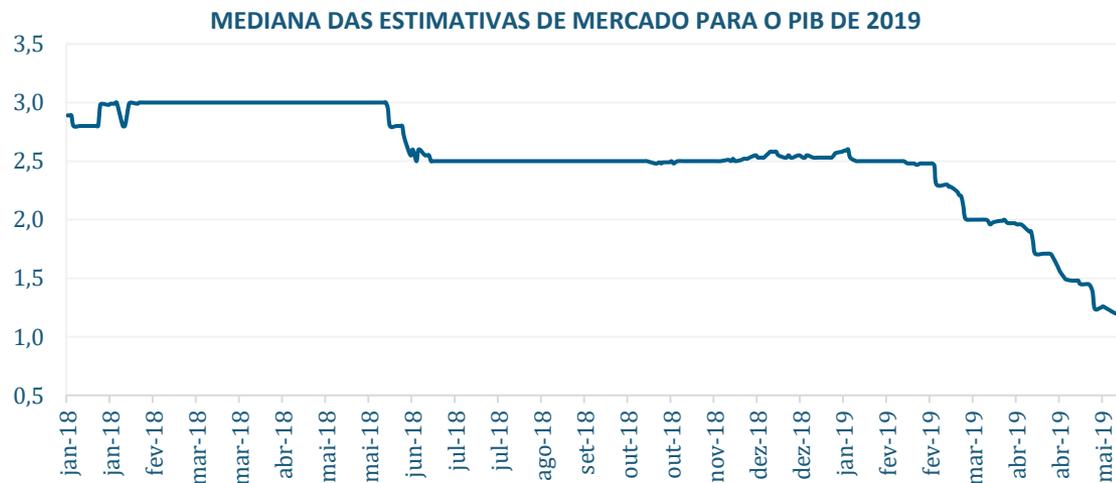
Contexto macroeconômico

- PIB apresentou resultado de -0,2%, devido à queda do produto da indústria (-0,7%) e da agropecuária (-0,5%).
- Na indústria, as influências negativas no primeiro trimestre partiram dos subsetores da indústria de extração (-6,3%), transformação (-0,5%) e construção civil (-2,0%).



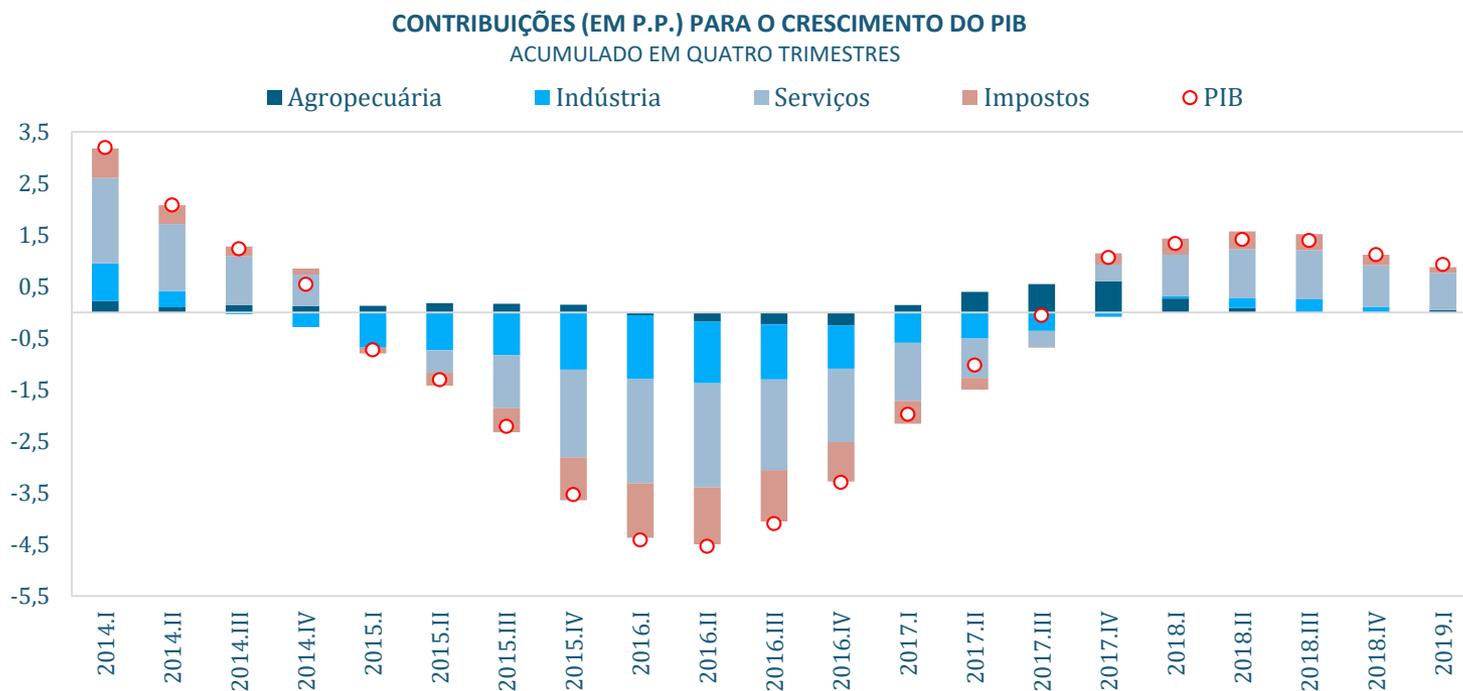
Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

- Resultado negativo do 1º trimestre deixou um efeito estatístico (*carry over*) de 0,2% para o restante do ano. Valor representa quanto a economia avançaria em 2019 caso permanecesse estável nos trimestres seguintes.
- Há um risco elevado de que o crescimento do PIB caminhe para o que está delineado em nosso cenário pessimista (ao redor de 1,0%).
- Estimativa do mercado para o PIB de 2019 está em 1,13%. Na ausência de uma retomada substancial da atividade produtiva nos próximos meses, é provável que o crescimento do PIB em 2019 se materialize, portanto, em magnitude próxima ou mesmo inferior à observada nos últimos dois anos (1,1%).



Fonte: Boletim Focus - Banco Central. Elaboração: IFI.

- Taxa acumulada do PIB em 4 trimestres foi de 0,9% após primeiro trimestre de 2019, refletindo o desempenho do setor de serviços (0,7 p.p.) enquanto agropecuária e indústria contribuíram relativamente pouco.
- Indústria de transformação (estável) e extrativa (+0,1 p.p.), serviços industriais de utilidade pública (+0,5 p.p.) e segmento da construção (-0,4 p.p.) seguraram a recuperação do PIB industrial.

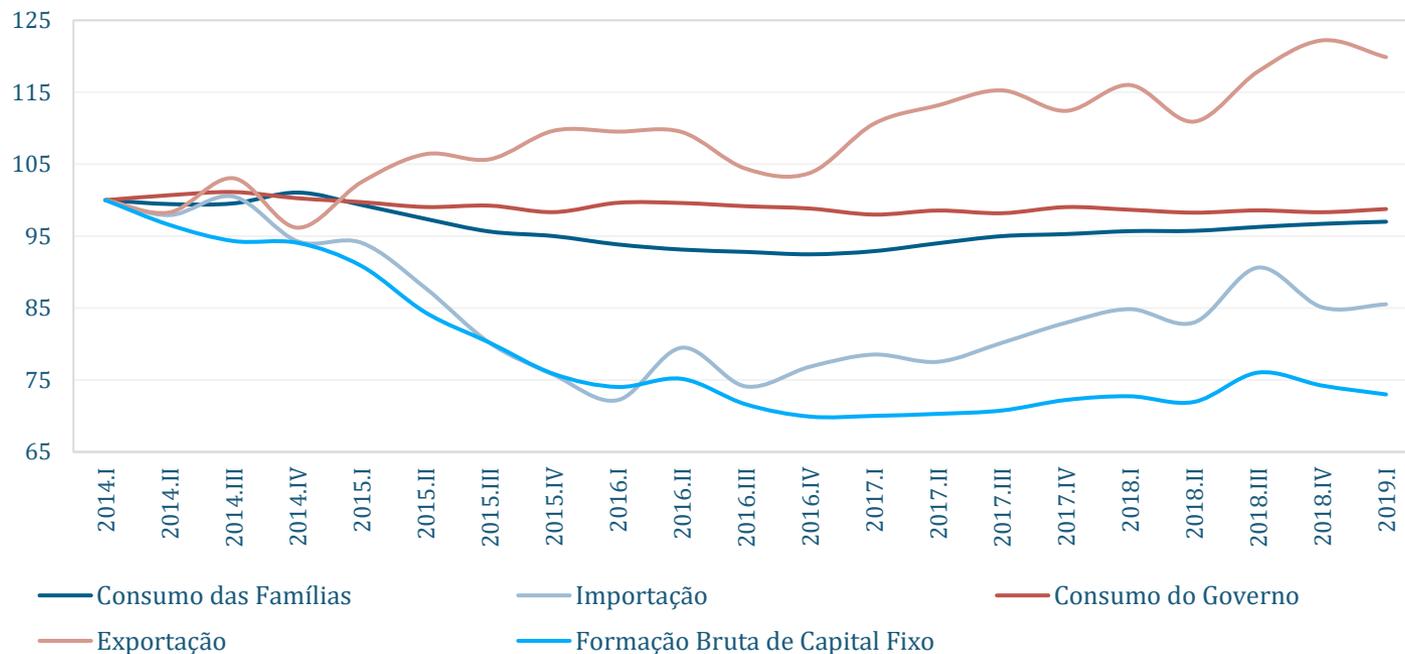


Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

- Sob a ótica das despesas, o consumo das famílias (0,3%) e do governo (0,4%) cresceram pouco, enquanto as exportações (-1,9%) e a formação bruta de capital fixo (-1,7%) registram perdas substanciais.

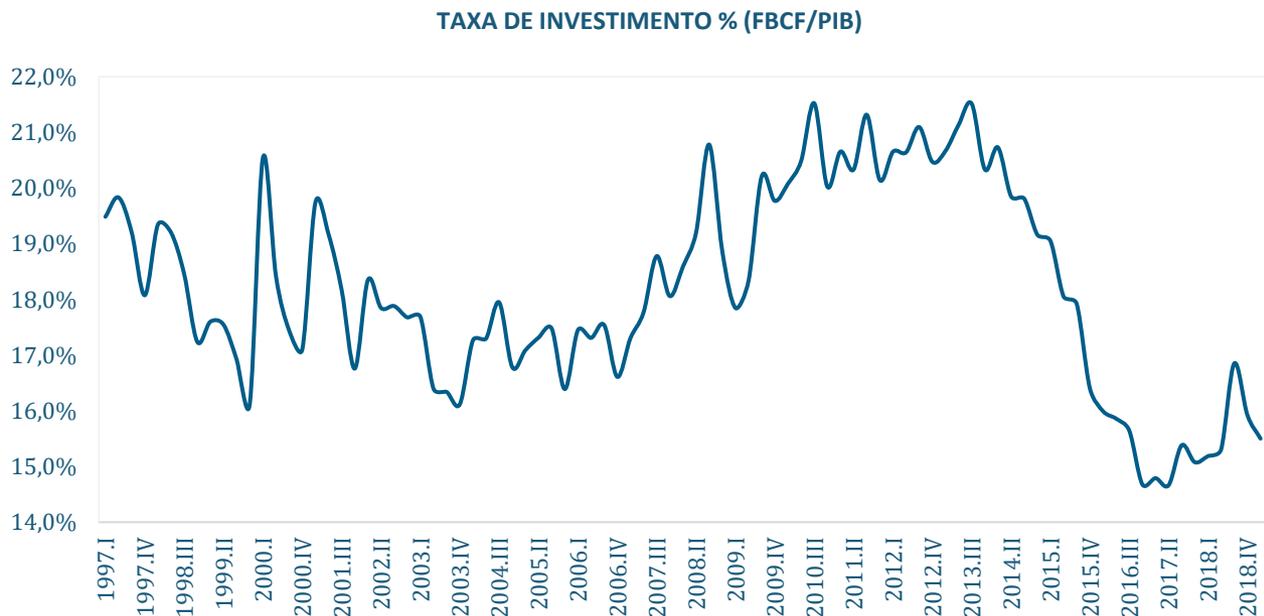
COMPONENTES DO PIB PELA ÓTICA DA DESPESA

1ºT 2014 = 100 - séries dessazonalizadas



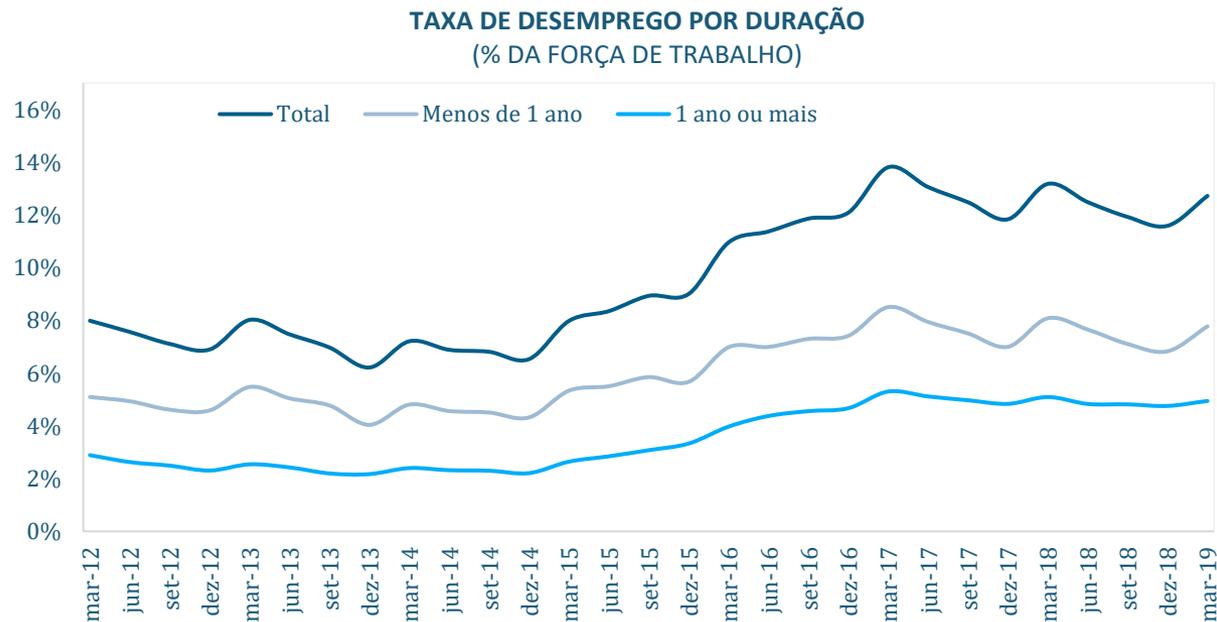
Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

- Taxa de investimento encontra-se em patamar muito baixo na série histórica (15,5%), sendo influenciada pela diminuição dos investimentos públicos, pela existência de elevada capacidade ociosa no parque industrial e pelo ambiente de incerteza que persiste sobre as perspectivas de equilíbrio fiscal.
- Para que a economia sustente expansão do PIB de 3% ao ano ao longo do tempo é necessário que o nível de investimento caminhe para 21% do PIB.



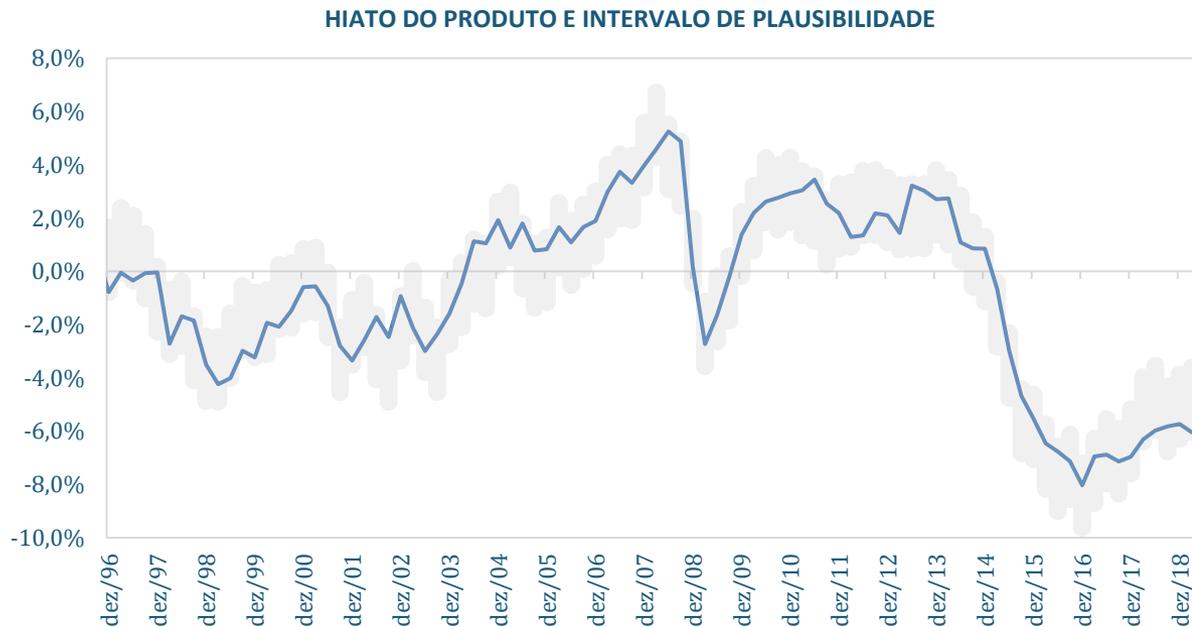
Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

- Taxa de desemprego foi estimada em 12,7% da força de trabalho, recuando em ritmo bastante moderado, na comparação com o primeiro trimestre do ano anterior, desde o fim de 2017.
- A recuperação lenta do crescimento econômico e das contratações no mercado formal mantém elevado o tempo de permanência no desemprego (mais de um ano).



Fonte: Microdados da PNADC - IBGE. Elaboração: IFI.

- Economia opera com elevado grau de ociosidade dos fatores de produção. A indústria operou com 75,3% de sua capacidade instalada em maio, valor que é inferior à média histórica dos últimos 15 anos (80,1%).
- Provável que o hiato do produto esteja situado entre -6,0 p.p. e -3,6 p.p. no primeiro trimestre, ou seja, abaixo do seu potencial – mas sugere uma boa margem para crescimento nos próximos anos a partir do aproveitamento da ociosidade existente dos fatores.



Fonte: IFI.

- Receita total cresce 0,7% no primeiro quadrimestre de 2019, somando R\$ 534,2 bilhões. As receitas administradas tiveram contração de 1,0% em termos reais, enquanto as não administradas cresceram 6,6%.
- A análise desagregada das receitas revela a influência da atividade econômica sobre a arrecadação federal, assim como os efeitos de eventos não recorrentes e de receitas extraordinárias.

RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL – 2016 A 2019 – ACUMULADO DE JANEIRO A ABRIL (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	Jan-Abr/2016			Jan-Abr/2017			Jan-Abr/2018			Jan-Abr/2019		
	R\$ bi	Var.% real	% PIB	R\$ bi	Var.% real	% PIB	R\$ bi	Var.% real	% PIB	R\$ bi	Var.% real	% PIB
Receita total	448,4	-5,5%	22,3%	460,2	-2,0%	21,8%	508,8	7,6%	23,1%	534,2	0,7%	22,8%
<i>Receitas administradas</i>	281,9	-7,4%	14,0%	293,6	-0,5%	13,9%	330,2	9,4%	15,0%	340,7	-1,0%	14,5%
<i>Incentivos fiscais</i>	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%
<i>Receitas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)</i>	114,1	-6,0%	5,7%	115,4	-3,3%	5,5%	120,8	1,8%	5,5%	129,2	2,5%	5,5%
<i>Receitas não administradas</i>	52,5	7,9%	2,6%	51,2	-7,0%	2,4%	57,7	9,7%	2,6%	64,2	6,6%	2,7%
Transferências	68,4	-13,1%	3,4%	76,9	7,3%	3,6%	84,0	6,3%	3,8%	92,9	6,1%	4,0%
Receita líquida	380,0	-4,0%	18,9%	383,3	-3,7%	18,2%	424,8	7,8%	19,3%	441,3	-0,4%	18,8%
PIB (R\$ bi correntes)	2.009,0			2.106,9			2.204,0			2.344,4		

Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração IFI.

- Despesas totais do Governo Central totalizaram R\$ 444,1 bilhões, uma retração de 0,8% em termos reais. Enquanto as despesas obrigatórias cresceram 0,6% e as discricionárias caíram 18,7%, evidenciando a baixa qualidade do ajuste promovido sobre o gasto, sobretudo porque penaliza os investimentos públicos.
- Despesa com pessoal crescem menos em 2019 e tende a não apresentar elevado crescimento, produzindo efeitos importantes sobre a dinâmica do resultado primário.
- A rigidez do gasto é, de certo modo, relativa. Mesmo os gastos obrigatórios podem ser contidos com a adoção de determinadas práticas, como de interromper reajustes e contratações no funcionalismo público.

DESPESAS SELECIONADAS DO GOVERNO CENTRAL – 2016 A 2019 – ACUMULADO DE JANEIRO A ABRIL (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

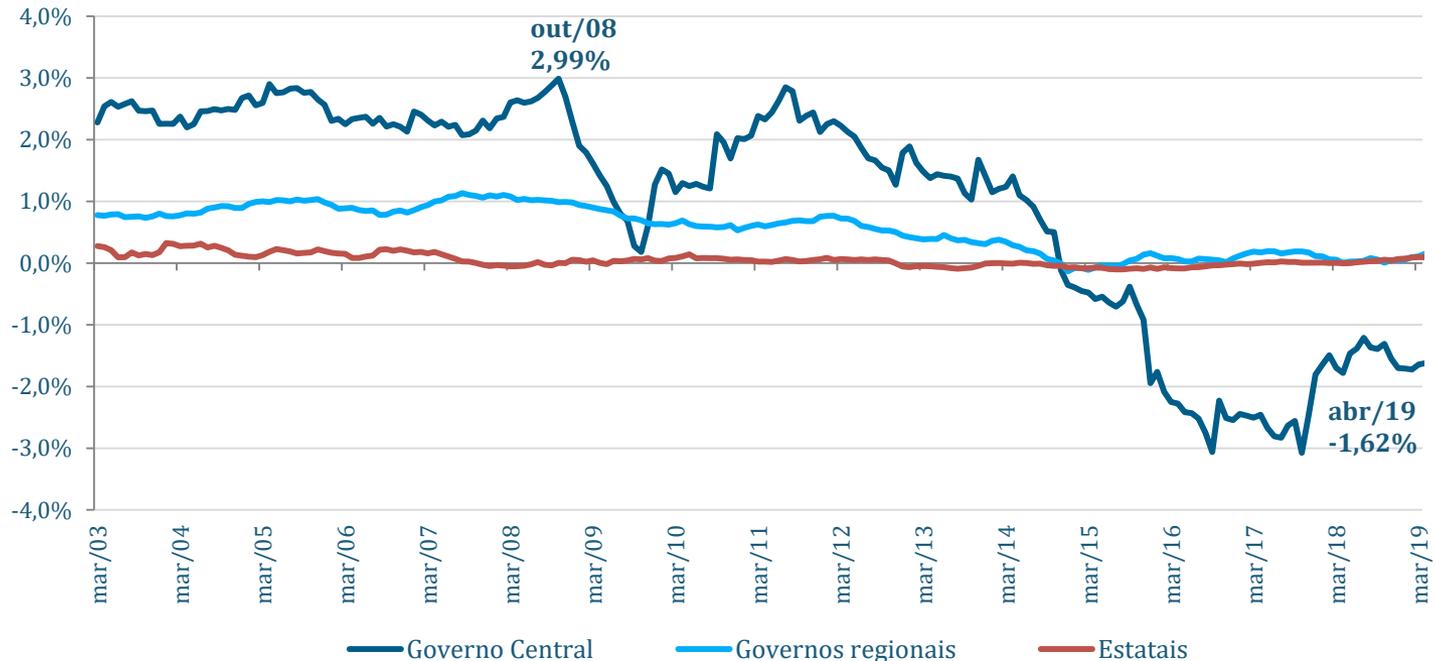
	Jan-Abr/2016			Jan-Abr/2017			Jan-Abr/2018			Jan-Abr/2019		
	R\$ bi	Var.% real	% PIB	R\$ bi	Var.% real	% PIB	R\$ bi	Var.% real	% PIB	R\$ bi	Var.% real	% PIB
Despesa total	389,7	2,3%	19,4%	390,6	-4,3%	18,5%	429,0	6,9%	19,5%	444,1	-0,8%	18,9%
<i>Benefícios previdenciários (RGPS)</i>	151,6	4,8%	7,5%	167,4	5,5%	7,9%	182,3	5,9%	8,3%	194,3	2,2%	8,3%
<i>Pessoal (ativos e inativos)</i>	79,1	-2,4%	3,9%	88,9	7,3%	4,2%	96,6	5,7%	4,4%	101,2	0,5%	4,3%
<i>Abono e seguro desemprego</i>	22,3	38,8%	1,1%	21,3	-9,0%	1,0%	20,1	-8,1%	0,9%	21,1	0,9%	0,9%
<i>Benefícios de Prestação Continuada (BPC)</i>	16,0	3,8%	0,8%	17,6	4,8%	0,8%	18,6	2,8%	0,8%	19,8	2,2%	0,8%
Obrigatórias	348,6	2,5%	17,4%	364,3	-0,2%	17,3%	398,1	6,3%	18,1%	417,9	0,6%	17,8%
Discricionárias	41,1	0,6%	2,0%	26,3	-39,0%	1,2%	30,9	14,3%	1,4%	26,2	-18,7%	1,1%
PIB (R\$ bi correntes)	2.009,0			2.106,9			2.204,0			2.344,4		

Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração IFI.

Conjuntura fiscal

- Resultado primário do setor público consolidado registrou superávit de R\$ 6,6 bilhões (1,1% do PIB) em abril. Porém no acumulado em 12 meses, há déficit primário elevado e de difícil eliminação.
- Reversão dos déficits seria alcançada com medidas que corrijam a dinâmica do gasto, pela retomada da economia e, conseqüentemente, pela recuperação da capacidade do Executivo em gerar receitas.

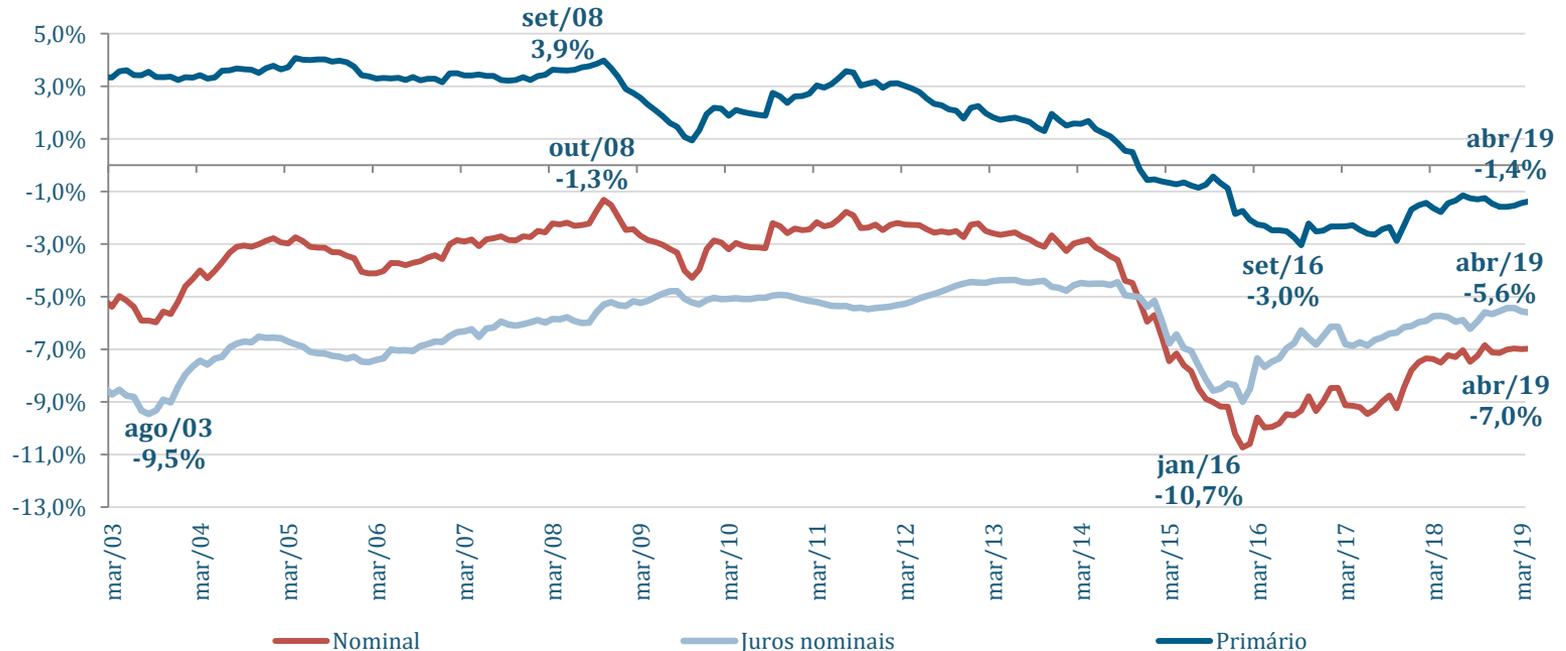
RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO ACUMULADO EM 12 MESES - % DO PIB



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

- Em abril, o déficit nominal somou R\$ 485,1 bilhões (-6,98% do PIB), considerando o pagamento de juros correspondente a R\$ 389,49 bilhões (-5,6% do PIB).
- A melhora no resultado nominal do setor público, de quase 4 p.p., a partir de 2016 ocorreu em função do ciclo de afrouxamento monetário pelo Banco Central.

RESULTADO PRIMÁRIO, NOMINAL E GASTOS COM JUROS ACUMULADOS EM 12 MESES (% DO PIB)



Fonte: Banco Central. Elaboração IFI.

- Foi encaminhado ao Congresso Nacional o PLP n° 149, de 2019, que estabelece o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF), com o objetivo de promover o equilíbrio fiscal e a melhora das respectivas capacidades de pagamento dos entes estaduais e municipais.
- O PLP estabelece que o recebimento de recursos pelos entes subnacionais no âmbito do PEF exigirá a adesão ao Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, que tem a finalidade de reforçar a transparência fiscal e coordenar políticas fiscal.
- A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é alterada pelo §3° do art. 10 do PLP, incluindo a necessidade de apuração das despesas com pessoal na sua integralidade, isto é, incluindo o pagamento a servidores inativos e pensionistas, e considerando os vencimentos brutos dos servidores.
- Além disso, passa a ter a vedação ao titular do respectivo Poder ou órgão contrair despesa que não possa ser integralmente cumprida entro do respectivo exercício financeiro, ou que tenha parcelas a serem pagas em exercícios seguintes sem a previsão de recursos suficientes em caixa na data de encerramento de cada exercício financeiro.

- O contingenciamento de despesas em 2019 está em R\$ 32,0 bilhões, ou 23% do gasto discricionário.
- O Executivo responde por 99,3% do contingenciamento (R\$ 31,7 bilhões).

DISTRIBUIÇÃO DO CONTINGENCIAMENTO POR PODER OU ÓRGÃO AUTÔNOMO (R\$ BILHÕES)

Poder / Órgão	Base contingenciável	Participação (%)	Contingenciamento
Executivo	128.342	99,3	31.749
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	866	0,7	214
Total	129.209	100,0	31.964

Fonte: Ministério da Economia (Relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias).

- O contingenciamento do Executivo não atingiu de maneira uniforme todos os órgãos.
- No Ministério de Minas e Energia, a limitação chega a 81,4% do total de despesas discricionárias do órgão em 2019.
- Os Ministérios da Defesa e do Turismo também tiveram contingenciamentos expressivos, da ordem de 44,1% e 42,9%, respectivamente, dos seus gastos discricionários totais.
- A Saúde, em termos relativos, foi a área menos atingida pelo contingenciamento – R\$ 600 milhões, equivalente a 3% do seu gasto discricionário. Contudo, metade das emendas individuais e boa parte das emendas de bancada se destinam à Saúde. Considerando que a limitação de empenho de emendas parlamentares impositivas foi de cerca de R\$ 3,0 bilhões, algo próximo a 50% desse valor deve atingir a Saúde. Ainda assim, o percentual de contingenciamento permaneceria baixo na comparação com os demais ministérios (em torno de 7%).
- Na Educação, contingenciamento atinge cerca de um quarto das despesas discricionárias (R\$ 6,9 bilhões). Levando em conta recursos provenientes de receitas próprias, convênios ou doações das instituições federais de ensino, a limitação de empenho do MEC cai para R\$ 5,8 bilhões, ou 23,7% do seu gasto discricionário.

DISTRIBUIÇÃO DO CONTINGENCIAMENTO DO EXECUTIVO POR ÓRGÃO (R\$ MILHÕES)

Órgão	LOA	Limites de empenho		Contingenciamento	
		Decreto 9.741	Decreto 9.809	Total	%
Ministério de Minas e Energia	4.737	969	882	-3.855	-81,4
Ministério da Defesa	13.227	8.119	7.394	-5.833	-44,1
Ministério do Turismo	598	375	342	-256	-42,9
Ministério da Educação	24.670	17.794	17.794	-6.877	-27,9
Ministério da Saúde	20.047	19.447	19.447	-600	-3,0
Subtotal 1	63.279	46.704	45.859	-17.421	-27,5
Reserva para emendas impositivas	13.724	10.768	10.768	-2.956	-21,5
Individuais	9.144	7.179	7.179	-1.965	-21,5
Bancada	4.580	3.589	3.589	-991	-21,6
Subtotal 2	77.003	57.472	56.627	-20.377	-26,5
Autorização para ampliação dos limites	0	5.373	1.560	1.560	0,0
Receitas próprias/convênios/doações de instituições federais de ensino (MEC)	0	1.037	1.037	1.037	0,0
Total	77.003	63.882	59.224	-17.780	-23,1

Fonte: Decreto nº 9.711/2019 e alterações posteriores.

- O primeiro contingenciamento do ano, em março, reduziu a previsão do gasto discricionário e, portanto, gerou quase toda a folga de R\$ 31,5 bilhões em relação ao teto. Após a reavaliação de maio, folga do teto chegou a R\$ 35,5 bilhões, semelhante à projetada pela IFI para o ano.

TETO DE GASTOS PRIMÁRIOS EM 2019 (R\$ BILHÕES)

Discriminação	LOA	Reavaliações do Governo		IFI
		Março	Maio*	Maio
Total de despesas primárias	1.713,9	1.684,1	1.684,6	1.675,1
Despesas não sujeitas ao teto	306,9	308,5	313,1	304,9
Despesas sujeitas ao Teto	1.407,0	1.375,6	1.371,6	1.370,2
Teto de gastos	1.407,1	1.407,1	1.407,1	1.407,1
Folga (+) / Excesso (-)	0,1	31,5	35,5	36,9

Fonte: Relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias (Ministério da Economia), Decreto nº 9.809/2019 e IFI (RAF de maio de 2019).

* A estimativa para o teto de gastos no relatório bimestral de maio indica folga de R\$ 33,3 bilhões, pois não contempla o contingenciamento efetivado posteriormente pelo Decreto nº 9.809/2019. Por ser o mais provável, assumimos que o contingenciamento de R\$ 2,2 bilhões se deu em despesas sujeitas ao teto.

Orçamento de 2019

- No cenário base, a projeção da IFI para o déficit primário do governo central em 2019 é de R\$ 139,0 bilhões (ou 1,9% do PIB).
- Nossa projeção quanto as discricionárias do Poder Executivo é superior à oficial em R\$ 6,6 bilhões (ou 6,8%), o que se deve basicamente às diferenças nas demais projeções para despesas obrigatórias e receitas – que apresentam patamar historicamente baixo. Eventual receita com a cessão onerosa pode dar algum ativo para essas despesas em 2018, mas não terá efeito sobre os anos seguintes.

RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL EM 2019 – PROJEÇÕES OFICIAIS E IFI (R\$ BILHÕES E % PIB)

Discriminação	LOA		Decreto 9.741 (Março)		Decreto 9.809 (Maio)		IFI (Maio)		IFI menos Decreto 9.809	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	Diferença %
Receita Bruta	1.574,9	21,2	1.545,1	21,1	1.545,8	21,3	1.526,7	21,0	-19,2	-1,2
Administrada	961,8	12,9	950,6	13,0	945,2	13,0	947,1	13,0	1,9	0,2
Incentivos Fiscais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0
Previdenciária (RGPS)	419,8	5,6	413,1	5,7	413,5	5,7	418,7	5,8	5,2	1,3
Não Administrada	193,2	2,6	181,4	2,5	187,1	2,6	160,8	2,2	-26,3	-14,1
Transferências por repartição de receita a E&M	275,2	3,7	271,6	3,7	275,5	3,8	264,3	3,6	-11,2	-4,1
Receita Líquida	1.299,7	17,5	1.273,5	17,4	1.270,3	17,5	1.262,4	17,3	-7,9	-0,6
Despesa Primária	1.438,7	19,3	1.412,5	19,3	1.409,1	19,4	1.401,4	19,2	-7,7	-0,5
Obrigatórias	1.169,8	15,7	1.170,0	16,0	1.168,2	16,1	1.155,3	15,9	-13,0	-1,1
Benefícios previdenciários	637,9	8,6	631,2	8,6	630,2	8,7	626,1	8,6	-4,1	-0,6
Pessoal e encargos sociais	324,9	4,4	326,2	4,5	325,0	4,5	318,6	4,4	-6,4	-2,0
Abono e Seguro desemprego	59,8	0,8	56,7	0,8	56,8	0,8	56,0	0,8	-0,9	-1,5
BPC	60,2	0,8	59,7	0,8	59,7	0,8	59,9	0,8	0,2	0,3
Demais	87,0	1,2	96,4	1,3	96,6	1,3	94,7	1,3	-1,8	-1,9
Despesas do Executivo sujeitas à programação financeira	268,9	3,6	242,5	3,3	240,9	3,3	246,1	3,4	5,2	2,2
Obrigatórias com controle de fluxo	139,5	1,9	143,1	2,0	143,7	2,0	142,3	2,0	-1,3	-0,9
Discricionárias	129,4	1,7	99,4	1,4	97,2	1,3	103,8	1,4	6,6	6,8
Resultado Primário	-139,0	-1,9	-139,0	-1,9	-138,8	-1,9	-139,0	-1,9	-0,2	0,2

Fonte: Decreto nº 9.711/2019 (e alterações posteriores) e IFI (RAF de maio de 2019).