

200 ANOS DE INDEPENDÊNCIA: DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO

Questão Fiscal: Contexto Atual

FGV EESP

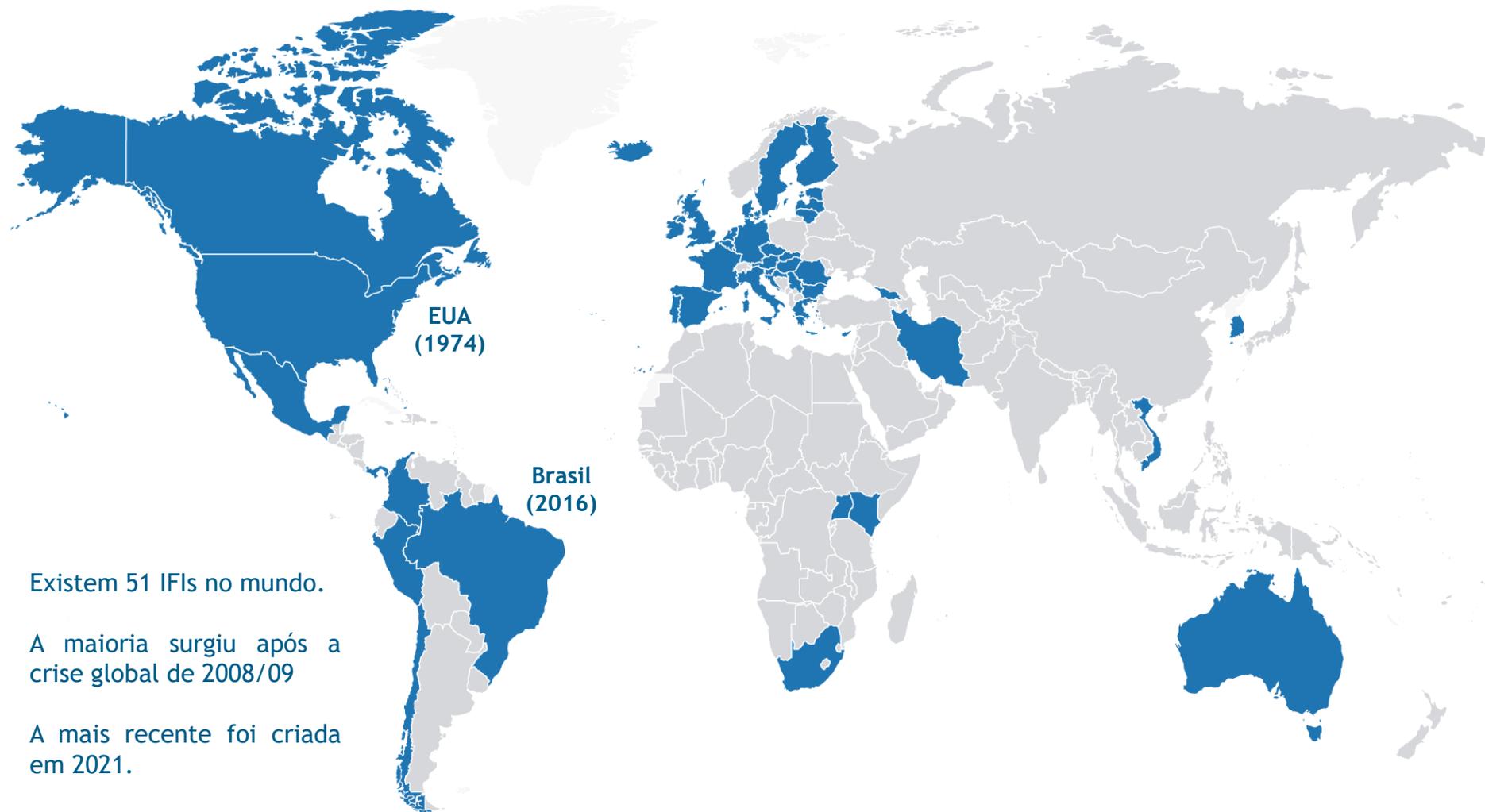
30 de setembro de 2022

Vilma da Conceição Pinto
Diretora – IFI Brasil

- ✓ Sobre a IFI
 - ✓ Situação fiscal antes da pandemia
 - ✓ Resposta fiscal à pandemia de covid-19
 - ✓ Condução da política fiscal em 2021 e 2022
 - ✓ Desafios para o futuro
-

- ❑ IFIs são instituições públicas com mandato para realizar **análises técnicas e apartidárias** sobre política fiscal e orçamentária com objetivo de:
 - (i) melhorar a **disciplina** fiscal;
 - (ii) promover maior **transparência** das contas públicas e
 - (iii) elevar a **qualidade** do debate público sobre a política fiscal.

- ❑ É uma **tendência mundial**: em resposta aos efeitos negativos da crise econômica e financeira de 2008, diversos países, particularmente os que compõem a OCDE, criaram instituições fiscais independentes (por exemplo, Canadá, Austrália e Itália).

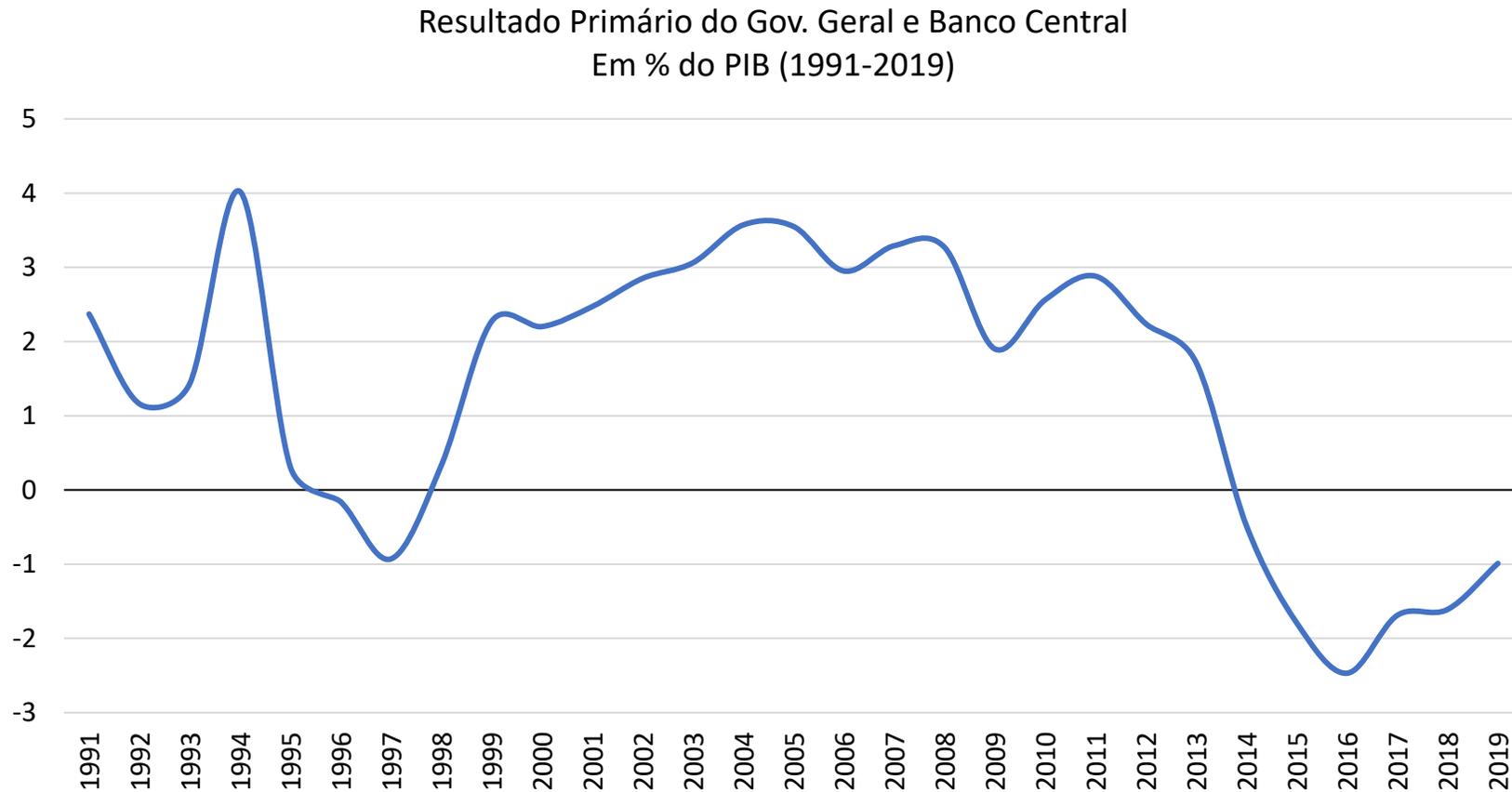


Existem 51 IFIs no mundo.

A maioria surgiu após a crise global de 2008/09

A mais recente foi criada em 2021.

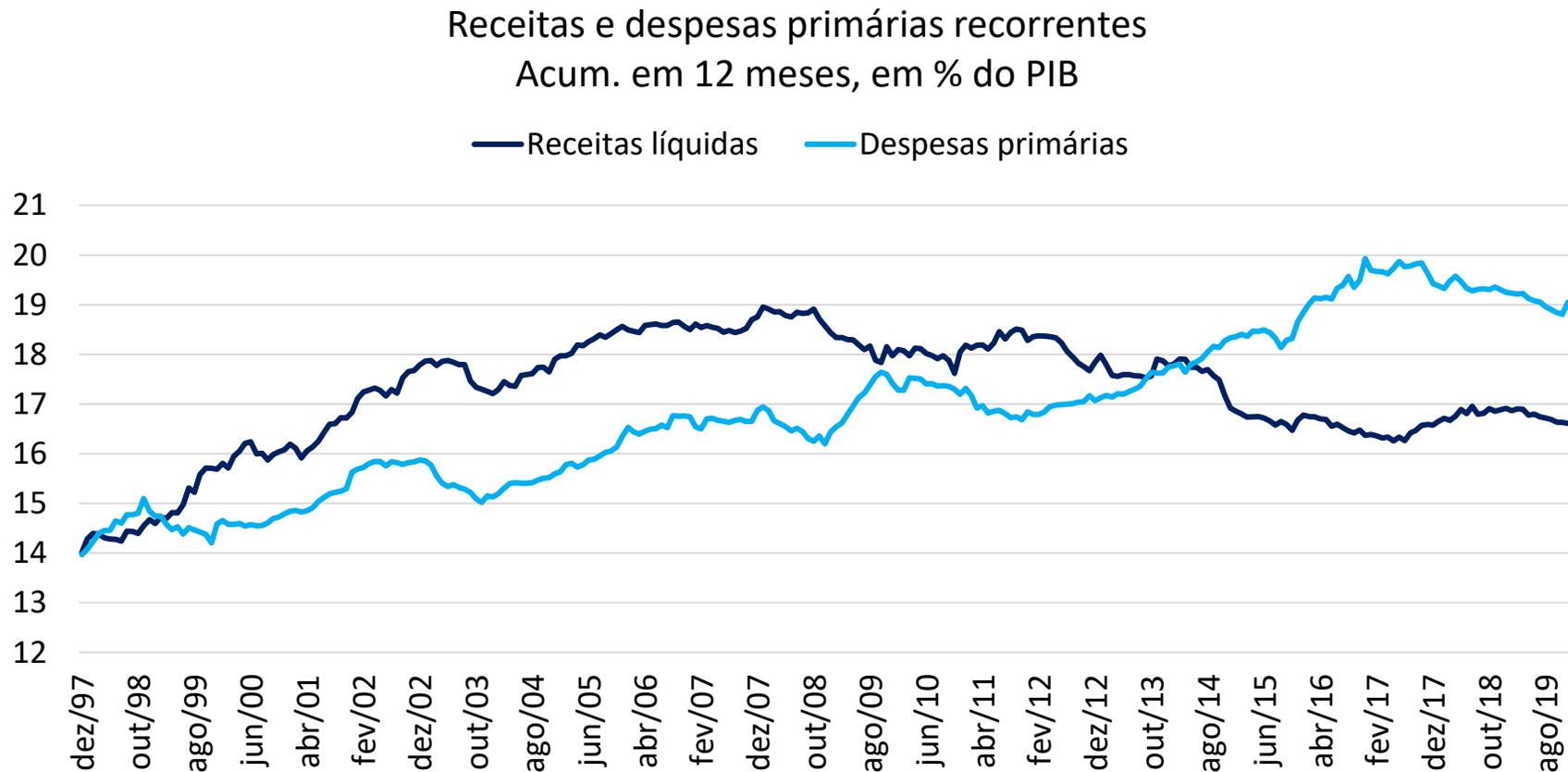
Deterioração dos resultados fiscais, com deficit persistente a partir de 2014.



Composição acima da linha do resultado primário explicita fragilidade nas contas públicas antes da pandemia

A ligeira melhora observada a partir de 2016 derivou de dois componentes:

- Mudança na trajetória das despesas primárias recorrentes
- Recuperação, ainda que modesta, das receitas primárias recorrentes.



Pelo lado das despesas, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, ao mesmo tempo em que criou uma regra de limitação para as despesas primárias (âncora fiscal), explicitou a necessidade de ampliar a discussão sobre as prioridades orçamentárias.

Ao final de 2019, foi aprovada a reforma da previdência.

Principais itens de despesa primária sujeita ao teto dos gastos em 2019
Em % do PIB

Benefícios Previdenciários, 8,5%	Pessoal Ativo (Civil, Militar e outros), 2,3%	Pessoal Inativo e Pensionista (Civil, Militar), 1,9%		Demais despesas obrigatórias, 1,2%	
	Despesas discricionárias, 2,2%	Saúde (obrigatória com controle de fluxo), 1,2%	Benefic... de prestaç... contin... 0,8%	Abono e seguro desemprego, 0,8%	
Programa Bolsa Família,...				Co... da Un...	

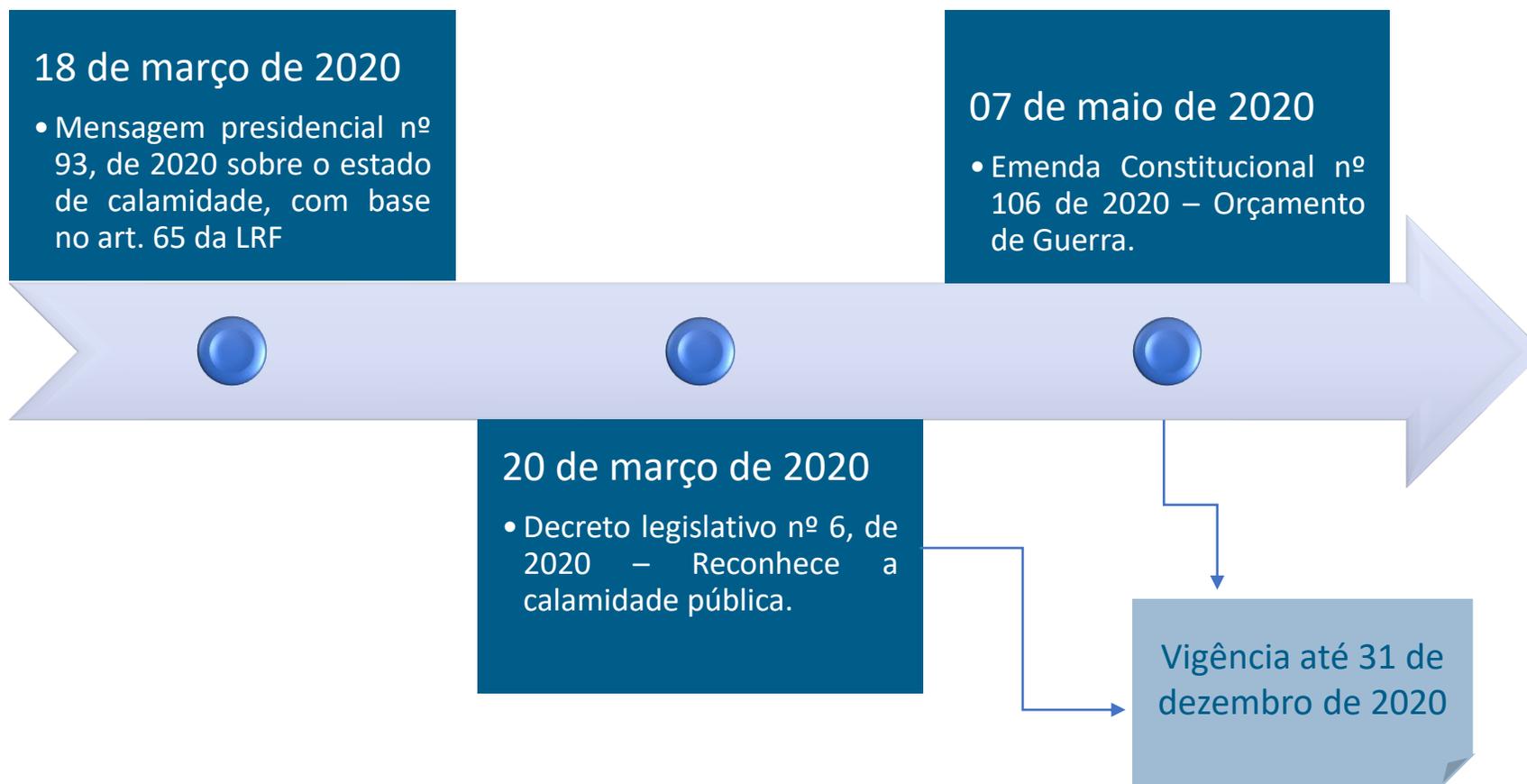
Pelo lado das receitas, a discussão seguia no sentido de tentar promover uma reforma no sistema tributário nacional, com foco inicial na tributação do consumo.

Em 2019, foram apresentadas duas propostas de reforma tributária ampla do consumo (PEC 110 e PEC 45), ambas com objetivo de simplificar o sistema tributário, criar um imposto sobre valor adicionado e melhorar a eficiência arrecadatória.



A pandemia de covid-19 colocou em evidência as seguintes questões fiscais:

- Rapidez com que conseguimos reagir aos choques exógenos
- Robustez das nossas regras fiscais
- Composição dos nossos gastos primários
 - Gastos assistenciais
 - Gastos com saúde



- Devido à pandemia, o governo decretou calamidade pública (Decreto Legislativo nº 06, de 2020). Para estes casos existem algumas exceções ao cumprimento das regras fiscais (previstos no art. 65 da LRF):
 - Dispensado o cumprimento das metas de primário e limitação de empenho
 - Suspenso o retorno ao limite das despesas com pessoal
 - Suspenso o retorno ao limite da dívida consolidada

 - Em relação ao teto de gastos, a exceção ocorre na própria execução das despesas, uma vez que os créditos extraordinários são excluídos da regra.
-

Proposta de Emenda à Constituição N° 10/2020

Ementa:

Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional e dá outras providências.

Iniciativa: Deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ), Deputado Enrico Misasi (PV/SP), Deputada Joenia Wapichana (REDE/RR), Deputado Luis Tibé (AVANTE/MG), Deputado Zé Silva (SOLIDARI/MG), Deputado Carlos Sampaio (PSDB/SP), Deputado André Figueiredo (PDT/CE), Deputado Efraim Filho (DEM/PB), Deputada Rejane Dias (PT/PI), Deputado Wellington Roberto (PL/PB)

Norma Gerada: [Emenda Constitucional nº 106 de 07/05/2020](#)



Orçamento de Guerra (EC nº 106, de 2020): Regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente da pandemia.

- Trata de:
 - Maior transparência na execução orçamentária do regime extraordinário: (art. 4° e 5°)
 - Mais flexibilidade e agilidade para o governo realizar contratações, obras, serviços e compras. (art. 2°)
 - Dispensada a observância das limitações legais para aumento de despesa e renúncia fiscal. (art. 3°)
 - Dentre outros

- Decreto de calamidade e orçamento de guerra permitiu o direcionamento de recursos para socorro aos indivíduos, empresas e governos subnacionais durante o ano de 2020.

Despesas orçamentárias com a covid-19 em 2020 | dados em R\$ bilhões e %

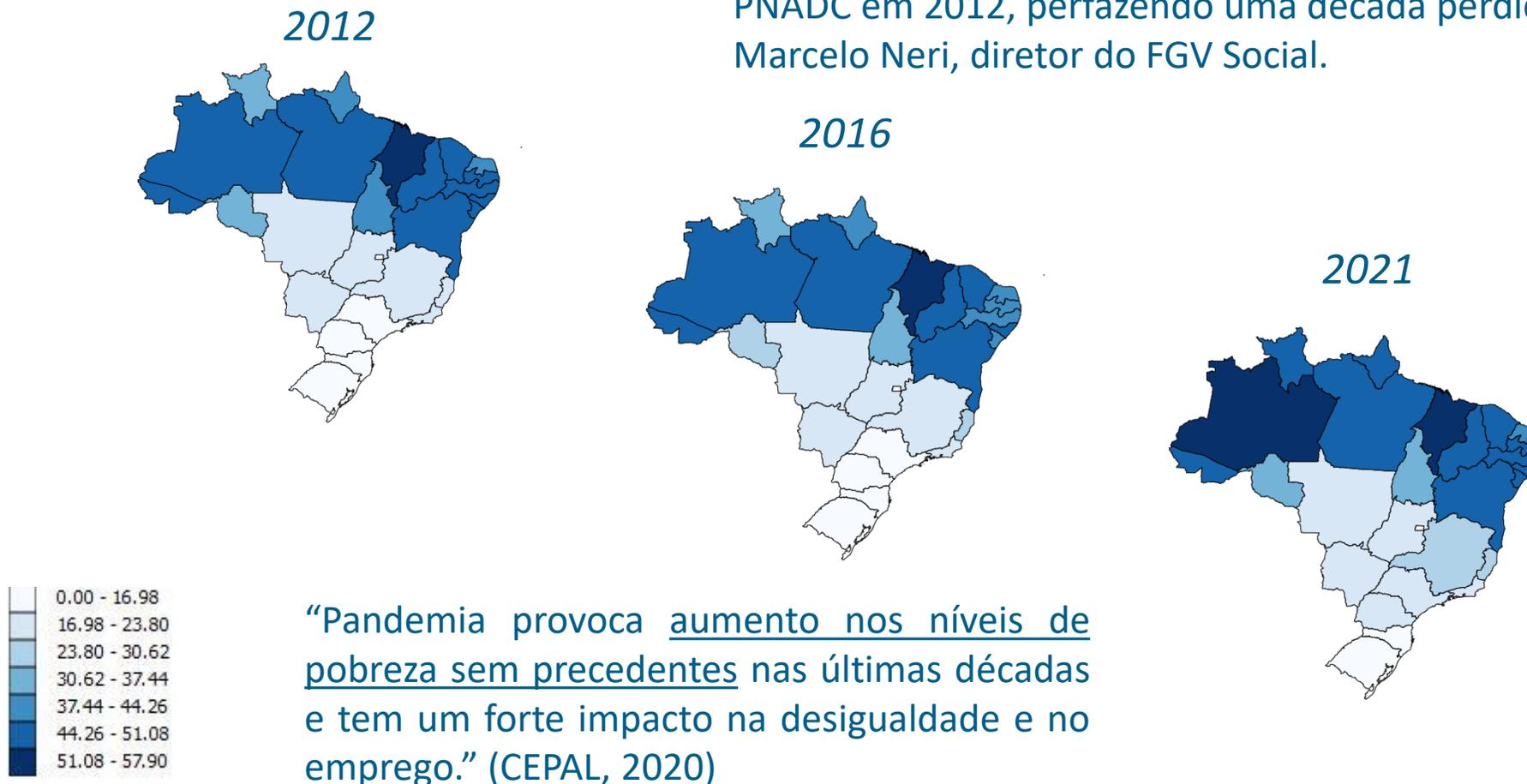
	R\$ Bilhões		(B) em % do Autorizado (A)	(B) em % do Total	(B) em % do PIB
	Autorizado (A)	Pago (B)			
Auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade	322,0	293,1	91,0	55,9	3,9
Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios	79,2	78,2	98,8	14,9	1,0
Integralização de Cotas nos Fundos Garantidores – FGO e FGI	58,1	58,1	100,0	11,1	0,8
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	51,5	33,5	65,0	6,4	0,4
Despesas adicionais do Ministério da Saúde e demais Ministérios	46,3	42,7	92,2	8,1	0,6
Aquisição de Vacinas	24,5	2,2	9,1	0,4	0,0
Outros	23,1	16,2	70,0	3,1	0,2
Total	604,8	524,0	86,6	100,0	7,0

Decreto de calamidade e orçamento de guerra perderam a validade antes do término da pandemia.

(%) População com renda abaixo de R\$ 497 (US\$ 5,50 ppp dia)

UF - 2012 até 2021

“A pobreza nunca esteve tão alta no Brasil quanto em 2021, desde o começo da série histórica da PNADC em 2012, perfazendo uma década perdida.”
Marcelo Neri, diretor do FGV Social.



Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019



EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109, DE 15 DE MARÇO DE 2021

Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.

EC Emergencial (EC 109, de 2021): (...) e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.

- EC Emergencial permitiu a retomada dos gastos sociais para atendimento aos mais vulneráveis no ano de 2021 – essa retomada foi realizada por meio dos créditos extraordinários que, por sua vez, não é contabilizado para fins de apuração da regra do teto dos gastos (Emenda Constitucional nº 95/16)

- EC Emergencial permitiu a execução, via crédito extraordinários, isto é, por fora do teto de gastos, de despesas no exercício de 2021 para enfrentamento da pandemia, mas em magnitude inferior ao observado em 2020.

Despesas orçamentárias com a covid-19 em 2021 | dados em R\$ bilhões e %

	R\$ Bilhões		(B) em % do Autorizado (A)	(B) em % do Total	(B) em % do PIB
	Autorizado (A)	Pago (B)			
Auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade	68,05	60,58	89,02	49,88	0,70
Benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda	10,67	7,71	72,26	6,35	0,09
Cotas dos fundos garantidores de operações e de crédito	5,00	5,00	100,00	4,12	0,06
Financiamento da infraestrutura turística	1,32	0,59	44,70	0,49	0,01
Despesas adicionais do Ministério da Saúde e demais Ministérios	32,60	25,77	79,05	21,22	0,30
Aquisição de vacinas e insumos	32,58	21,79	66,88	17,94	0,25
Total	150,22	121,44	80,84	100,00	1,40

EC Emergencial: além disso, a EC emergencial alterou a regra do teto dos gastos para que fossem acionados os gatilhos de forma automática e antes do rompimento do limite de gastos. Ocorre que da forma como a nova regra foi desenhada, ela não deve surtir o efeito esperado, uma vez que o percentual fixado só seria alcançado em uma situação muito extrema.

Art. 109. Se verificado, na aprovação da lei orçamentária, que, no âmbito das despesas sujeitas aos limites (...), a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi superior a 95%, aplicam-se vedações ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a lei orçamentária.

Ainda em 2021, o Teto dos gastos passou por mais uma rodada de alteração

Emendas nº 113 e nº 114 alteraram a regra do teto dos gastos e limitaram o pagamento de precatórios para abrir espaço para novos gastos no orçamento de 2022

Recálculo do teto de gastos:

Antes:

Limite do ano corrente era definido pelo limite do ano anterior corrigido pela inflação do ano anterior acumulada em 12 meses até junho.

Agora:

Limite do ano corrente é definido pelo limite do ano anterior corrigido pela inflação do ano anterior acumulada em 12 meses até dezembro.

Gastos com sentenças e precatórios:

Cria um limite para pagamento anual: limite segue regra de correção do teto dos gastos.

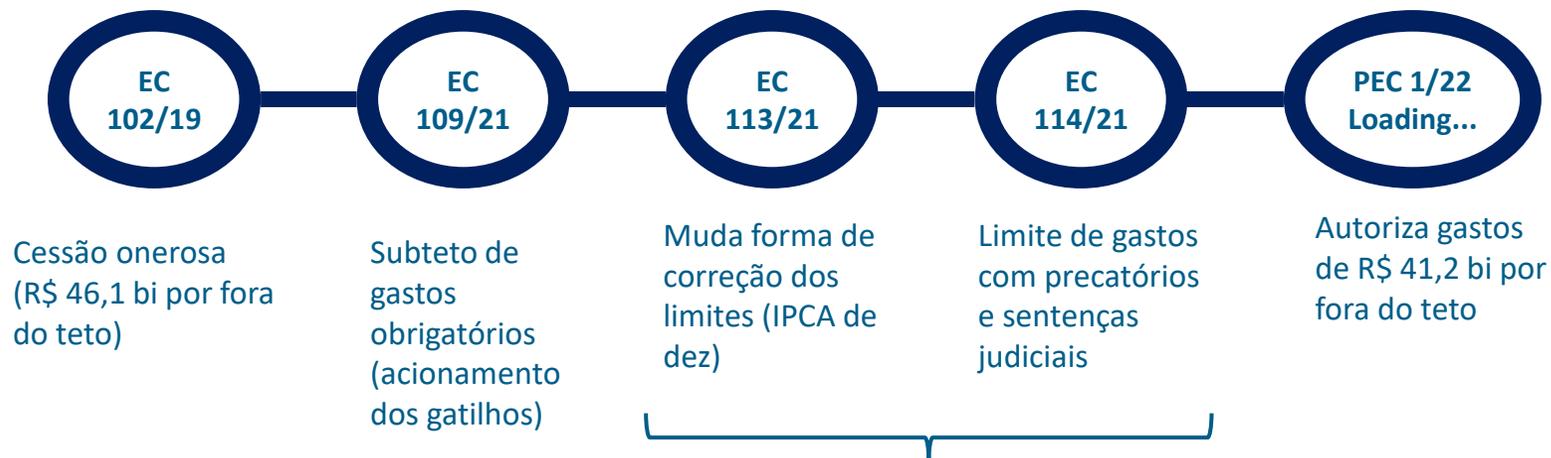
ORIGEM E DESTINO DO ESPAÇO FISCAL ABERTO DURANTE A TRAMITAÇÃO DO ORÇAMENTO (R\$ BILHÕES)

Origem	Valor	Destino	Valor
Ecs (113 e 114) dos Precatórios	113,1	Auxílio Brasil	54,6
<i>Recálculo do teto de gastos</i>	<i>69,6</i>	Benefícios Previdenciários	27,5
<i>Redução de gastos com sentenças e precatórios</i>	<i>43,5</i>	Emendas de Relator-Geral	16,5
Cortes em pessoal (exceto sentenças)	2,8	Gastos da Saúde (reajuste do piso)	4,0
Benefícios previdenciários (<i>float</i>)	3,2	Ampliação do teto dos demais Poderes	2,9
		Financiamento de campanha eleitoral	2,8
		BPC	2,7
		Abono salarial e seguro-desemprego	2,4
		Auxílio Gás Social	1,9
		Gastos com pessoal	2,4
		<i>Dos quais Reajustes a servidores</i>	<i>1,8</i>
		Outros acréscimos	1,3
Total	119,1		119,1
<i>IPCA 2021 estimado (%)</i>	<i>10,18</i>		

Fonte: Relatório Final da CMO. Elaboração: IFI.

As diversas alterações no teto de gastos fragilizou a regra.

Alterações promovidas no teto

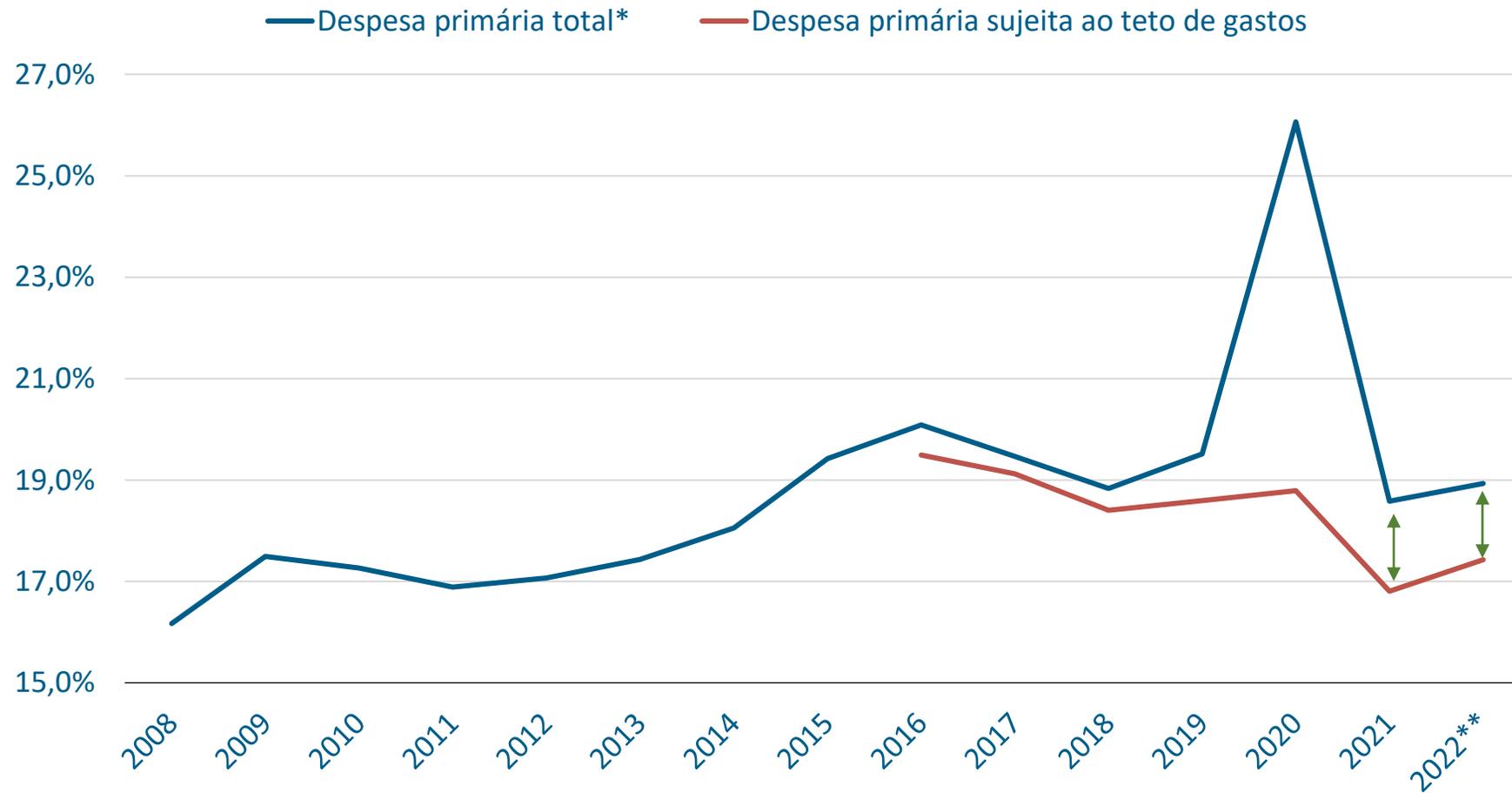


Juntas, abrem espaço de R\$ 113,1 bi no teto de 2022:

- recálculo do teto: R\$ 69,6 bi
- limite precatórios: R\$ 43,5 bi

(Fonte: IFI.)

Evolução das despesas primárias da União - em % do PIB



- **Cenário base:** Sem prorrogação de medidas de estímulos para 2023
- **Cenário alternativo (A):** Com prorrogação de medidas de estímulos, sendo o com adicional de R\$ 200 reais do Programa Auxílio Brasil pago por dentro do teto de gastos (sujeito a regra atual).
- **Cenário alternativo (B):** Com prorrogação de medidas de estímulos, sendo o com adicional de R\$ 200 reais do Programa Auxílio Brasil pago por fora do teto de gastos (não sujeito a regra atual).

Discriminação	2022		2023		
	Base	Alternativo	Base	Alternativo (A)	Alternativo (B)
Resultado primário do setor público consolidado	1,3%	1,3%	0,1%	-0,4%	-0,9%
PIB - cresc. real	2,6%	2,6%	0,6%	1,0%	1,0%
Deflator implícito do PIB	9,9%	9,9%	5,7%	5,5%	5,5%
Taxa implícita real	5,4%	5,4%	4,3%	5,5%	5,5%
DBGG (% do PIB)	78,1%	78,0%	80,2%	81,2%	81,7%

A pandemia exacerbou os problemas estruturais da economia brasileira e trouxe novos:

1. Aumento das desigualdades sociais
2. Resiliência da Inflação

Por outro lado, as recentes mudanças no arcabouço de regras fiscais focaram em resolver o curtíssimo prazo

1. Apenas em 2021, a regra do teto dos gastos já sofreu duas modificações.
2. Mesmo com as recentes alterações no arcabouço fiscal, tem-se ampliado o debate sobre regras fiscais.

Obrigada

Vilma da Conceição Pinto

<https://linktr.ee/ifibrasil>