

A PEC nº 23 e os riscos fiscais

Felipe Salto
Diretor-Executivo

Brasília, 22 de novembro de 2021

- O teto de gastos foi uma resposta à crise econômica e fiscal, cujo ápice se deu em 2015 e 2016
- O diagnóstico era de que as despesas haviam crescido acima das possibilidades dadas pela restrição orçamentária do país
- Havia problemas de desenho, na origem (Emenda 95), mas o teto produziu efeitos positivos sobre as expectativas e os juros
- A crise pandêmica levou à necessidade de aumento de gastos para além do previsto no orçamento (R\$ 524 bi em 2020 e R\$ 136 bi em 2021)
- A Emenda 106 colaborou para afastar as regras fiscais, ainda que o teto já previsse (EC 95) a possibilidade de não contabilizar créditos extraordinários

- A partir da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) chamada “Emergencial” – apresentada em 2019 – tentou-se avançar na discussão dos gatilhos – medidas automáticas de ajuste fiscal
- No entanto, a regra para o seu acionamento (que poderia ser uma saída em momentos de pressão sobre o teto – espécie de “plano B”) foi mal formulada (EC 109). Havia dúvidas sobre sua necessidade, vale dizer
- Quando as despesas obrigatórias ultrapassassem 95% das despesas primárias, ambas sujeitas ao teto, acionar-se-iam os gatilhos. A IFI mostrou, matematicamente, que isso só ocorreria concomitantemente ao estouro do teto (ver fonte abaixo)
- A EC 109 também criou espaço de R\$ 44 bilhões para novas rodadas do auxílio emergencial, fixando na Constituição um programa que poderia ser feito por crédito extraordinário

Despesas primárias selecionadas – % do PIB

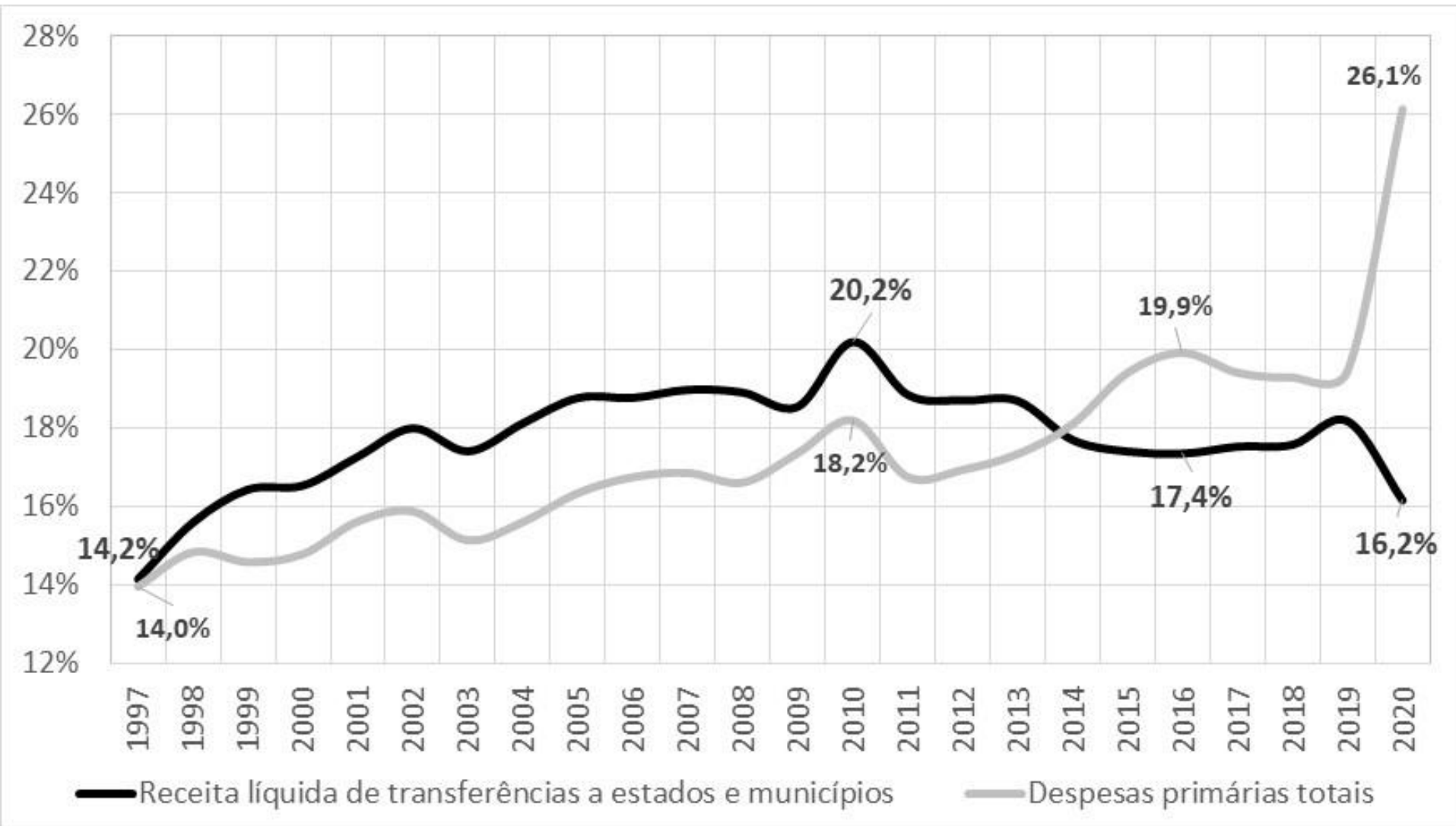
	INSS	Pessoal	Abono e seguro	BPC	Discricionárias	Subsídios
2004	6,4%	4,3%	0,5%	0,4%	-	0,2%
2005	6,7%	4,3%	0,5%	0,4%	-	0,4%
2006	6,9%	4,4%	0,6%	0,5%	-	0,3%
2007	6,8%	4,3%	0,7%	0,5%	-	0,3%
2008	6,4%	4,3%	0,7%	0,5%	2,4%	0,1%
2009	6,7%	4,6%	0,8%	0,6%	2,1%	0,1%
2010	6,6%	4,3%	0,8%	0,6%	3,3%	0,1%
2011	6,4%	4,1%	0,8%	0,6%	2,1%	0,2%
2012	6,6%	3,9%	0,8%	0,6%	2,2%	0,2%
2013	6,7%	3,8%	0,8%	0,6%	2,3%	0,1%
2014	6,8%	3,8%	0,9%	0,7%	2,5%	0,1%
2015	7,3%	4,0%	0,8%	0,7%	2,1%	0,9%
2016	8,1%	4,1%	0,9%	0,8%	2,3%	0,4%
2017	8,5%	4,3%	0,8%	0,8%	1,8%	0,3%
2018	8,4%	4,3%	0,8%	0,8%	1,8%	0,2%
2019	8,5%	4,2%	0,8%	0,8%	2,1%	0,1%

Receitas líquida e despesas do governo central – variações percentuais reais médias em períodos selecionados

	Receita	Despesa
1998-2003	6,4%	4,1%
2004-2011	7,9%	8,1%
2012-2015	-0,5%	5,1%
2016-2019	1,6%	0,6%
2020	-13,5%	31,1%
2021 (set x set - acum. 12 meses)	13,4%	-20,4%

Histórico recente das contas públicas

Receitas líquida e despesas do governo central - % do PIB



- Até o fim do primeiro semestre, o problema relacionado ao potencial rompimento do teto de gastos, que motivou a apresentação da PEC Emergencial (EC 109), ficou minimizado pela perspectiva de abertura de folga fiscal em 2022
 - É que a inflação a corrigir o teto – de jun/21 acumulada em 12 meses, em 8,3%, seria maior do que a de dez/21 (a corrigir as despesas indexadas). Logo, haveria um espaço para gastos adicionais em 2022 sem rompimento do teto
- Mas o cenário de inflação mudou, sob pressão da taxa de câmbio e dos preços de *commodities*, além dos choques de oferta negativos ocasionados pela crise pandêmica
- O câmbio, por sua vez, passou a refletir o risco fiscal, a partir da nova ideia de limitar ou parcelar os pagamentos de precatórios e sentenças judiciais

- Inicialmente, a PEC nº 23, de autoria do Poder Executivo, propunha estender a possibilidade de parcelamento dos precatórios e sentenças judiciais, mediante alta dos precatórios previstos para 2022, de R\$ 57,8 bilhões a R\$ 89,1 bilhões
- Vale dizer, o artigo 100 da Constituição Federal já permite o parcelamento, mas apenas no caso de grandes precatórios (aqueles que representem 15% do total inscrito para o ano)
- A proposta foi mal recebida pelos agentes econômicos e pela quase totalidade dos analistas de contas públicas, inclusive a IFI, que publicou diversos trabalhos a esse respeito, particularmente, os Comentários da IFI (CI) nºs 11, 12 e 13 (ver fontes abaixo)
- Os juros de mercado passaram a refletir o risco de uma mudança efetiva no regramento do teto de gastos, tanto pela curva a termo de juros quanto pelas taxas observadas nas novas emissões do Tesouro

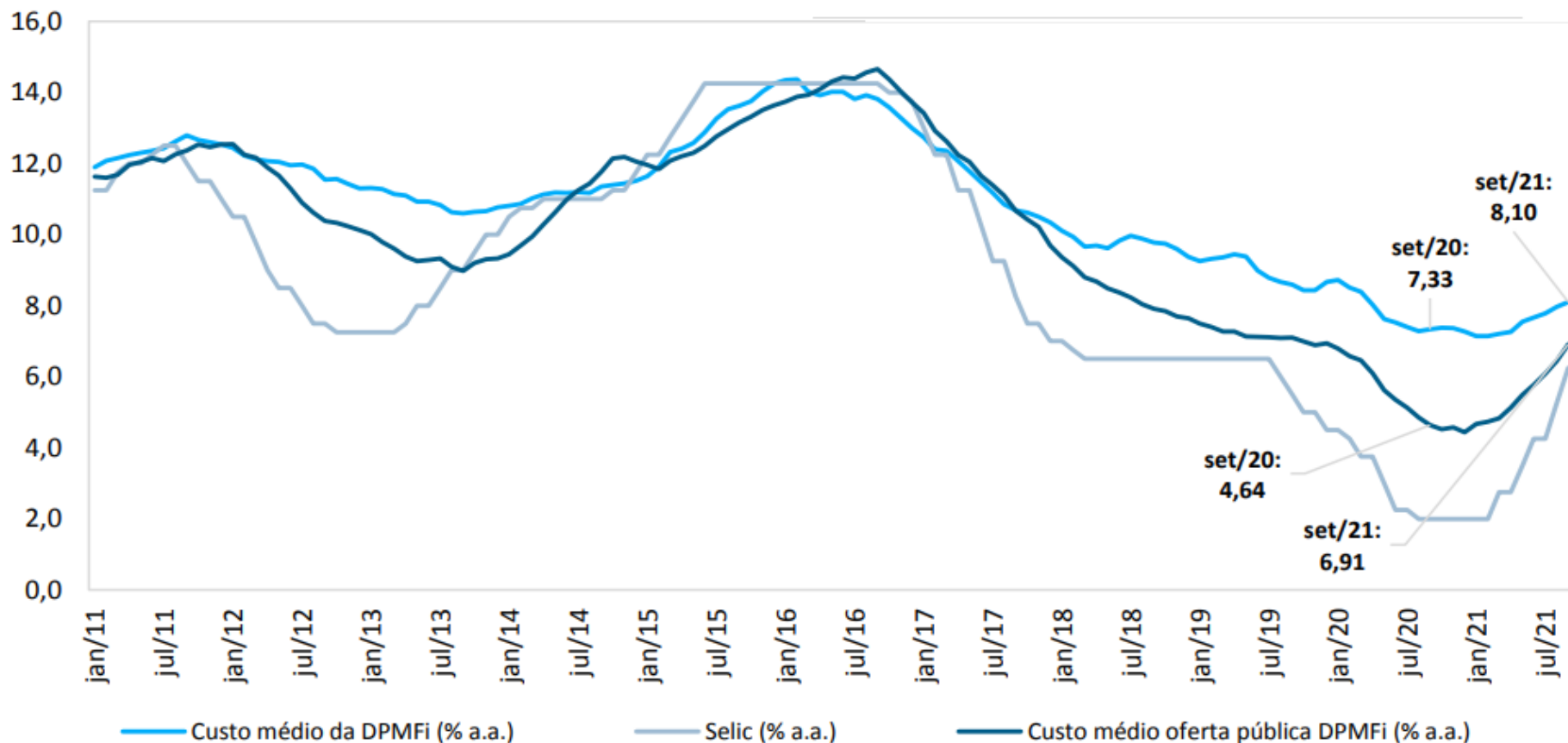
EVOLUÇÃO DA DBGG E DO PIB EM TERMOS NOMINAIS (R\$ BILHÕES)

	DBGG	Varição nominal	PIB*	Varição nominal
jan/16	3.992,8	280,0	6.003,2	159,3
ago/16	4.272,8		6.162,5	
jan/17	4.399,0	369,8	6.300,9	177,6
ago/17	4.768,9		6.478,5	
jan/18	4.904,3	319,7	6.623,9	246,2
ago/18	5.224,0		6.870,1	
jan/19	5.302,7	315,0	7.032,8	229,8
ago/19	5.617,7		7.262,5	
jan/20	5.550,5	839,3	7.433,8	-83,4
ago/20	6.389,8		7.350,4	
jan/21	6.670,3	179,6	7.487,7	800,0
ago/21	6.849,9		8.287,7	

Juros em alta

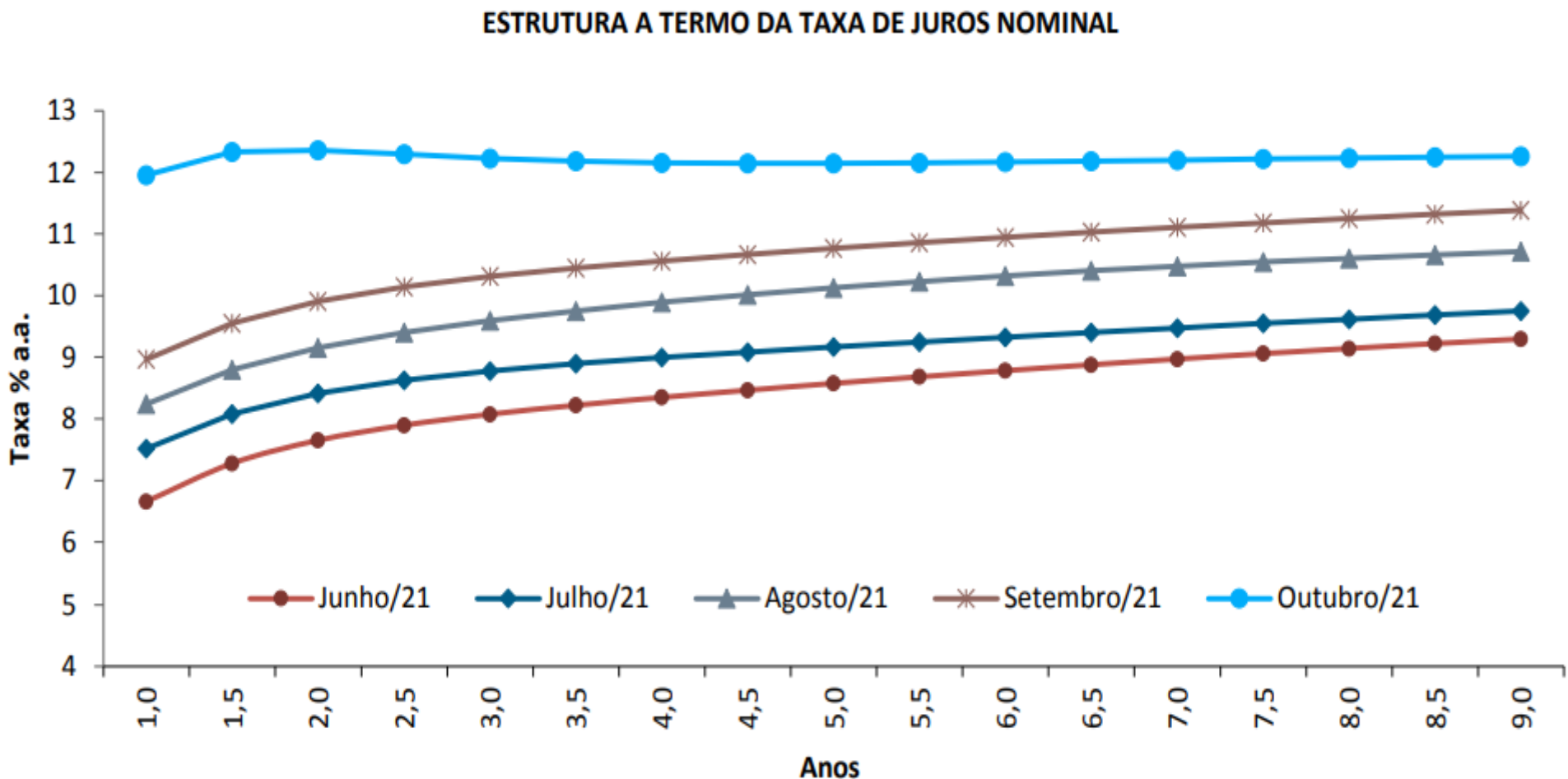
- Os juros já estavam escalando em um contexto de inflação acelerada. Para ter claro: a inflação ajuda no curto prazo (eleva receitas e PIB), mas leva ao aumento dos juros e da dívida em seguida

CUSTO MÉDIO DA DÍVIDA PÚBLICA (ESTOQUE E OFERTAS PÚBLICAS), ACUMULADO NOS ÚLTIMOS 12 MESES (% AO ANO) E TAXA SELIC - META (% AO ANO)



Juros em alta

O mercado precifica juros a 12% ao ano quase indefinidamente. As sinalizações no campo fiscal podem mudar o quadro, mas a aprovação da PEC 23, conforme saiu da Câmara, ratificaria o quadro abaixo



- Na redação alterada e aprovada pela Câmara dos Deputados, não há mais a previsão de parcelamento
- No entanto, fixou-se um limite para expedição de precatórios. Ele corresponderá, pelas contas da IFI, a R\$ 43,7 bilhões em 2022. Isto é, dos R\$ 89,1 bilhões, R\$ 45,4 bilhões ficariam para o futuro
- É preciso ter claro: não pagar despesas obrigatórias, sobretudo derivadas de decisão judicial, abre um precedente perigoso, que põe em risco a credibilidade da política fiscal. Despesas fixadas no orçamento devem ser pagas
- O novo texto da PEC ainda determinou o recálculo do teto de gastos, com base em novo indexador. O espaço fiscal aberto em 2022, pelas nossas contas, será de R\$ 47,6 bilhões
- Portanto, está em jogo um espaço fiscal de R\$ 93 bilhões

Como se pretende gastar a folga?

Usos e fontes da folga de 2022 – R\$ bi correntes

Origem		Destino	
Recálculo do teto de gastos	47,6	Auxílio Brasil	46,9
Limite de gastos com sentenças e precatórios	45,4	Desoneração da folha	6,0
		Gastos com saúde e educação	5,7
		Auxílio diesel (caminhoneiros)	3,6
		Aumento do fundo eleitoral	2,9
		Ampliação teto dos demais Poderes	2,1
		Gasto com emendas impositivas	0,6
		Auxílio Gás Social (PL 1374/2021)	0,6
		Ampliação de outras despesas primárias	24,5
Total	93,0	Total	93,0

- O espaço calculado acima pode ser diferente do que virá a ser indicado em eventual mensagem modificativa do PLOA.

- O Senado Federal já apresentou alternativas à PEC aprovada pela Câmara dos Deputados
- Há, dentre outros caminhos, estes (que preservariam o teto):
 - Retirar os precatórios do Fundef/Fundeb do teto, o que já estaria previsto na própria Emenda 95 (exceções do artigo 109 do ADCT)
 - Cortar gastos discricionários previstos no PLOA de 2022
 - Direcionar emendas parlamentares temporariamente para o financiamento do gasto social
- ❖ *Essas três possibilidades poderiam render, respectivamente: R\$ 16 bilhões, R\$ 11 bilhões e R\$ 9 bilhões, totalizando R\$ 36 bilhões. Isto é, o orçamento do Bolsa Família previsto no PLOA de 2022 poderia ser mais do que dobrado (orçamento atual = R\$ 34,7 bilhões)*

- Não importa apenas ter regras. É preciso cumpri-las
- A literatura sobre regras fiscais é vasta. Um ponto em comum: o compromisso político em torno da responsabilidade fiscal é peça chave para a efetividade de qualquer regra
- **O Brasil é pródigo em criar regras fiscais, mas não em cumpri-las. Na verdade, ele as observa modificando-as tempestivamente**
- Foi o caso da meta de resultado primário, alterada, ano a ano, entre 2008 e 2014, com a introdução de abatimentos contábeis. Agora, o teto poderá ser modificado para ser cumprido com folga (aumento de despesa)
- Quando o teto exerceria a sua função original, no ano que vem, levando à necessária discussão sobre a qualidade da despesa e expondo a restrição orçamentária, propõe-se a mudança
- **O desrespeito às regras, modificando-as para que sejam cumpridas ou rompendo-se os compromissos acordados (neste caso, do teto, na própria Constituição), afeta o risco, os juros, o câmbio e a inflação, reduzindo as perspectivas de crescimento econômico**

1. Recálculo do teto (inflação de dezembro no lugar da inflação de junho – sempre acumulada em 12 meses):

- A mudança é intempestiva, porque calibra a nova indexação para abrir um espaço fiscal expressivo em ano eleitoral. A ver que não se trata de uma mudança para aprimorar o arcabouço fiscal, por exemplo
- Os efeitos sobre os anos seguintes também não são desprezíveis. Por exemplo, para 2023, o teto e as despesas subirão pelo mesmo percentual – seja ele qual for – tornando possivelmente elevado o risco de rompimento do teto no primeiro ano do próximo mandato presidencial

2. Não pagamento de precatórios:

- Ainda que se preveja a possibilidade de encontros de contas e de pagamento com deságio, o risco do calote em gastos obrigatórios desdobra-se em várias dimensões
- Primeira, abre-se a especulação sobre se o mesmo poderia ocorrer com outros gastos de natureza similar.
- Segunda, cria-se incerteza jurídica.
- Terceira, evita-se discutir o real problema: por que os precatórios estão aumentando mais rapidamente e como melhorar a gestão, antecipadamente, para amenizar a trajetória de crescimento. O não pagamento, em 2022, criará espécie de bola de neve para o futuro

Pagamento de precatórios sob a nova regra e crescimento do total devido - R\$ bi correntes*

	Pagamento	Total	Sobra do ano anterior
2022	43,7	89,1	-
2023	45,9	139,0	45,4
2024	48,2	239,0	93,1
2025	50,6	441,7	190,8
2026	53,1	854,9	391,1

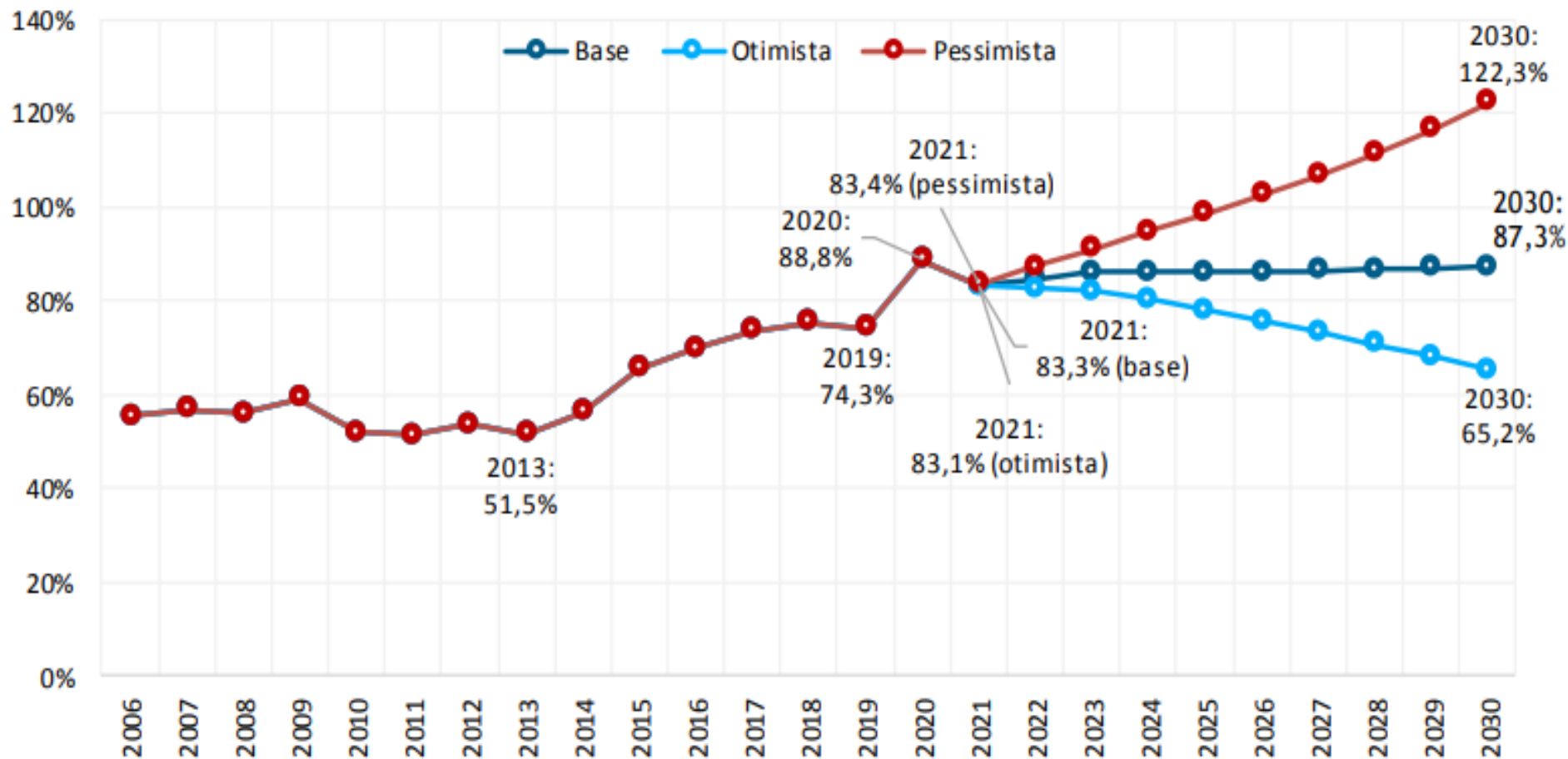
** Por hipótese, assumimos, aqui, que o pagamento e o total crescem à razão de 5%. A hipótese do crescimento da coluna total é conservadora, pois a expedição de precatórios depende de diversos fatores condicionantes*

3. Dívida pública:

- Os juros precificados em 12%, para os próximos anos, representam (com uma inflação prospectiva, por hipótese, em 6%) um custo real de 6%.
- Assim, para a estabilizar uma dívida bruta de 83% a 85% do PIB, nos próximos anos, sob hipótese de crescimento econômico real de 2%, seria preciso realizar superávits primários de 3,3% a 3,4% do PIB.
- O ponto de partida é um déficit de cerca de 1% do PIB para o ano que vem, numa conta preliminar já incorporando os efeitos da PEC 23.

Ganha força o cenário pessimista

PROJEÇÕES DA IFI PARA A DBGG (% DO PIB)



Fonte: IFI. Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 57, disponível aqui:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/593636/RAF57_OUT2021.pdf

Funções da IFI, segundo a lei que a criou (Resolução do Senado Federal nº 42, de 2016):

“I - divulgar suas estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários;

II - analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente;

III - mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial; e

IV - projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público.”

Obrigado

The background of the slide is a faded, light-colored image of a person's hands interacting with a tablet. The tablet screen displays several data visualization elements: a bar chart with multiple bars of varying heights, a circular gauge chart with a needle pointing to 75%, a pie chart with several segments, and a line graph with data points connected by lines. The overall aesthetic is clean and professional, with a focus on data analysis.