



Seminário no Insper

Cenários fiscais e teto de gastos

Felipe Salto

Diretor-Executivo da IFI

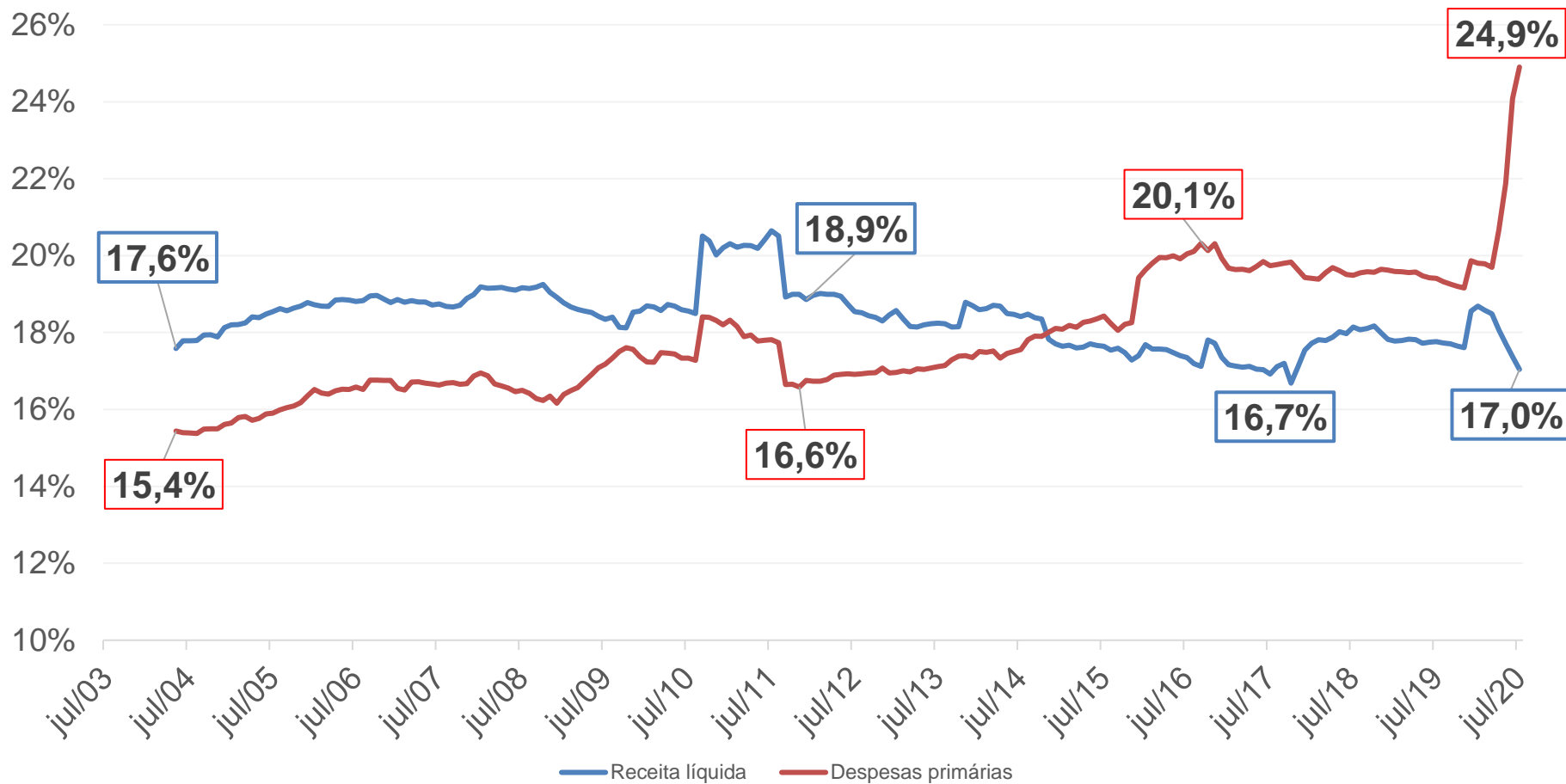
25 de setembro de 2020

- ❖ **Diagnóstico**
- ❖ **Projeções**
- ❖ **Teto de gastos**

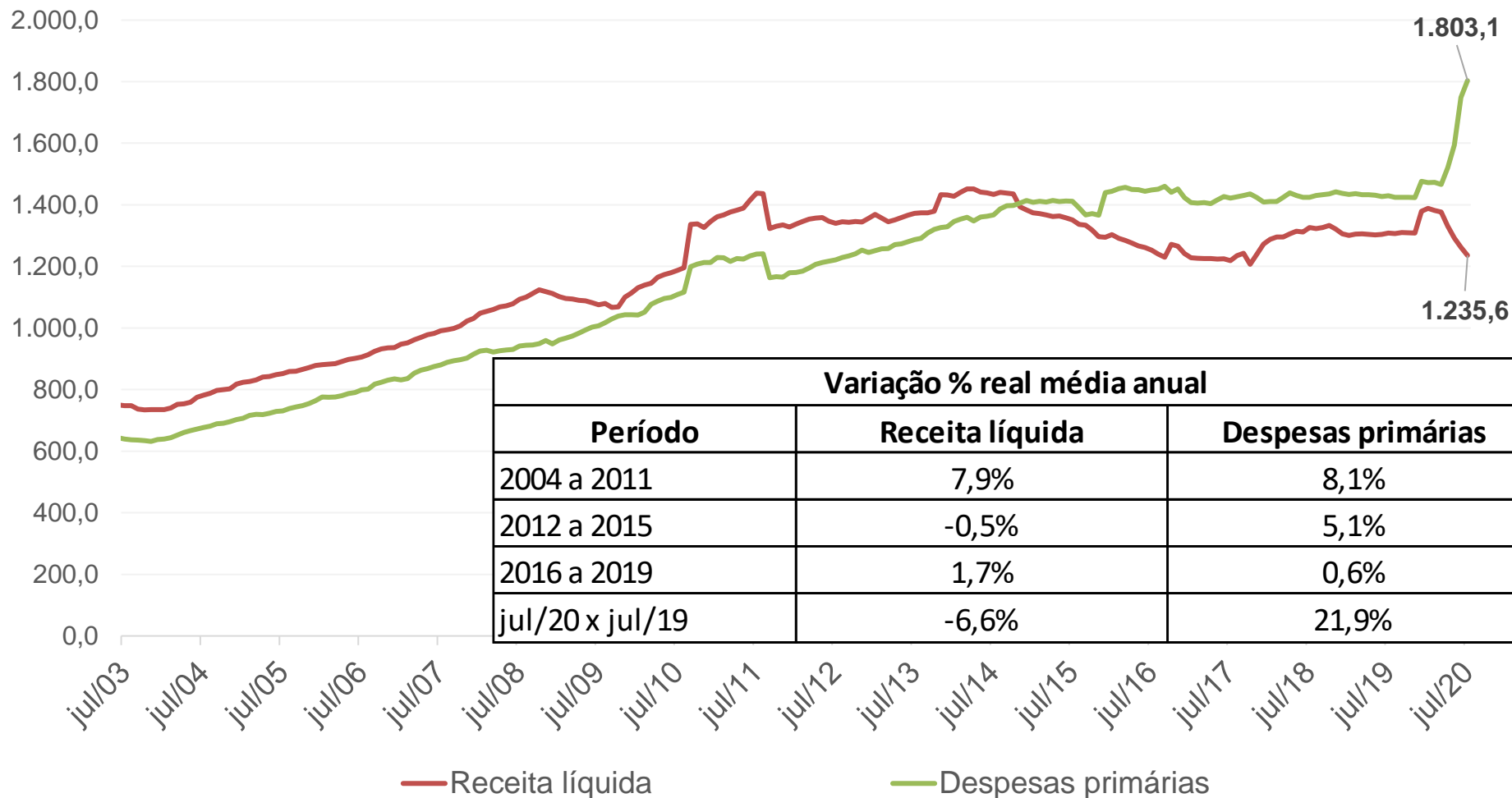
- ❖ **Diagnóstico**
- ❖ Projeções
- ❖ Teto de gastos

- **Quadro fiscal é o mais desafiador que o país já enfrentou**
- PIB vai cair 6,5%, em 2020, para subir apenas 2,5% no ano que vem. Receitas públicas devem seguir mesmo ritmo (elasticidade = 1)
- Déficit primário deverá totalizar **R\$ 877,8 bilhões, em 2020**, já incluído o custo das medidas de combate à crise
- Dívida pública subirá **20,3 pontos do PIB, em 2020**, mas poderá crescer ainda mais, a depender das políticas adotadas até o fim do ano
- Risco de financiamento da dívida é controlado, mas existe e tem aumentado
- **Regras fiscais (teto, principalmente)**, possível aumento de carga tributária e retomada da discussão sobre o gasto obrigatório são temas centrais da agenda nacional

Receitas líquidas e despesas primárias do governo central – acum. 12 meses em % do PIB



Receitas líquidas e despesas primárias do governo central – acum. 12 meses a preços de jul/20



Despesas primárias selecionadas - % do PIB

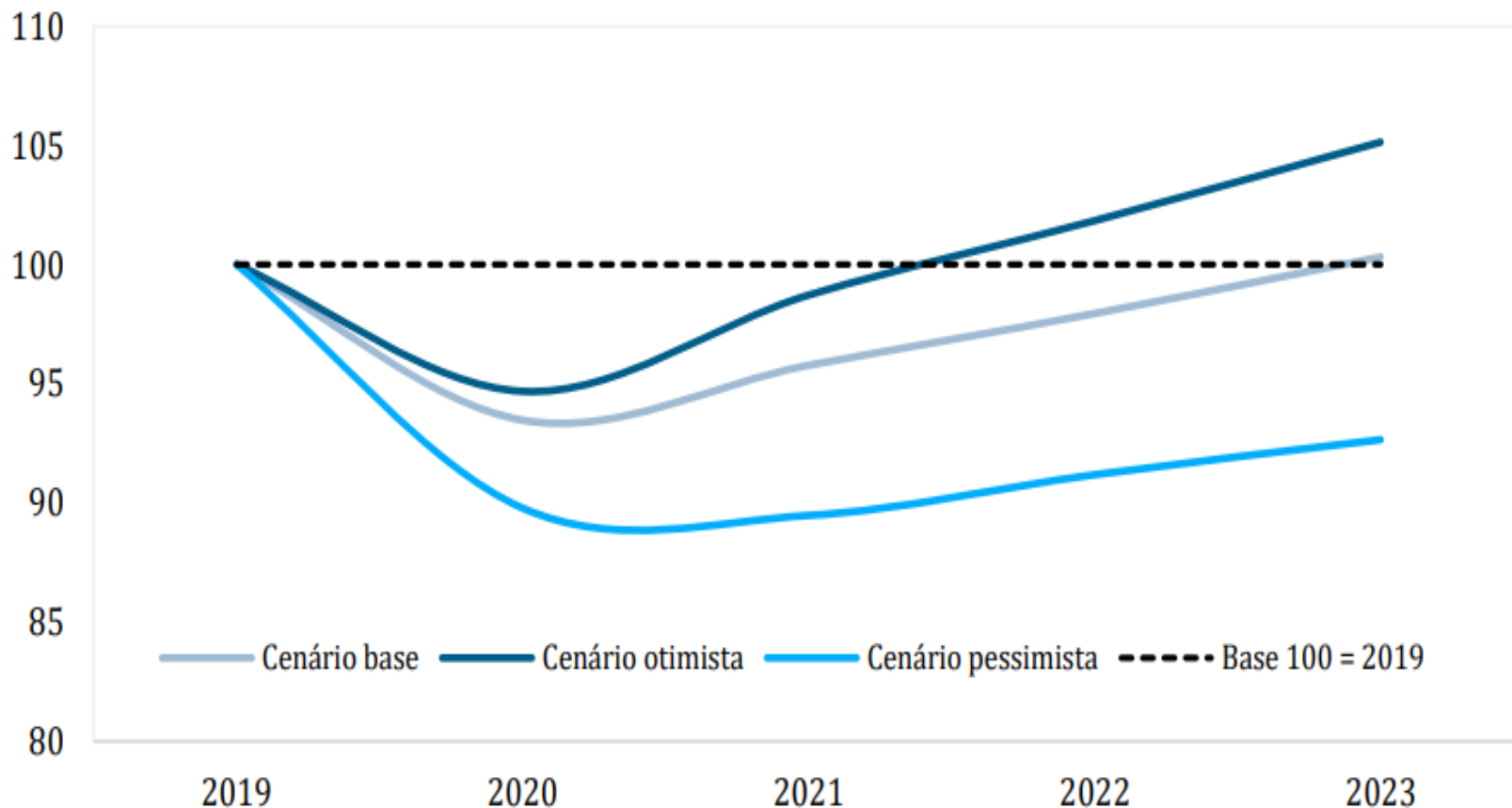
	INSS	Pessoal	Abono e seguro	BPC	Discricionárias	Subsídios
dez/04	6,4%	4,3%	0,5%	0,4%	0,0%	0,2%
dez/05	6,7%	4,3%	0,5%	0,4%	0,0%	0,4%
dez/06	6,9%	4,4%	0,6%	0,5%	0,0%	0,3%
dez/07	6,8%	4,3%	0,7%	0,5%	0,0%	0,3%
dez/08	6,4%	4,3%	0,7%	0,5%	1,9%	0,1%
dez/09	6,7%	4,6%	0,8%	0,6%	2,1%	0,1%
dez/10	6,6%	4,3%	0,8%	0,6%	3,3%	0,1%
dez/11	6,4%	4,1%	0,8%	0,6%	2,1%	0,2%
dez/12	6,6%	3,9%	0,8%	0,6%	2,2%	0,2%
dez/13	6,7%	3,8%	0,8%	0,6%	2,3%	0,1%
dez/14	6,8%	3,8%	0,9%	0,7%	2,5%	0,1%
dez/15	7,3%	4,0%	0,8%	0,7%	2,1%	0,9%
dez/16	8,1%	4,1%	0,9%	0,8%	2,3%	0,4%
dez/17	8,5%	4,3%	0,8%	0,8%	1,8%	0,3%
dez/18	8,5%	4,3%	0,8%	0,8%	1,9%	0,2%
dez/19	8,6%	4,3%	0,8%	0,8%	1,7%	0,2%

❖ Diagnóstico

❖ **Projeções**

❖ Teto de gastos

GRÁFICO 4. PIB EM NÍVEL (2019=100)



Fonte: IBGE e IFI. Elaboração: IFI.

	R\$ bilhões
AJUDA ÀS EMPRESAS	139,6
Diferimento de tributos	96,6
Programa Emergencial de Acesso a Crédito	20
Programa de Apoio às MPE (Pronampe)	15,9
Redução de alíquota de IOF sobre o crédito	7,1
AJUDA AOS TRABALHADORES	338,8
Auxílio emergencial	308,8
Complementação de salário do trabalhador formal	26,1
Aumento dos beneficiários do Bolsa Família	3
Redução de tarifa de energia elétrica da renda baixa	0,9
AJUDA AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS	70,9
Complementação dos Fundos de Participação	11,2
Auxílio por conta da queda de receita	50,2
Suspensão do pagamento da dívida junto ao RGPS - municípios	5,6
Diferimento do Pasep e contribuição patronal	3,9
SAÚDE	52
Enfrentamento da emergência de saúde pública	46,4
União	10,1
Estados e municípios	36,3
Redução de alíquota de IPI e imposto de importação	5,6
Total de impacto das medidas (A)	601,3
DESPESA	482,5
RECEITA	118,8
Outros fatores (exceto medidas) (B)	276,5
meta inicial de déficit primário	124,1
outros aumentos de gastos	23,5
outras reduções de receitas	128,9
DÉFICIT PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (A+B)	877,8

Fonte: Elaboração IFI.

Despesas selecionadas - % do PIB

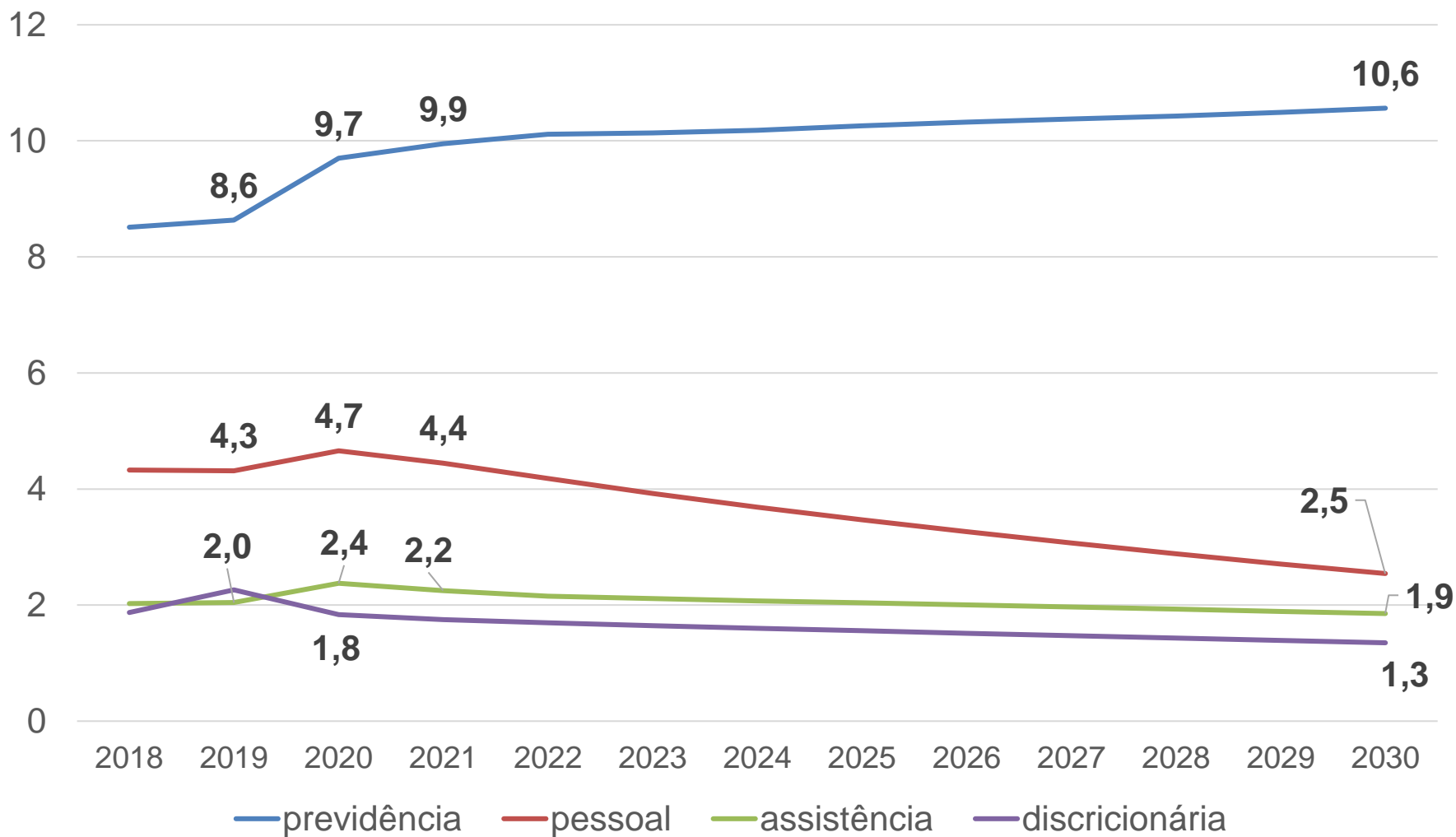
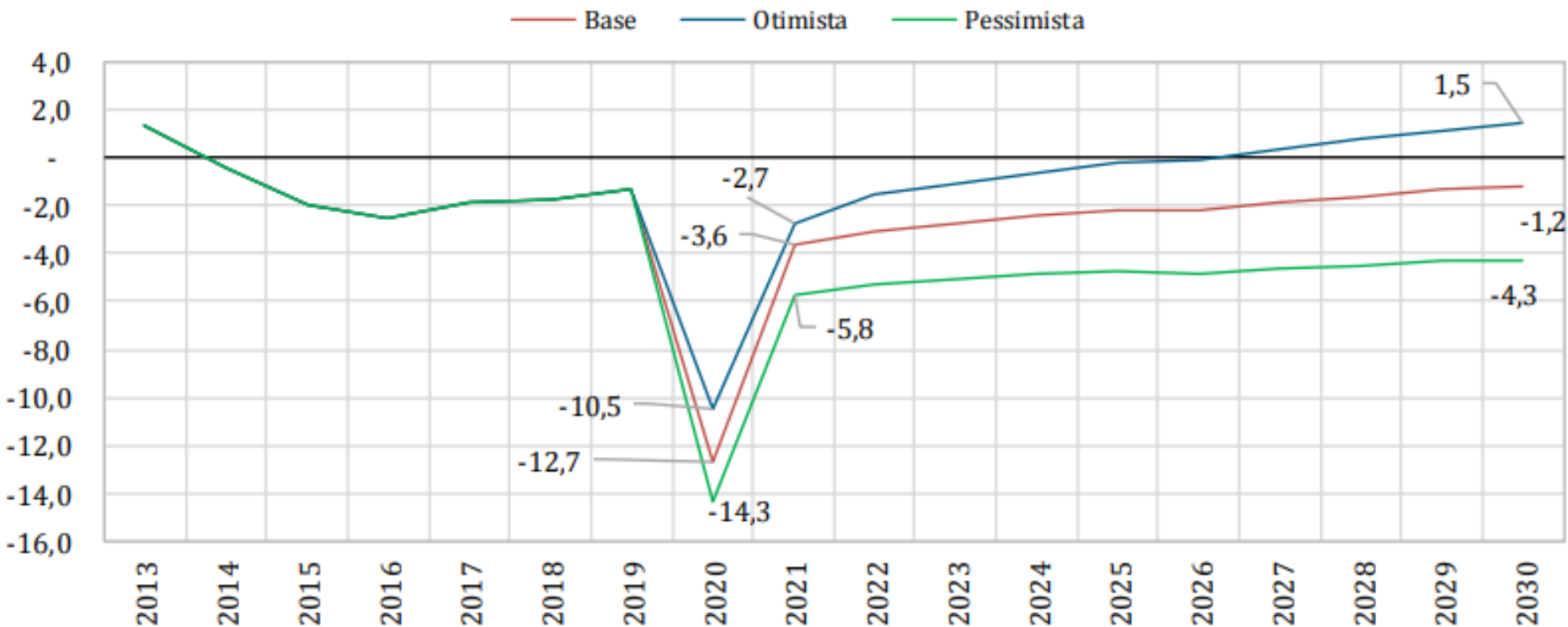


GRÁFICO 15. RESULTADO PRIMÁRIO - CENÁRIOS BASE, OTIMISTA E PESSIMISTA (% DO PIB)



Fonte: IFI.



Déficit primário e nominal do setor público consolidado

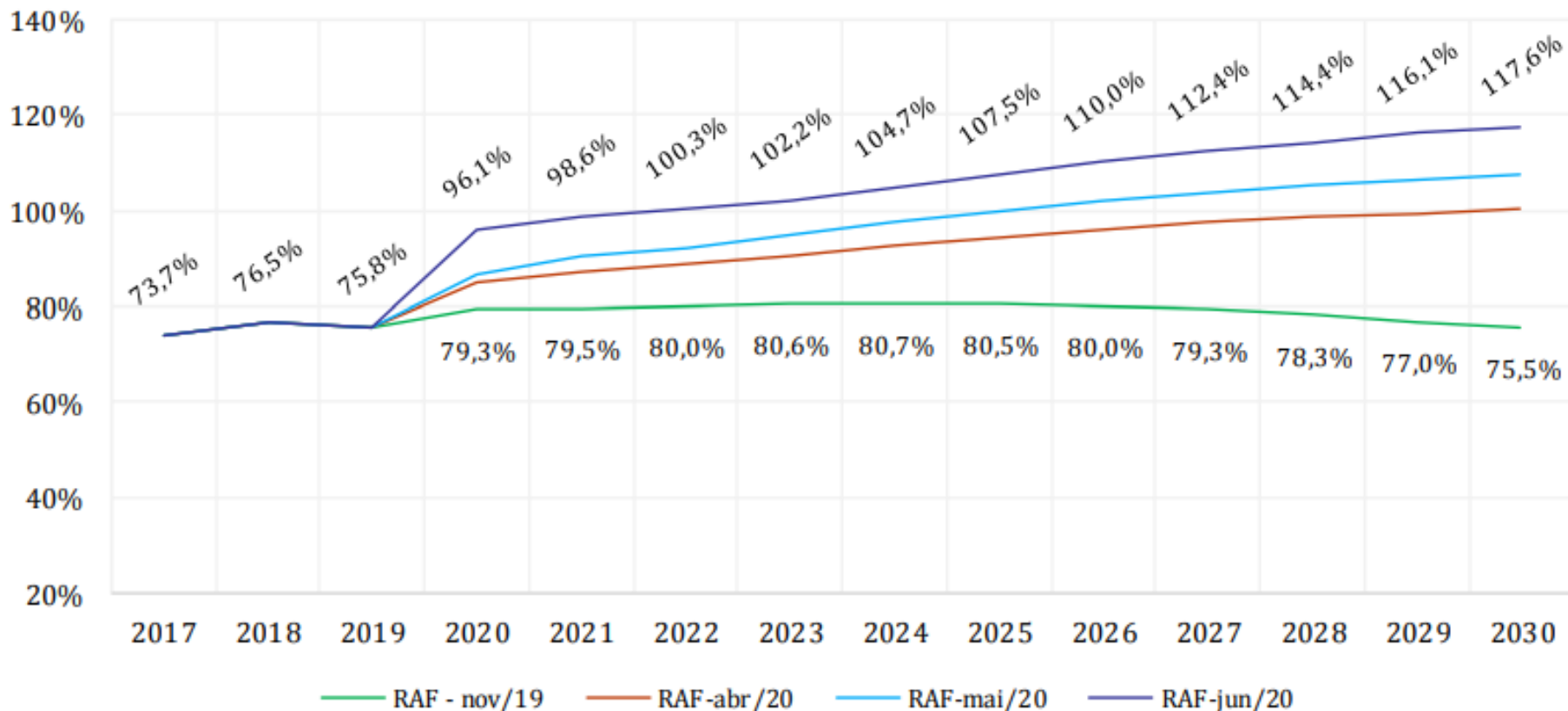
TABELA 17. DÉFICIT NOMINAL DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO E PAGAMENTO DE JUROS (% DO PIB)

	Base			Otimista			Pessimista		
	Resultado nominal	Resultado primário	Juros	Resultado nominal	Resultado primário	Juros	Resultado nominal	Resultado primário	Juros
2018	-7,1%	-1,6%	5,5%	-7,1%	-1,6%	5,5%	-7,1%	-1,6%	5,5%
2019	-5,9%	-0,9%	5,1%	-5,9%	-0,9%	5,1%	-5,9%	-0,9%	5,1%
2020	-17,6%	-13,2%	4,4%	-15,1%	-11,0%	4,1%	-19,3%	-14,8%	4,5%
2021	-7,9%	-4,0%	3,9%	-6,6%	-3,1%	3,5%	-10,3%	-6,2%	4,1%
2022	-7,4%	-3,5%	3,9%	-5,6%	-1,8%	3,8%	-10,5%	-5,7%	4,7%
2023	-7,9%	-3,0%	4,9%	-5,9%	-1,3%	4,6%	-12,1%	-5,4%	6,7%
2024	-8,5%	-2,7%	5,8%	-5,8%	-0,8%	5,0%	-13,4%	-5,2%	8,3%
2025	-8,8%	-2,4%	6,5%	-5,3%	-0,3%	5,0%	-14,5%	-5,0%	9,5%
2026	-9,0%	-2,3%	6,7%	-5,0%	-0,1%	4,9%	-15,7%	-5,1%	10,6%
2027	-8,8%	-2,0%	6,8%	-4,4%	0,4%	4,8%	-16,4%	-4,9%	11,6%
2028	-8,7%	-1,7%	7,0%	-3,9%	0,8%	4,7%	-17,0%	-4,7%	12,3%
2029	-8,5%	-1,4%	7,1%	-3,3%	1,3%	4,6%	-17,6%	-4,5%	13,1%
2030	-8,4%	-1,2%	7,2%	-2,8%	1,6%	4,4%	-18,3%	-4,4%	13,9%
Média - 2020 a 2030	-9,2%	-3,4%	5,8%	-5,8%	-1,3%	4,5%	-15,0%	-6,0%	9,0%

Fonte: IFI.

Fonte: IFI. Relatório de Acompanhamento Fiscal de jun/20 –
<https://www12.senado.leg.br/ifi/covid-19/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-jun-2020>

GRÁFICO 17. EVOLUÇÃO DAS PROJEÇÕES PARA A DBGG DE NOV/19 A JUN/20 – BASE



Fonte: IFI.



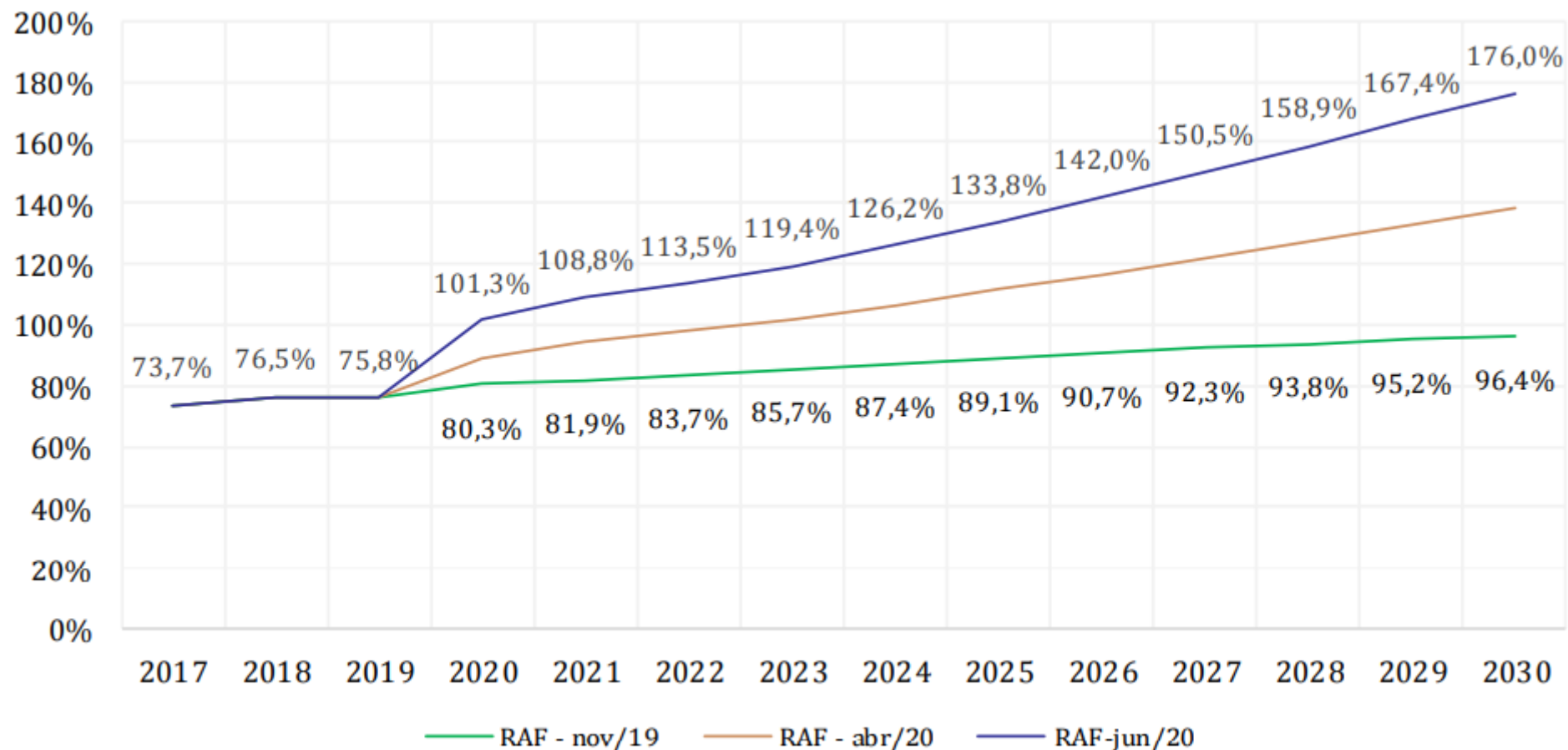
Dívida bruta do governo geral - base

TABELA 14. PREMISSAS RELEVANTES PARA O CENÁRIO BASE DA DBGG/PIB – MÉDIAS DE 2020 A 2030

	Cenário base			
	nov/19	abr/20	mai/20	jun/20
Resultado primário (R\$ bilhões)	33,7	-188,1	-255,8	-287,2
PIB nominal (R\$ bilhões)	10.626	10.186	10.186	9.639
Crescimento real do PIB (%)	2,3%	1,9%	1,9%	1,5%
Taxa de juros reais (%)	3,0%	2,8%	2,8%	2,5%

Fonte: IFI.

GRÁFICO 19. EVOLUÇÃO DAS PROJEÇÕES PARA A DBGG DE NOV/19 A JUN/20 – PESSIMISTA



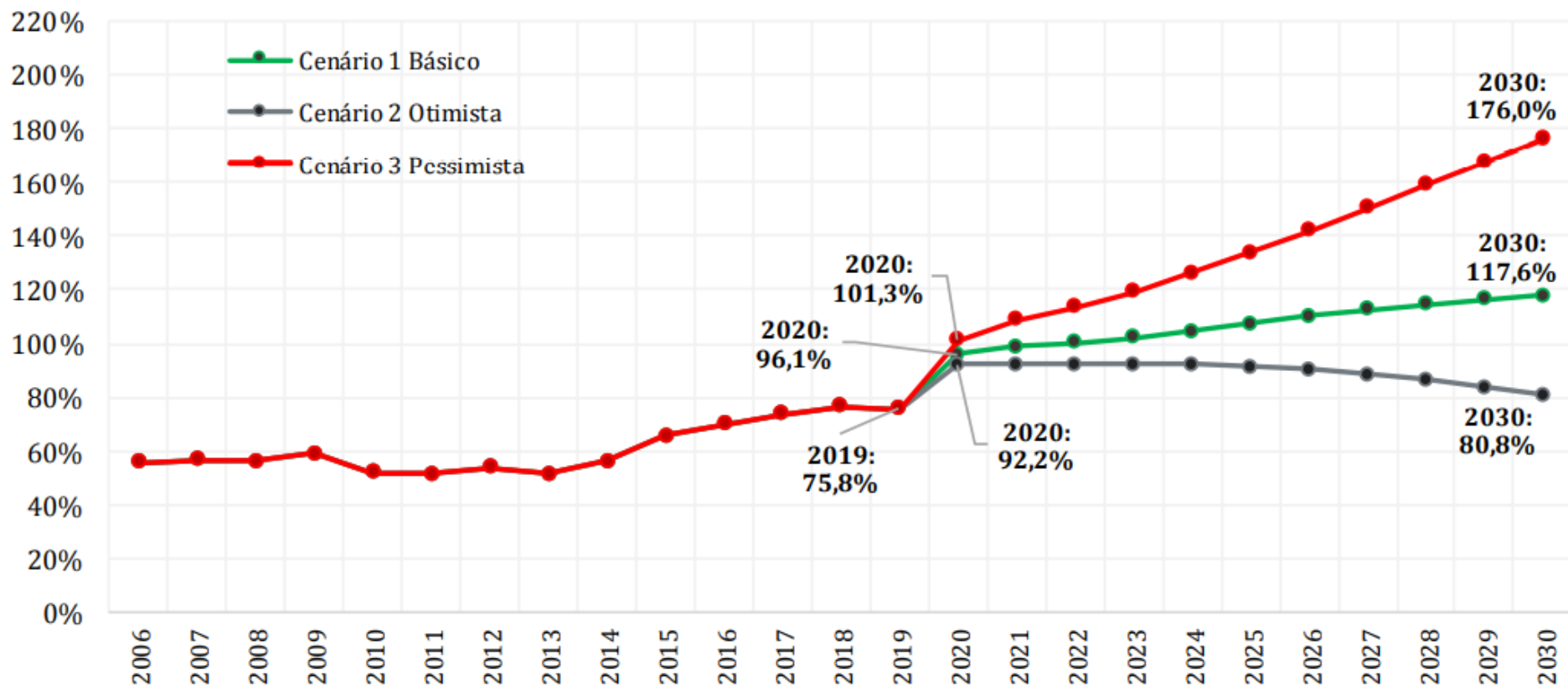
Fonte: IFI.

TABELA 16. PREMISSAS RELEVANTES PARA O CENÁRIO PESSIMISTA DA DBGG/PIB – MÉDIAS DE 2020 A 2030

	Cenário pessimista		
	nov/19	abr/20	jun/20
Resultado primário (R\$ bilhões)	17	-314,4	-499,7
PIB nominal (R\$ bilhões)	10.861	9.253	8.755
Crescimento real do PIB (%)	1,3%	0,5%	0,2%
Taxa de juros reais (%)	4,6%	3,7%	3,6%

Fonte: IFI.

GRÁFICO 20. PROJEÇÕES ATUALIZADAS PARA A DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL – BASE, OTIMISTA E PESSIMISTA (% DO PIB)



Fonte: IFI.

Fonte: IFI. Relatório de Acompanhamento Fiscal de jun/20 –

<https://www12.senado.leg.br/ifi/covid-19/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-jun-2020>

- ❖ Diagnóstico
- ❖ Projeções
- ❖ **Teto de gastos**

- O teto de gastos deve ser **rompido no ano que vem**, de acordo com as projeções mais recentes da IFI
- O teto calculado para o ano que vem é **R\$ 1.485,9 bilhões**
- As despesas obrigatórias mais as discricionárias que têm caráter obrigatório são estimadas em **R\$ 1.410,8 bilhões para 2021**
- Essa diferença, **de R\$ 75,1 bilhões**, é o que denominamos **margem fiscal**

	PLOA
1. Teto de gastos	1.485,9
2. Despesas sujeitas ao teto	1.485,9
Benefícios previdenciários	704,4
Pessoal e encargos sociais (líquido do FCDF e do Eleitoral)	323,9
Abono e seguro desemprego	58,9
BPC	66,1
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	12,7
Sentenças judiciais e precatórios	20,6
Subsídios e subvenções	14,0
Compensação ao RGPS pela desoneração da folha	3,7
Discricionárias (exceto capitalização de estatais)	108,4
Demais despesas primárias sujeitas ao teto	173,1
3. Necessidade de corte de gastos para cumprir o teto [2 - 1]	0,0

O impasse do teto e as contas públicas no pós-crise

- A EC 95 determina que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) não poderá conter despesas que ultrapassem os limites do teto (Art. 107 do ADCT, CF)
- **Mas, simultaneamente, a mesma EC prevê que, ao serem rompidos os limites, gatilhos (medidas automáticas de ajuste) deverão ser acionados (Art. 109 do ADCT, CF)**
- O impasse jurídico sobre a suposta impossibilidade de rompimento do teto explica a apresentação da **PEC da Emergência Fiscal** (e a do Pacto Federativo) em 2019
- Essa PEC traz o acionamento dos gatilhos para o bojo da regra de ouro (mas sem resolver totalmente o problema do teto)
- **É preciso discutir como ficam as contas públicas pós-crise...**

O impasse do teto e as contas públicas no pós-crise

Art. 107. *Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:*

§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

(i) Acionar os gatilhos do teto e utilizar o período em que ficarem vigentes para encaminhar alterações na EC 95. Neste caso, o PLOA poderia ser o *locus* para sinalizar o rompimento, uma vez que não faria sentido apresentar a proposta orçamentária com valores irrealistas

(i “alternativo”) Manter gatilhos do teto acionados até 2026, para alterar a indexação do teto na forma do art. 108 do ADCT (via projeto de lei complementar)

(ii) Propor PEC (a exemplo da PEC da Emergência) para permitir, mais explicitamente, o acionamento dos gatilhos

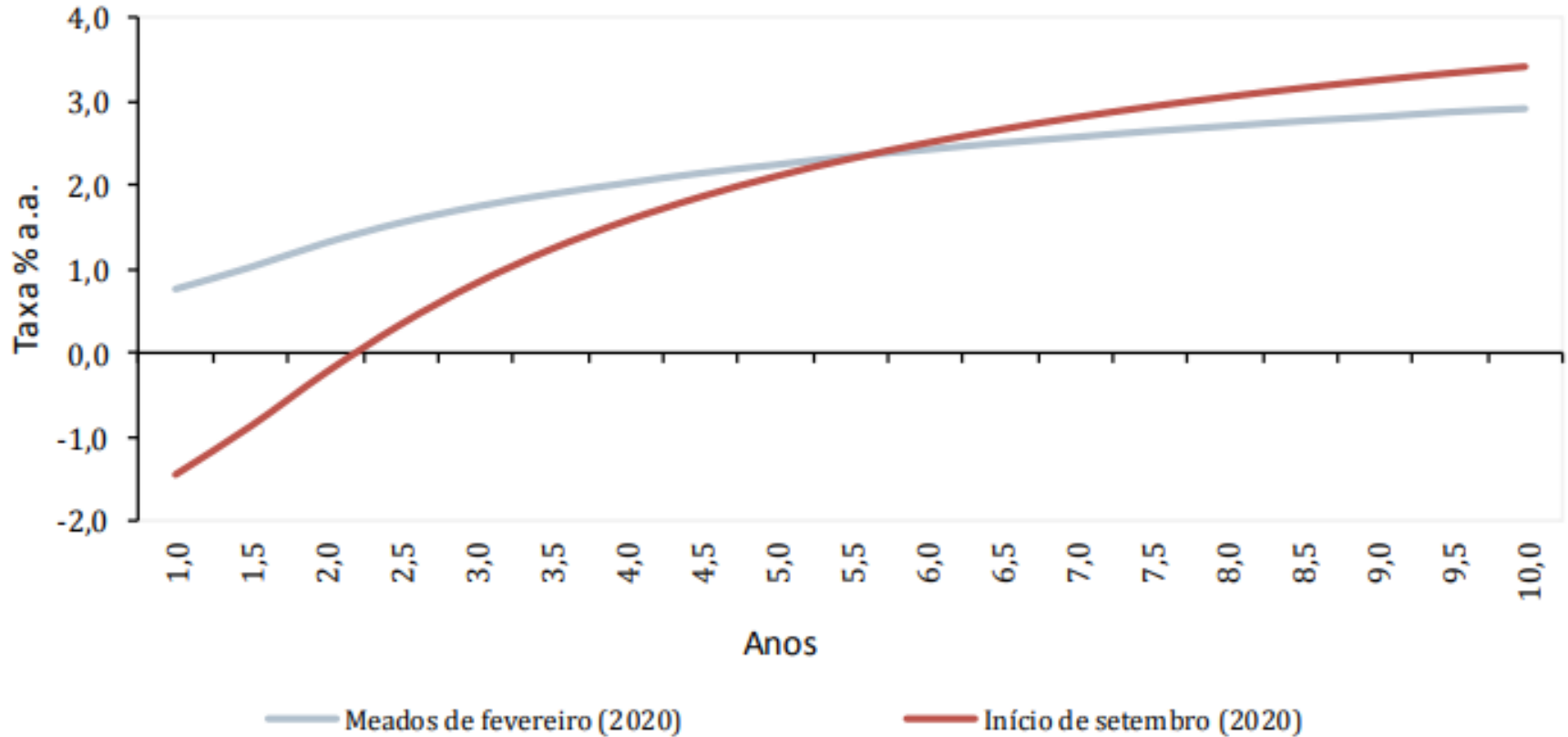
(iii) Propor PEC para alterar a regra do teto, flexibilizando a correção (inflação + PIB ou outra) ou criando subtetos

(iv) Utilizar o expediente do crédito extraordinário para realizar despesas à margem do teto, como foi feito em 2021, evitando entrar no debate sobre a mudança da regra em 2021

- ✓ Não há espaço, pelas contas do PLOA, para criar o novo programa
- ✓ Cancelamento de outros gastos obrigatórios tem um grande oponente: o tempo
- ✓ Espaço para corte de discricionárias é exíguo
- ✓ Saídas que envolvam excluir gastos do teto são arriscadas e podem abrir a “caixa de Pandora”
- ✓ Essência do teto de gastos precisa ser preservada
- ✓ Risco já está sendo precificado na curva a termo...

** A IFI não dá recomendações de política. Nos cenários, utilizam-se as regras vigentes para realizar as projeções e simulações.*

GRÁFICO 8. ESTRUTURA A TERMO DA TAXA DE JUROS REAL



Fonte: Anbima. Elaboração: IFI.