



*34ª Mesa de debates sobre Direito Financeiro – IBDF*

# **O desafio fiscal pós pandemia**

***Felipe Salto***

Diretor-Executivo da IFI

05 de maio de 2021

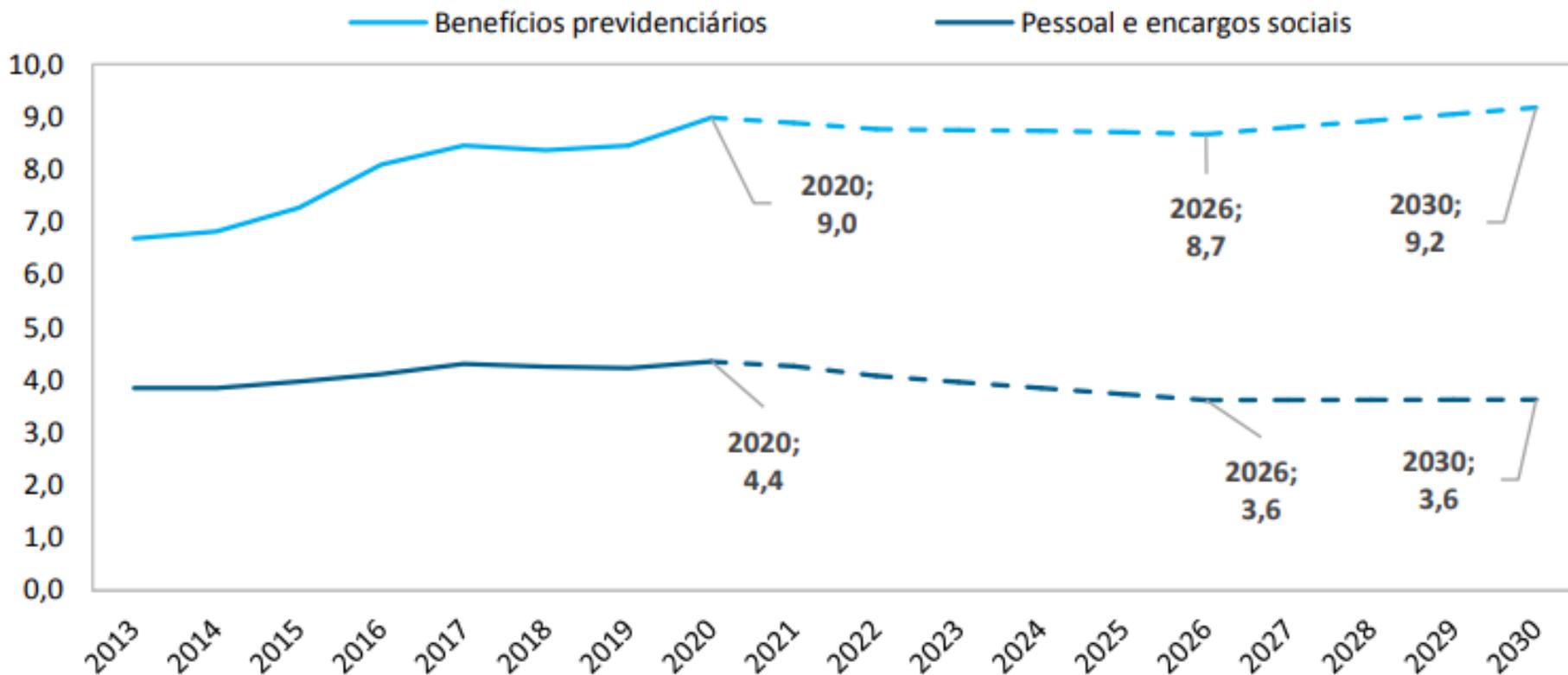
- **As regras fiscais (teto de gastos, LRF, EC 109, regra de ouro), sozinhas, não geram as condições essenciais à sustentabilidade da dívida pública**
- **A gestão orçamentária piorou e os riscos ultrapassam os efeitos já precificados em 2021**
- **O cenário macroeconômico prospectivo depende do restabelecimento de um quadro de maior previsibilidade nas contas públicas**
- **A evolução do gasto obrigatório e discricionário amplia a necessidade do debate sobre a composição do ajuste, incluindo o lado das receitas**
- **Desafio maior é recuperar a capacidade de planejamento do Estado**

**TABELA 13. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CENÁRIO BASE (% DO PIB)**

Discriminação	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Receita total</b>	<b>19,9</b>	<b>20,6</b>	<b>20,8</b>	<b>20,9</b>	<b>21,1</b>	<b>21,2</b>	<b>21,2</b>	<b>21,2</b>	<b>21,2</b>	<b>21,2</b>	<b>21,2</b>
<b>Transferências a E&amp;M</b>	<b>3,6</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
<b>Receita Líquida</b>	<b>16,3</b>	<b>16,8</b>	<b>16,9</b>	<b>17,0</b>	<b>17,1</b>	<b>17,2</b>	<b>17,2</b>	<b>17,2</b>	<b>17,2</b>	<b>17,2</b>	<b>17,2</b>
<b>Despesa Primária</b>	<b>26,4</b>	<b>19,9</b>	<b>18,7</b>	<b>18,4</b>	<b>18,2</b>	<b>17,7</b>	<b>17,6</b>	<b>17,7</b>	<b>17,7</b>	<b>17,7</b>	<b>17,7</b>
Obrigatórias	24,9	18,6	17,4	17,2	17,0	16,8	16,7	16,8	16,8	16,9	16,9
Previdência	9,0	8,9	8,8	8,8	8,7	8,7	8,7	8,8	8,9	9,1	9,2
Pessoal	4,4	4,3	4,1	4,0	3,9	3,7	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Abono e Seguro	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
BPC	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Bolsa Família	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Demais obrigatórias	9,6	3,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4
Discrecionárias (Executivo)	1,5	1,3	1,3	1,2	1,2	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
<b>Resultado primário</b>	<b>-10,1</b>	<b>-3,1</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,6</b>
<b>PIB Nominal (R\$ bilhões)</b>	<b>7.387,1</b>	<b>7.926,2</b>	<b>8.458,2</b>	<b>8.971,2</b>	<b>9.514,7</b>	<b>10.104,9</b>	<b>10.731,6</b>	<b>11.397,2</b>	<b>12.104,1</b>	<b>12.854,8</b>	<b>13.652,1</b>

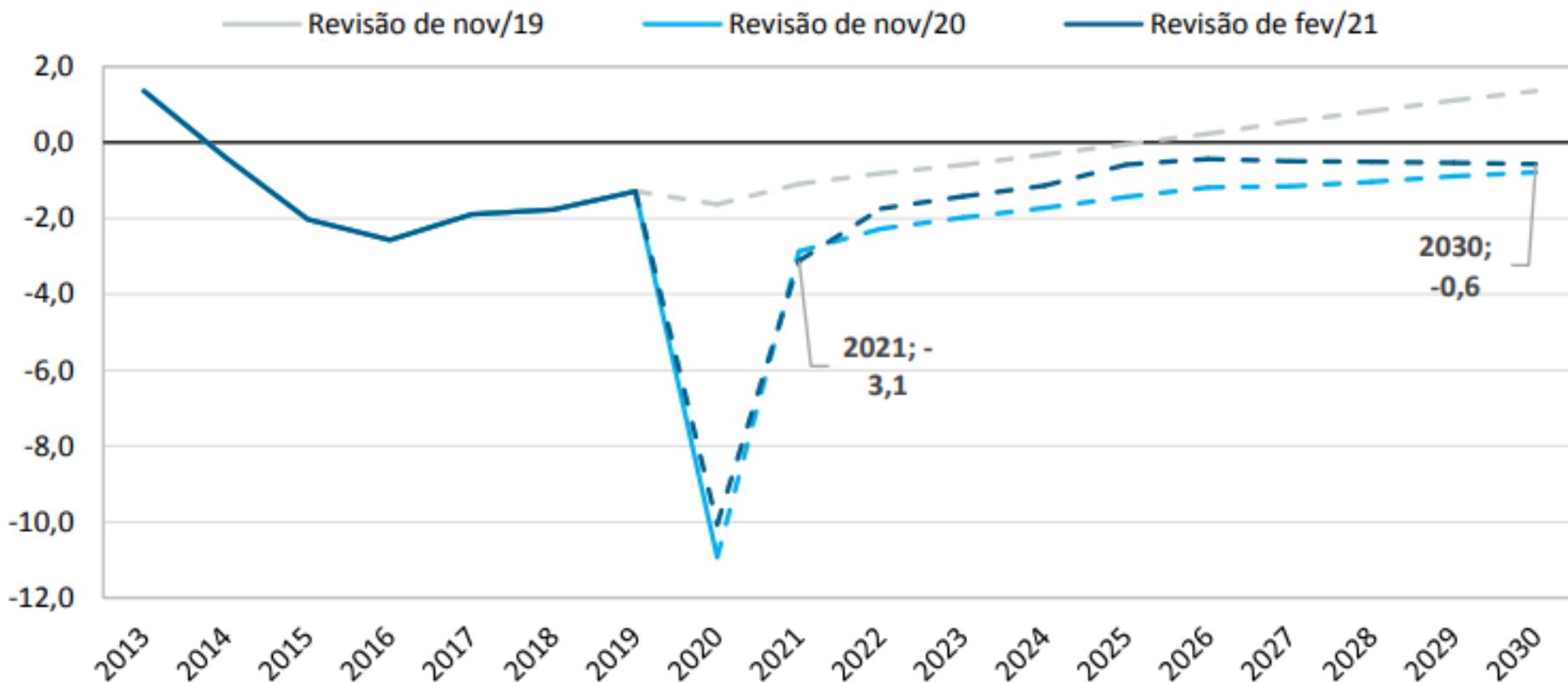
Fonte: Tesouro (2020) e IFI (anos seguintes).

**GRÁFICO 13. RGPS E PESSOAL - CENÁRIO BASE (% DO PIB)**



Fonte: Tesouro (2013 a 2020) e IFI (anos seguintes).

**GRÁFICO 17. RESULTADO PRIMÁRIO - CENÁRIO BASE (% DO PIB)**



Fonte: Tesouro (2013 a 2020) e IFI (anos seguintes).

**GRÁFICO 14. TETO DE GASTOS - CENÁRIO BASE (% DO PIB)**

Despesa sujeita ao teto      Teto de gastos - total



Fonte: Tesouro (2016 a 2020) e IFI (anos seguintes).

**TABELA 14. BALANÇO DE RISCOS E EVOLUÇÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO**

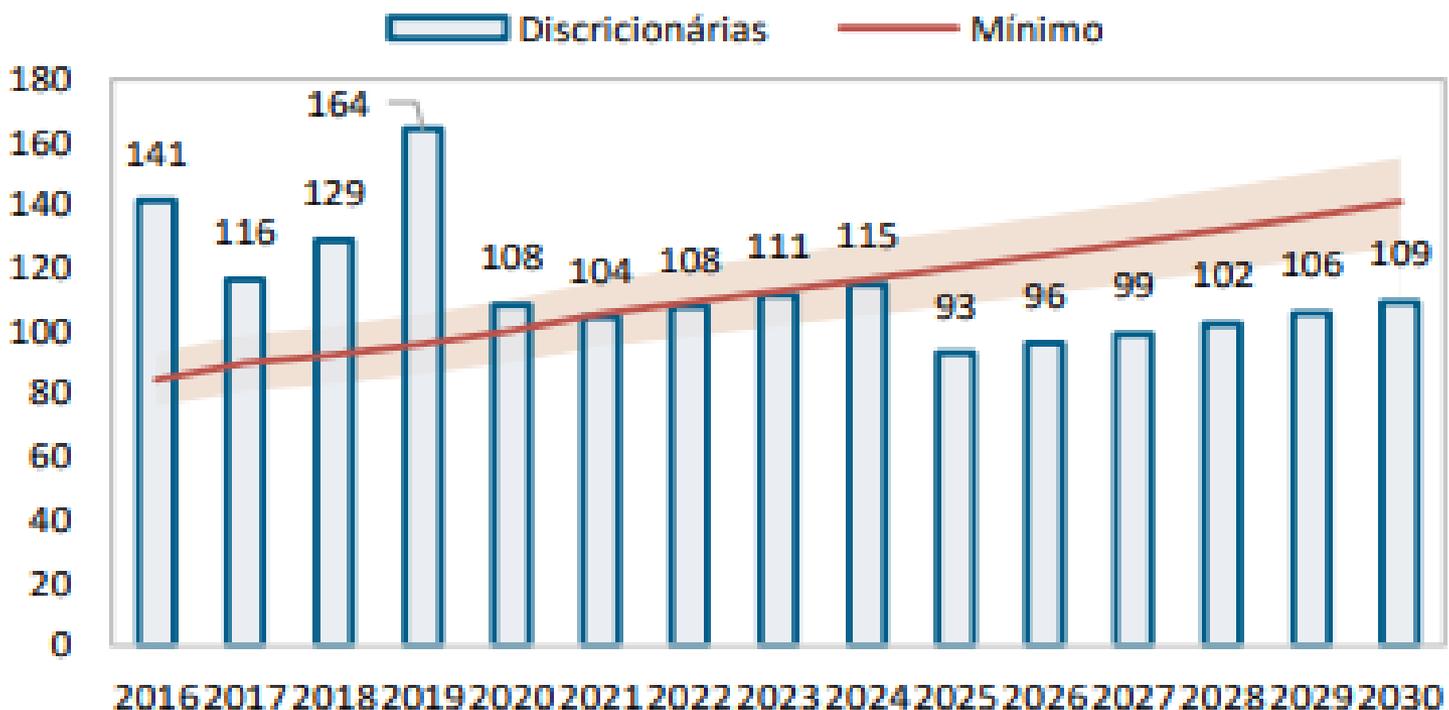
Risco de descumprimento de teto de gastos*	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário Otimista	Moderado	Moderado	Moderado	Elevado	Elevado	Elevado	Elevado	Elevado	Elevado	Elevado
Cenário Base	Moderado	Moderado	Moderado	Moderado	Elevado	Elevado	Elevado	Elevado	Elevado	Elevado
Cenário Pessimista	Moderado	Moderado	Elevado	Elevado	Elevado	Elevado				
Risco de descumprimento/revisão da meta de resultado primário**	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário Otimista	Moderado	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cenário Base	Moderado	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cenário Pessimista	Moderado	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Resultado primário	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário Otimista	DP	DP	DP	DP	SP	SP	SP	SP	SP	SP
Cenário Base	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP
Cenário Pessimista	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP

Fonte: IFI.

\*O art. 108 do ADCT prevê a possibilidade de alteração do método de correção dos limites a partir do décimo ano do teto (2026), o que dificulta avaliar o risco de descumprimento para 2027 em diante.

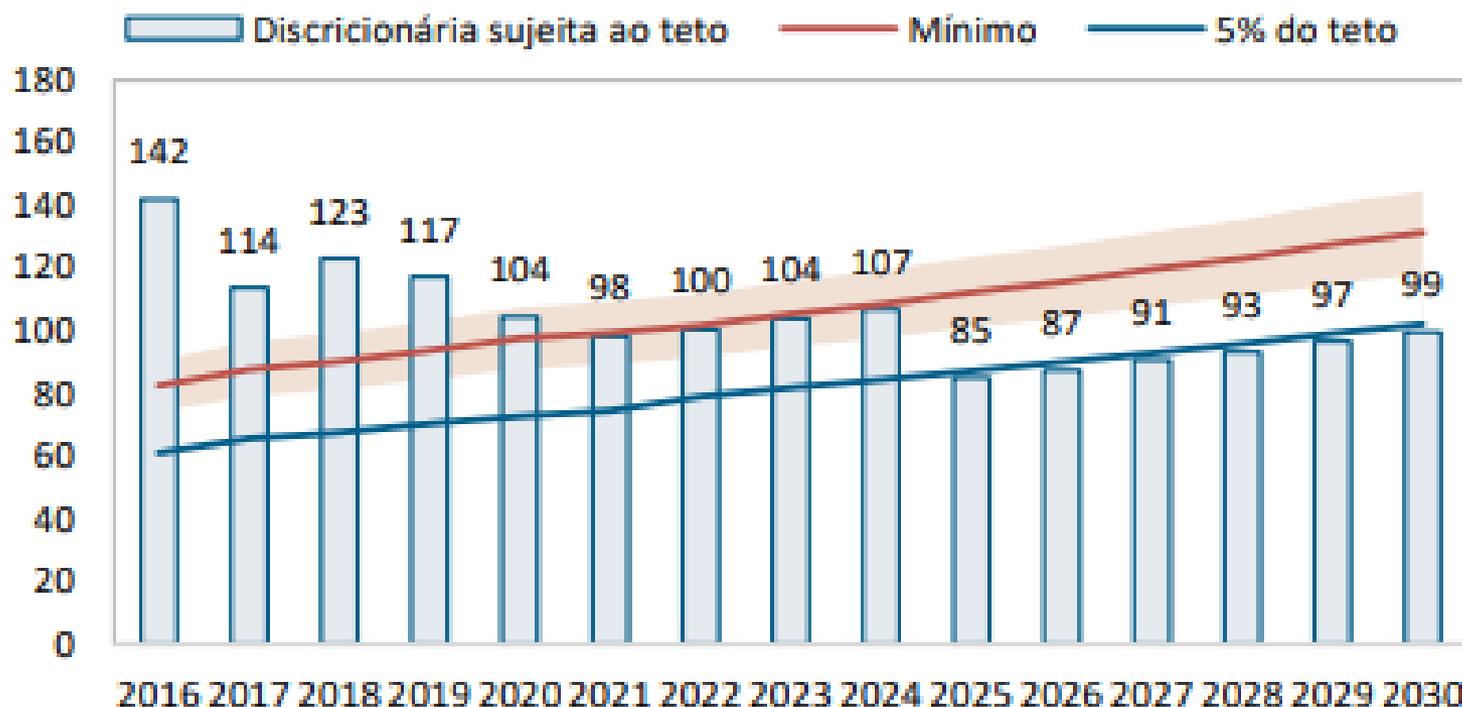
\*\*Em seus cenários, a IFI considera existência de meta de resultado primário apenas para o ano corrente e, quando já há PLDO em tramitação, para o ano seguinte. Para o restante do período, as metas são apenas indicativas e, portanto, sensíveis a resultados fiscais ainda desconhecidos.

**GRÁFICO 20. GASTOS DISCRICIONÁRIOS, NÍVEL MÍNIMO E INTERVALO DE 90% A 110% - CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES)**



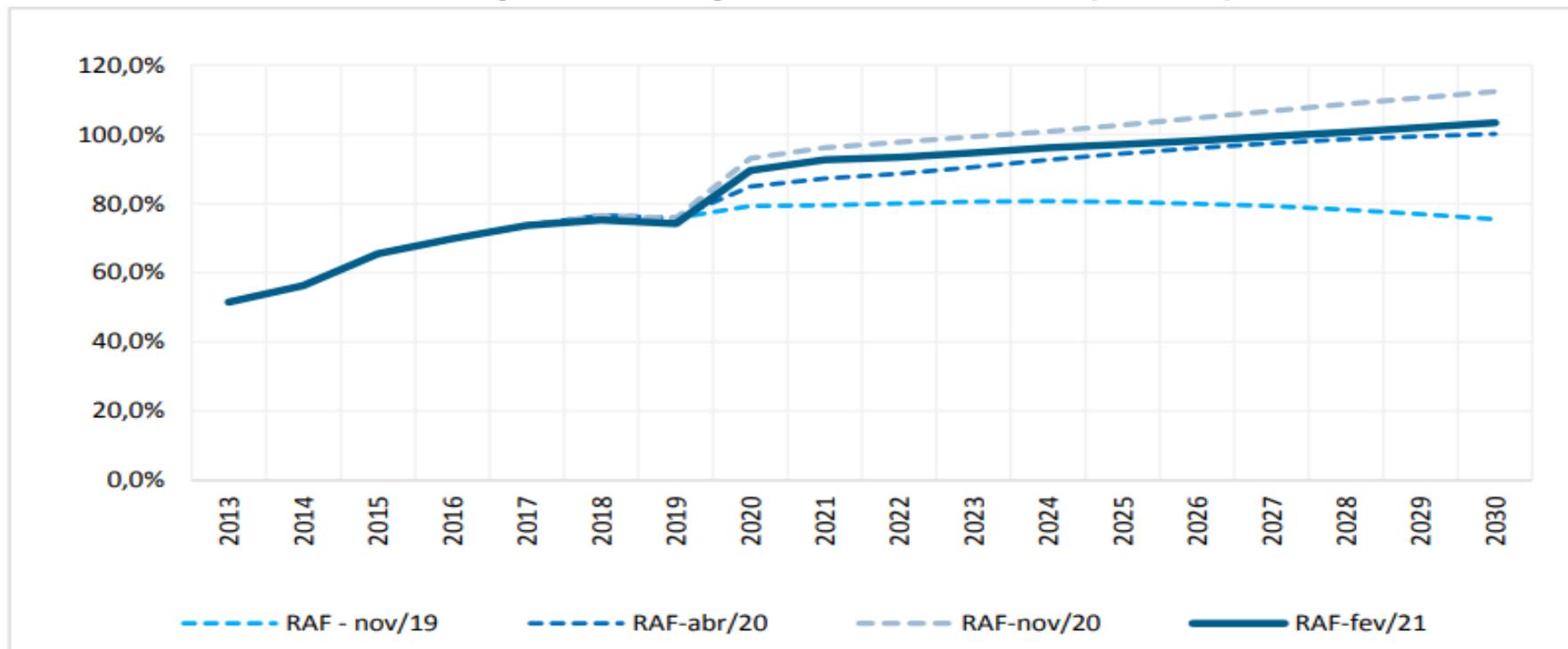
Fonte: RAF de fevereiro (Gráfico 16).

**GRÁFICO 19. DISCRICIONÁRIA SUJEITA AO TETO, NÍVEL MÍNIMO E INTERVALO DE 90% A 110% - CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES)**



Fonte: Tesouro (2016 a 2020) e IFI (anos seguintes).

**GRÁFICO 21. EVOLUÇÃO DAS PROJEÇÕES PARA A DBGG DE NOV/19 A FEV/21 – BASE**

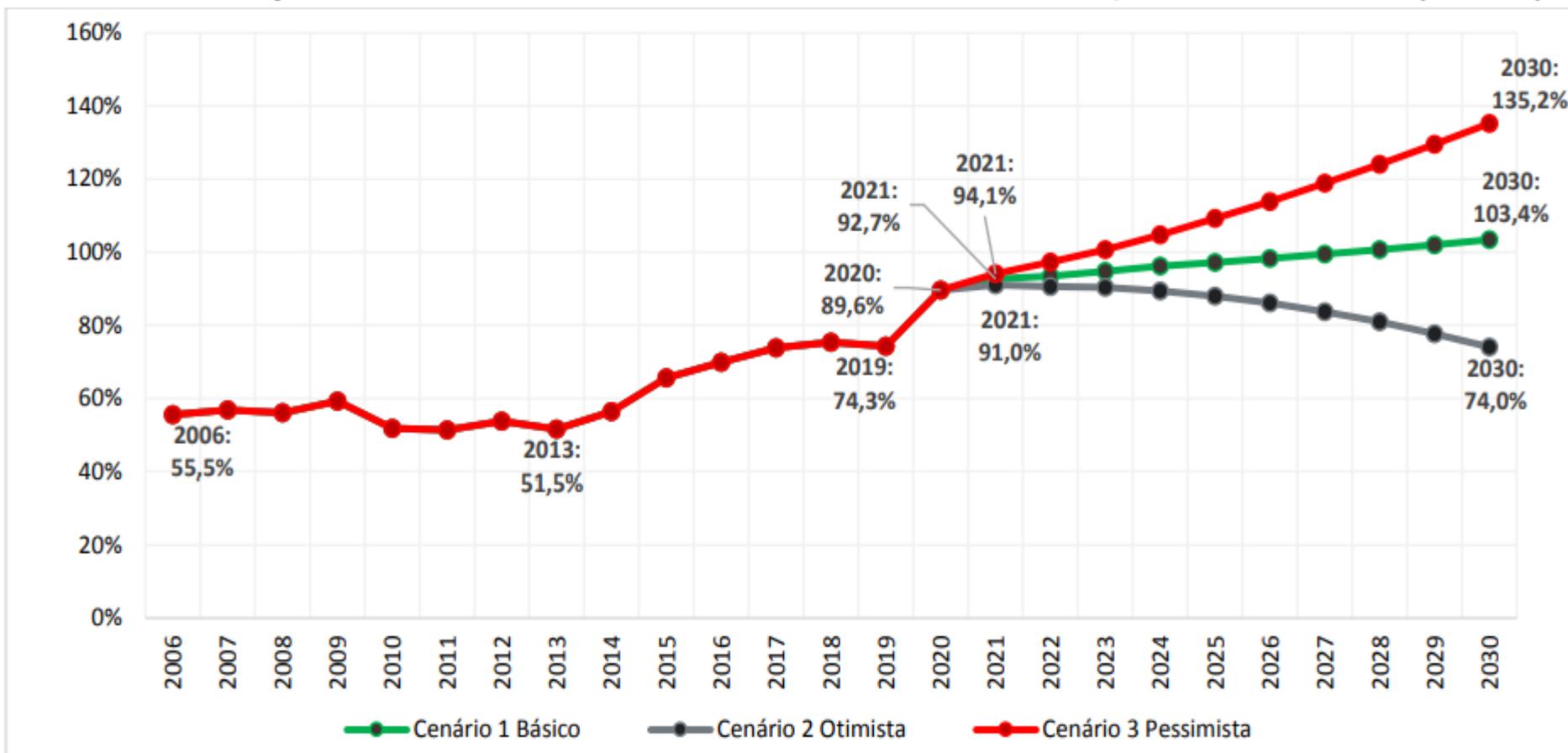


**TABELA 15. PREMISSAS RELEVANTES PARA O CENÁRIO BASE DA DBGG/PIB – MÉDIAS DE 2020 A 2030**

	Cenário base					
	nov/19	abr/20	mai/20*	jun/20*	nov/20	fev/21
Resultado primário (R\$ bilhões)	33,7	-188,1	-255,8	-287,2	-197,5	-154,6
PIB nominal (R\$ bilhões)	10.626	10.186	10.186	9.639	9.988	10.282
Crescimento real do PIB (%)	2,3%	1,9%	1,9%	1,5%	1,7%	1,8%
Taxa de juros reais (%)	3,0%	2,8%	2,8%	2,5%	2,0%	2,3%

\* Para ver as projeções de dívida em todos os cenários, checar as Tabelas 19, 20 e 21.

GRÁFICO 24. PROJEÇÕES ATUALIZADAS PARA A DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL – BASE, OTIMISTA E PESSIMISTA (% DO PIB)



Fonte: IFI.

**TABELA 1. CANCELAMENTOS E ACRÉSCIMOS DE DESPESAS NO ORÇAMENTO DE 2021 (R\$ MILHÕES)**

Descrição	Acréscimos	Cancelamentos
Obrigatórias (RP 1)		26.008,3
Abono salarial		7.400,0
Seguro-desemprego		2.600,0
Previdência (RGPS)		13.508,3
Subvenções		2.500,0
Discricionárias e Emendas	26.465,3	457,0
Emendas de comissões permanentes (RP 8)	198,0	
Emendas de relator-geral (RP 9)	26.013,4	
Outras (RP 2)	253,9	457,0
<b>Total</b>	<b>26.465,3</b>	<b>26.465,3</b>

Elaboração: IFI, a partir do complemento de voto do relator do PLOA 2021 -

[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/rel\\_final/complementacao.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/rel_final/complementacao.pdf).

**TABELA 2. ACRÉSCIMOS DE DESPESAS POR FUNÇÃO (R\$ MILHÕES)**

Função	Acréscimos	Participação no total	Cancelamentos	Participação no total
Saúde	8.576	32,4%	-	0,0%
Urbanismo	6.802	25,7%	-	0,0%
Agricultura	2.112	8,0%	2.500	9,4%
Gestão Ambiental	1.721	6,5%	-	0,0%
Transporte	1.165	4,4%	40	0,2%
Educação	1.075	4,1%	-	0,0%
Assistência Social	923	3,5%	-	0,0%
Encargos Especiais	661	2,5%	417	1,6%
Saneamento	594	2,2%	-	0,0%
Defesa Nacional	515	1,9%	-	0,0%
Organização Agrária	460	1,7%	-	0,0%
Segurança Pública	351	1,3%	-	0,0%
Previdência Social	350	1,3%	13.508	51,0%
Desporto e Lazer	303	1,1%	-	0,0%
Comércio e Serviços	272	1,0%	-	0,0%
Ciência e Tecnologia	205	0,8%	-	0,0%
Habitação	175	0,7%	-	0,0%
Direitos da Cidadania	120	0,5%	-	0,0%
Administração	46	0,2%	-	0,0%
Comunicações	39	0,1%	-	0,0%
Trabalho	-	0,0%	10.000	37,8%
<b>Totais</b>	<b>26.465</b>	<b>100,0%</b>	<b>26.465</b>	<b>100,0%</b>

Elaboração: IFI, a partir do complemento de voto do relator do PLOA 2021 -

[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/rel\\_final/complementacao.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/rel_final/complementacao.pdf)

**TABELA 1. DADOS FISCAIS NAS VÁRIAS ETAPAS DO ORÇAMENTO, RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO BIMESTRAL E IFI (R\$ BILHÕES)**

Discriminação	2020	2021					
	Realizado	PLOA	Relatório Final antes da complementação de voto (CMO)*	Autógrafo	Relatório bimestral (mar/21)	Relatório extemporâneo + Decreto 10.686 + Veto (abr/21)	IFI – Cenário Base (fev/21)
Receita total	1.467,8	1.560,1	1.595,4	1.595,4	1.643,6	1.643,6	1.635,9
Transferências a E&M	263,8	276,9	293,9	293,3	298,6	298,6	302,6
Receita Líquida	1.203,9	1.283,2	1.301,5	1.302,1	1.345,0	1.345,0	1.333,3
Despesa Primária	1.947,0	1.516,8	1.516,8	1.516,8	1.571,3	1.631,1	1.580,4
Obrigatórias	1.838,8	1.420,7	1.403,7	1.377,7	1.475,2	1.521,0	1.476,1
Previdência	663,9	704,4	704,4	690,9	712,9	707,2	704,5
Pessoal	321,3	337,3	337,3	337,3	335,3	335,4	338,1
Abono e Seguro	59,6	58,9	58,9	48,9	61,0	51,5	61,2
BPC	62,7	66,1	66,1	66,1	67,1	67,1	66,9
Bolsa Família	19,1	34,9	34,3	34,3	34,9	34,9	34,9
Demais obrigatórias	712,3	219,1	202,5	200,0	264,0	325,0	270,5
Discricionárias (Executivo)	108,2	96,1	113,1	139,1	112,4	110,1	104,3
Resultado primário	-743,1	-233,6	-215,3	-214,7	-226,2	-286,0	-247,1

\* A coluna "Relatório Final antes da complementação de voto (CMO)" foi construída com base em dados organizados pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado, e refere-se ao relatório sem incorporação dos cancelamentos e acréscimos do complemento de voto.

# O contingenciamento foi suficiente?

- Uma forma de calcular a necessidade de contingenciamento é considerar o novo nível de despesas discricionárias da LOA (R\$ 139,1 bi), mas com as projeções da IFI para as todas as outras despesas
- Procedendo dessa forma, a despesa total sujeita ao teto, que na LOA é exatamente igual ao teto de gastos (R\$ 1.485,9 bilhões), ficaria em R\$ 1.517,8 bilhões, indicando R\$ 31,9 bilhões de necessidade de corte
- O corte realizado por vetos e decreto de contingenciamento totalizou R\$ 29,1 bilhões: R\$ 7,9 bilhões em discricionárias do Executivo, R\$ 1,4 bilhão em emendas de comissão, R\$ 10,5 bilhões em emendas de relator-geral e R\$ 9,3 bilhões em contingenciamentos de discricionárias do Executivo
- Áreas essenciais poderão ser prejudicadas, já que o nível de discricionárias do Executivo ficou em R\$ 74,6 bilhões, menor nível da série histórica

**TABELA 2. DESPESAS DISCRICIONÁRIAS (R\$ BILHÕES)**

Discricionárias por RP (identificador de resultado primário)	2016	2017	2018	2019	2020*	2021		
	Realizado					PLOA	Autógrafo	Após Decreto 10.686 e Veto (abr/21)
RP 2 Não decorrentes de emendas	95,6	83,6	97,2	130,9	476,3	112,4	91,7	74,6
RP 3 PAC	42,0	29,3	27,3	26,8	5,9	-	-	-
RP 6 Emendas individuais	4,9	4,5	7,9	7,4	9,3	-	9,7	9,7
RP 7 Emendas de bancada	-	0,8	2,2	2,7	5,1	-	7,3	7,3
RP 8 Emendas de comissão	-	-	-	-	0,3	-	1,4	-
RP 9 Emendas de relator-geral	-	-	-	-	7,0	-	29,0	18,6
<b>Total</b>	<b>142,5</b>	<b>118,2</b>	<b>134,5</b>	<b>167,8</b>	<b>503,8</b>	<b>112,4</b>	<b>139,1</b>	<b>110,1</b>

Órgãos	Despesas pagas (Inclui restos a pagar)					LOA 2021			
	2016	2017	2018	2019	2020*	PLOA 2021 original	PLOA 2021 aprovado	Veto + bloqueio	PLOA 2021 sancionado
Poder Executivo**	95.621	83.617	97.201	130.949	476.302	112.450	91.764	17.124	74.639
Advocacia-Geral Da União	435	417	417	397	358	235	224	64	160
Controladoria-Geral Da União	92	78	88	92	90	53	49	3	46
Gabinete Da Vice-Presidência Da República	3	0	0	7	0	3	3	1	2
Ministério Da Agricultura, Pecuária E Abastecimento	1.957	1.369	1.485	2.155	2.593	661	687	386	301
Ministério Da Cidadania	3.900	5.621	4.858	5.044	298.307	2.259	2.244	457	1.787
Ministério Da Ciência, Tecnologia e Inovações	5.435	4.134	4.191	3.575	3.873	1.546	1.501	400	1.100
Ministério Da Cultura	667	567	575	0	0	0	0	0	0
Ministério Da Defesa	7.858	7.324	10.059	14.167	11.229	11.288	10.856	2.948	7.908
Ministério Da Economia	0	0	0	8.153	7.351	5.890	5.681	1.492	4.189
Ministério Da Educação	24.597	22.474	23.294	19.924	17.388	12.732	12.396	3.484	8.912
Ministério Da Fazenda	3.728	3.558	4.186	0	0	0	0	0	0
Ministério Da Indústria, Comércio Exterior E Serviços	955	859	783	0	0	0	0	0	0
Ministério Da Infraestrutura	0	0	0	1.154	5.478	8.945	8.595	2.139	6.455
Ministério Da Integração Nacional	1.856	1.976	1.771	0	0	0	0	0	0
Ministério Da Justiça e Segurança Pública	4.511	3.526	2.552	2.914	2.312	1.954	1.960	487	1.473
Ministério Da Mulher, Da Família E Dos Direitos Humanos	0	0	0	226	312	127	138	24	113
Ministério Da Pesca E Aquicultura	30	6	1	2	3	0	0	0	0
Ministério Da Previdência Social	337	4	1	0	0	0	0	0	0
Ministério Da Saúde	15.324	19.149	22.305	22.540	52.280	23.574	16.385	877	15.507
Ministério Das Cidades	1.120	807	822	0	0	0	0	0	0
Ministério Das Comunicações	259	48	14	3	0	1.679	1.674	245	1.428
Ministério Das Mulheres, Da Igualdade Racial E Dos Direitos Humanos	144	71	9	2	0	0	0	0	0
Ministério Das Relações Exteriores	1.291	1.385	1.561	1.611	1.865	815	778	227	551
Ministério De Minas E Energia	3.451	435	5.378	37.568	1.396	885	884	160	724
Ministério Do Desenvolvimento Agrário	1.519	404	54	44	4	0	0	0	0
Ministério Do Desenvolvimento Regional	0	0	0	2.345	6.606	5.007	4.967	3.517	1.450
Ministério Do Esporte	765	486	558	0	0	0	0	0	0
Ministério Do Meio Ambiente	816	724	715	686	669	457	452	15	438
Ministério Do Planejamento, Desenvolvimento E Gestão	739	1.095	1.102	0	0	0	0	0	0
Ministério Do Trabalho	0	731	621	0	0	0	0	0	0
Ministério Do Trabalho E Emprego	197	37	25	3	0	0	0	0	0
Ministério Do Trabalho E Previdência Social	2.425	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministério Do Turismo	375	428	400	411	1.032	381	357	141	216
Ministério Dos Direitos Humanos	0	0	220	0	0	0	0	0	0
Ministério Dos Transportes	566	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministério Dos Transportes, Portos E Aviação Civil	0	761	838	0	0	0	0	0	0
Outros Encargos	8.252	3.703	6.506	6.249	62.418	33.709	21.694	1	21.693
Presidência Da República	915	1.287	1.791	1.678	738	252	240	56	184
Secretaria Da Micro E Pequena Empresa	12	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaria De Assuntos Estratégicos	13	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaria De Aviação Civil	780	130	0	0	0	0	0	0	0
Secretaria De Direitos Humanos	68	10	22	0	0	0	0	0	0
Secretaria De Políticas De Promoção Da Igualdade Racial	10	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaria De Políticas Para As Mulheres	40	5	0	0	0	0	0	0	0
Secretaria De Portos	177	6	0	0	0	0	0	0	0
Ministério Público	1.217	1.116	1.062	768	853	1.072	1.072	0	1.072
Defensoria Pública	0	0	0	0	0	4	63	0	63
Poder Judiciário	5.851	5.780	6.054	5.296	4.289	6.859	6.859	0	6.859
Poder Legislativo	1.322	1.121	1.156	1.133	1.023	1.804	1.804	0	1.804
<b>Total Geral</b>	<b>104.011</b>	<b>91.634</b>	<b>105.472</b>	<b>138.146</b>	<b>482.467</b>	<b>122.188</b>	<b>101.561</b>	<b>17.124</b>	<b>84.437</b>

# O que fazer?

- Desafio fiscal passa pela harmonização das regras fiscais com vistas ao alcance das condições de sustentabilidade da dívida a médio prazo
- A demanda por gastos em áreas essenciais, como a Saúde, deverá crescer, dado o envelhecimento da população
- A produtividade dificilmente colaborará para a recuperação econômica, em contexto de perda do bônus demográfico
- Crescer será mais difícil e ajustar as contas, idem
- Reformas podem ajudar na recuperação, mas os detalhes importam
- Crescimento com distribuição de renda e equilíbrio fiscal depende de uma série de fatores...

- Reforma tributária
  - PECs 45 e 110 (a questão do IVA)
  - Progressividade/Regressividade
  - Simplificação é de fato um desafio: Doing Business 184º lugar (dentre 190 países)
- Reforma administrativa
  - Estudo Especial nº 15 da IFI (Casalecchi, 2021) mostra efeito de R\$ 128 bilhões em 10 anos com reforma tímida



Obrigado!

Felipe Salto

(061) 3303-2872

[fsalto@senado.leg.br](mailto:fsalto@senado.leg.br)

Twitter: @FelipeSalto

@IFIBrasil