

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

3. CENÁRIOS FISCAIS

Partindo do mês de fevereiro, a IFI atualiza e publica trimestralmente (em maio, agosto e novembro) suas projeções macroeconômicas e fiscais. Para o mês corrente, a atualização do cenário macrofiscal aponta reversão de déficit para superávit primário apenas em 2022, 2023 e 2024, respectivamente, nos cenários otimista, base e pessimista, se e somente se o limite constitucional de gastos for cumprido. Vale notar que como há geração de déficits primários desde 2014, isso implica dizer que o país estaria operando no vermelho durante oito, nove anos ou uma década, respectivamente, para os cenários otimista, base e pessimista.

No cenário otimista, que considera mudança relevante nas regras previdenciárias, a partir de 2020, destaca-se que o reequilíbrio das contas ocorreria apenas ao final do próximo ciclo político-eleitoral, em 2022, sempre sob a hipótese de cumprimento do teto de gastos. Ainda que haja, naturalmente, distintas composições para elaboração de cenários em torno do processo de consolidação fiscal, os números não deixam quaisquer dúvidas a respeito da complexidade desse processo.

Outro ponto importante nesta revisão de cenários é a mudança nas projeções para o PIB real e nominal. Conforme destacado na seção de Contexto Macroeconômico, a revisão das premissas macroeconômicas reduziu a expectativa para o crescimento real do PIB, tanto no curto quanto no médio prazo. Todavia, com a incorporação de novo processo de estimação do deflator do PIB¹, houve elevação do PIB nominal e conseqüentemente impacto positivo na projeção das receitas tributárias². Essa mudança afetará também as projeções de dívida/PIB, como mostraremos na seção de Cenários para a Dívida Pública. Além deste efeito, houve avanço na premissa para o preço do barril de petróleo tipo Brent, contribuindo positivamente para o desempenho da arrecadação.

Do ponto de vista do gasto público, a revisão nas premissas para a inflação medida tanto pelo IPCA quanto pelo INPC alterou a expectativa em torno da evolução do salário mínimo, importante indexador de uma série de despesas públicas como as assistenciais e previdenciárias, bem como gastos sociais. Não obstante os choques (positivos e negativos) em torno dos variados componentes da receita e despesa não financeira, o resultado das projeções reforça que superar o agudo desequilíbrio fiscal e estabilizar o endividamento público continuará sendo um desafio tão inexorável quanto imperativo.

3.1 Resultado Primário

Para todos os cenários, a partir de 2020, a premissa de evolução do salário mínimo é de manutenção de seu poder de compra através da reposição inflacionária medida pelo INPC no período imediatamente anterior. Em 2020, portanto, o salário mínimo é definido como o valor do piso laboral apurado em 2019 corrigido pelo INPC do mesmo ano. Até 2019 a regra aplicada é, naturalmente, a regra vigente que prevê correção do salário mínimo pelo INPC do ano anterior mais a

¹ Maiores detalhes na Nota Técnica nº 18, mencionada no Contexto Macroeconômico.

² Maiores detalhes em torno da relação entre a arrecadação e o PIB nominal podem ser encontrados na Nota Técnica nº 19, disponível em http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/545264/NT_Elasticidade.pdf

variação real do PIB de dois anos antes³. Na medida em que parcela relevante do gasto é constitucional ou legalmente vinculada ao mínimo, sua evolução exerce destacado impacto no resultado e (des)equilíbrio fiscal.

No curto prazo, a atualização do cenário piorou o déficit primário (não financeiro) do governo central e do setor público consolidado para R\$ 156,7 bilhões (ante R\$ 140,5 bilhões) e R\$ 156,2 bilhões (ante R\$ 140 bilhões), respectivamente, para o cenário pessimista para 2018. O recuo do crescimento econômico e da massa salarial nominal – explicitados na seção do contexto macroeconômico - reduziu a receita tributária e previdenciária do governo central, assim como as medidas legais de tributação da Cide (-R\$ 1,8 bilhão) e do Pis/Cofins (-R\$ 3,6 bilhões) incidentes sobre combustíveis. Para este ano, ambas as medidas produzirão uma perda de receita em torno de R\$ 5,5 bilhões. Apesar da elevação da cotação internacional do barril de petróleo para 74,1 US\$/barril (ante 65,3 US\$/barril), a combinação de todos esses movimentos reduziu a receita líquida de transferências para estados e municípios em R\$ 1,7 bilhão em relação à projeção anterior.

Pelo lado do gasto, apesar do recuo observado nas despesas com subsídios do Programa de Sustentação de Investimento (PSI) para o primeiro semestre deste ano, maiores despesas a título de subvenção à comercialização do óleo diesel (R\$ 9,6 bilhões)⁴ – contabilmente classificada como crédito extraordinário – e capitalização de empresas estatais (R\$ 1,5 bilhão), ampliaram o gasto público. De acordo com nossos apontamentos, o grau de liberdade para execução das despesas sujeitas ao teto de gastos será de 8,2% ou R\$ 110 bilhões este ano (detalhados a seguir).

Conforme destacado em edições anteriores do RAF, as despesas sujeitas ao teto de gastos situaram-se R\$ 49,7 bilhões abaixo do limite máximo de R\$ 1,309 trilhões em 2017. Como a correção pela inflação acumulada em doze meses findos em junho/17 autoriza uma expansão do teto de gastos de 3% ou R\$ 39,3 bilhões este ano (para R\$ 1,348 trilhões), significa dizer que a margem de expansão de gasto em relação ao ano passado é de quase R\$ 90 bilhões. De acordo com as nossas projeções, o total de gastos que compõem as obrigações do governo⁵ terá expansão em torno de R\$ 60 bilhões neste ano, de maneira que haverá uma margem em relação ao teto de gastos de R\$ 30 bilhões. Por hipótese, acreditamos que metade deste espaço fiscal seja utilizado este ano e a outra metade esteja disponível para o ano seguinte.

Vale notar ainda que as despesas observadas para o primeiro semestre do ano têm ficado abaixo das estimativas do governo, conforme indicado na Seção de Orçamento. É provável ainda que os gastos a título de subsídios agrícolas e com investimentos fiquem abaixo de nossas projeções⁶, sinalizando que há possibilidade de encerrar o ano com menores obrigações e, portanto, com maior grau de liberdade ou margem fiscal. Conhecer este espaço ou margem fiscal é fundamental nos exercícios em torno da factibilidade do cumprimento do teto de gastos no primeiro ano do próximo governo, em particular, assim como nos períodos subsequentes.

Contudo, sabe-se que, embora, em tese, a margem fiscal esteja associada à ideia de flexibilidade no curto prazo, na prática, ela contém conjuntos de gastos relativamente rígidos, como parte dos dispêndios relacionados ao custeio administrativo do governo. Além disso, a margem fiscal reúne a maior parte dos investimentos públicos federais, entre eles o PAC e o

³ Como a regra atual termina em 2019, o próximo presidente terá que definir qual será a regra de correção do salário mínimo a partir de 2020. Diante das indexações que atualmente existem no orçamento público, esta definição afetará (positiva ou negativamente, mais ou menos) as contas públicas.

⁴ Conforme Medida Provisória nº 839/18.

⁵ As obrigações do governo são compostas por gastos com pessoal e encargos, previdenciários, assistenciais, gastos sociais, bem como os mínimos da saúde e educação. Para maiores detalhes em torno da metodologia de cálculo da margem fiscal, acesso o RAF de junho de 2017. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/ifi>.

⁶ Dados preliminares extraídos do Siafi para o gasto com subsídios em julho, reforçam a leitura de que tais gastos deverão encerrar o ano bastante abaixo das projeções do governo e, possivelmente, abaixo ainda de nossas projeções.

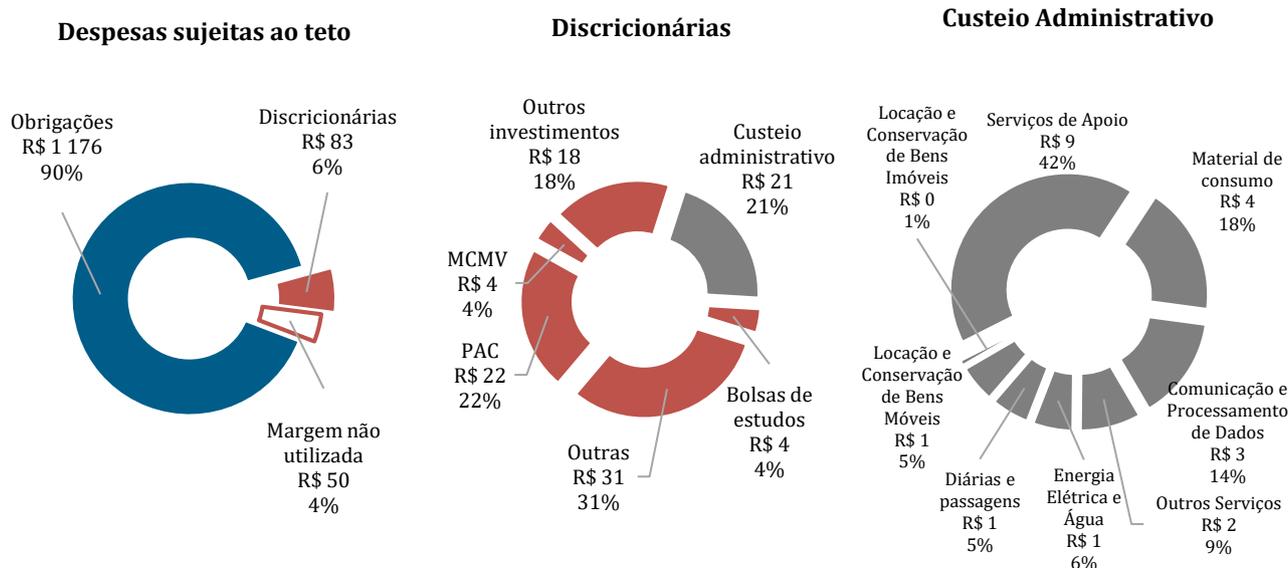
Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Nesse caso, a rigidez no curto prazo advém da necessidade de concluir investimentos em curso e honrar contratos em vigor.

A margem fiscal, em complemento, inclui boa parte das emendas individuais e coletivas de execução obrigatória. Embora o controle da execução, nesse caso, seja pelo empenho, o que não implica necessariamente o pagamento da despesa, ao longo do tempo essa imposição tende a elevar o volume de pagamentos no exercício, o que também reduz a flexibilidade do governo.

Nesse contexto, é razoável supor que a redução paulatina da margem fiscal esbarraria em um limite a partir do qual o funcionamento da administração federal se tornaria inviável. Esse limite tenderia a ocorrer ainda antes de 2024, ano em que a margem ficaria muito próxima de zero, no nosso cenário-base (ou 2025, no cenário otimista, ou 2023, no cenário mais pessimista).

O gráfico a seguir esboça a composição da margem fiscal da União, tomando por base o exercício de 2017. Cabe lembrar que, no último ano, a execução de despesas primárias ficou R\$ 50 bilhões aquém do limite. Assim, embora a margem fiscal de 2017 tenha sido de R\$ 133 bilhões (teto menos despesas obrigatórias), foram de fato executados R\$ 83 bilhões em despesas discricionárias que compõem a margem.

GRÁFICO 20. MARGEM FISCAL DA UNIÃO EM 2017 – R\$ BILHÕES E % DO TOTAL



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Cerca de 44% dos R\$ 83 bilhões executados em 2017 são compostos por investimentos ou despesas relacionadas ao programa Minha Casa Minha Vida – MCMV (Gráfico 20, pizza no centro). Somente o PAC (sem MCMV) responde por 22% do total. O restante da margem fiscal é composto por despesas correntes (56%), boa parte destinada ao custeio administrativo (21% do gasto discricionário em 2017).

A apuração das despesas que representam o custeio administrativo segue a metodologia do Boletim de Despesas de Custeio Administrativo do Ministério do Planejamento⁷. Para o cálculo da margem fiscal, foram feitos alguns ajustes em

⁷ Disponível em: <https://bit.ly/2M1v3fW>.

relação ao dado reportado pelo Executivo: exclusão das despesas com ações e serviços públicos de saúde e com manutenção e desenvolvimento do ensino, pois já foram consideradas entre as despesas obrigatórias em função dos mínimos constitucionais para Saúde e Educação; mudança do critério de apuração da despesa, de liquidação para pagamento; e a exclusão dos demais Poderes (Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública).

Dentro do custeio administrativo (Gráfico 20, pizza da direita), o principal grupo é o dos serviços de apoio, que representam 42% do total e compreendem gastos como vigilância, limpeza, copa e cozinha e apoio administrativo, geralmente terceirizados. Os gastos com material de consumo e comunicação e processamento de dados também são relevantes (18% e 14% do total, em 2017). Os demais gastos – como água e luz, diárias e passagens, e locação e conservação de bens móveis e imóveis – somam cerca de 26% de todo o custeio.

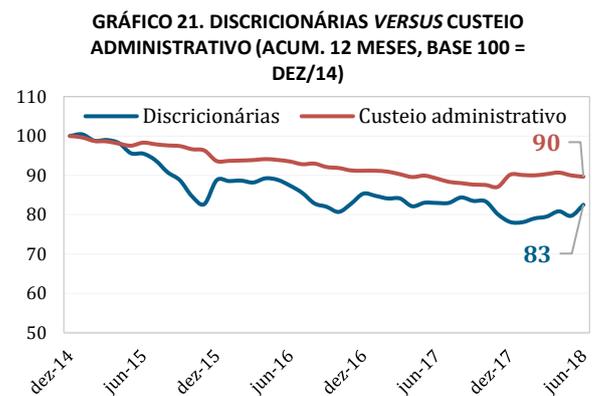
O custeio administrativo representa uma parcela menos flexível do gasto discricionário, ao menos no curto prazo. De acordo com dados do Boletim de Custeio Administrativo do Ministério do Planejamento e do Siga Brasil, enquanto o total das discricionárias, hoje, é cerca de 17% inferior a dezembro de 2014, no caso do custeio administrativo, a redução foi de 10% apenas, mantendo-se relativamente estável ao longo de 2018 (Gráfico 21).

Esse esforço descritivo é importante para entender por que não é possível uma redução muito expressiva da margem fiscal no curto prazo.

As despesas discricionárias já têm sido reduzidas continuamente desde 2015 em função da necessidade de cumprir as metas de resultado primário no cenário de manutenção da atual dinâmica do gasto obrigatório. Nesse cenário, é razoável supor que o valor executado dentro da margem fiscal de que dispunha a União em 2017 seja próximo ao necessário para garantir o funcionamento da administração (cerca de R\$ 75/80 bilhões). Vale lembrar que, no início de 2017, foi identificada uma necessidade de contingenciamento que levaria as despesas discricionárias ao patamar próximo de R\$ 70 bilhões. Por conta disso, foi feita uma limitação de empenho inferior, com a justificativa de que a necessidade de limitação identificada inicialmente poderia inviabilizar o funcionamento das políticas públicas. Esse fato reforça a leitura de que haja um valor mínimo para funcionamento dos ministérios e para execução de políticas públicas de R\$ 75/80 bilhões, de acordo com nossa premissa.

Feitas essas observações sobre a composição da margem fiscal, é importante notar que a inflação mais elevada em junho deste ano, como reflexo da paralisação dos caminhoneiros, afetará o limite para o crescimento do teto de gastos no próximo ano. Isso porque a inflação de referência que corrige o teto de gastos de 2019 é aquela acumulada nos últimos doze meses findos em junho deste ano (de 4,4%). A aplicação da regra de correção autoriza um teto de gastos no próximo ano de R\$ 1,407 trilhões ou R\$ 59,2 bilhões superior ao teto deste ano. Na medida em que o avanço do teto legalmente permitido para 2019 soma-se ao espaço fiscal não utilizado e remanescente de 2018, estimado por nós em R\$ 15 bilhões, significa dizer que a despesa poderá experimentar um avanço de R\$ 74,2 bilhões no próximo ano.

Diante desse cenário, a pergunta que se coloca é se haverá tempo disponível para debate e aprovação de algumas das principais reformas necessárias para que se cumpra o teto de gastos ao longo do próximo ciclo político-eleitoral, notadamente no primeiro ano de governo. Essa questão é relevante pois, caso prevaleça o cenário de comprometimento de alguns serviços públicos ou mesmo do funcionamento da máquina pública (*shutdown*) como forma de se fazer cumprir



Fonte: Min. Planejamento e Siga Brasil.

a determinação constitucional, pode haver pouco tempo e disposição por parte da economia política de perseverar nas medidas necessárias em torno de ponderado e gradual processo de consolidação fiscal.

Objetivamente, a questão relevante é se o novo espaço de R\$ 74,2 bilhões para aumento de gasto no próximo ano é suficiente para acomodar o avanço das obrigações sem comprometer o funcionamento da máquina, dando tempo para que o novo governo conduza as reformas estruturais pelo lado do gasto, particularmente, no primeiro ano de mandato. Na última versão do nosso cenário macrofiscal, acreditávamos que já em 2019 o risco de descumprimento do teto seria elevado, em razão de nossas projeções apontarem uma margem fiscal (de R\$ 89 bilhões) próxima do limite mínimo de R\$ 75/80 bilhões, bem menor do que a sugerida pelos cálculos atualizados (de R\$ 105,4 bilhões).

Agora, no entanto, projetamos uma margem maior, como mencionado anteriormente. Dentre os fatores que contribuíram para ampliação da margem fiscal, no próximo ano, destacam-se os menores gastos com subsídios e subvenções de investimento (PSI) do agronegócio e daquelas provenientes da compensação do Tesouro ao RGPS pela desoneração da folha, além da própria elevação do teto de gastos em razão da inflação mais elevada. Levando em consideração todos os cenários (base, otimista e pessimista), o avanço das obrigações em 2019 deve variar de R\$ 61/66 bilhões, abaixo, portanto, do limite de R\$ 74,2 bilhões para ampliação da despesa sujeita ao teto. Para concretização deste cenário de cumprimento do teto de gastos no próximo ano sem restrição relevante do funcionamento dos ministérios, assumimos que não haverá renovação da subvenção à comercialização do óleo diesel, que abriu crédito extraordinário de R\$ 9,5 bilhões para o período de sete meses.

Com estas hipóteses, seria possível cumprir o teto de gastos nos dois primeiros anos do próximo ciclo político-eleitoral, tempo importante para que as reformas estruturais pelo lado do gasto (obrigatório, em especial) fossem aprovadas e implementadas, uma vez que margem fiscal nesse período deverá atingir R\$ 105,4 bilhões e R\$ 90,3 bilhões, respectivamente em 2019 e 2020. Vale notar, contudo, que o grau de liberdade estimado para 2020 é próximo do limite mínimo de funcionamento dos ministérios (de R\$ 75/80 bilhões), cujo risco implícito de descumprimento é crescente. Neste cenário de maior factibilidade para promoção das reformas, inclusive de revisões periódicas de gastos (*spending reviews*), seria possível instrumentalizar a política fiscal para consecução de seus objetivos e metas. Não obstante o risco de descumprimento em 2020 seja elevado, os dados mostram que há uma janela superior a doze e inferior a vinte e quatro meses para condução de mudanças com efeito relevante sobre o gasto obrigatório primário.

Para efeito de projeção dos cenários, foi adotada ainda a hipótese de manutenção da redução da tributação incidente sobre combustíveis (Cide e Pis/Cofins) para os anos posteriores a 2018, cuja perda anualizada gira em torno de R\$9/9,5 bilhões. Diante da necessidade de promover o reequilíbrio das contas fiscais como forma de resgatar a capacidade da administração pública de executar políticas meritórias e em prazo médio, além de perseguir (no primeiro momento) a estabilização da dívida pública, é natural que eventuais excessos e exageros em torno do funcionamento da política fiscal devam ser revisitados.

Além da manutenção do valor real do salário mínimo a partir de 2020, as premissas pelo lado do gasto assumem que haverá uma reforma da previdência em 2019 cujo resultado seria uma taxa de crescimento vegetativo do número de beneficiários de 2,4%, 2,9% e 3,4% nos cenários otimista, base e pessimista, respectivamente, a partir de 2020. Para os benefícios assistenciais (Loas/Rmv), a premissa é de avanço de 3,2% do número de beneficiários em todo o período. As despesas do FAT com o abono salarial e o seguro desemprego são estimadas levando-se em conta os dados de ocupação e renda no mercado de trabalho, enquanto para o bolsa família a premissa é de correção pelo IPCA do ano anterior.

Já os gastos com pessoal são corrigidos por 5,4% em 2019 para todos os cenários, entre 4,1% (otimista) e 4,8% (pessimista) para 2020 e por 4,5% (otimista), 4,8% (base) e 6,4% (pessimista) de 2021 a 2030, taxas equivalentes à inflação média apurada pelo IPCA no triênio imediatamente anterior. Quanto ao gasto mínimo constitucional em saúde e

educação, subsídios habitacionais, do agronegócio e outros, bem como despesas com sentenças judiciais e discricionárias de outros poderes, todos têm seus valores corrigidos pela inflação. As variações em cada cenário, portanto, são reflexo das variáveis utilizadas e explicitadas na seção Contexto Macroeconômico.

No tocante aos gastos com pessoal, vale ainda notar que as premissas adotadas produzem taxas reais de crescimento do gasto com ativos e inativos de 0,5% a 1% ao ano, em média, nos cenários traçados⁸. Ou seja, nossas estimativas permitem que haja expansão acima da inflação dos gastos com pessoal até 2030, não obstante seu recuo como proporção do PIB.

A esse respeito, é importante mencionar que como o PIB nominal cresce acima da inflação em razão, além do próprio avanço real do PIB, da dinâmica do deflator do PIB, cujo crescimento é bastante superior à inflação apurada pelo IPCA, simulações em torno da dinâmica do gasto público que assumem a manutenção destes gastos como proporção do PIB estão, implicitamente, autorizando reajustes salariais ainda maiores que o considerado em nossas projeções. Vale destacar ainda que nossas projeções estão bem próximas das estimativas constantes do PLDO 2019 para os anos de 2019/20.⁹ Dito isso e à luz do requerido processo de consolidação fiscal, o gradual recuo nos gastos com pessoal como proporção do produto nos parece bastante razoável.

Do ponto de vista da arrecadação, as projeções para receita tributária contemplam tanto a aplicação de elasticidade receita-PIB nominal de 1,1 quanto incorporação de fatores menos correlacionados com a atividade como as receitas de todos os grandes parcelamentos especiais (“Refis”) e de Pis/Cofins incidente sobre combustíveis. Para as receitas previdenciárias, a premissa é de elasticidade unitária em resposta à massa salarial e ao PIB. Já para as receitas não administradas há maior variabilidade e as rubricas são estimadas individualmente como, por exemplo, os dividendos tendo gradativa reversão à média de 2001 a 2007 de 0,26% do PIB até 2023 e as receitas petrolíferas reagindo principalmente à elevação do preço do Brent de 10,3%, em média de 2019 a 2021 e de 2,4% de 2022 a 2026, com estabilização do patamar de 112 US\$/barril até 2030¹⁰.

Os Gráficos 22 e 23 sintetizam os resultados das projeções cujos detalhes em torno da evolução de cada componente da receita e despesa, para cada cenário, estarão disponíveis tanto nas Tabelas 19, 20 e 21 no anexo quanto no site da instituição. Essa é mais um passo da IFI na direção de maior transparência em torno do debate da situação fiscal do país¹¹.

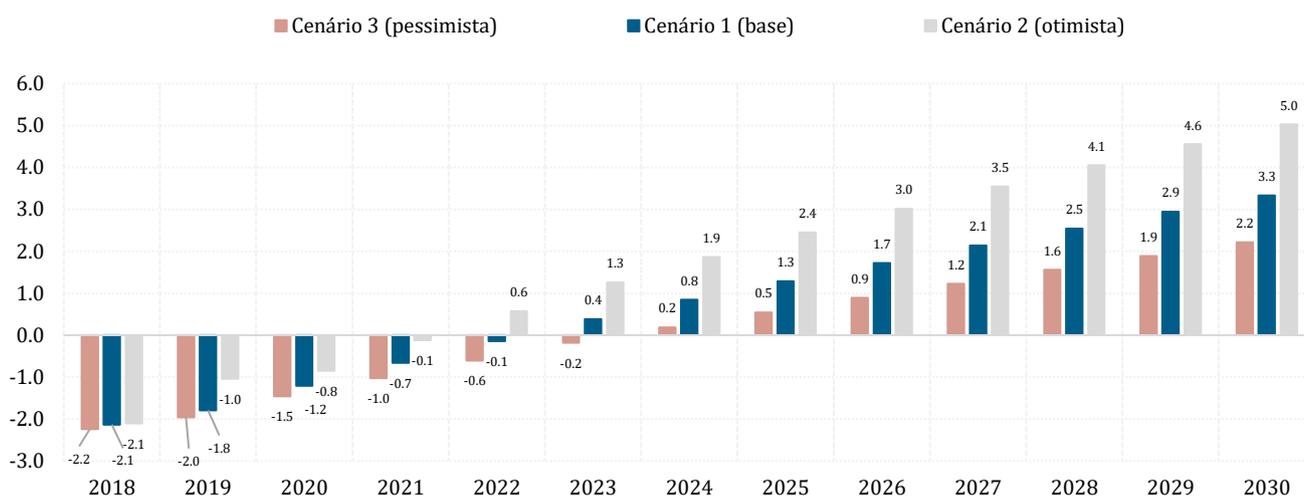
⁸ Vale notar que, tudo mais constante, potenciais reajustes do teto remuneratório do serviço público deverão impactar o avanço real dos gastos com pessoal, quer seja em função das vinculações salariais existentes em diversas carreiras e esferas do serviço público, quer pelo efeito contágio e maior barganha para reajuste de outras categorias.

⁹ Maiores detalhes em torno do PLDO 2019 podem ser encontrados na nota técnica conjunta nº 1/18 das consultorias da Câmara e do Senado. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/lido/2019/tramitacao/notas-tecnicas-e-informativos-conjuntos>.

¹⁰ Não houve alteração na premissa para a curva de produção, que permanece sendo, em média, de 3,5% de 2018/20 e 6,1% de 2021/30.

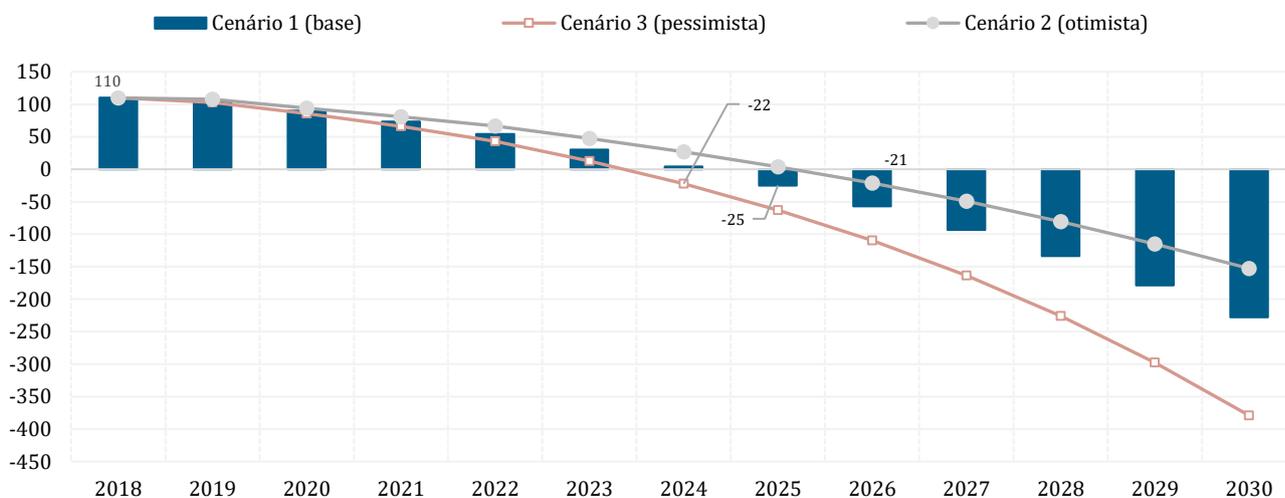
¹¹ Encontre as séries de dados da IFI aqui - <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/dados>

GRÁFICO 22. EVOLUÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO CONSOLIDADO (% DO PIB)



Fonte: Receita Federal, Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI

GRÁFICO 23. EVOLUÇÃO DA MARGEM FISCAL (R\$ BILHÕES)



Fonte: Receita Federal, Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI

No cenário otimista, que além da receita não administrada adicional de R\$ 10 bilhões decorrente de novas rodadas de concessões e outorgas, considera o impacto de R\$ 40 bilhões da cessão onerosa, em 2019, a reversão de déficit para superávit primário ocorre antes, em 2022, quando o resultado consolidado atinge 0,6% do PIB com o governo central e subnacionais respondendo por parcela equivalente do primário. Nesse cenário, a cotação internacional do petróleo sai de 76,7 US\$/barril neste ano para 107 US\$/barril em 2022. Pelo lado do gasto, seria matematicamente possível sustentar o cumprimento do teto de gastos até o final de 2021, período em que a margem fiscal atingiria valor praticamente igual ao mínimo estimado para funcionamento dos ministérios, de R\$ 75/80 bilhões.

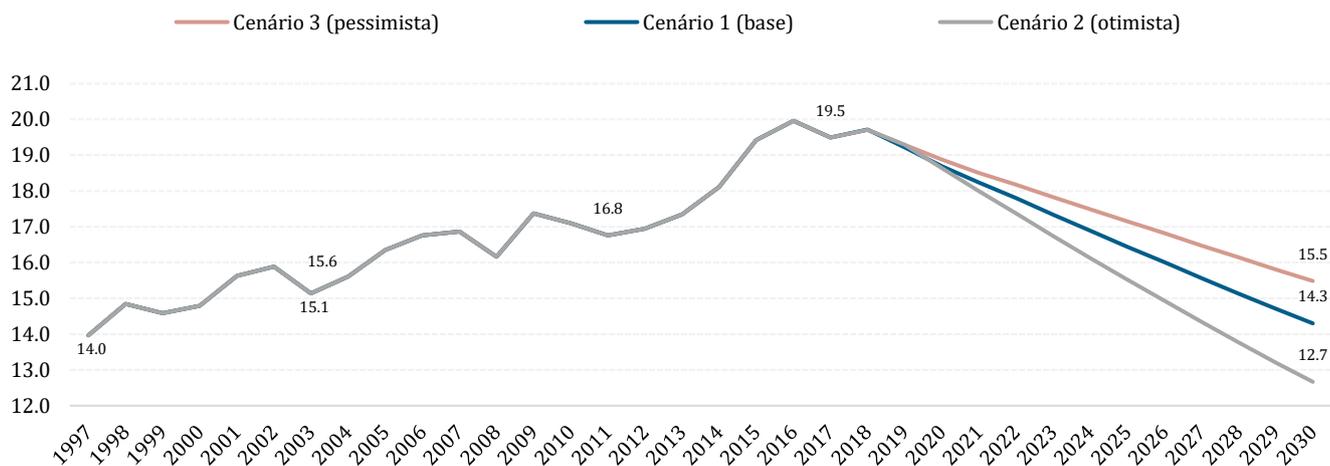
Para o cenário base, o registro de superávit primário ocorreria um ano depois, em 2023, e em nível mais reduzido de 0,4% do PIB. Apesar da reversão matemática do déficit nesse período, a projeção desagregada (*bottom-up*) da despesa aponta que em algum momento antes do término de 2021, haveria restrições para o funcionamento da máquina pública (*shutdown*) ou o teto de gastos seria descumprido uma vez que a margem fiscal seria de apenas R\$ 73,3 bilhões. Nesse cenário, portanto, o *shutdown* ocorre ainda na presença de déficit nas contas públicas de 0,7% do PIB.

Para o cenário pessimista, o país estaria operando no vermelho durante uma década, de 2014 a 2023, e apenas em 2024 haveria registro de superávit primário. Ocorre, todavia, que a margem fiscal atingiria o valor de R\$ 85,7 bilhões em 2020, próximo daquele considerado crítico para o adequado funcionamento dos ministérios e políticas públicas.

Diante do quadro de provável *shutdown* antes da efetiva reversão de déficit para superávit primário em todos os cenários, fica visível que o teto será rompido em algum momento posterior a 2020. Esse diagnóstico aponta para duas direções: o primeiro, de que existe entre 12 e 18 meses, podendo chegar a 24 meses, para debater e implementar as reformas na estrutura do gasto como forma de se criarem as condições para o cumprimento do teto nos períodos subsequentes e, o segundo, que uma vez não aprovadas as reformas requeridas para se cumprir a limitação constitucional, os gatilhos previstos na EC nº 95/16 seriam acionados.

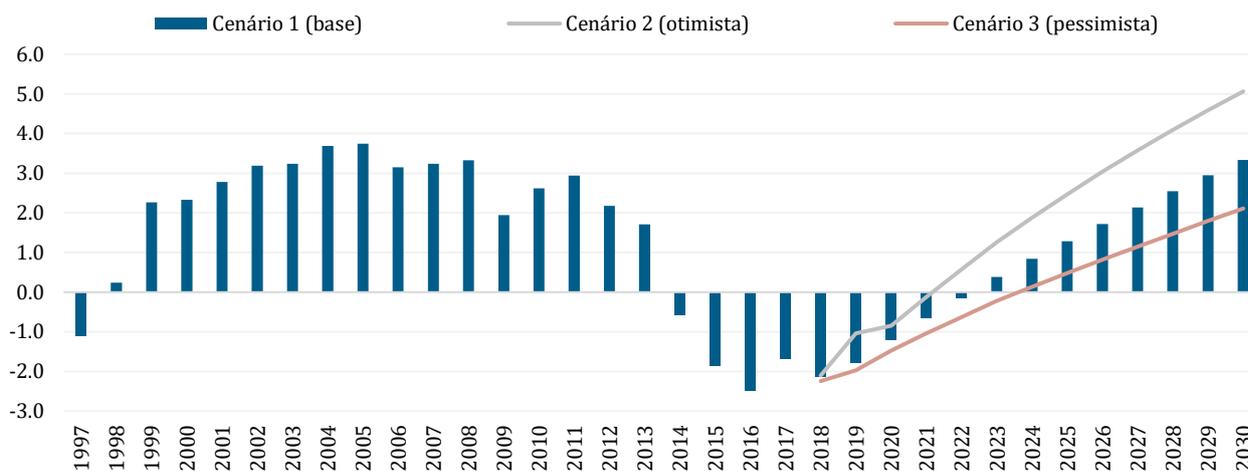
A maior ou menor velocidade de rompimento do teto e posterior acionamento dos gatilhos dependerá, portanto, da disposição do próximo governo em promover ajustes de caráter estrutural no gasto e de sua capacidade de construir consensos junto à sociedade e, notadamente, ao parlamento. A interação desses fatores determinará em que medida o ajuste gradual previsto no novo regime fiscal ocorrerá (Gráfico 24), bem como o período de tempo em que o país estará operando em regime de déficit não financeiro (Gráfico 25).

GRÁFICO 24. TRAJETÓRIA DA DESPESA PRIMÁRIA (% DO PIB)



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI

GRÁFICO 25. EVOLUÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO NOS 3 CENÁRIOS (% DO PIB)



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI

3.2 Simulação para os gatilhos do teto

Com o descumprimento do teto de gastos matematicamente previsto para a partir de 2021 (apesar do risco ainda elevado de rompimento em 2020), a elaboração dos cenários oferece informações para uma tomada de decisão *ex-ante* tal que sejam criadas as condições não apenas para o cumprimento do teto, mas também para a estabilização da relação dívida/PIB nos períodos posteriores. Ou seja, o simples fato de o cenário já apontar o descumprimento futuro deveria ser suficiente para antecipar uma reflexão em torno de medidas que busquem rever a estrutura de gasto público (como o processo de *spending reviews*), orientação alinhada e lastreada no diagnóstico de crescimento do gasto incompatível com a geração de riqueza do país. Nesse sentido, as simulações de descumprimento futuro do teto devem ser compreendidas como alerta para que as medidas cabíveis sejam tomadas. É função da IFI, conforme previsto na Resolução nº 42/2016, acompanhar o cumprimento das metas fiscais e, portanto, apresentar os cálculos e estimativas a esse respeito.

Todavia, caso o descumprimento do teto não seja evitado, apresentamos a seguir estimativas para os efeitos decorrentes desse evento. De acordo com a Emenda Constitucional nº 95/2016, após a verificação do estouro do limite de gastos, devem ser aplicados gatilhos para conter a despesa e trazê-la de volta ao respectivo limite constitucional. Dentre as principais medidas previstas no artigo nº 109 da Emenda Constitucional nº 95/2016, tem-se a vedação para aumento nominal de salários, auxílios, vantagens e quaisquer outros benefícios dessa natureza para os membros de todos os Poderes, sejam civis ou militares. Os incisos VII e VIII do mesmo artigo vedam ainda a adoção de medidas que impliquem aumento da despesa obrigatória acima da inflação.

Com base nos cenários apresentados nos parágrafos anteriores, sabemos que a margem fiscal deverá atingir valor inferior aos R\$ 75/80 bilhões considerados como piso para garantia do funcionamento dos ministérios em 2021 (nos cenários base e pessimista) e 2022 (no cenário otimista). Nesses períodos, portanto, haveria o descumprimento do teto de gastos como forma de evitar o *shutdown*, com acionamento dos gatilhos no período seguinte: em 2022, nos cenários base e pessimista, e em 2023 no cenário otimista. Vale, todavia, notar que a estimativa para a margem fiscal em 2020 guarda probabilidade não desprezível de descumprimento do teto de gastos, uma vez que se situa pouco acima do limite mínimo para o funcionamento dos ministérios, estimado em R\$ 75/80 bilhões

O exercício apresentado a seguir ajuda a compreender de que maneira os gatilhos da regra do teto de gastos incidirão sobre as diferentes despesas públicas podendo, assim, auxiliar na geração de certo esforço fiscal primário. São dois grandes grupos de despesas a serem analisados: os gastos sociais e previdenciários atrelados a regras que embutem reajustes reais e os gastos com pessoal.

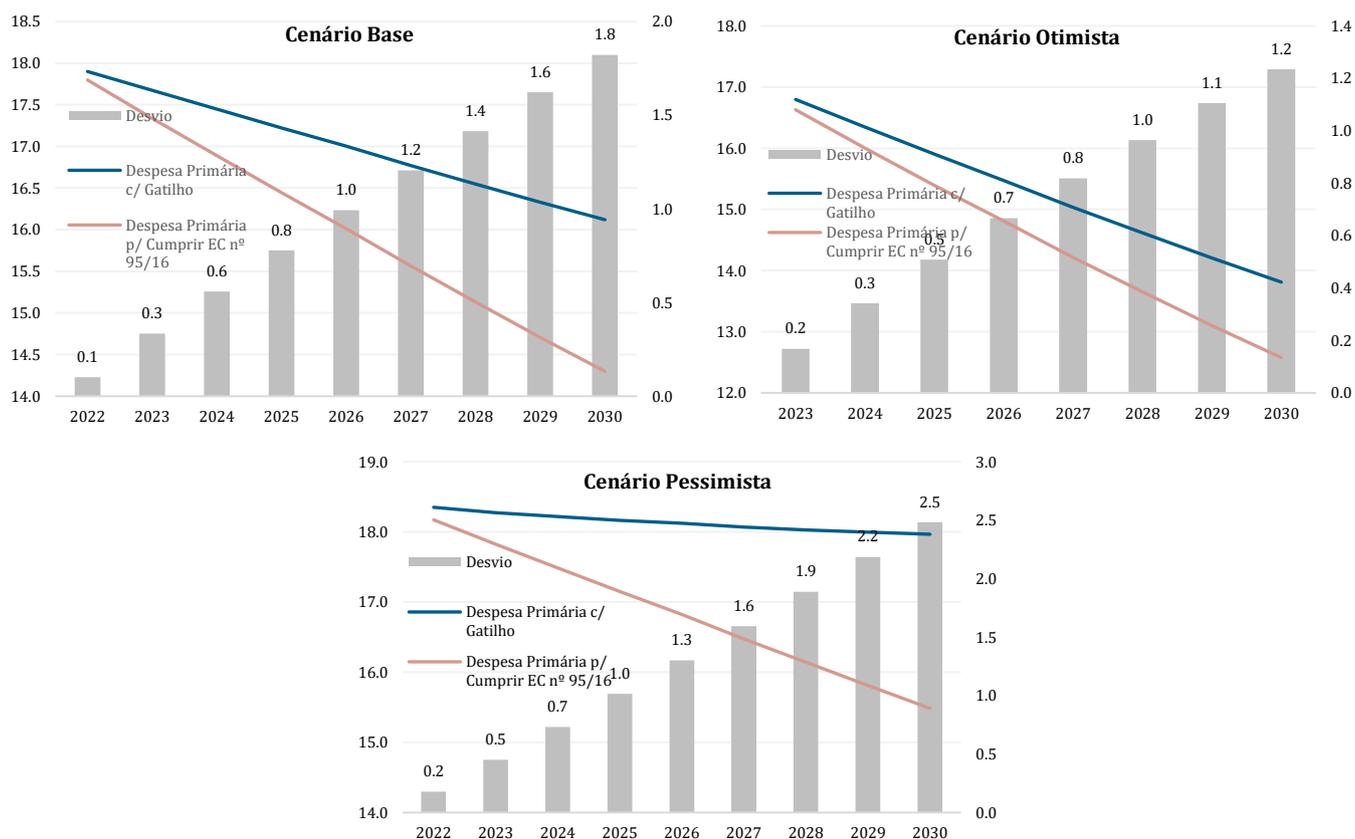
No caso do salário mínimo, como a premissa adotada pela IFI para a regra de reajuste, a partir de 2020, é a inflação apurada pelo INPC do ano anterior (uma vez que a regra atual, atrelada ao PIB defasado em dois anos, se encerra em 2019), nossos cenários já não contemplavam ganho real decorrente dessa política. A expansão real dos gastos previdenciários e assistenciais, portanto, deve-se única e exclusivamente à taxa de crescimento vegetativo do número de beneficiários, que não é objeto de vedação pelo novo regime fiscal¹². Com isso, no cenário de rompimento do teto de gastos, o único ganho expressivo dos gatilhos é decorrente da vedação para aumento nominal do gasto com pessoal e encargos. De acordo com as nossas premissas, o ganho fiscal decorrente dessa limitação em todos os Poderes seria de R\$ 16 a R\$ 24 bilhões no cenário base, R\$ 16 a R\$ 22 bilhões no cenário otimista e de R\$ 20 a R\$ 38 bilhões no cenário pessimista. A variação do ganho fiscal em cada cenário possui, naturalmente, íntima relação com as premissas adotadas, em particular para a inflação.

Os resultados apontam que os gatilhos não são suficientes para trazer o nível de gastos para o patamar anterior ao de seu rompimento, a despeito de sua efetividade ser distinta entre os Poderes. Para o Executivo, cujas despesas com pessoal e encargos são relativamente menores do que o verificado nos demais Poderes, o acionamento ininterrupto do gatilho não garante o retorno das despesas ao seu nível inicial. Esta efetividade, contudo, é tão maior quanto mais elevada a despesa de pessoal nos Poderes e órgãos.

De acordo com as nossas projeções para a trajetória da despesa requerida como forma de cumprir o teto de gastos, já na presença dos gatilhos acionados, haveria uma insuficiência de recursos no primeiro ciclo decenal do Novo Regime Fiscal (em 2026) de 0,7% do PIB (R\$ 83,2 bilhões) no cenário otimista, 1% do PIB no cenário base (R\$ 117,5 bilhões) e de 1,3% do PIB (R\$ 161,2 bilhões) no cenário pessimista. Mesmo com os gatilhos acionados, e na ausência de reavaliações na estrutura do gasto público (*spending review*), o desvio da trajetória da despesa primária observada *vis-à-vis* a requerida para cumprir a limitação constitucional é crescente (Gráfico 26).

¹² O novo regime fiscal não impede o pagamento para novos beneficiários elegíveis ao recebimento de benefícios sociais, assistenciais e previdenciários.

GRÁFICO 26. DESPESA PRIMÁRIA COM GATILHOS E REQUERIDA PARA CUMPRIR O TETO DE GASTOS (% DO PIB)



Fonte: Tesouro Nacional e Siafi. Elaboração: IFI

Vale destacar que a diferença entre as trajetórias de gasto apresentadas no Gráfico 26 leva em consideração, para cada cenário, a atualização nas regras de elegibilidade para concessão dos benefícios previdenciários, tal que produza uma taxa de crescimento vegetativo de 2,4%, 2,9% e 3,4% nos cenários otimista, base e pessimista¹³. A existência do atual desvio na despesa não autoriza *ex-ante* afirmações de que haveria impossibilidade de cumprir o teto de gastos, uma vez que as simulações mantêm o *status quo* para diversas outras importantes categorias de despesa que, em princípio, poderiam ser alvo de reavaliações. De toda forma, os números revelam a inequívoca complexidade para condução do processo de consolidação fiscal implícito na regra de gasto.

Conforme mencionado nos parágrafos anteriores, existem diferentes arranjos possíveis para elaboração de cenários macrofiscais. Os três abordados nesse RAF não trabalham com hipóteses de criação de novos tributos, reversão de renúncias fiscais, tampouco de elevações temporárias ou permanentes de alíquotas. Da mesma forma, não são feitas hipóteses de extinção de programas e políticas públicas pouco equitativas, eficientes ou com baixa relação de custo-benefício para a sociedade. De outra forma, significa dizer que os cenários consideram majoritariamente as atuais regras do jogo, já em vigor ou fruto de algum processo de discussão com a sociedade e o parlamento, como é o caso da reforma da previdência.

¹³ No cenário pessimista, a premissa é de manutenção da situação atual (*status quo*) e, portanto, não há hipótese de reforma.