

# A PEC da Emergência Fiscal viabilizará o cumprimento do teto de gastos?

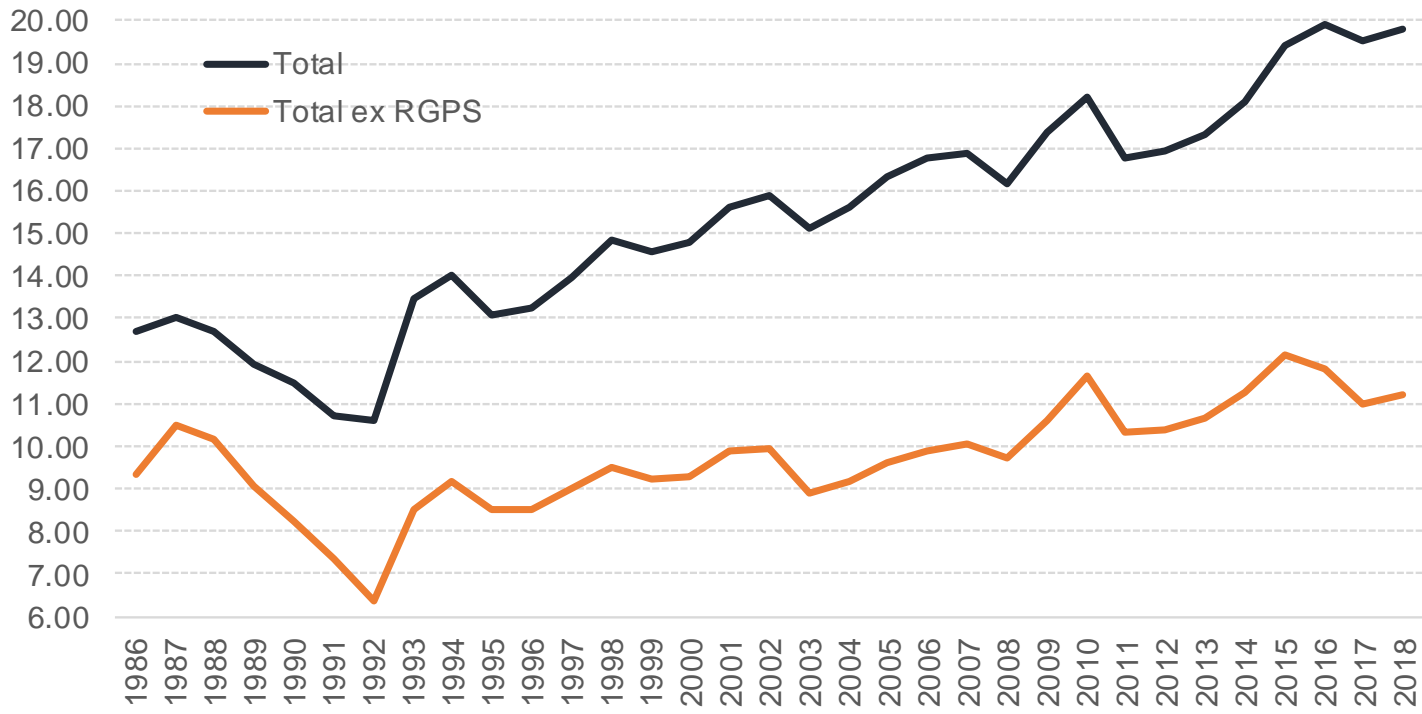
*Bráulio Borges e Manoel Pires*

25 de novembro de 2019

# Evolução da despesa primária 1986-2018 vs teto até 2016

- Admitindo premissas de consenso para o PIB e IPCA (e um diferencial de +0,7 p.p. entre a variação do deflator do PIB e IPCA), regra do teto implica que despesa primária do governo central recue para cerca de 16% do PIB até 2026, partindo de cerca de 19,5% do PIB em 2016 (ex Fundeb, alguns outros fundos, despesas com eleições e despesas extraordinárias)

**Brasil: gasto primário federal**  
Em % do PIB. Fontes: IFI/Senado, STN e OPF/FGV.

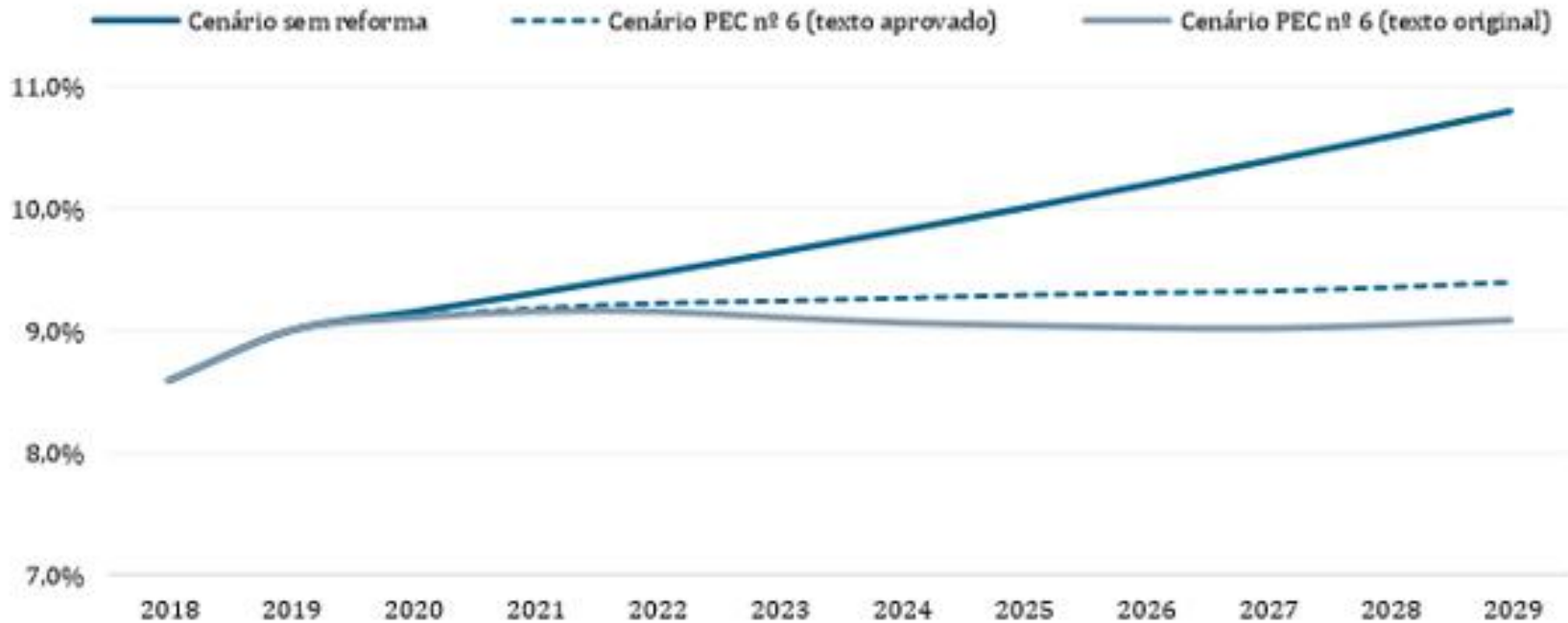


Ou seja: teto de gastos pretende levar despesa primária, em 2026, para nível semelhante ao observado em 2004/05

# Reforma da previdência recém-aprovada: impactos

- Reforma previdenciária recém-aprovada deverá estancar despesa do RGPS em cerca de 9% do PIB nos próximos anos (mas sem voltar para os 6,5% do PIB de 2004/05);
- Simulações abaixo, realizadas pela IFI, já levam em conta uma outra “reforma”: congelamento real do salário-mínimo nacional a partir de 2020

GRÁFICO 3. DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS - RGPS (% PIB)



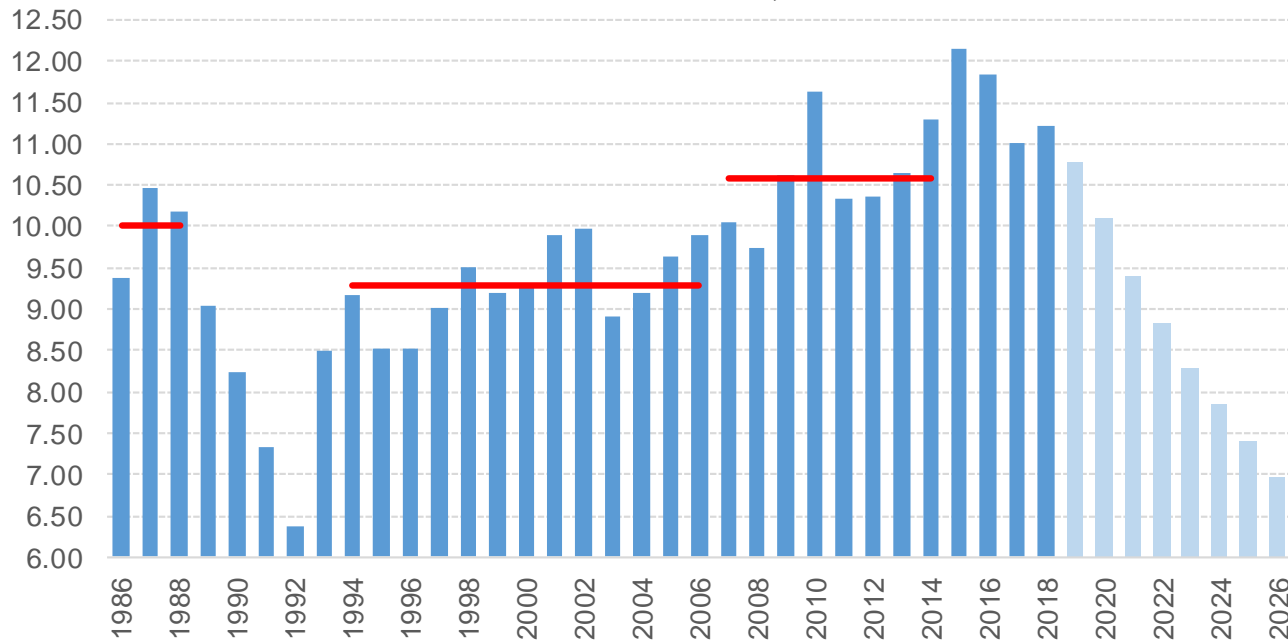
Fonte: IFI

# Evolução da despesa primária ex-RGPS

- Com efeito, já levando em conta a reforma da previdência e o congelamento real do SM (um dos “gatilhos” previstos pela EC 95/2016), a despesa ex RGPS terá que recuar de cerca de 11% do PIB em 2018/19 para perto de 7% do PIB em 2026 para que o teto seja cumprido;
- Estou apresentado em % do PIB apenas para facilitar comparação intertemporal; é importante notar que eventuais surpresas com o PIB, embora afetem o primário, não mudam em nada o teto

## Brasil: gasto primário federal ex RGPS

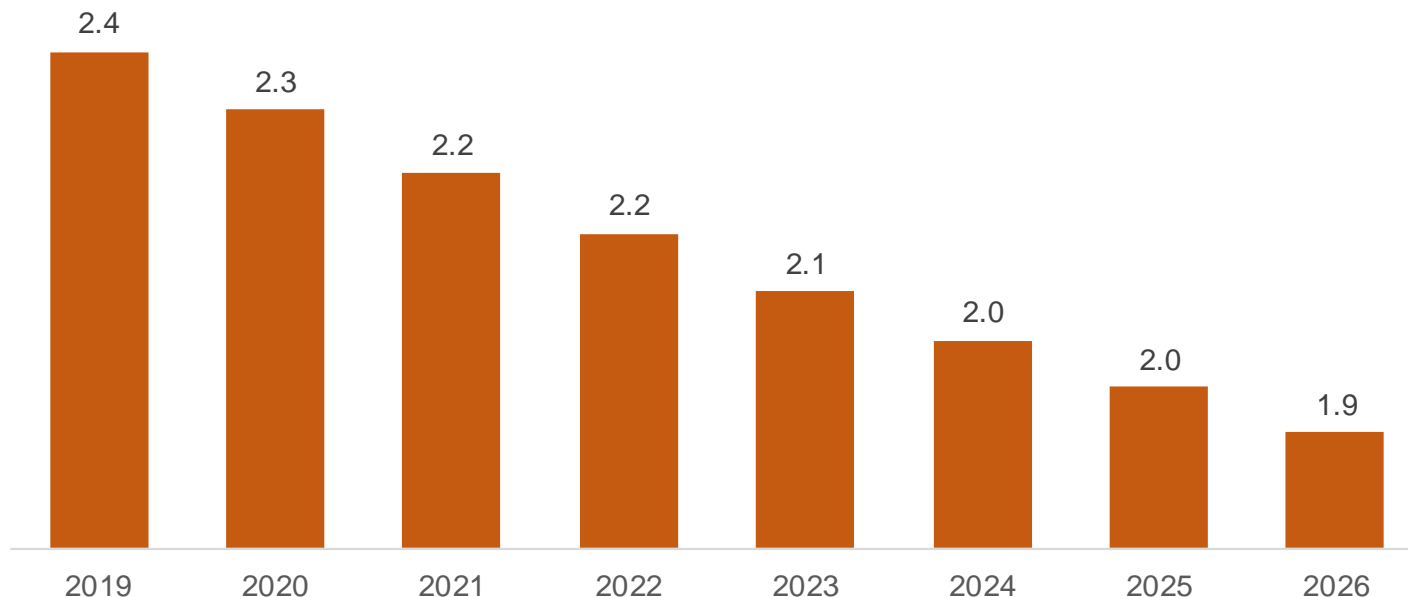
Assumindo cumprimento do teto, reforma da previdência e salário-mínimo nacional real congelado de 2020 em diante.  
Em % do PIB. Fontes: IFI/Senado, STN e OPF/FGV.



# Evolução dos pisos dos gastos com Saúde e Educação

- Vale lembrar, contudo, que EC 95/2016 alterou a vinculação das despesas com Saúde e Educação, passando a definir pisos reais para essas despesas (~1/4 do gasto ex RGPS);
- Gastos com Educação deverão encerrar 2019 cerca de R\$ 18 bi acima do piso (0,25% do PIB); já em Saúde essa diferença é bem menor, da ordem de R\$ 2 bi (0,02% do PIB);
- Há como obter um ganho de eficiência de cerca de 20% em ambos os casos? Estudos do BM apontam que sim (40% na educação, por exemplo), mas não necessariamente nesse prazo...

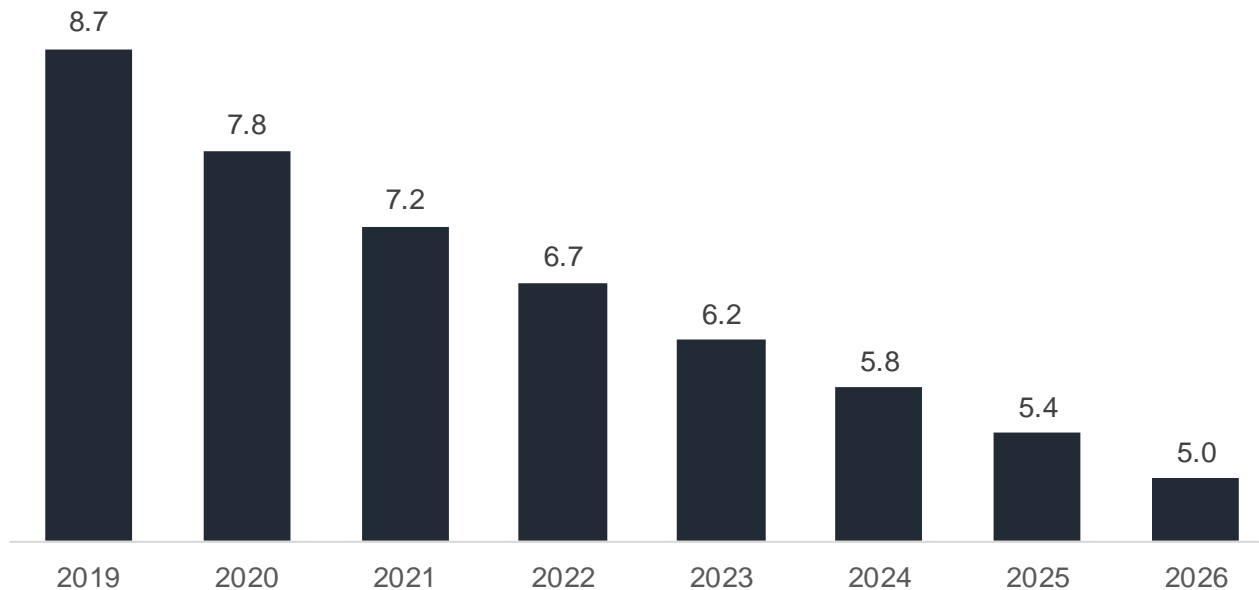
**Evolução dos pisos de gastos com Saúde + Educação  
(EC 95/2016)**  
Em % do PIB.



# Evolução da despesa ex RGPS e pisos de Saúde e Educação

- Simulação abaixo já admite que “gordura” nos gastos com Saúde e Educação (0,3% do PIB) será eliminada em 2020, *once for all* (já que o teto será *binding* a partir deste ano);
- Ou seja: somatório das despesas com pessoal e encargos (ativos e inativos), “penduricalhos”, BPC, Bolsa-Família, Subsídios explícitos, Seguro-desemprego, Abono Salarial, Desoneração da Folha e Investimentos, dentre outros, terão que, em conjunto, recuar em 3,7 p.p. do PIB entre 2019 e 2026 (de R\$ 623 bi em 2019 para R\$ 565 bi em 2026 em termos nominais, ou -9,3%)

**Evolução da despesa primária ex-RGPS e pisos de Saúde e Educação (admitindo impactos da reforma do RGPS, SM real congelado e cumprimento do teto de gastos)**  
Em % do PIB.



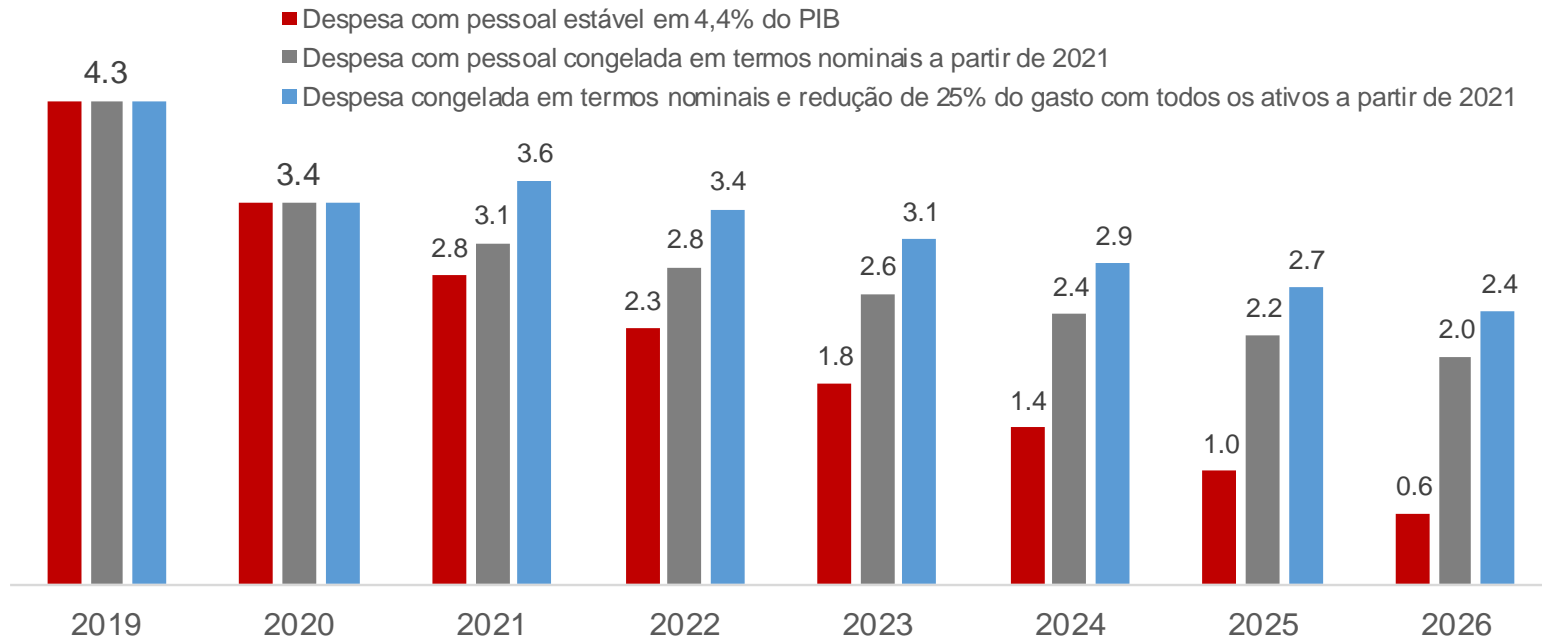
*Memo:* inflação prevista no acumulado de 2020-2026 deverá ser de +27,5% (IPCA)

# PEC da Emergência Fiscal (I)

- Na prática, ela viabiliza a utilização de outro gatilho previsto pela EC 95/2016, além de introduzir um outro (corte de 25% dos salários e jornadas);
- Abaixo, são apresentados 3 cenários para o “resto” da despesa (ex RGPS, ex pisos de Saúde e Educação, ex Despesa com pessoal e admitindo SM real congelado).

## Evolução da despesa primária ex RGPS, pisos de Saúde e Educação e Gasto com pessoal ativo e inativo (admitindo impactos da reforma do RGPS, SM real congelado e cumprimento do teto de gastos)

Em % do PIB.



## PEC da Emergência Fiscal (II)

- Mantendo despesa com pessoal e encargos (ativos e inativos), sem “penduricalhos”, estável em % do PIB, “margem fiscal ampliada” para gastar com BPC, BF, Seguro-desemprego, Abono, Investimentos, Subsídios etc praticamente zeraria até 2026;
- Com congelamento nominal da despesa com pessoal a partir de 2021, “margem fiscal ampliada” melhora, mas ainda cai consideravelmente até 2026, de R\$ 309 bi em 2019 para R\$ 228 bi em 2026, -26,2%, em termos nominais (R\$ 248 bi em 2022, -19,8%);
- Adicionando também a possibilidade de corte linear de 25% dos gastos com o pessoal na ativa (~54% da despesa com pessoal em 2019), a “margem fiscal” ganha mais algum fôlego, mas também cai bastante, para R\$ 273 bi em 2026, -11,5% em termos nominais ante 2019 (R\$ 294 bi em 2022, -5,1%);
- Contudo, exercício anterior (redução do salário e jornada em 25% para todos da ativa) é implausível; o próprio Ministério da Economia estima um ganho de cerca de 1/3 daquele apontado acima.



## O que mais dá para fazer?

- Portanto, já levando em conta a reforma do RGPS, o congelamento real do SM a partir de 2020, a redução da “gordura” nos gastos com Saúde e Educação, o congelamento nominal da despesa com pessoal e encargos e uma redução permanente de 25% de salários e jornadas de parte do funcionalismo federal a partir de 2021, ainda faltaria cerca de 2,1 p.p. do PIB em “reformas” para que o teto seja cumprido mantendo o restante das despesas (“margem fiscal ampliada”) estável em % do PIB entre 2019 e 2026;
- Quais as opções?
  - Reforma do RPPS: 0,06% do PIB (lembrando que parte da reforma aumenta receitas);
  - Acabar com todos os “penduricalhos”: 0,19% do PIB;
  - Acabar com a desoneração da folha: 0,20% do PIB;
  - Acabar com todos os 30 programas de subsídios e subvenções explícitas: 0,22% do PIB;
  - Extinguir o abono salarial: 0,25% do PIB (já foi rejeitado na reforma da prev.);
  - Fim do complemento ao FGTS: 0,07% do PIB;
  - Fim dos repasses da Lei Kandir: 0,03% do PIB;
- As medidas elencadas acima somam cerca de 1 p.p. do PIB; ainda faltaria metade (e ignorando o fato de que o investimento federal deveria subir em cerca de 0,4 p.p. do PIB ante o nível de 2019 para ao menos evitar redução do estoque de capital da Adm. Pública Federal) 9

# A proposta Giambiagi-Tinoco (I)

- Proposta reconhece que esse *sprint* final para viabilizar o atual teto, de cerca de 2 p.p. do PIB, é implausível até 2026. Com efeito, propõe que despesa atinja pouco menos de 17% apenas em 2036;
- Ademais, cria um subteto para os investimentos (seguindo recomendação da literatura consubstanciada na chamada segunda geração de regras fiscais). Isso, além de tornar a regra fiscal brasileira mais flexível ao ciclo (multiplicador do investimento > 1), também permite um melhor planejamento de investimentos cujo ciclo de execução ultrapassa o ano-calendário (evitando, portanto, desperdício de recursos associados a obras iniciadas e interrompidas).

Tabela 7. Variáveis fiscais selecionadas

Variáveis	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Crescimento gasto total (%)		0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,5	1,5
Crescimento PIB (%)		2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Gasto total (% PIB)	19,48	19,01	18,73	18,45	18,18	17,92	17,74	17,57
Crescimento despesa corrente (%)		0,0	0,5	0,5	0,5	0,5	1,0	1,0
Despesa corrente (% PIB)	18,76	18,30	17,95	17,60	17,25	16,92	16,67	16,42
Investimento (% PIB)	0,72	0,70	0,78	0,86	0,93	1,00	1,07	1,15
Crescimento gasto investimento (%)		0,0	14,0	12,5	11,3	10,3	9,9	9,3
Variáveis	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036
Crescimento gasto total (%)	1,5	1,5	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Crescimento PIB (%)	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Gasto total (% PIB)	17,40	17,23	17,14	17,06	16,98	16,89	16,81	16,73
Crescimento despesa corrente (%)	1,0	1,0	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Despesa corrente (% PIB)	16,18	15,95	15,79	15,64	15,48	15,33	15,18	15,04
Investimento (% PIB)	1,21	1,28	1,35	1,42	1,49	1,56	1,63	1,69
Crescimento gasto investimento (%)	8,7	8,2	8,2	7,8	7,5	7,2	6,9	6,7

Fonte: Elaboração própria.

## A proposta Giambiagi-Tinoco (II)

- Ou seja: na proposta deles, resultado primário estrutural, ao invés de chegar a cerca de **+3,5%** do PIB potencial em 2026, chegaria a perto de **+1,5%** (vindo de zero em 2018):
  - Esse nível gera queda da DBGG/PIB no MÉDIO/LONGO PRAZO, com hiato fechado e  $r^*-g^*$  de cerca de 1,5 p.p. (**+1%** do PIB é o nível que estabiliza);
  - Contudo, nos próximos 2 a 3 anos,  $r-g$  deverá ser negativo, o que poderá gerar queda da DBGG/PIB nesse horizonte, *ceteris paribus*;
  - Ademais, venda de quase US\$ 23 bi de reservas nos últimos meses já reduziu DBGG/PIB (e pode continuar), bem como antecipação do pagamento de R\$ 130 bi da dívida do BNDES com o TN;
  - Receitas primárias atípicas (leilão da cessão onerosa, por exemplo) e receitas financeiras não-recorrentes (privatizações) também podem abater DBGG;
  - Por fim, primário estrutural de **+1,0%** do PIB potencial já gera queda da dívida líquida (DBGG menos caixa do governo geral), já que o Saldo da Conta Única do TN no BCB é remunerado pela Selic. Evidência empírica (dois estudos do FMI e modelo de risco para o Brasil estimado por mim) aponta que, para economias emergentes, o critério mais relevante na determinação do risco é o de dívida líquida (S&P apontou isso recentemente, sugerindo um *threshold* de 60%).

# O requerimento de José Serra (I)

- No dia 07/11 o senador José Serra protocolou o requerimento número 1031, solicitando mais informações sobre o “Pacote Mais Brasil”;
- Dentre outros pedidos, Serra pretende saber COMO o teto de gastos será cumprido, ano a ano, até 2026 (algo que já deveria ter sido apontado em 2016, ao menos um “cardápio” de medidas...)

Nesses termos, requisita-se:

1. Demonstrativo do período onde os gatilhos da regra de ouro ficarão acionados, tendo em vista a economia esperada das medidas e o atual desbalanceamento entre operações de crédito e despesas de capital, fruto do financiamento das despesas com juros e do próprio déficit primário.
2. Demonstrativo de compatibilidade das medidas com o cumprimento do teto de gastos (EC 95/2016) e das demais regras fiscais e vinculações constitucionais.
3. A projeção adotada para a evolução da despesa anual, em relação ao PIB, até 2026, decomposta em gastos com previdência social, pessoal, saúde, educação, segurança, defesa, investimentos públicos e demais componentes.
4. Listagem com os municípios sujeitos à fusão e, principalmente, a evolução de receitas destes eventuais novos municípios com transferências constitucionais, explicitando a variação em termos per capita e a estimativa de redução de gasto total da União com esta medida.
5. Projeção para a redução dos repasses ao BNDES e os efeitos esperados em seu caixa uma vez que continuaria a pagar juros sobre o estoque antes transferido pelo FAT e a amortizar demais inversões financeiras realizadas pelo Tesouro.
6. Tabelas com as premissas adotadas nas projeções dos cenários avaliados na elaboração das medidas e descritos na resposta a este requerimento.

## O requerimento de José Serra (II)

- Notícias do dia 16/11 davam conta de que Ministério da Economia tentou fazer Serra voltar atrás, mas ele não cedeu e o requerimento está aguardando designação de um relator

BRASIL

### Ministério da Economia pede que Serra retire pedido de detalhes de PECs

O temor é de que a ação do senador tucano desencadeie outros requerimentos

Por **Estadão Conteúdo**

16 nov 2019, 16h41

