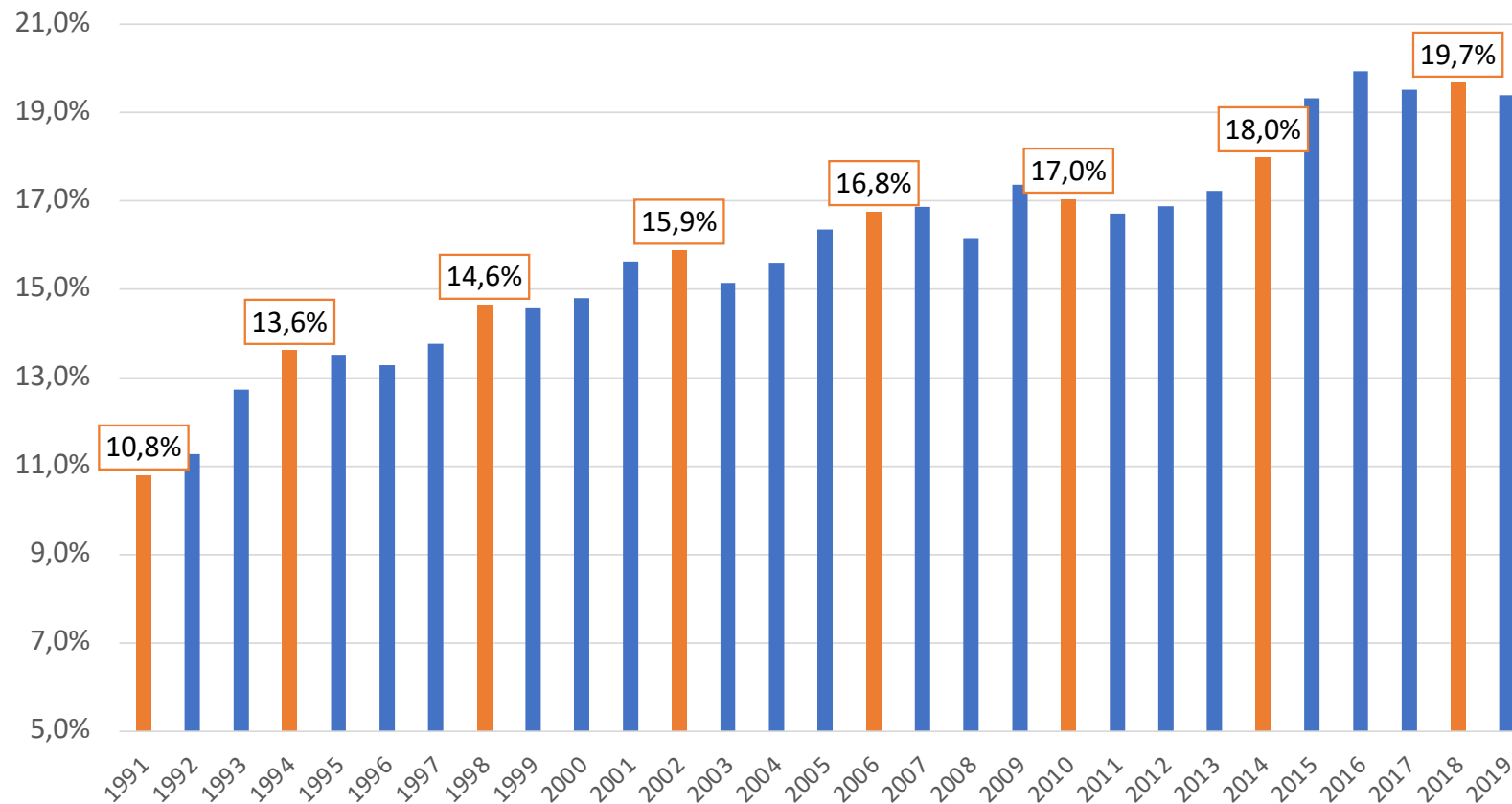


# O desafio do ajuste Fiscal Pós-2020

Mansueto Almeida – apresentação CDPP – 05 de novembro de 2020

## Despesa primária do Governo Central: 1991-2019 (% do PIB)



OBS: 2010 e 2019 exclui pagamentos à Petrobras

**Tabela 1: Despesa Primária do Governo Central – 1991-2019 - % do PIB**

	Pessoal (ativo e inativo)	INSS	LOAS	Seg-Desemp. e Abono	Bolsa Escola, Vale Gás, Bolsa Família.	Investimento	Custeio	TOTAL
1991	3,7%	3,3%	0,0%	0,5%	0,0%	0,7%	2,5%	10,8%
1992	3,8%	4,2%	0,0%	0,5%	0,0%	0,7%	2,0%	11,3%
1993	4,4%	4,8%	0,0%	0,5%	0,0%	0,6%	2,4%	12,7%
1994	5,0%	4,8%	0,0%	0,5%	0,0%	0,5%	2,8%	13,6%
1995	5,1%	4,6%	0,0%	0,5%	0,0%	0,5%	2,9%	13,5%
2002	4,8%	5,9%	0,2%	0,5%	0,2%	0,9%	2,6%	15,1%
2006	4,4%	6,9%	0,5%	0,6%	0,5%	0,7%	3,2%	16,8%
2010	4,3%	6,6%	0,6%	0,8%	0,5%	1,2%	3,2%	17,0%
2014	3,8%	6,8%	0,7%	0,9%	0,5%	1,3%	3,8%	18,0%
2015	4,0%	7,3%	0,7%	0,8%	0,5%	0,9%	5,2%	19,3%
2016	4,1%	8,1%	0,8%	0,9%	0,5%	1,0%	4,5%	19,9%
2017	4,3%	8,5%	0,8%	0,8%	0,5%	0,7%	3,9%	19,5%
2018	4,3%	8,5%	0,8%	0,8%	0,5%	0,8%	4,0%	19,7%
2019	4,3%	8,6%	0,8%	0,8%	0,5%	0,8%	3,6%	19,4%
<b>1991-2019</b>	<b>0,59</b>	<b>5,30</b>	<b>0,82</b>	<b>0,26</b>	<b>0,49</b>	<b>0,09</b>	<b>1,06</b>	<b>8,62</b>

Fonte: STN e IBGE. Cálculo de Mansueto Almeida.

\* 2010 e 2019 não incluem despesa com a Petrobras da cessão onerosa.

# O que a tabela 1 nos mostra?

- De 1991 a 2019, a despesa primária do governo central cresceu **8,6 pontos do PIB**. Isso explica o crescimento da carga tributária.
- Nenhum governo pós-1991 conseguiu reduzir a despesa primária como % do PIB.
- De 1991 a 2019, **80% do crescimento da despesa primária** como % do PIB decorreu de programas de transferência de renda, inclusive previdência:

*INSS = +5,3 pp do PIB; LOAS/BPC = 0,8 pp; Seguro e abono = 0,26 pp; Bolsa Família = 0,5 pp.  
TOTAL = 6,9 pontos do PIB*

Tabela 2 - crescimento da Despesa Primária do Governo Central – 1999-2019 - % do PIB

	PESSOAL	INSS	SUBSÍDIOS	CUSTEIO ADMINIST.	CUSTEIO SAUDE E EDUC.	CUSTEIO GASTOS SOCIAIS	INVEST. Com MCMV)	TOTAL
1999	4,38%	5,38%	0,07%	1,97%	1,72%	0,58%	0,49%	14,59%
2002	4,78%	5,91%	0,07%	1,41%	1,82%	0,95%	0,95%	15,88%
2006	4,38%	6,87%	0,33%	1,27%	1,67%	1,53%	0,71%	16,76%
2010	4,32%	6,56%	0,12%	1,23%	1,90%	1,76%	1,15%	17,04%
2014	3,85%	6,82%	0,55%	1,18%	2,11%	2,12%	1,34%	17,97%
2015	3,98%	7,27%	1,34%	1,66%	2,17%	1,99%	0,93%	19,33%
2016	4,11%	8,10%	0,76%	1,52%	2,21%	2,18%	1,04%	19,94%
2017	4,33%	8,50%	0,59%	1,16%	2,10%	2,13%	0,70%	19,52%
2018	4,34%	8,53%	0,46%	1,36%	2,15%	2,05%	0,77%	19,67%
2019	4,31%	8,63%	0,38%	1,08%	2,13%	2,08%	0,78%	19,40%
<b>1999-2019</b>	<b>-0,07</b>	<b>3,25</b>	<b>0,31</b>	<b>-0,89</b>	<b>0,41</b>	<b>1,51</b>	<b>0,29</b>	<b>4,81</b>

Fonte: STN e IBGE. Cálculo de Mansueto Almeida.

- 2010 e 2019 não incluem despesa com a Petrobras da cessão onerosa.
- Gastos Sociais = GND-3 (outras despesas correntes) para as funções Assistência Social e Trabalho.

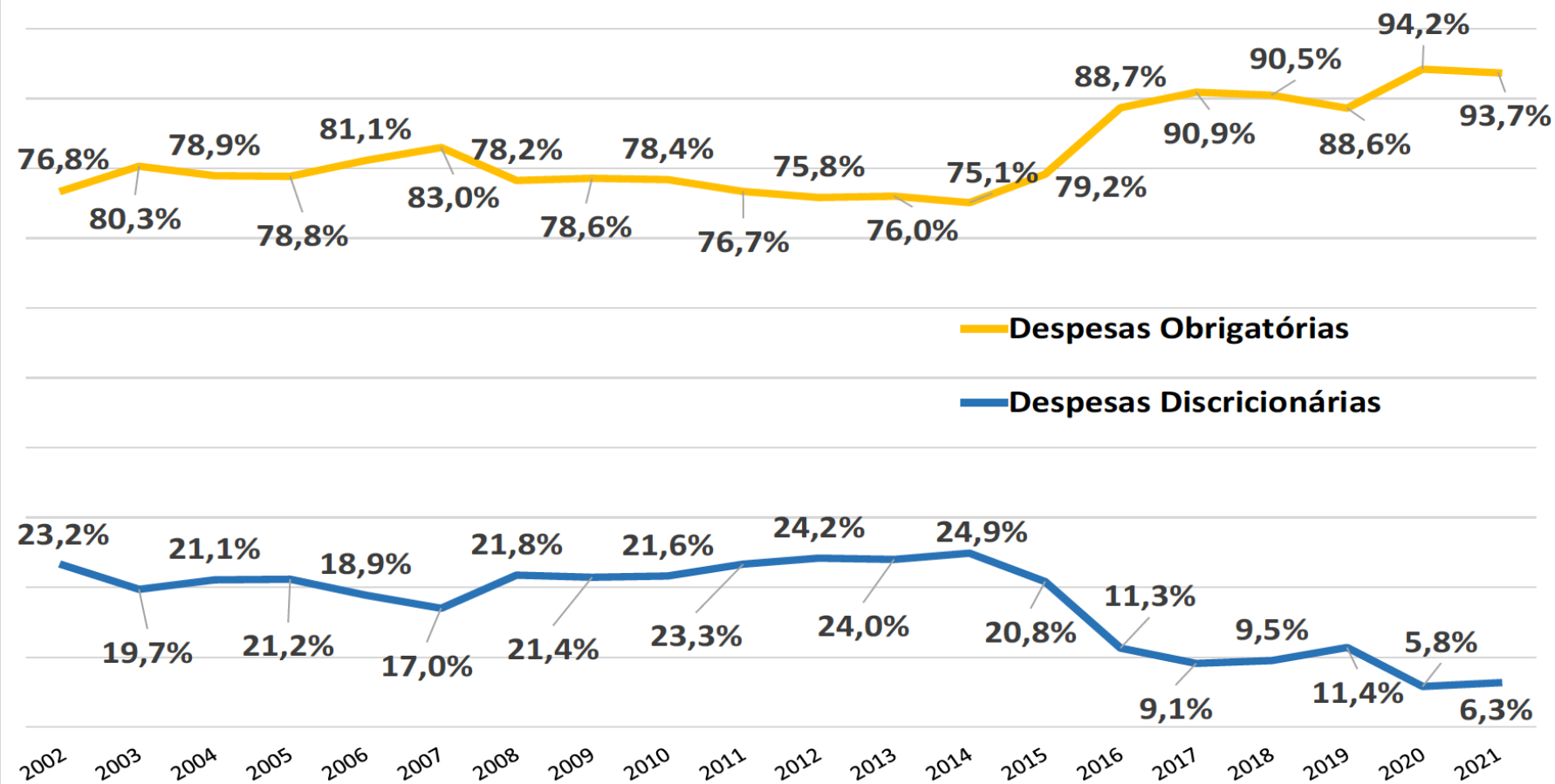
# O que a tabela 2 nos mostra para 1999-2019?

- Os programas de transferência de renda (seg. desemprego, abono salarial, LOAS/BPC e bolsa Família) mais INSS cresceram nesse período **4,76 pontos** do PIB de um crescimento total da despesa primária de **4,8 pontos do PIB**.
- Se somarmos os programas acima com o crescimento da despesa de custeio com saúde e educação, a despesa de previdência mais programas tipicamente sociais ultrapassa o crescimento da despesa primária: **5,17 pontos do PIB**.
- A queda do custeio administrativo nesse período como % do PIB ajudou a amortecer o crescimento da despesa primária puxado por programas tipicamente sociais. Essa seria a conta mais diretamente ligada ao termo “red tape”, burocracia, tamanho do estado, etc.

# Ajuste Fiscal e Teto dos Gastos

- Em 2016, cerca de 90% da despesa primária era obrigatória. Esse percentual aumentou nos últimos anos.
- Dada essa estrutura da despesa primária do governo central no Brasil é impossível um ajuste fiscal pelo lado da despesa em um curto espaço de tempo.
- A lógica do teto dos gastos é justamente tentar um ajuste fiscal gradual de 4 a 5 pontos do PIB em um período de 10 anos, uma queda da despesa primária entre 0,4 a 0,5 ponto do PIB por ano até 2026.

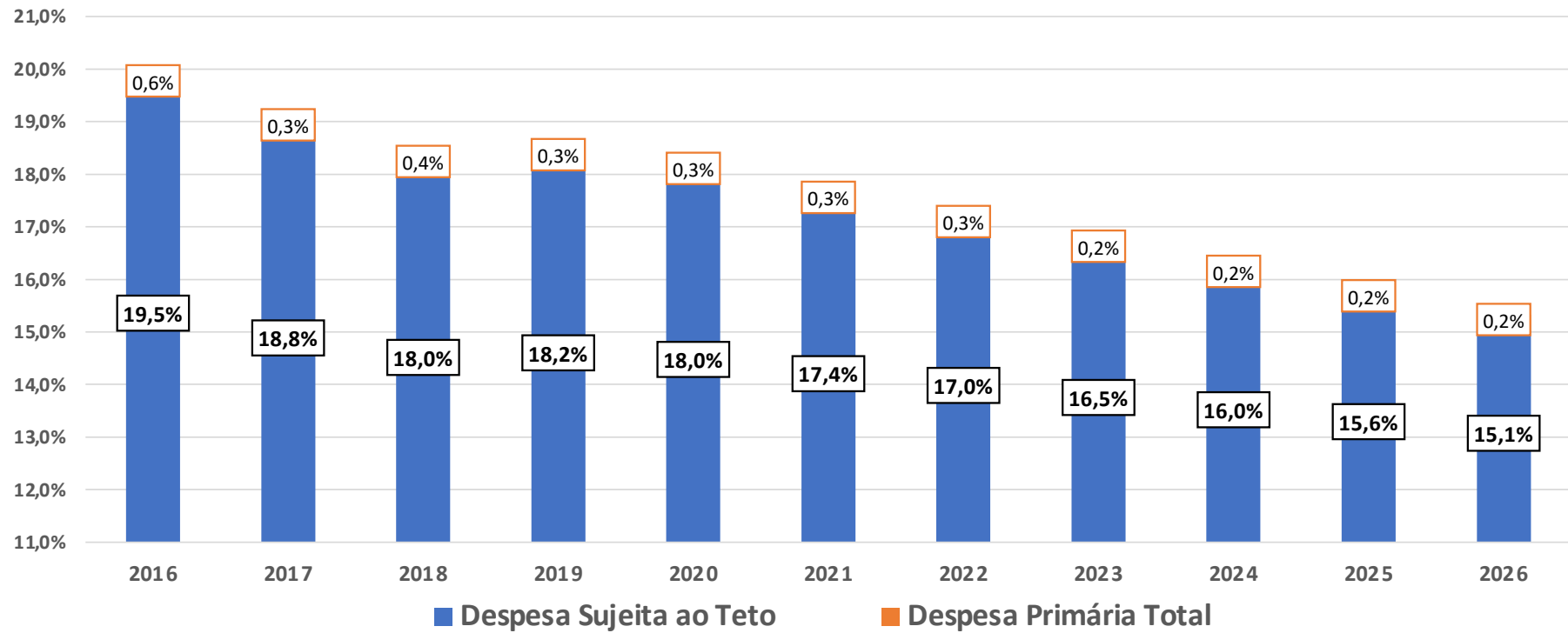
# Composição das Despesas Primárias da União



Elaboração: SOF/FAZENDA/ME.  
Fonte: SOF/FAZENDA/ME e STN/FAZENDA/ME.

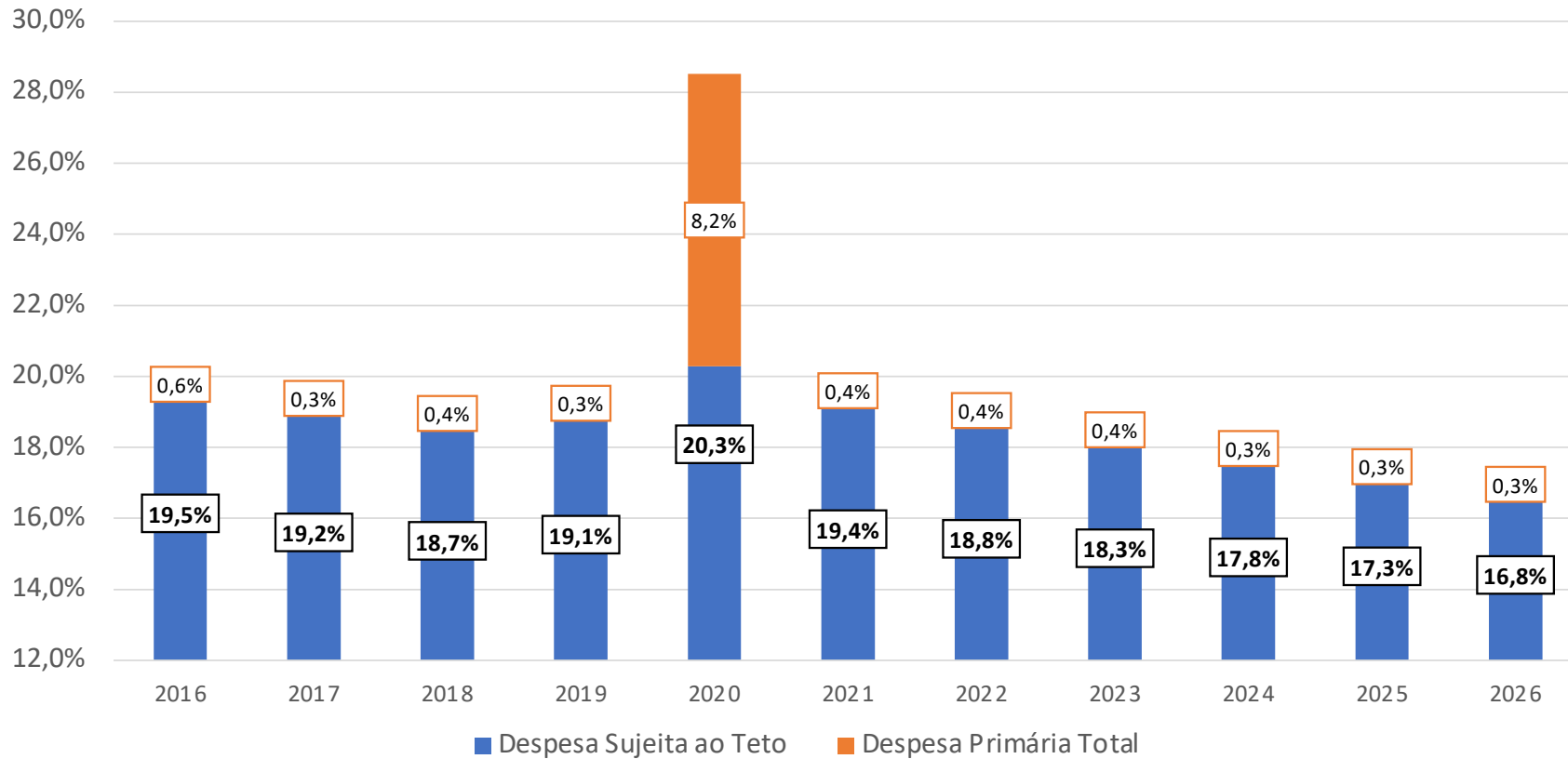


## Teto de Gastos: Despesa Primária sujeita ao Teto X Despesa Primária Total % PIB



Crescimento do PIB nominal de 7% em 2017 e de 6,5% ao ano de 2018 a 2026.

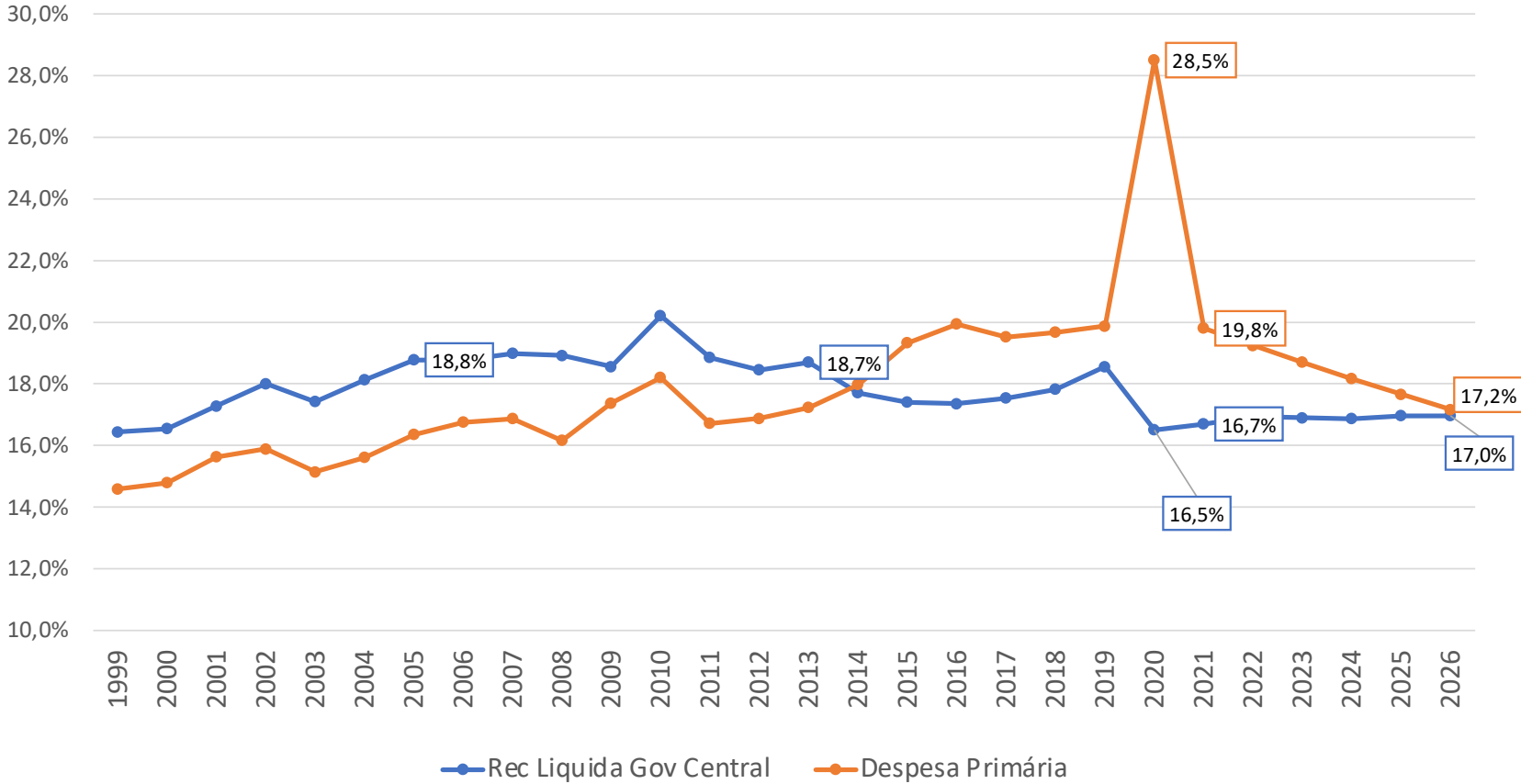
### Teto de Gastos: Despesa Primária sujeita ao Teto X Despesa Primária Total % PIB - Pós-COVID



# Três mensagens importantes dos gráficos do teto dos gastos

- Mesmo cumprindo com o teto dos gastos até 2026, a despesa primária sob o teto vai para 16,8% do PIB, 1,7 ponto do PIB acima do que estava projetado por ocasião de aprovação do teto.
- Cumprir o teto dos gastos até 2026, significa cortar a despesa primária em 2,6 pontos do PIB de 2022 até 2026.
- Em 2026, a despesa primária total seria de 17% do PIB, valor muito próximo à Receita Líquida projetada do governo central. Ou seja, o cenário básico hoje é, mesmo cumprindo o teto dos gastos, se não houver recuperação da arrecadação, teremos depois de dez anos de teto ainda um pequeno déficit primário do governo central.

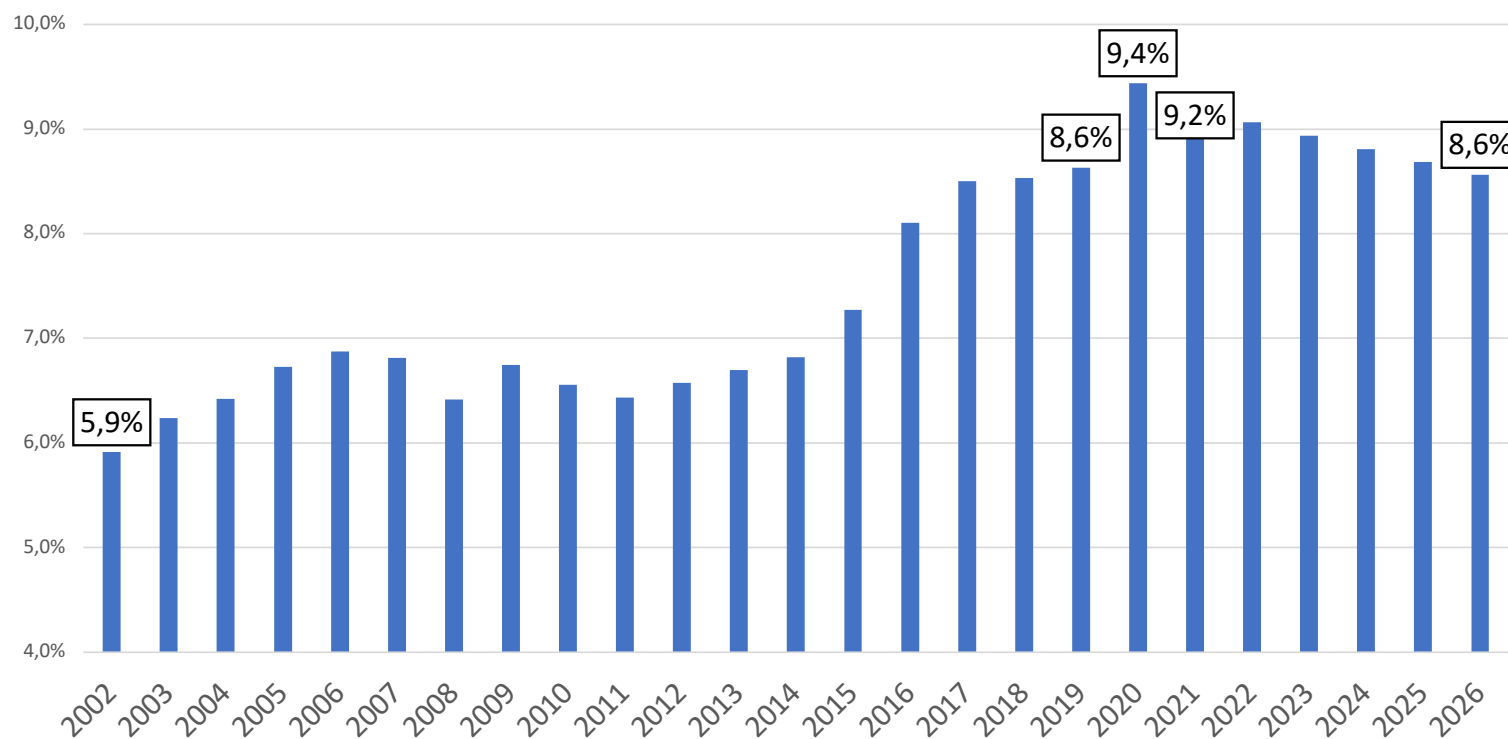
# Receita Líquida do Governo Central versus Despesa Primária Total do Governo Central – 2021-2026



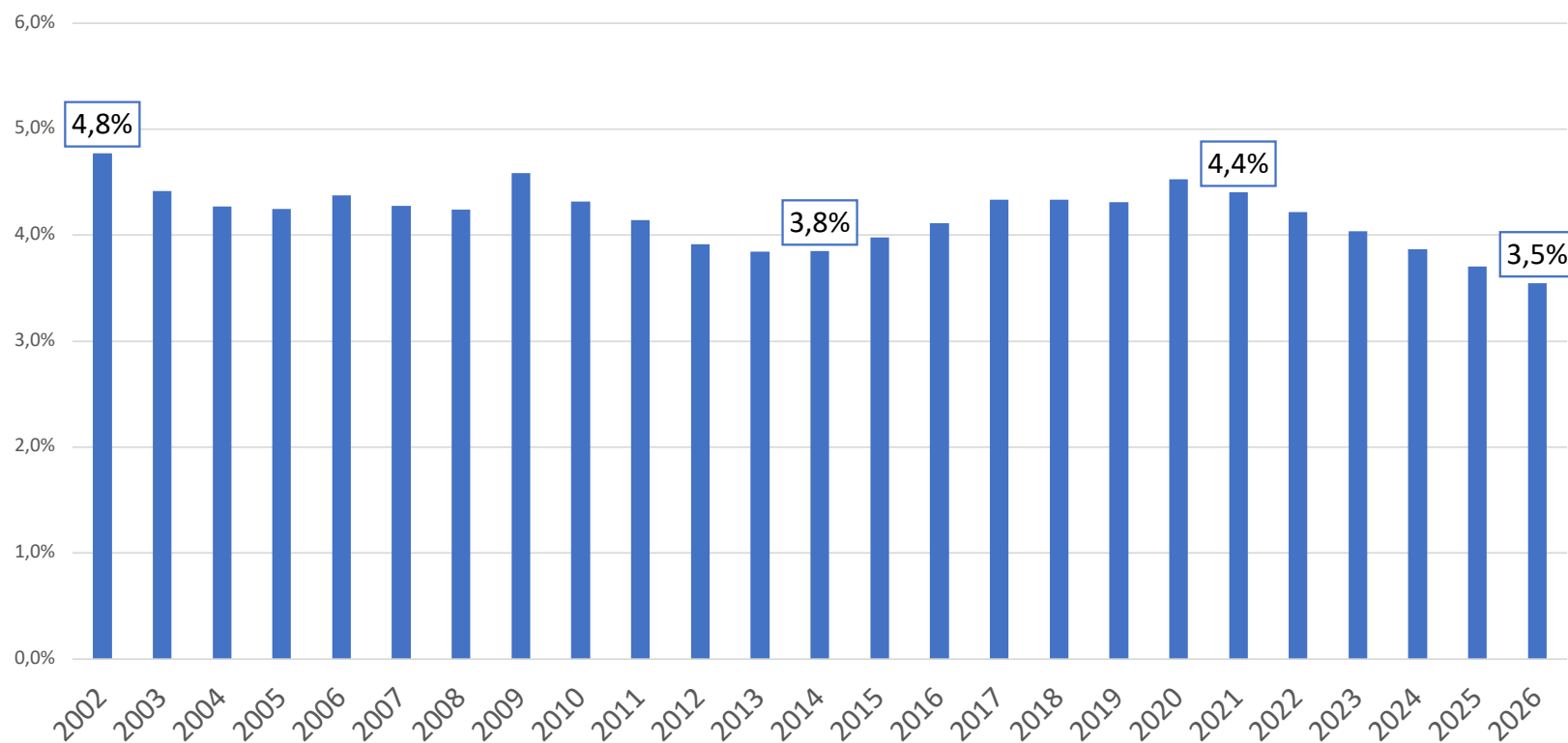
## Como cortar 2,6 pontos do PIB da despesa de 2022 a 2026?

- Para conseguir cumprir o teto dos gastos, será necessário uma política de reajuste real “zero” do salário mínimo até 2026: economia de 0,6 ponto do PIB no INSS;
- Uma economia na despesa com pessoal com crescimento nominal da folha de 2% ao ano até 2026: economia de 0,9 ponto do PIB;
- Reformas que possibilitem economia adicional de pelo menos 1,1 ponto do PIB em outras despesas. Economia deverá ser maior porque despesa discricionária terá que aumentar um pouco.

Cenário para despesa do INSS: crescimento nominal de 5% ao ano + PIB nominal com crescimento de 6,5% aa.



## Cenário para despesa com pessoal (Ativo e inativo): crescimento nominal 2% da folha de 2022 a 2026 + PIB nominal com crescimento de 6,5% aa



## Tópicos Especiais

### Despesas indexadas - Crescimento automático do gasto público

#### Principais indexadores

Despesas Indexadas	Indexadores
Benefícios Previdenciários	Salário Mínimo e INPC
LOAS/RMV	Salário Mínimo
Abono e Seguro Desemprego	Salário Mínimo e INPC
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	Diversos
FCDF - Pessoal	Receita Corrente Líquida
FCDF - OCC	Receita Corrente Líquida
Mínimo Educação Requerido	IPCA (jul a jun)
Mínimo Saúde Requerido	IPCA (jul a jun)
Emendas Individuais	IPCA (jul a jun)
Emendas de Bancada	IPCA (jul a jun)
Fundeb - Complementação da União	Receita Resultante de Impostos

Além de seu elevado nível de rigidez, outro aspecto marcante da despesa primária do Governo Central e relevante na determinação de sua dinâmica é o **seu alto grau de indexação**. Em outras palavras, grande parte da **despesa primária tende a crescer automaticamente**.

A tabela ao lado explicita as principais despesas indexadas e seus respectivos indexadores.



## Tópicos Especiais

### Despesas indexadas - Crescimento automático do gasto público

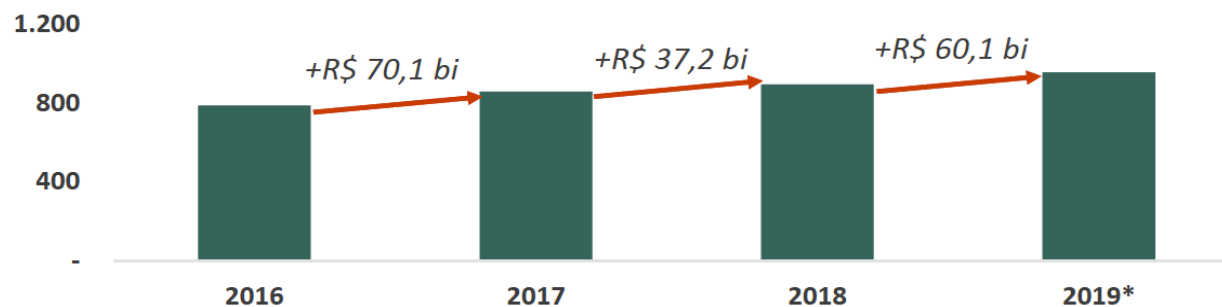
#### Participação das Despesas Indexadas nas Despesas Primárias Totais do Governo Central

Itens da Despesa	2016		2017		2018		2019*	
	R\$ milhões	% do Total Indexado	R\$ milhões	% do Total Indexado	R\$ milhões	% do Total Indexado	R\$ milhões	% do Total Indexado
Benefícios Previdenciários	507.871,28	40,6%	557.234,83	43,6%	586.378,75	43,4%	631.157,91	44,7%
LOAS/RMV	48.990,08	3,9%	53.744,20	4,2%	56.156,04	4,2%	59.682,37	4,2%
Abono e Seguro Desemprego	56.013,76	4,5%	54.508,07	4,3%	53.553,32	4,0%	56.672,72	4,0%
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	537,27	0,0%	571,53	0,0%	614,96	0,0%	899,83	0,1%
FCDF - Pessoal	10.854,24	0,9%	11.392,36	0,9%	12.033,51	0,9%	12.487,83	0,9%
FCDF - OCC	1.174,22	0,1%	1.458,05	0,1%	1.597,82	0,1%	1.612,28	0,1%
Mínimo Educação Requerido	46.582,83	3,7%	48.980,97	3,8%	50.450,39	3,7%	52.665,20	3,7%
Mínimo Saúde Requerido	95.366,61	7,6%	109.088,15	8,5%	112.360,79	8,3%	117.293,40	8,3%
Emendas Individuais	4.047,14	0,3%	4.259,58	0,3%	4.387,36	0,3%	4.579,97	0,3%
Emendas de Bancada	3.372,00	0,3%	4.259,58	0,3%	4.387,36	0,3%	4.579,97	0,3%
Fundeb - Complementação da União	13.674,85	1,1%	13.070,92	1,0%	13.814,69	1,0%	15.036,97	1,1%
<b>Total - Indexadas</b>	<b>788.484,27</b>	<b>63,1%</b>	<b>858.568,23</b>	<b>67,1%</b>	<b>895.735,01</b>	<b>66,3%</b>	<b>956.668,45</b>	<b>67,7%</b>
<b>Total - Despesas Primárias</b>	<b>1.249.393,19</b>		<b>1.279.007,76</b>		<b>1.351.756,72</b>		<b>1.412.521,42</b>	

Em 2018, as despesas indexadas atingiram **66,3%** das despesas primárias totais do Governo Central. A programação de 2019 indica crescimento dessa parcela para 67,7%.

A partir do estabelecimento do Teto dos Gastos (Emenda Constitucional - EC -95), pode-se dizer que **qualquer indexação em valor superior à variação do IPCA (julho a junho)** leva ao aumento da parcela da despesa indexada.

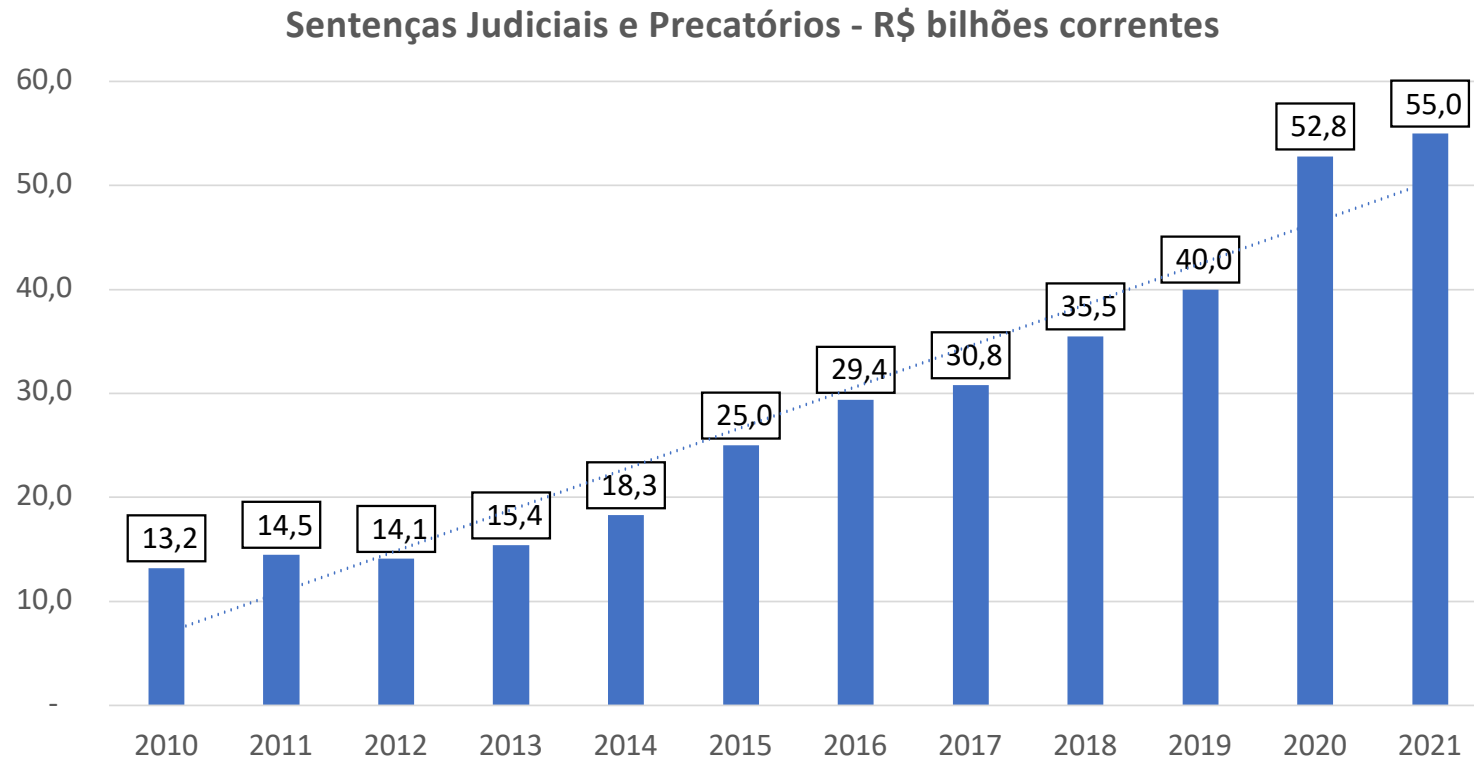
#### Despesas indexadas - R\$ Bilhões – Valores Correntes



\* De acordo com Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2019.

Fonte: Tesouro Nacional

# Precatórios e Sentenças Judiciais



# Composição das Despesas Primárias do Governo Central

R\$ milhões

Discriminação	2019			PLOA 2020 Mensagem Modificativa			Av. 3º Bimestre 2020			PLDO 2021			PLOA 2021		
	R\$ milhões	% PIB	% Total	R\$ milhões	% PIB	% Total	R\$ milhões	% PIB	% Total	R\$ milhões	% PIB	% Total	R\$ milhões	% PIB	% Total
<b>DESPESA TOTAL (Exceto Transferências)</b>	<b>1.441.845,0</b>	<b>20,1</b>	<b>100,0</b>	<b>1.472.533,2</b>	<b>20,5</b>	<b>100,0</b>	<b>1.982.798,1</b>	<b>27,6</b>	<b>100,0</b>	<b>1.530.091,0</b>	<b>18,8</b>	<b>100,0</b>	<b>1.516.799,9</b>	<b>19,8</b>	<b>100,0</b>
Previdência	626.510,4	8,8	43,5	681.282,6	9,5	46,3	677.181,1	9,4	34,2	711.227,6	8,7	46,5	704.416,2	9,2	46,4
<i>Sentenças</i>	18.208,0	0,3	1,3	20.227,8	0,3	1,4	20.755,4	0,3	1,0	21.118,0	0,3	1,4	22.199,3	0,3	1,5
Pessoal	313.087,3	4,4	21,7	328.194,9	4,6	22,3	324.793,0	4,5	16,4	337.593,7	4,1	22,1	337.345,4	4,4	22,2
<i>Sentenças</i>	6.406,6	0,1	0,4	7.113,2	0,1	0,5	7.142,9	0,1	0,4	7.454,9	0,1	0,5	10.456,0	0,1	0,7
LOAS/RMV	59.728,4	0,8	4,1	61.488,8	0,9	4,2	61.645,1	0,9	3,1	66.357,9	0,8	4,3	66.122,5	0,9	4,4
<i>Sentenças</i>	1.232,1	0,0	0,1	1.343,1	0,0	0,1	1.368,5	0,0	0,1	1.398,1	0,0	0,1	1.420,2	0,0	0,1
Sentenças Judiciais e Precatórios	15.477,3	0,2	1,1	23.931,4	0,3	1,6	23.485,4	0,3	1,2	25.096,6	0,3	1,6	20.646,2	0,3	1,4
Obrigatórias com Controle de Fluxo	142.837,1	2,0	9,9	150.285,2	2,1	10,2	143.352,6	2,0	7,2	149.764,1	1,8	9,8	154.838,5	2,0	10,2
Abono e Seguro Desemprego	55.592,3	0,8	3,9	60.619,8	0,8	4,1	62.812,1	0,9	3,2	61.348,6	0,8	4,0	58.931,4	0,8	3,9
Subsídios, Subvenções e Proagro	11.009,9	0,2	0,8	15.970,5	0,2	1,1	48.698,7	0,7	2,5	11.863,4	0,1	0,8	14.018,7	0,2	0,9
<i>Pese</i>							34.000,0	0,5	1,7						
<i>Demais</i>							14.698,7	0,2	0,7						
Demais Obrigatórias	53.394,0	0,7	3,7	48.188,0	0,7	3,3	525.751,1	7,3	26,5	45.482,8	0,6	3,0	48.083,8	0,6	3,2
Emendas Impositivas	12.973,9	0,2	0,9	15.395,9	0,2	1,0	15.397,7	0,2	0,8	18.217,2	0,2	1,2	16.344,5	0,2	1,1
Aumento de Capital das Estatais	44.480,6	0,6	3,1	3,0	0,0	0,0	4,0	0,0	0,0	-	-	-	4.000,0	0,1	0,3
Demais Discricionárias do Poder Executivo	106.753,9	1,5	7,4	87.173,0	1,2	5,9	99.677,1	1,4	5,0	103.139,2	1,3	6,7	92.052,7	1,2	6,1

Elaboração: SOF/FAZENDA/ME

# CONCLUSÃO

- No pós-COVID, o teto do gasto passou a ser insuficiente para o governo central alcançar um resultado primário positivo até 2026;
- Resultado primário positivo mesmo com teto dos gastos depende do crescimento da receita líquida do governo central. Rec. Líquida tem que ficar acima de 17,2% do PIB, em 2026;
- O ideal seria a receita líquida do governo central ir para mais de 19% do PIB e cumprir o teto dos gastos até 2026. Flexibilizar teto significa maior dependência do crescimento da receita.
- Governo terá que, necessariamente, aumentar carga tributária e/ou rever benefícios tributários, mesmo com alguma recuperação cíclica da arrecadação.