



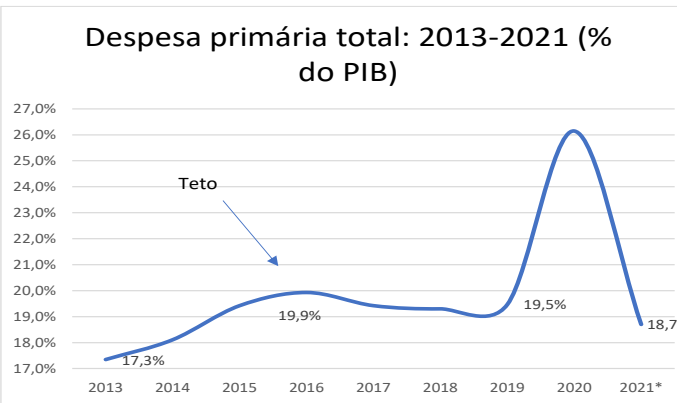
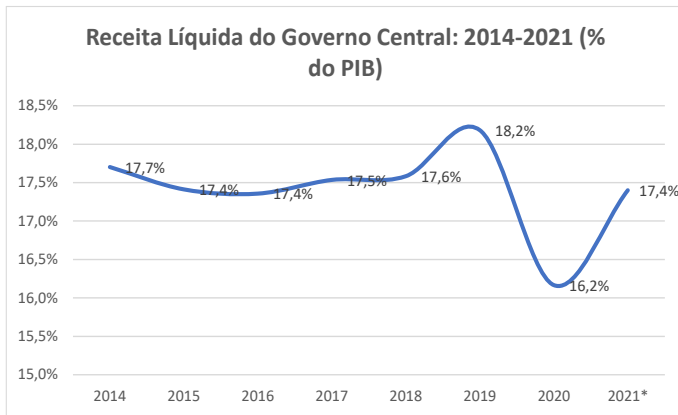
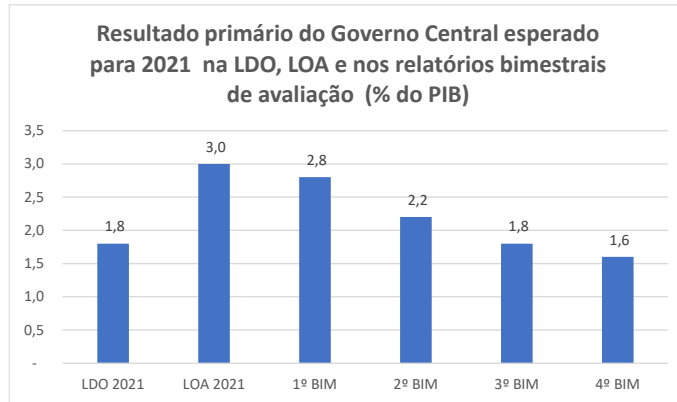
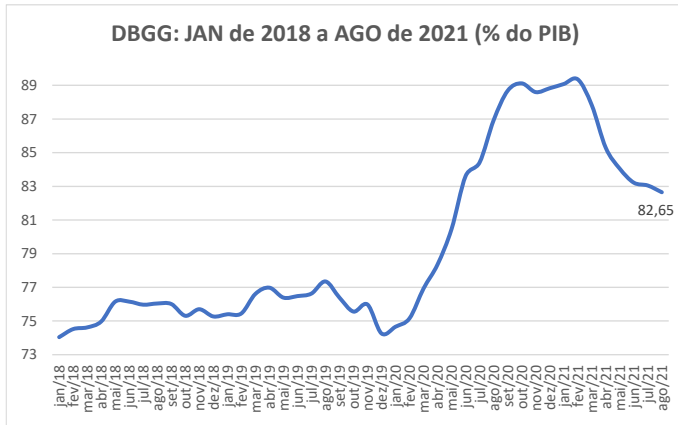
Insper

**Cenários de política  
fiscal para o Governo  
Federal**

**Marcos Mendes**

Casa das Garças 22/10/2021

# Havia uma narrativa de que o fiscal estava melhorando, e o mercado estava sofrendo de dissonância cognitiva



(\*) 2021 = valor previsto no 4º Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas

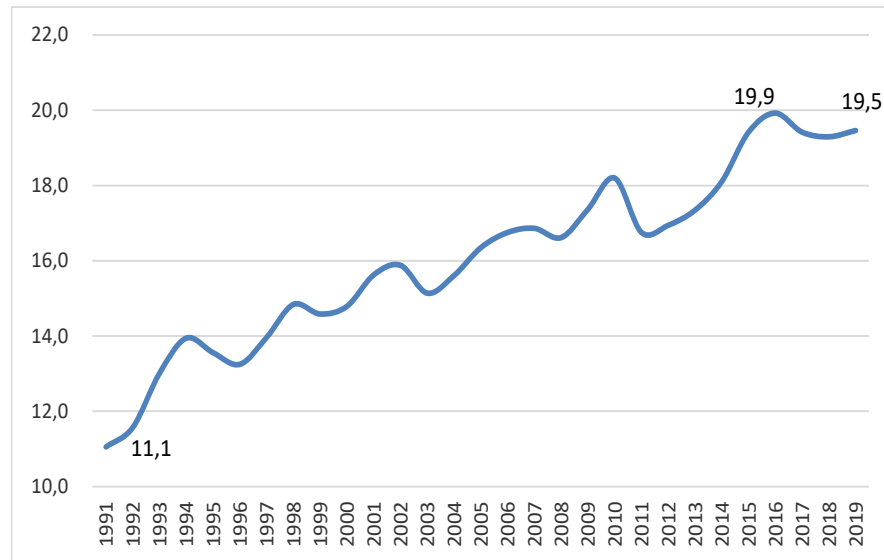
Fontes: Banco Central, STN e SOF.

Mas as trapalhadas, medidas ad-hoc e a demissão coletiva de técnicos deixaram claro que...

- O que está em jogo não são os números de 2021 ou 2022, e sim um risco de voltarmos a viver um regime fiscal instável do tipo “gaste o máximo que puder, de forma procíclica e financie com dívida”
- Se esse regime já foi ruim no passado, pior agora que não resta espaço para aumento de carga tributária ou de dívida

O regime fiscal brasileiro antes do teto era de contínuo crescimento da despesa em % do PIB

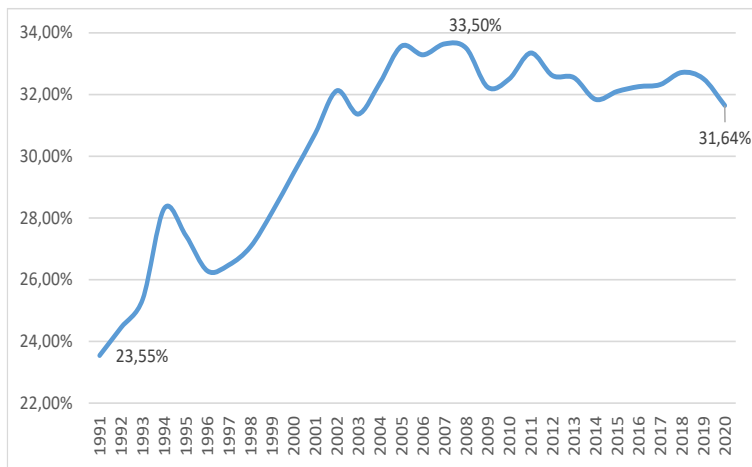
## Despesa primária do Governo Federal: 1997-2019 (% do PIB)



Fonte: STN. De 1991 a 1996 compilado por Fábio Giambiagi

Para financiar um gasto público cada vez maior, tivemos que aumentar os impostos. No entanto, por volta de 2007, os contribuintes não aceitavam mais aumentos na carga tributária.

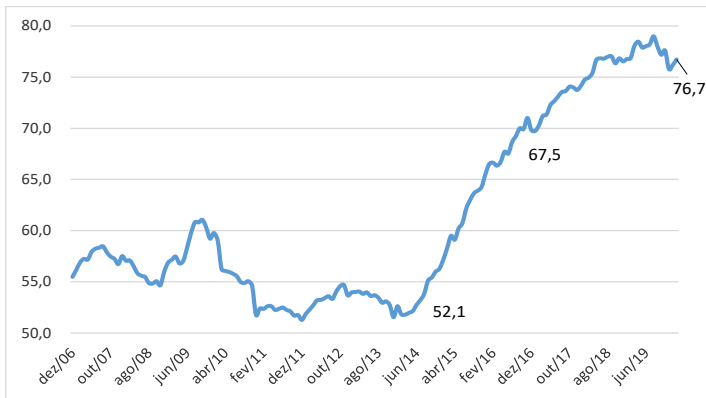
## Brazil – Tax burden (% of GDP)



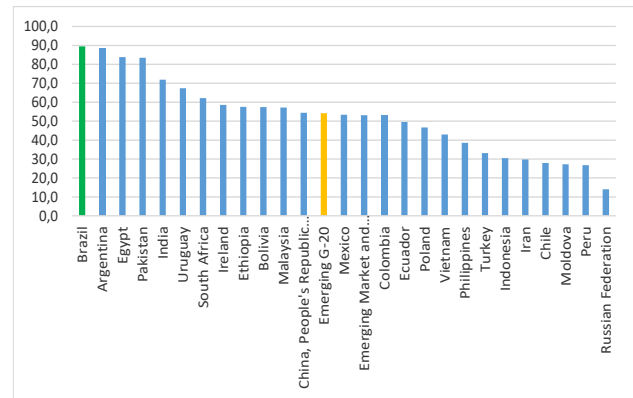
Fonte: IBRE-FGV Observatório fiscal

# Então nós passamos a financiar o crescimento da despesa com o aumento de dívida

### DBGG antes da Covid-19 (% do PIB)



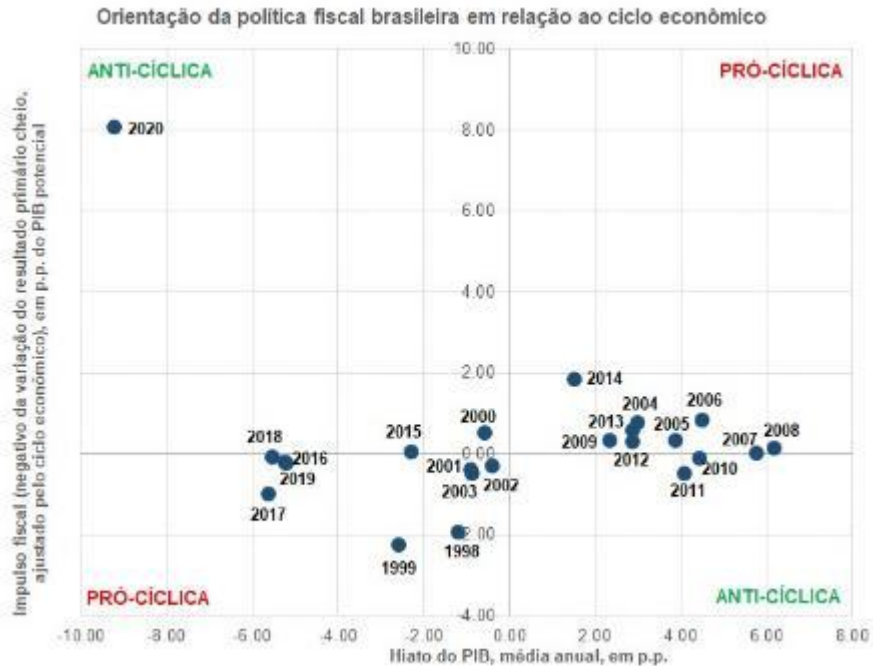
### Dívida Bruta conceito FMI (% do PIB)



Fontes: Banco Central e FMI

Este regime fiscal de "gastar o máximo que puder" é pró-cíclico

## Brasil – Política fiscal e ciclo econômico (p.p. do PIB potencial)



Estimado por Braulio Borges – Observatório de política fiscal FGV-IBRE (<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/resultado-primario-estrutural/resultado-primario-estrutural-brasileiro>)

Consequências de um regime fiscal de alto endividamento, “gaste o máximo que puder” de forma pró-cíclica:

- política fiscal pró-cíclica:
  - ✓ volatilidade e incerteza
  - ✓ crise fiscal recorrente
- alta dívida pública:
  - ✓ altos juros de longo prazo
  - ✓ Risco de choque tributário distorcivo
  - ✓ inflação
  - ✓ risco de crise de dívida



# A economia política do nosso regime fiscal

- Desigualdade de renda:
  - ✓ Eleitor mediano é pobre e exige assistência social
  - ✓ A elite econômica tem influência sobre as decisões do governo: subsídios para grandes empresas, privilégios (altos salários, aposentadoria precoce com altas pensões, etc.)
- Desigualdade regional:
  - ✓ Estados e regiões pobres sempre exigindo assistência
  - ✓ Estados ricos too big to fail
  - ✓ Problemas common pool
- Persistência de decisões passadas:
  - ✓ A substituição de importações criou indústrias que dependem de subsídios públicos para sobreviver - Elas têm incentivos para investir em lobby
  - ✓ Políticas públicas e empresas estatais criadas no passado são difíceis de revogar/extinguir/privatizar
  - ✓ Indexação
- Divisão de poder:
  - ✓ O Congresso Nacional tem amplo poder de veto. É quase impossível governar sem uma coalizão majoritária no legislativo
- Regras eleitorais:
  - ✓ Produzem representação política altamente fragmentada no Congresso
  - ✓ Favorecem a eleição de representantes de grupos de interesses (interesses coletivos, como o equilíbrio fiscal, ficam em segundo plano)
  - ✓ É muito difícil para o Poder Executivo formar maioria no Congresso: alto custo fiscal

O caminho para sair dessa armadilha já é bem conhecido

- **Reformas políticas e eleitorais** para reduzir a fragmentação da representação no Congresso e facilitar a formação de coalizões majoritárias
- **Reformas fiscais** visando:
  - ✓ Reduzir despesas obrigatórias
  - ✓ Revogar indexação de despesas
  - ✓ Focalizar programas de assistência social
  - ✓ Modernizar contratos e incentivos de desempenho para servidores públicos
  - ✓ Extinguir privilégios e subsídios
  - ✓ Manter regras fiscais claras e simples para orientar os indicadores de política fiscal de longo prazo

Qual o corredor estreito que temos para avançar na agenda de reformas?

- Formar coalizão majoritária no Congresso dividindo o poder, no Executivo, na proporção das representações partidárias no Congresso
- Como é muito difícil formar, manter e gerir uma coalizão com 10 ou mais partidos, é essencial ter uma coordenação política do Executivo eficiente: para aprovar reformas e limitar o custo fiscal e reputacional das negociações com o Congresso
- Essa foi a “fórmula” do Governo Temer, que permitiu viabilizar reformas. Mas Dilma e Bolsonaro fizeram exatamente o contrário: confrontaram o Congresso.

# Congresso respondeu com emendas constitucionais que lheram o controle de parte substancial do orçamento

- Maio de 2015: emendas individuais obrigatórias (1,2% da receita total);
- Junho de 2019: emendas coletivas obrigatórias (1% da receita total);
- Dezembro de 2019: emendas individuais sob a forma de transferência direta de dinheiro para governos locais
- 2019: recriação de “emendas do relator” a partir do orçamento de 2020

## Orçamento de 2021: despesas discricionárias e emendas parlamentares

	R\$ bilhões	% do Total
Despesas discricionárias (A)	198	85%
Emendas (B)	34	15%
Individuais	10	4%
De bancadas estaduais	7	3%
De relator	17	7%
Discricionárias mais emendas (C)=(A)+(B)	231	100%

Fonte: Senado - Siga Brasil

# Em 2020...

- Bolsonaro se rendeu ao Congresso.
- Em vez de o Poder Executivo formar e coordenar uma coalizão no Congresso, a liderança parlamentar capturou a coordenação política do Executivo e a agenda de reformas.
- As reformas estão sendo distorcidas por interesses eleitorais e individuais e se transformando em contra-reformas.
- Com R\$ 17 bilhões na mão para distribuir entre parlamentares, as lideranças do Congresso aprovam “o que quiserem”.
- Até ontem o teto estava resistindo...

# O espaço aberto no teto

Trocar de IPCA jun para IPCA dez mantendo os 7,2% de 2017							
		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fator correção teto (IPCA 12m jun)		7,20%	3,00%	4,39%	3,37%	2,13%	8,35%
Teto efetivo	1.221	1.309	1.348	1.408	1.455	1.486	1610
Fator de correção teto (INPC 12 dez)		7,20%	2,95%	3,75%	4,31%	4,52%	9,00%
	1.221	1.309	1.348	1.398	1.458	1.524	1.661
Diferença							51

Limitação no pagamento de precatórios										
R\$ bilhões	Valor pago	Correção do valor pg de 2016 pelo índice de reajuste do teto						Inscrito para 2022	Valor que não será pago	
Precatórios + RPV	29,4	31,5	32,4	33,7	35,1	36,7	40,0	87	47	
Novo fator de correção do teto (IPCA dez)		7,20%	2,95%	3,75%	4,31%	4,52%	9,00%			

	R\$ bilhões
Mudança de indexador	51
Não pagamento de precatórios	47
Espaço bruto	98
(-) Reajuste de despesas obrigatórias	-22
Espaço líquido	76

# Cenários para a despesa

	Orçamento	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3
		Muda correção do teto e Inclui outras despesas, reduzindo investimento	Aumenta BF para R\$ 500 e paga fora do teto o que não couber	Paga adicionalmente, fora do teto, R\$ 200 para 15 milhões de "invisíveis"
<b>Despesa dentro do teto (A)</b>	<b>1610</b>	<b>1661</b>	<b>1661</b>	<b>1661</b>
Outras despesas	1463	1463	1463	1463
Dívidas judiciais	87	40	40	40
Despesa discricionária com investimentos	23	7	7	7
Bolsa Família/Auxílio Brasil	35	35	35	35
Adicional para o Bolsa Família/Auxílio Brasil		47	47	47
Impacto INPC nas despesas obrigatórias (se INPC de 2021=9%)		22	22	22
Fundo de financiamento de campanha	2	4	4	4
Emendas de relator		20	20	20
Auxílio caminhoneiro		4	4	4
Auxílio Gás		7	7	7
Auxílio financeiro agricultor familiar de baixa renda (PL 823/2021)		2	2	2
Adicional com aprovação da prorrogação da desoneração da folha (PL 2541/2021)		8	8	8
Santas Casas (PL 1417/21)		2	2	2
<b>Despesa fora do teto (B)</b>	<b>36</b>	<b>36</b>	<b>56</b>	<b>92</b>
Exceções ao teto na redação original da regra	36	36	36	36
Bolsa Família/Auxílio Brasil			20	20
Auxílio emergencial estendido a quem estiver fora do Bolsa Família/Auxílio Brasil				36
<b>Despesa primária total(C) = (A)+(B)</b>	<b>1646</b>	<b>1697</b>	<b>1717</b>	<b>1753</b>
Diferença em relação ao cenário base (Orçamento) critério de caixa	0	51	71	107
Memo:				
Despesa com dívidas judiciais empurrada para a frente (D)	0	47	47	47
<b>Despesa primária total critério de competência (E) = (C) + (D)</b>	<b>1646</b>	<b>1744</b>	<b>1764</b>	<b>1800</b>
Diferença em relação ao cenário base (Orçamento) critério de competência	0	98	118	154
<b>Despesa primária total critério de competência em % do PIB</b>	<b>17,5%</b>	<b>18,6%</b>	<b>18,8%</b>	<b>19,2%</b>

15

# Cenários para o déficit primário

	Receita		Despesa (R\$ bilhões)	Resultado Primário (desp. Competência)	
	R\$ bilhões	% do PIB		R\$ bilhões	% do PIB
Receita prevista orçamento	1.597	17,0%			
Hipótese de ganho de receita	1.642	17,5%			
(-) Perda de receita tabela IR	- 20				
Receita final	1.622	17,1%			
Déficit primário para diferentes cenários de despesa(conceito de caixa) da tabela 1:					
Orçamento atual	1.622		1.646	- 25	-0,3%
Cenário 1	1.622		1.744	- 123	-1,3%
Cenário 2	1.622		1.764	- 143	-1,5%
Cenário 3	1.622		1.800	- 179	-1,9%



## E pode vir mais coisa por aí:

- Aporte de capital ao Novo Banco de Desenvolvimento por meio de transferência de ativos, sem ser contabilizado no orçamento.
- Criação de um fundo de ativos cujos rendimentos ou receitas de vendas seriam usados para pagar as despesas correntes (fora do teto)
- Uso de empresas estatais e bancos públicos para financiar políticas públicas (financiamento parafiscal)
- Fundações públicas financiariam seus gastos com dívidas garantidas pelo Tesouro Federal. Não pagariam a dívida e a União honraria a garantia. Esta é uma despesa não primária e não limitada.

# Conclusões

- O que está em jogo não são as estatísticas fiscais do próximo ano, e sim o retrocesso ao antigo regime fiscal, com menos espaço para aumentar impostos e fazer dívida
- O que nos levou à situação atual:
  - ✓ Incapacidade do Poder Executivo de construir coalizão majoritária e de propor e aprovar reformas fiscais objetivas e eficazes em 2019 e 2021
  - ✓ Aumento da inflação
- A redução das emendas parlamentares e do financiamento de campanha contribuiria fortemente para a preservação do teto, mas esta opção parece inviável em termos políticos
- Até o MF, que é a instituição mais interessada em manter o teto intacto, está em busca de medidas contábeis criativas
- Quem aceitará os cargos que ficaram vagos no ME?

**Obrigado.**

Marcos Mendes  
marcosjm1@insper.edu.br