



Insper

Comentários sobre a nova regra fiscal

Seminário CdG & CDPP

Marcos Mendes

2/maio/2023

Limite de despesa

- 1) Crescimento mínimo do gasto primário de 0,6% a.a. acima da inflação;
- 2) Crescimento máximo do gasto primário de 2,5% a.a. acima da inflação;
- 3) Dentro dessa banda definida pelo máximo e mínimo, o gasto primário será fixado como 70% do crescimento da receita do exercício anterior.

- Limite mínimo para investimentos públicos.
- As despesas com saúde e educação voltam a ser vinculadas a um percentual da receita do mesmo ano.
- Despesas fora do teto: Fundeb, piso da enfermagem, aumento de capital de estatais, entre outras

Meta de resultado primário

- 1) Intervalo de **resultado primário** para cada um dos anos entre 2023 e 2026.

2023: -0,75 a -0,25

2024: -0,25 a 0,25

2025: 0,25 a 0,75

2026: 0,75 a 1,25

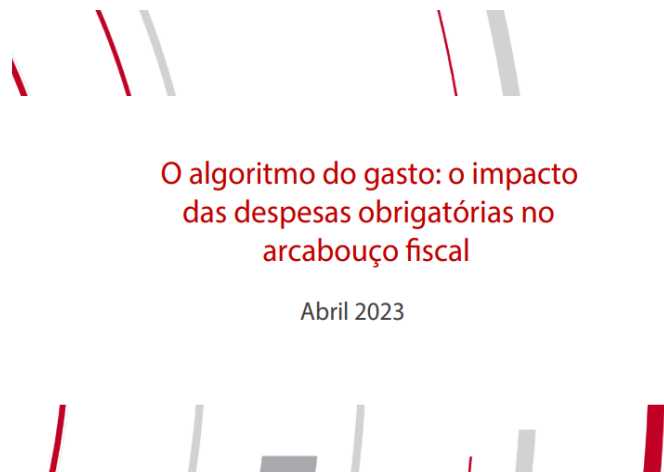
- 2) Descumprida a meta de primário, despesa só cresce 50% da variação da receita do ano anterior.

- 3) Se fizer superávit acima da meta, usa excedente para gastar com investimentos

Avaliação geral

- 1) A regra autoriza permanente crescimento do gasto, e governo terá que correr atrás de receitas para fechar a conta: é um modelo de gastar mais e tributar mais (prejudica o crescimento da economia)
- 2) Devido à PEC da transição e medidas correlatas, já estamos partindo de um nível elevado de gastos e déficit, o que vai exigir esforço grande do lado da receita
- 3) A consequência dos itens (1) e (2) é que as metas de resultado primário são, ao mesmo tempo, ambiciosas (pois têm que reverter um déficit inicial de 2% do PIB em 2023) e insuficientes para estabilizar a dívida pública (ficam longe dos 1,5% - 2% do PIB)
- 4) Regra é inconsistente com as preferências do governo
 - ✓ SM crescendo acima da inflação
 - ✓ Saúde e educação vinculados à receita
 - ✓ Aumentos reais do funcionalismo e ampliação do efetivo

Exercício olhando as principais linhas de despesas para checar a consistência da regra



Marcos Lisboa
Marcos Mendes
Marília Taveira
Cristiano de Souza
Rogério Costanzi

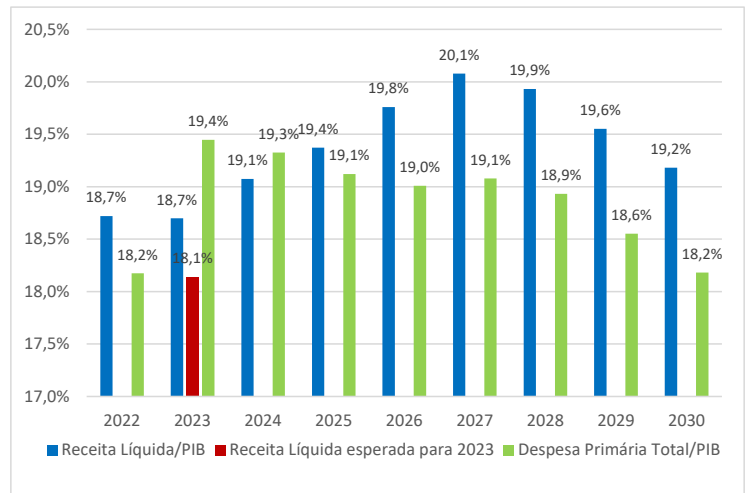
- 1) Qual o aumento de receita que precisaremos ao longo do tempo para cumprir o limite inferior das metas de primário?
- 2) Qual o grau de compressão das “demais despesas” que decorrerá da convivência da regra de despesa com as regras que corrigem despesas obrigatórias?

Cenário 1

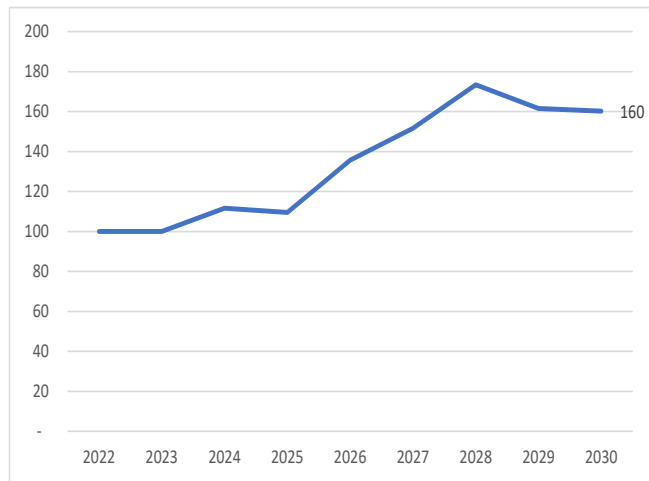
Linha		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1	RECEITA LÍQUIDA (A)	1.579	1.856	1.975	2.148	2.330	2.538	2.755	2.921	3.060	3.206
2	DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (B)=(C)+(D)	1.614	1.802	2.054	2.176	2.300	2.442	2.618	2.774	2.903	3.039
3	DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE (C)	1.475	1.722	1.995	2.108	2.223	2.355	2.503	2.652	2.773	2.900
4	Benefícios Previdenciários	710	797	872	933	986	1.042	1.100	1.161	1.226	1.295
5	Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPs)	268	275	309	328	341	355	369	384	399	415
6	Abono	10	24	25	27	28	30	32	34	36	38
7	Seguro Desemprego	36	41	45	49	52	55	58	62	66	70
8	Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	68	79	89	96	102	109	116	124	132	140
9	Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio)	10	13	18	19	20	21	22	22	23	24
10	Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4
11	Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio)	19	17	26	27	28	29	30	32	33	34
12	Subsídios, Subvenções e Proágio	7	15	21	22	23	24	25	26	27	28
13	Bolsa Família e Auxílio Brasil	26	88	169	169	186	186	201	201	218	218
14	Programa Desenrola	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-
15	Ressarcimento estados ICMS			13	7	7					
16	MDE exceto parcela referente ao Fundeb	68	68	73	77	80	84	88	92	96	101
17	MDE Custeio	66	65	69	73	77	80	84	88	92	96
18	MDE Investimento	2	4	4	4	4	4	4	5	5	5
19	ASPS	172	152	162	171	179	187	196	205	214	224
20	ASPS Custeio	169	148	156	165	173	181	189	198	207	216
21	ASPS Investimento	3	3	6	6	6	6	7	7	7	8
22	Investimento exceto MDE e ASPs	12	34	62	64	68	70	73	76	79	82
23	Demais despesas	65	115	122	143	146	188	219	260	252	260
24	Empoçamento de recursos			- 25,0	- 26,3	- 27,3	- 28,4	- 29,5	- 30,7	- 32,0	- 33,2
25											
26	DESPESA PRIMÁRIA FORA DO LIMITE (D)	139,2	79,9	59,0	67,4	76,5	86,5	114,3	121,9	129,9	138,5
27	Fundeb (Complem. União)	22,0	32,9	38,3	45,7	53,9	63,1	67,4	71,9	76,8	82,1
28	Piso da enfermagem	-	-	16,0	16,8	17,5	18,2	18,9	19,7	20,5	21,3
29	Créditos Extraordinários	117,2	47,0	4,7	4,9	5,1	5,3	5,5	5,7	6,0	6,2
30	Pagamento de precatórios devidos e não pagos (PEC dos precatórios)							22,6	24,5	26,7	29,0
31	RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (E) = (A)-(B)	- 35,1	54,1	- 79,2	- 28,1	30,1	96,4	137,2	146,6	156,5	167,2
32	RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (BANDA INFERIOR DA META)			- 79,2	- 28,1	30,1	96,3	137,2	146,5	156,5	167,2
33											
34	Memo: Investimento total	16,9	40,6	71,1	74,1	77,8	80,9	84,1	87,5	90,9	94,3

Cenário 1: sem vinculação, sem crescimento real do SM ou da folha de pgto

Receita líquida e despesa primária total: 2022-30 (% do PIB)



“Demais despesas” – índice de variação real 2022-30 (2022=100)

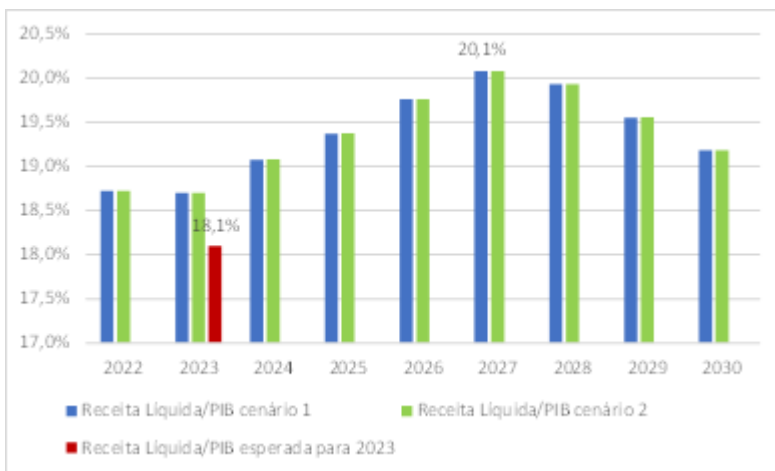


Conclusões:

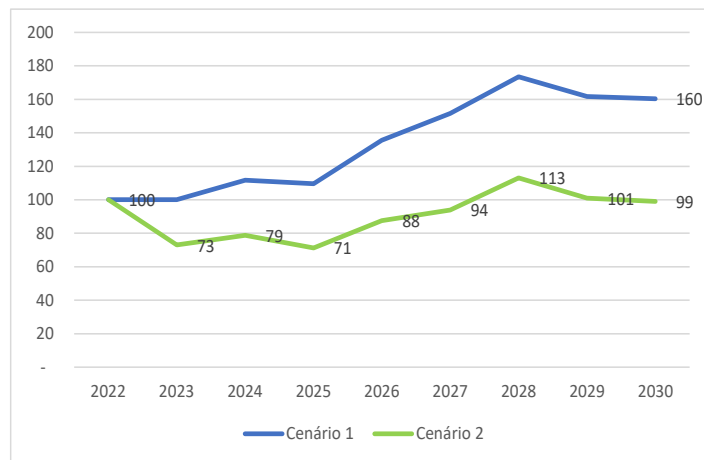
- 1) Necessidade de aumento de receita de 2 pp do PIB até 2027
- 2) Despesa muda de patamar e só em 2030 volta para o nível de 2022
- 3) A regra, isoladamente, é frouxa e permite grande aumento das “demais despesas”

Cenário 2: introduz a vinculação de despesa mínima de saúde e educação à receita, ainda sem reajuste de SM e folha de pgto

Receita líquida e despesa primária total nos cenários 1 e 2: 2022-30 (% do PIB)



“Demais despesas” – índice de variação real 2022-30 (2022=100)

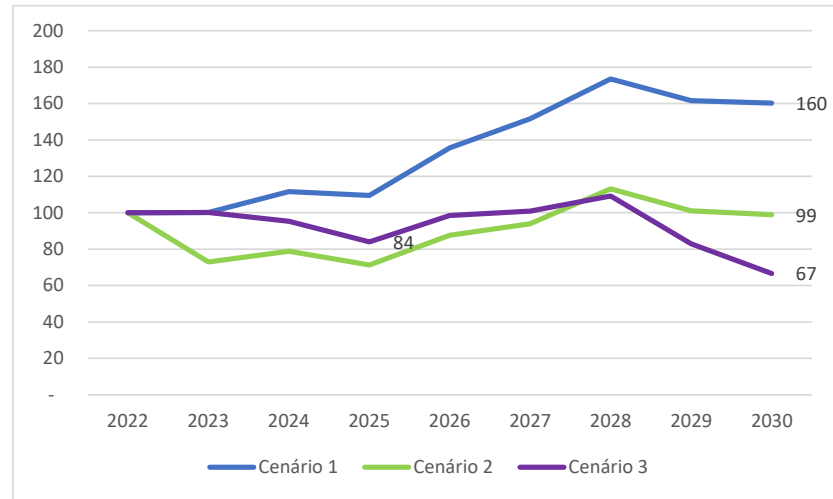


Conclusão:

- 1) Compressão excessiva das demais despesas
- 2) A regra de despesa que, sem vinculação era frouxa, com vinculação se torna excessivamente apertada

Cenário 3: sem vinculação de despesa mínima de saúde e educação à receita, mas com reajuste de SM e folha de pgto

“Demais despesas” – índice de variação real 2022-30 (2022=100)

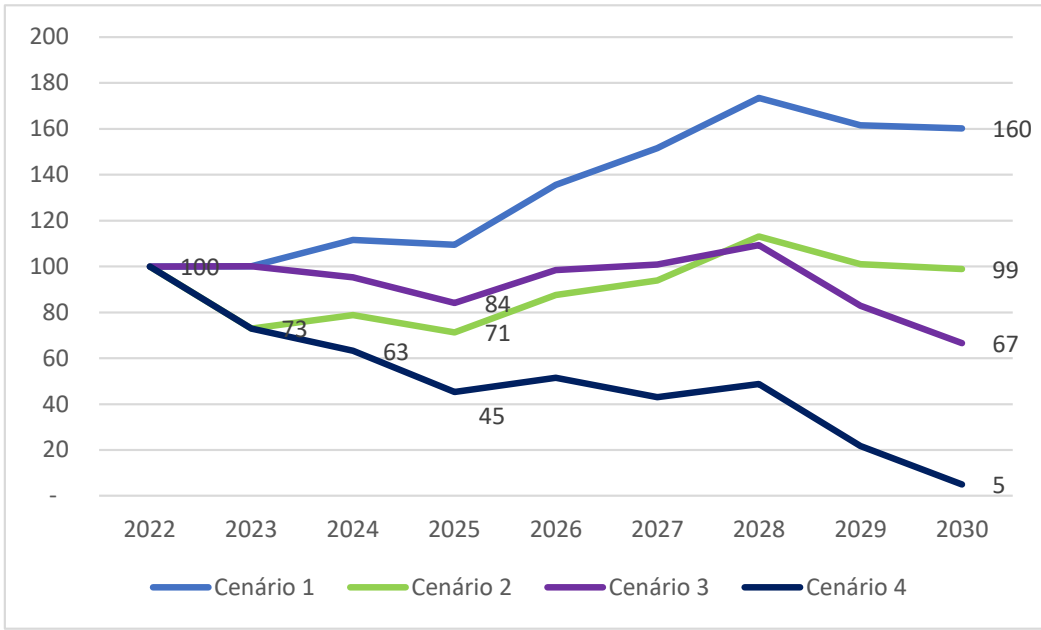


Conclusão:

- 1) Assim como no caso de saúde e educação, a política de reajuste real do SM e de aumento da folha de pgto não cabe na regra fiscal.
- 2) Enquanto a vinculação já pesa forte em 2023, o impacto do SM e da folha de **Insper** pagamento demora mais a acontecer, mas a partir de 2028 fica mais forte.

Cenário 4: com vinculação de despesa mínima de saúde e educação à receita + reajuste de SM e da folha de pgto

“Demais despesas” – índice de variação real 2022-30 (2022=100)

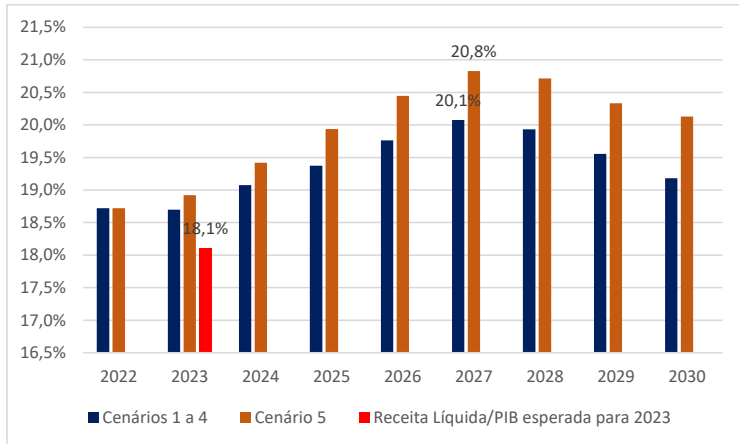


Conclusão:

Se, isoladamente, cada elemento de rigidez do gasto já inviabilizava a regra, juntos eles potencializam o efeito.

Cenário 5: mesma pressão de vinculações, SM e folha de pgto, mas com limite mínimo para demais despesas (=90% do nível real de 2022)

Receita líquida nos cenários 1 a 5: 2022-30 (% do PIB)



- Limite mínimo para “demais despesas” aumenta a despesa total, o que exige mais receita para cumprir a meta de primário
- Agora, receita em 2027 terá que ser 2,7 p.p. do PIB maior que a de 2023 (R\$ 288 bi em valores de 2023)
- Acabaram os graus de liberdade para ajustar a despesa total ao limite da regra, que só por coincidência será respeitado.

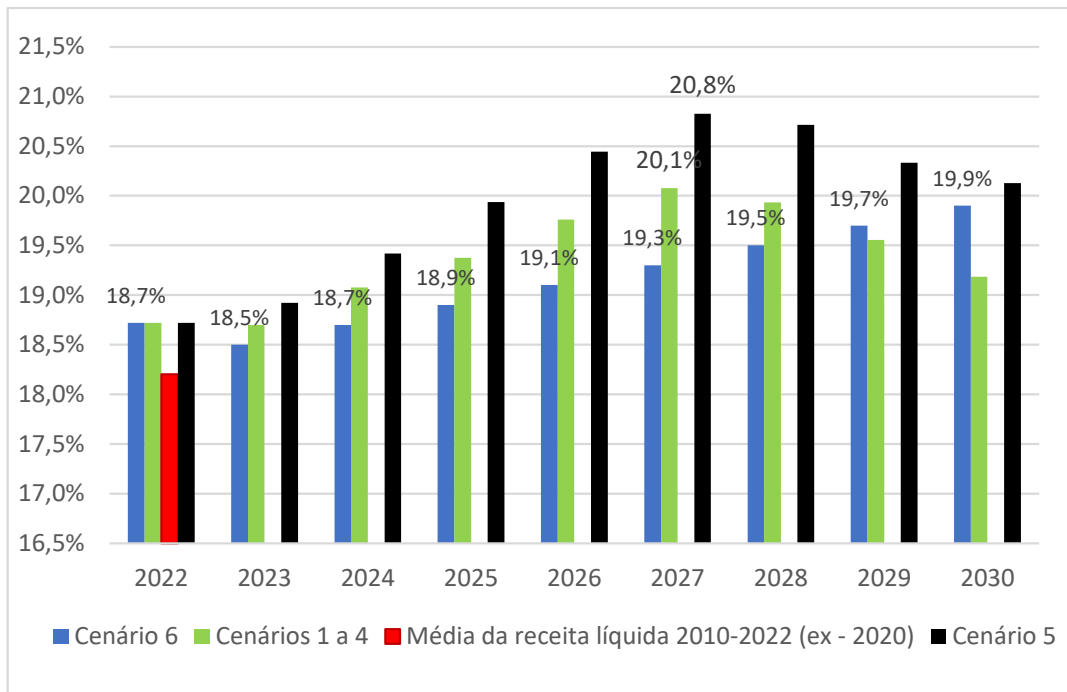
Trajетória das despesas primárias: 2023-30

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Crescimento real anual da despesa primária sujeita ao limite		1,3%	2,5%	2,5%	2,5%	2,1%	0,6%	1,6%
Verificação de cumprimento de limite de 70% da variação real da receita + IPCA		6,4%	6,7%	6,7%	6,6%	6,2%	4,7%	5,6%
Limite: 70% da variação real da receita + IPCA		5,4%	5,9%	6,7%	6,7%	6,2%	4,4%	3,4%
MDE/Receita Líquida de Impostos	18%	18%	18%	18%	18%	18%	18%	18%
ASPS/Receita Corrente Líquida	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%

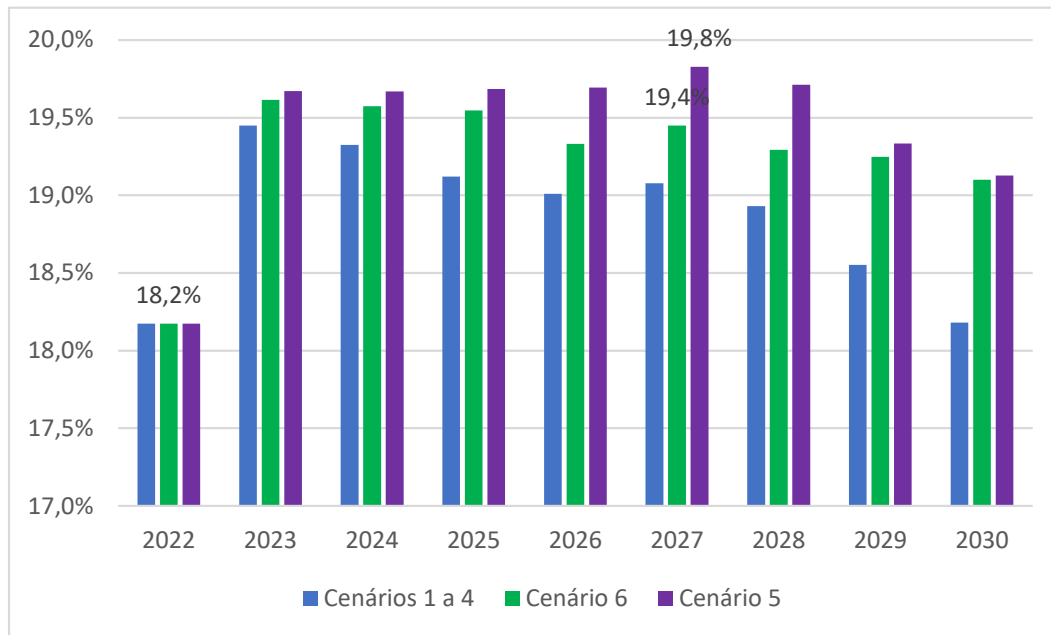
Cenário 6: a vida como ela é

- Vinculação de saúde e educação à receita (igual cenário 5)
- Reajustes reais do SM e da folha de pgto (igual cenário 5)
- Limite mínimo para as “demais despesas” (igual cenário 5)
- Crescimento realista (ainda que otimista) da receita: o aumento de receita requerido nos cenários anteriores é muito alto e pouco realista. Supomos que a receita crescerá 0,4 pp em 2023 e, depois, 0,2 pp por ano até 2030
- Com essa hipótese para a receita, abandonamos a premissa de atingir as metas de resultado primário do governo

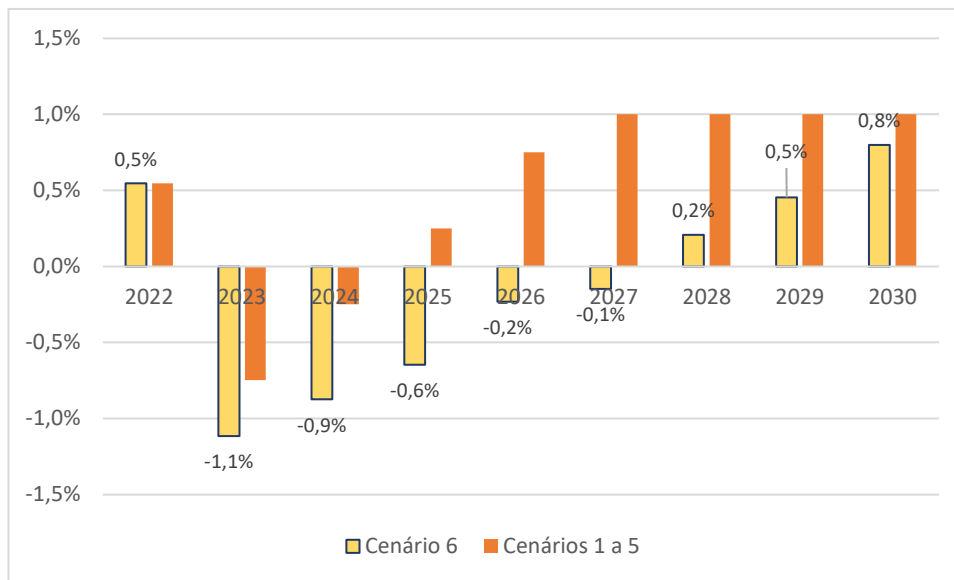
Receita líquida nos cenários 1 a 6: 2022-30 (% do PIB)



Despesa primária total nos cenários 1 a 6: 2022-30 (% do PIB)



Resultado primário nos cenários 1 a 6: 2022 a 2030 (% do PIB)

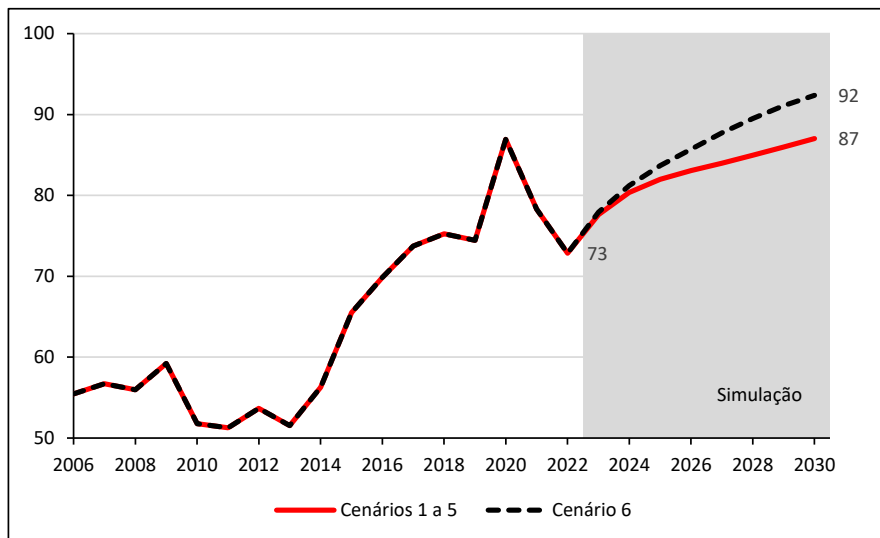


Conclusões:

- 1) Os déficits primários tendem a ser muito maiores que as metas fixadas pelo governo
- 2) Por isso o governo transformou a meta de primário em opcional

Dívida pública não se estabiliza nos cenários em que se cumprem as metas de primário e fica ainda pior quando elas não são cumpridas.

Dívida bruta do governo geral: 2022-30 (% do PIB)



Problemas práticos

- Fragilização das metas de primário:
 - ✓ Opcional
 - ✓ Mecanismo de ajuste de 70% para 50% é fraco
 - ✓ Mudança de critério de medida: antes caixa, agora orçado (permite pagar RAP fora do limite). Com primário pouco limitante é brecha grande
- Truque no cálculo da variação real da receita
- Uso de estimativa de inflação para variação real da despesa

Conclusões

- Regra cria um regime de mais despesas financiadas por receitas crescentes, prejudicial ao crescimento econômico
- Prioridades políticas do governo não cabem no limite de despesa(SM, educ/saúde, folha de pagamento)
- Metas de primário parecem inatingíveis frente ao aumento de receitas que seria necessário para isso.
- Mesmo que as metas de primário sejam atingidas, a relação dívida/PIB não se estabiliza

Obrigado

Marcos Mendes

marcosjm1@insper.edu.br