



Debate sobre Política Fiscal no Conselho Federal de Economia (COFECON)

Gabriel Leal de Barros

Diretor da IFI

Brasília, 02 de dezembro de 2017

- 1. Evolução do resultado primário consolidado**
- 2. Dinâmica do endividamento público**
- 3. O tamanho do ajuste e o teto de gastos**
- 4. Composição da estrutura do gasto público federal**
- 5. Relação entre receitas fiscais e atividade econômica**
- 6. Carga tributária e renúncias fiscais**

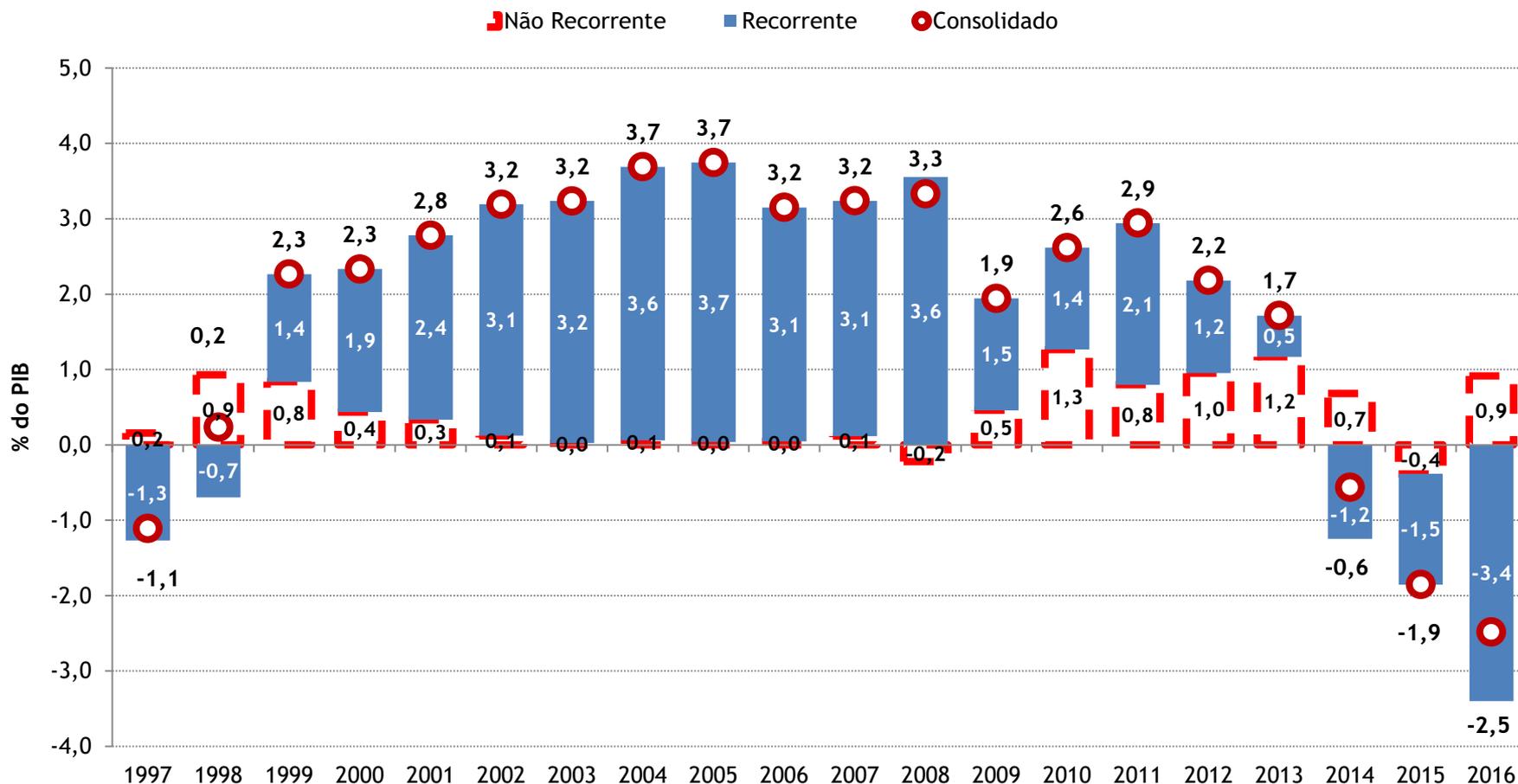
¹Todas as análises e avaliações aqui apresentadas são diagnósticos, mormente baseados nos trabalhos publicados pela Instituição Fiscal Independente (IFI), do Senado Federal, em sua página eletrônica (<https://www12.senado.leg.br/ifi>); e não representam opinião, juízo de valor ou recomendação de política pública.

Síntese dos Principais Pontos

1. Desafio de consolidação fiscal é o maior e mais complexo da história econômica datada do país, da ordem de 4 a 5 pontos do PIB
2. Estabilizar a dinâmica da dívida pública de maneira a garantir a solvência fiscal é grande desafio
3. Grau de liberdade fiscal (margem fiscal) é bastante reduzido
4. Regra de gasto ancorou expectativas fiscais de médio prazo e, seu cumprimento intertemporal, exigirá notável reavaliação das despesas obrigatórias
5. Avanço modesto no ajuste estrutural pode comprometer funcionamento da máquina e de políticas públicas ou mesmo acionar os gatilhos previstos na regra do teto
6. Revisitar os vetores detrás do crescimento econômico e o volume de renúncias fiscais é agenda complementar e relevante

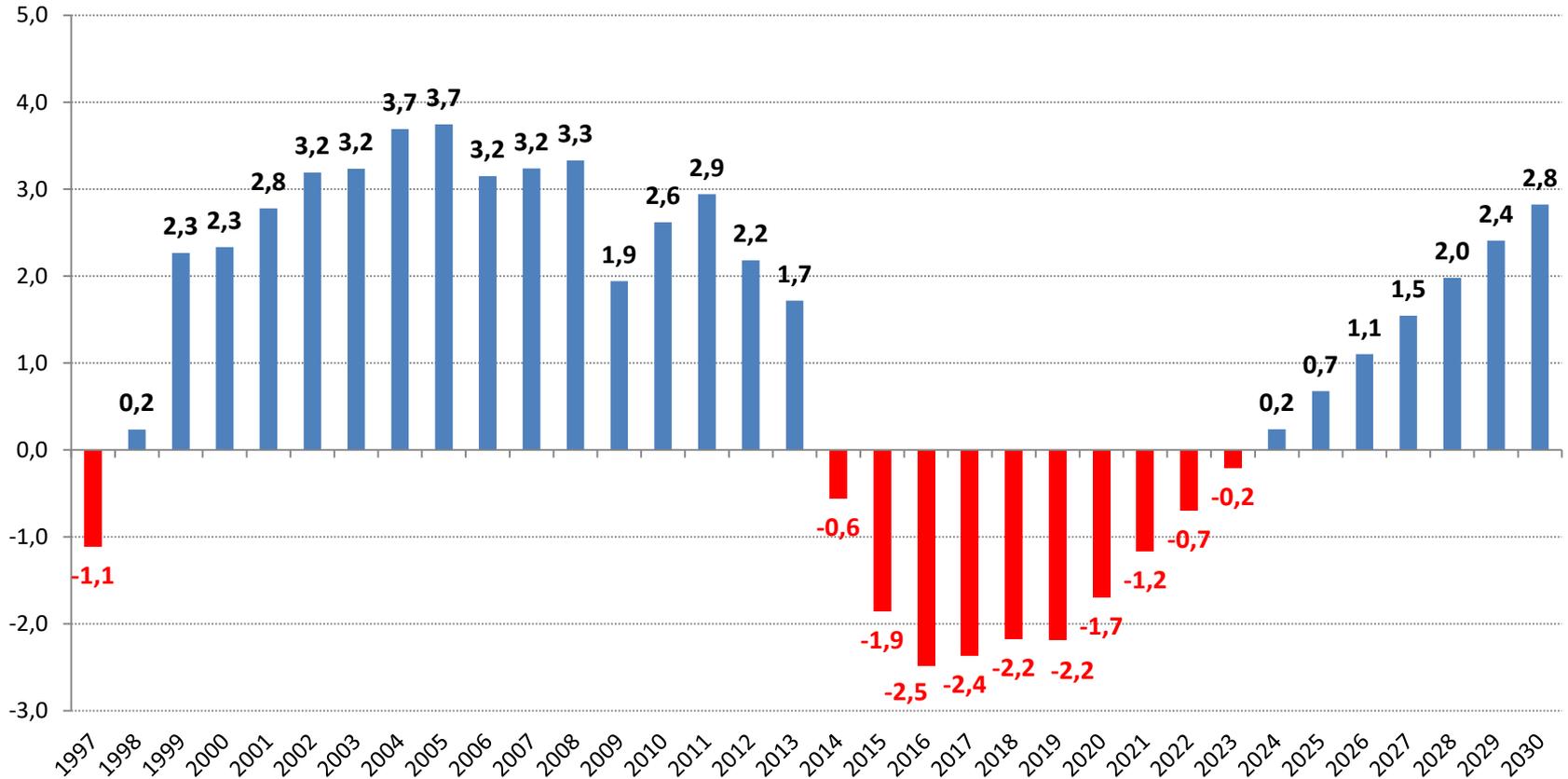
Composição do Resultado Consolidado

- Déficit primário recorrente é mais de 2,5x pior que o verificado ao final da década de 90
- Trata-se, portanto, da maior consolidação fiscal da histórica econômica do país



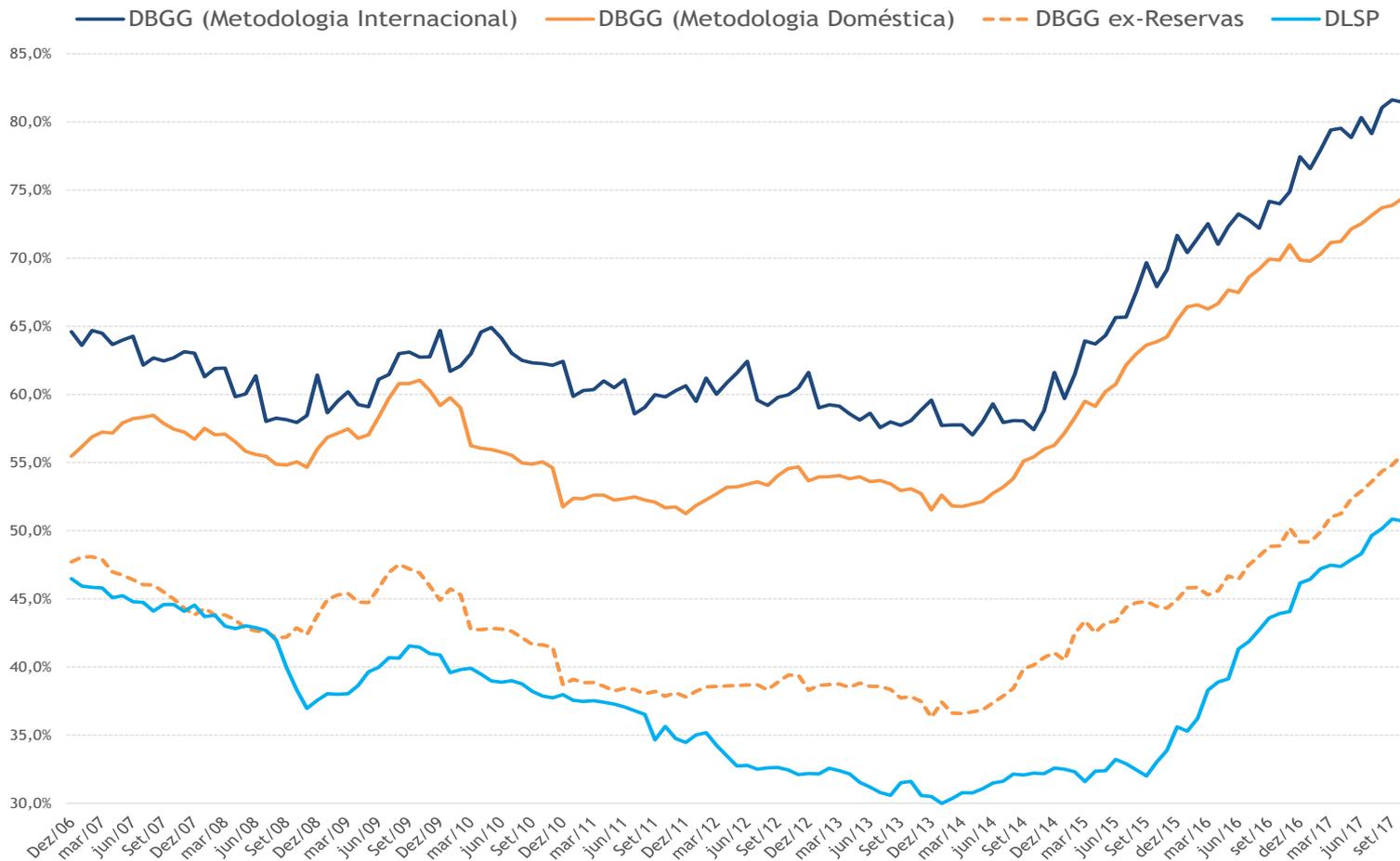
ifi Expectativa de Recuperação do Saldo Fiscal

- Resultado primário positivo só deve ocorrer em 2024 ou, no cenário otimista, em 2022
- Serão, portanto, de 8 a 10 anos de déficit primário, cumprindo a regra do teto de gastos
- Temos tempo?



Dinâmica do Endividamento Público

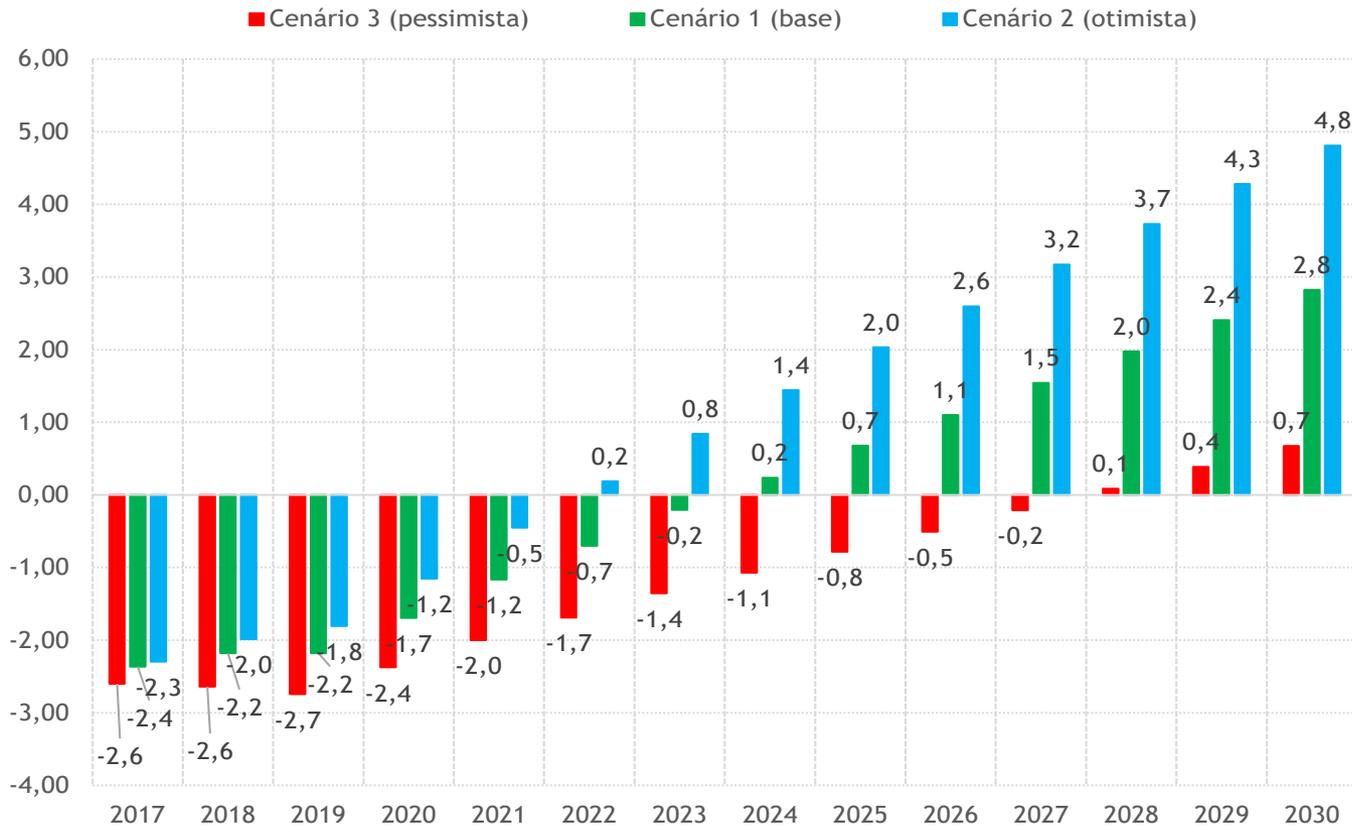
- Após relativa estabilidade no período pós-crise, onde houve notável deterioração do fluxo de primário (2009/13), estoque de dívida tem avanço continuado em todas as métricas



Cenário 1	2014	2015	2016	2017	2018	Média 2019-2030
PIB nominal (R\$ bilhões)	5.779	6.001	6.267	6.509	6.946	10.473
PIB - Crescimento real	0,50	-3,77	-3,59	0,7	2,3	2,0
IPCA	6,41	10,67	6,29	3,1	4,3	4,0
Ocupação (crescimento %)	1,49	0,03	-1,91	0,0	1,4	1,0
Massa salarial (crescimento %)	2,91	-0,18	-3,28	2,5	2,3	2,0
Taxa de câmbio R\$/US\$ (final de período)	2,66	3,90	3,26	3,2	3,3	3,5
Juro real	5,02	3,23	7,02	3,8	2,6	4,3
Selic - final de período	11,75	14,25	13,75	7,0	7,0	8,5
Prêmio de Risco (EMBI-BR) - final de período	259	523	328	270	300	300
Cenário 2	2014	2015	2016	2017	2018	Média 2019-2030
PIB nominal (R\$ bilhões)	5.779	6.001	6.267	6.516	6.990	11.012
PIB - Crescimento real	0,50	-3,77	-3,59	0,9	3,1	3,0
IPCA	6,41	10,67	6,29	3,1	4,1	3,7
Ocupação (crescimento %)	1,49	0,03	-1,91	0,3	1,6	1,1
Massa salarial (crescimento %)	2,91	-0,18	-3,28	3,0	3,1	3,0
Taxa de câmbio R\$/US\$ (final de período)	2,66	3,90	3,26	3,1	3,0	3,1
Juro real	5,02	3,23	7,02	3,3	2,3	3,2
Selic - final de período	11,75	14,25	13,75	6,5	6,5	7,0
Prêmio de Risco (EMBI-BR) - final de período	259	523	328	200	200	200
Cenário 3	2014	2015	2016	2017	2018	Média 2019-2030
PIB nominal (R\$ bilhões)	5.779	6.001	6.267	6.493	6.845	10.744
PIB - Crescimento real	0,50	-3,77	-3,59	0,3	0,4	1,0
IPCA	6,41	10,67	6,29	3,3	5,0	5,8
Ocupação (crescimento %)	1,49	0,03	-1,91	-0,5	0,5	0,7
Massa salarial (crescimento %)	2,91	-0,18	-3,28	0,8	0,4	1,0
Taxa de câmbio R\$/US\$ (final de período)	2,66	3,90	3,26	3,3	3,8	4,4
Juro real	5,02	3,23	7,02	4,1	4,3	5,9
Selic - final de período	11,75	14,25	13,75	7,5	9,5	12,0
Prêmio de Risco (EMBI-BR) - final de período	259	523	328	450	450	450

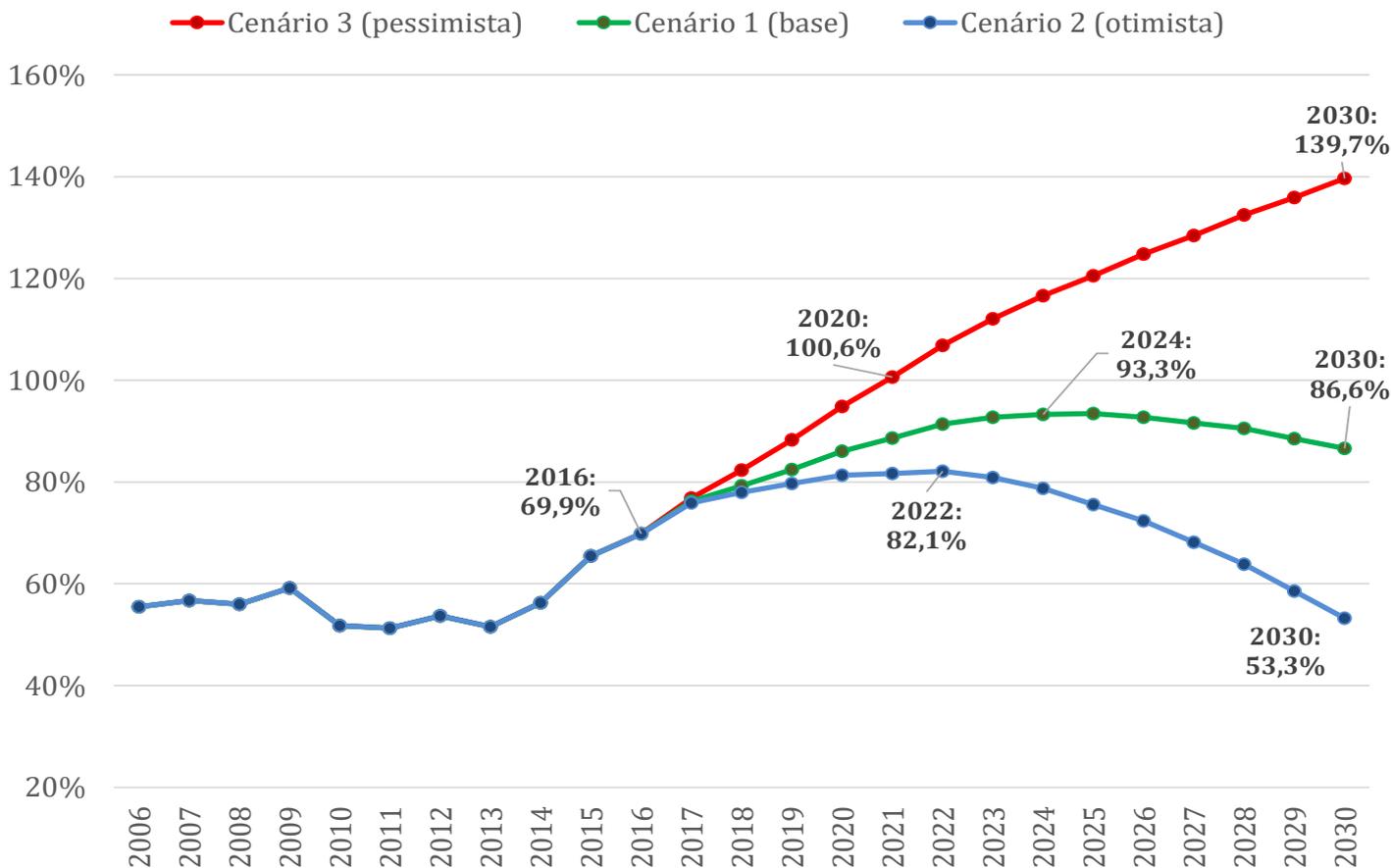
ifl Cenários para Recuperação do Primário

- Cenário 3 (pessimista): Superávit primário apenas em 2028
- Cenário 1 (base): Superávit primário em 2024
- Cenário 2 (otimista): Superávit primário em 2022



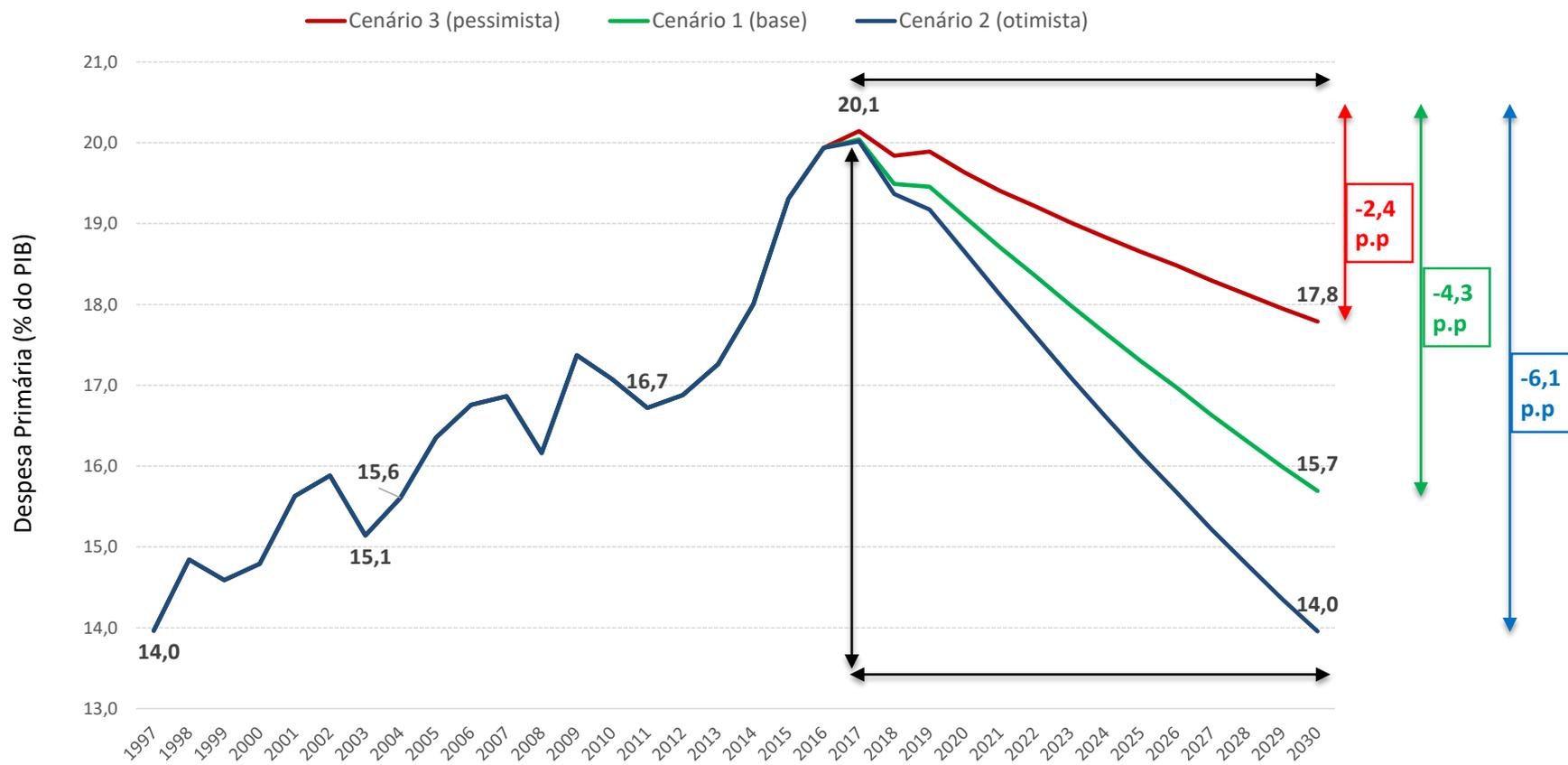
Simulações para a Dívida Bruta

- Endividamento permanecerá em elevação até o final do próximo ciclo político-eleitoral (2022), no cenário otimista. No cenário base, estabilização só ocorre no ciclo seguinte
- Cenário otimista demanda continuidade da agenda de reformas econômicas



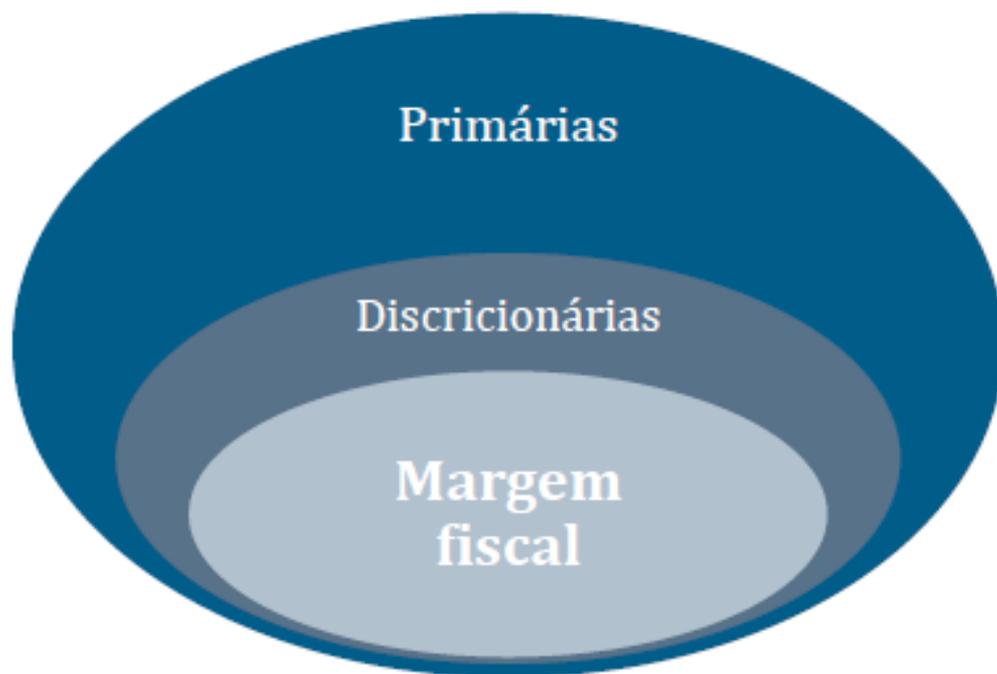
Tamanho do Ajuste e Teto de Gastos

- Tamanho da consolidação fiscal requerida para estabilizar a dívida pública é de 4/5 pontos do PIB: ~2,5/3% de déficit primário + ~1,5/2% de primário estabilizador
- Cenário otimista demanda enfrentamento da ampla agenda de reformas econômicas



* Desconsidera despesa com o processo de capitalização da Petrobrás, em 2010.

Conceito da Margem Fiscal (esquemático e *bottom-up*)



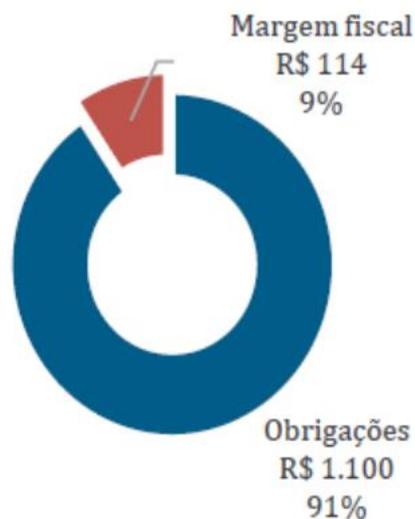
Despesas sujeitas ao teto

- (-) Previdência
- (-) Pessoal
- (-) Abono e Seguro Desemprego
- (-) Benefício de Prestação Continuada (BPC)
- (-) Bolsa Família
- (-) Demais despesas obrigatórias
- (-) Legislativo, Judiciário, MPU e DPU
- (-) Mínimo da Saúde
- (-) Mínimo da Educação

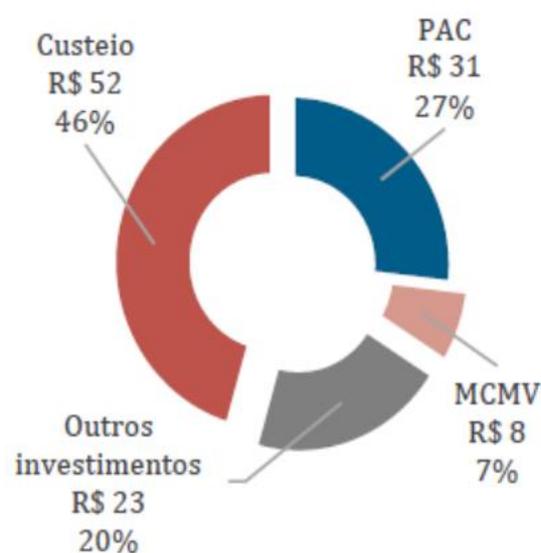
(=) Margem Fiscal

Composição da Margem Fiscal Estimada para 2016

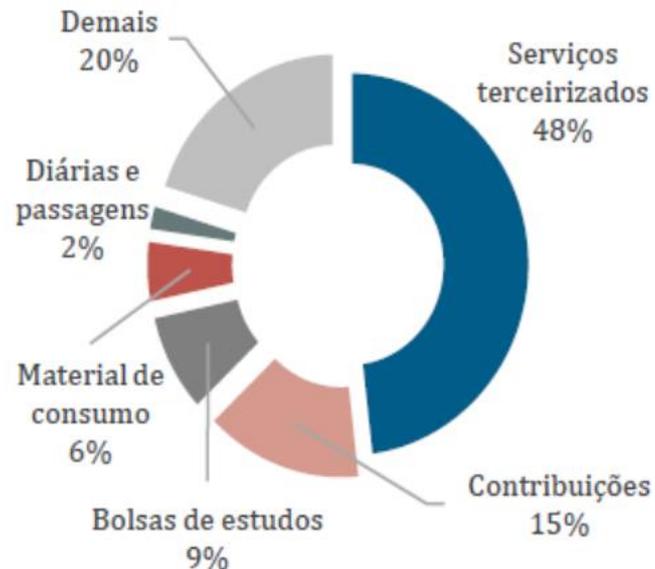
Despesas sujeitas ao teto



Margem Fiscal



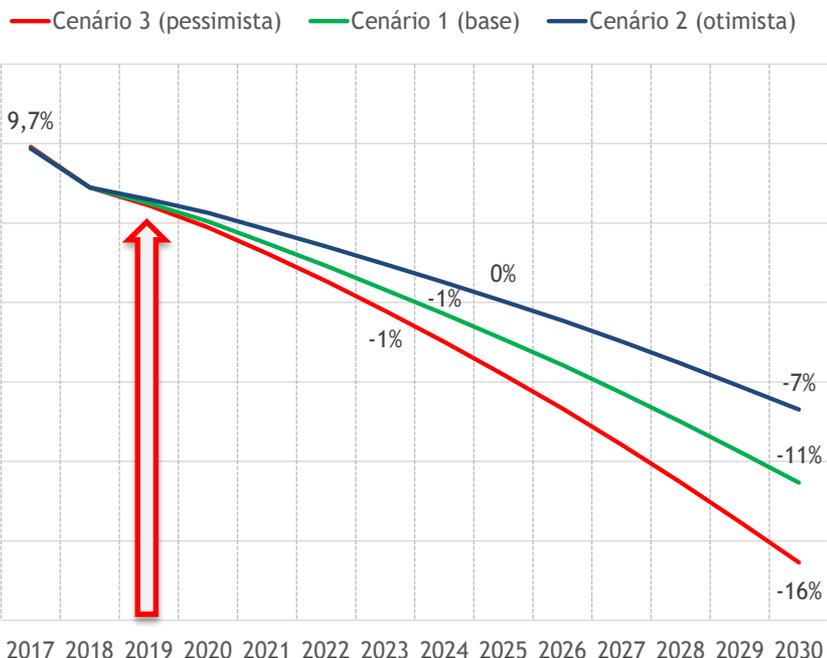
Margem Fiscal - Custeio



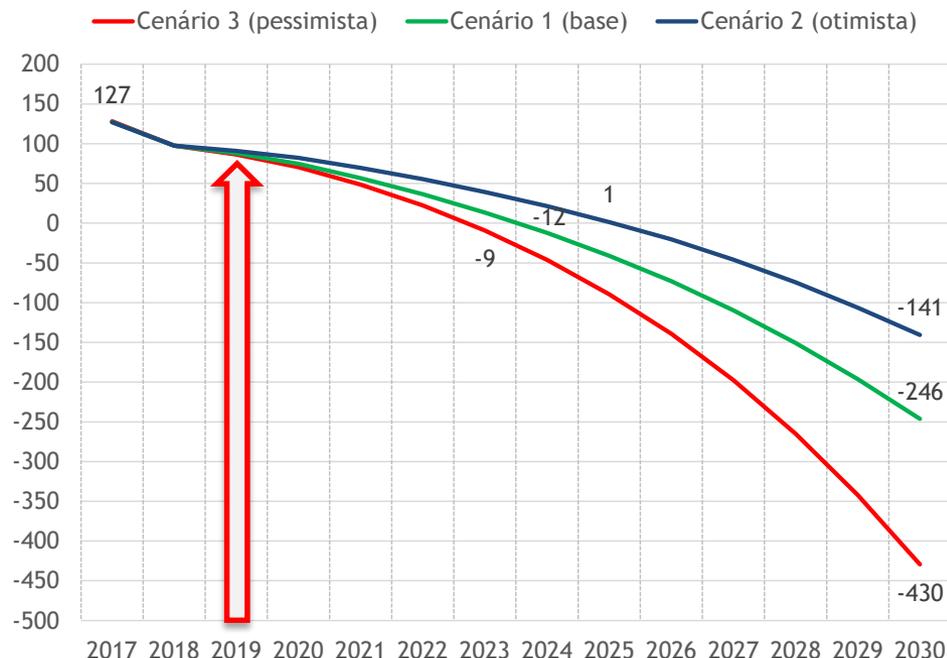
Margem Fiscal é Bastante Reduzida

- Quando descontadas todas as obrigações, despesa primária que compõe a margem fiscal já é reduzida e, na ausência de reduções do gasto obrigatório, será cada vez menor
- Zeragem da margem fiscal é exercício matemático. Antes disso, pode haver *shutdown* e insuficiência de recursos para manter as políticas públicas e o funcionamento da máquina

Margem fiscal como proporção das despesas sujeitas ao teto de gastos

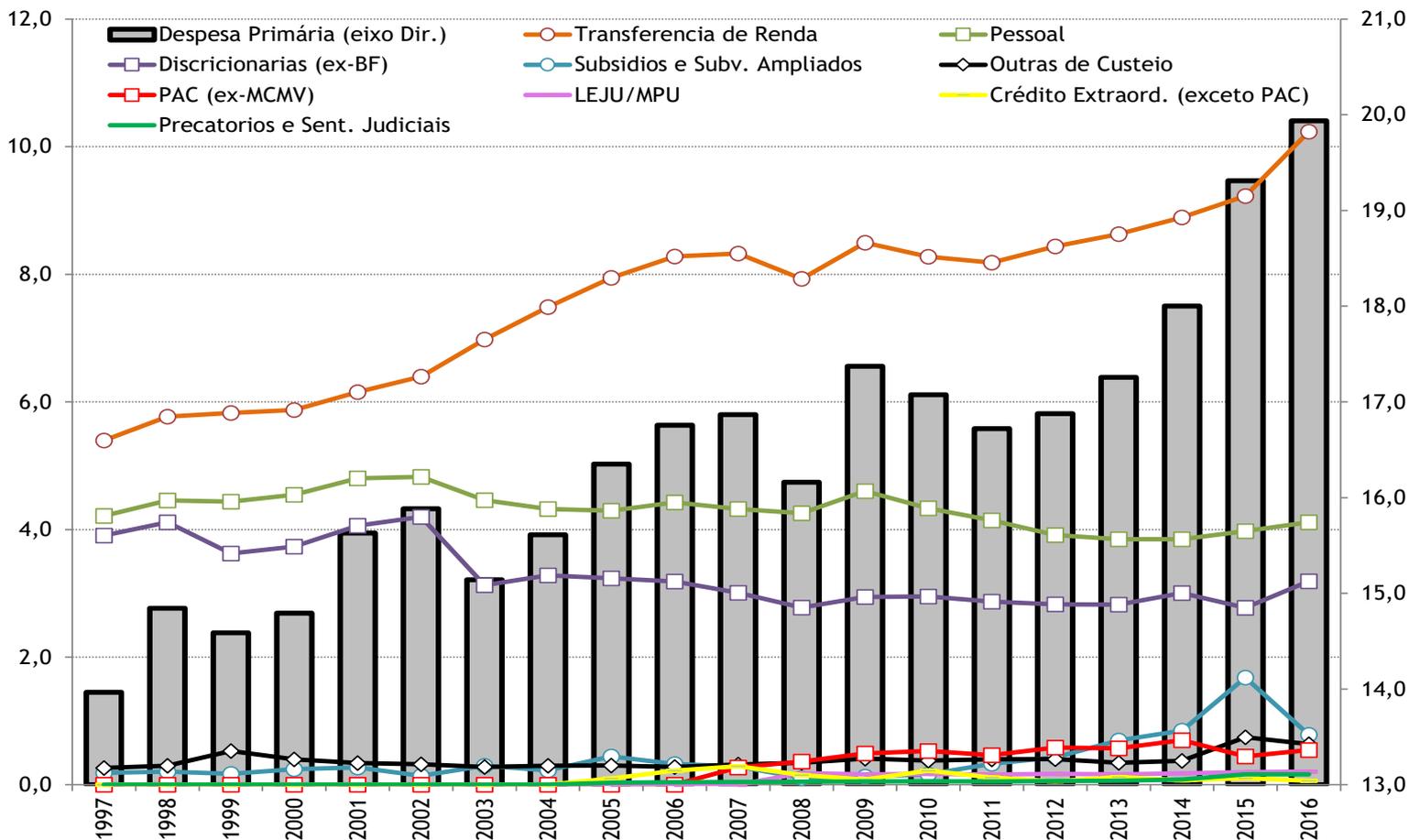


Margem fiscal em R\$ bilhões



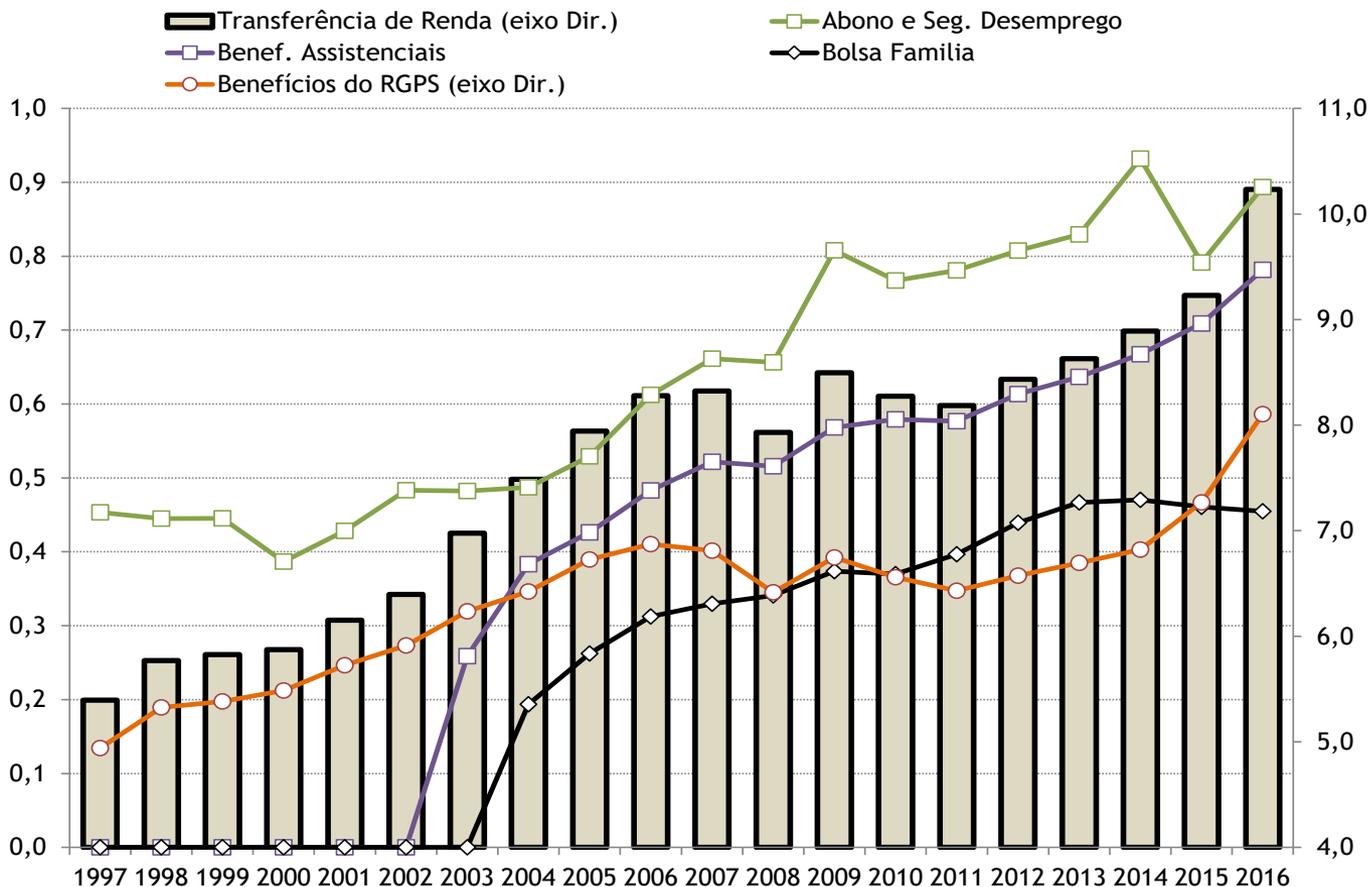
A Evolução dos Gastos Obrigatórios

- Nos últimos 20 anos, despesa aumentou 6 pontos percentuais, de 14% para cerca de 20% do PIB
- Cerca de 80% ou 4,8 p.p, são explicados pelo grupo de transferência de renda (de 5,4% para 10,2%)
- Despesa com subsídios também teve avanço notável ao sair de 0,2% para 1,7% do PIB em 2015



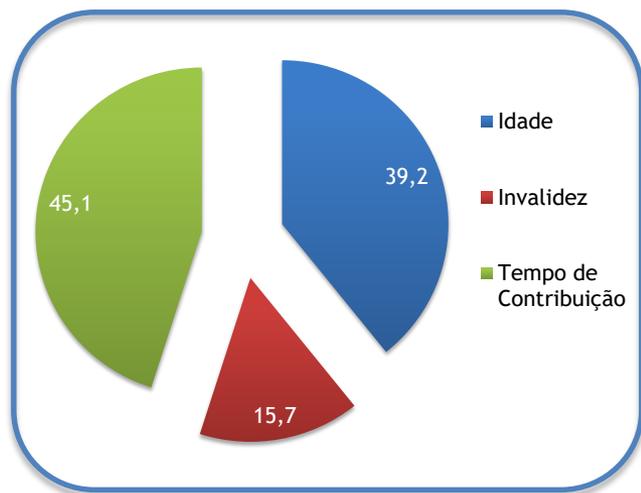
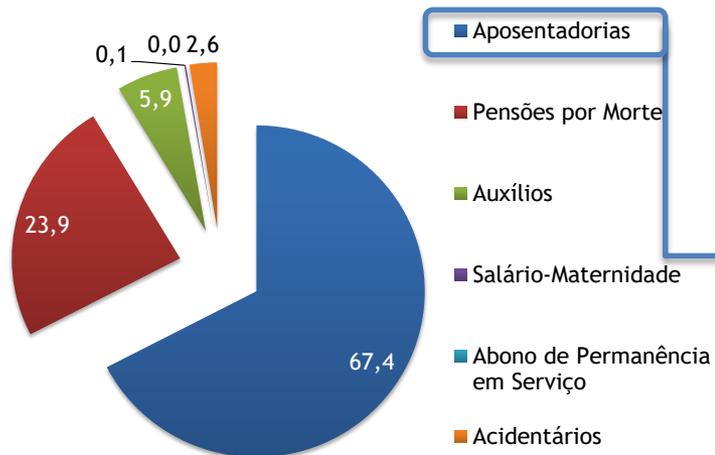
Dinâmica das Transferências de Renda

- Nos últimos 20 anos, gasto com transferências de renda avançou 4,8 p.p, para 10,2% do PIB (ante 5,4% em 1997), sendo 65% deste avanço (ou 3,2 p.p) explicados por benefícios previdenciários do RGPS
- Benefícios assistenciais responderam por 16% ou 0,8 p.p, seguido por abono + seguro desemprego com 9% (ou 0,4 p.p) e o programa bolsa família com 10% (ou 0,5 p.p)

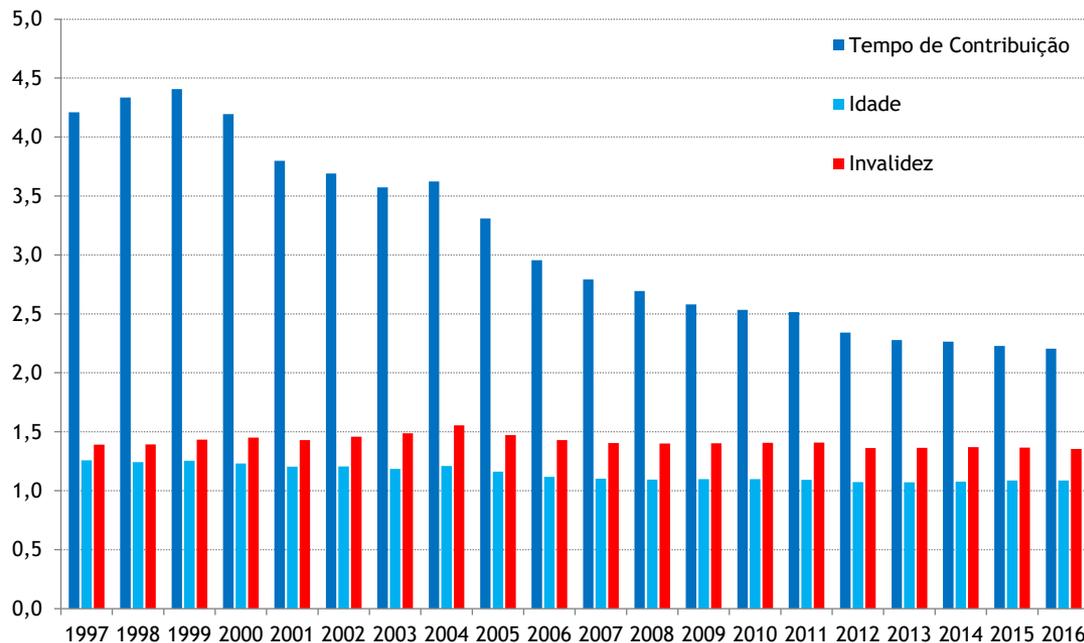


O Gasto Previdenciário do RGPS

➤ Quase 70% da despesa previdenciária deve-se a benefícios emitidos para aposentadorias, dos quais aproximadamente metade corresponde a aposentadorias por tempo de contribuição (sem limite mínimo de idade), cujo benefício médio é 2,2 vezes superior ao salário mínimo



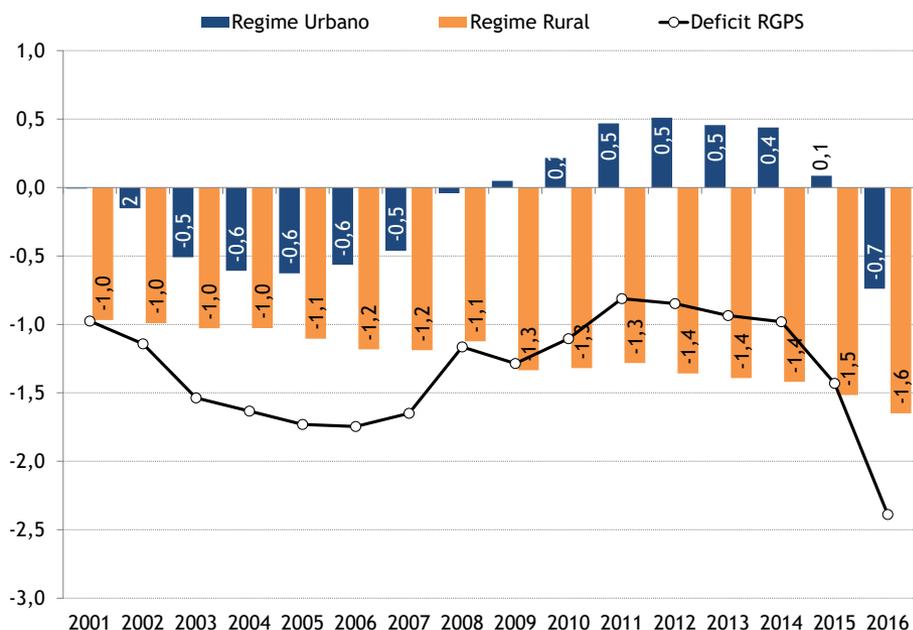
Valor do Benefício Médio como fator sobre o Salário Mínimo



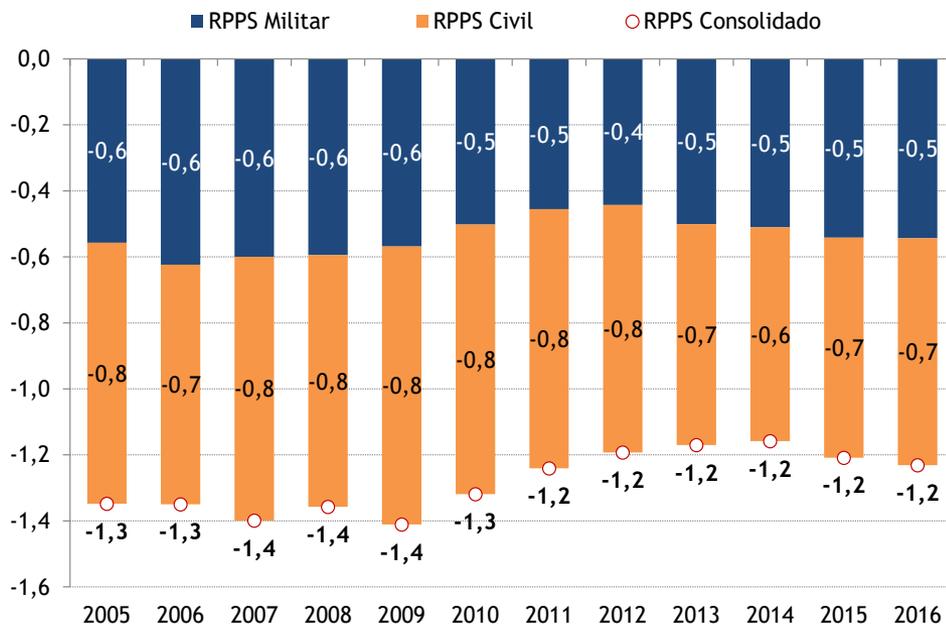
Déficit dos Regimes Público e Privado

- Déficit do RGPS atingiu o maior valor da série histórica, 2,4% do PIB ou R\$ 149,7 bilhões em 2016
- Regime urbano responde ao ciclo de forma defasada. Déficit foi de 0,7% do PIB ou R\$ 46,3 bilhões
- Regime Rural apresenta déficit sistemático e crescente. Em 2016 alcançou 1,65% do PIB ou R\$103,4 bilhões
- Benefício médio do RPPS é mais de 7 vezes superior ao piso laboral. Civis respondem por 55% do déficit
- RPPS atende ~30 milhões de beneficiários, enquanto RPPS (civil + militar) ~1 milhão

Em % do PIB

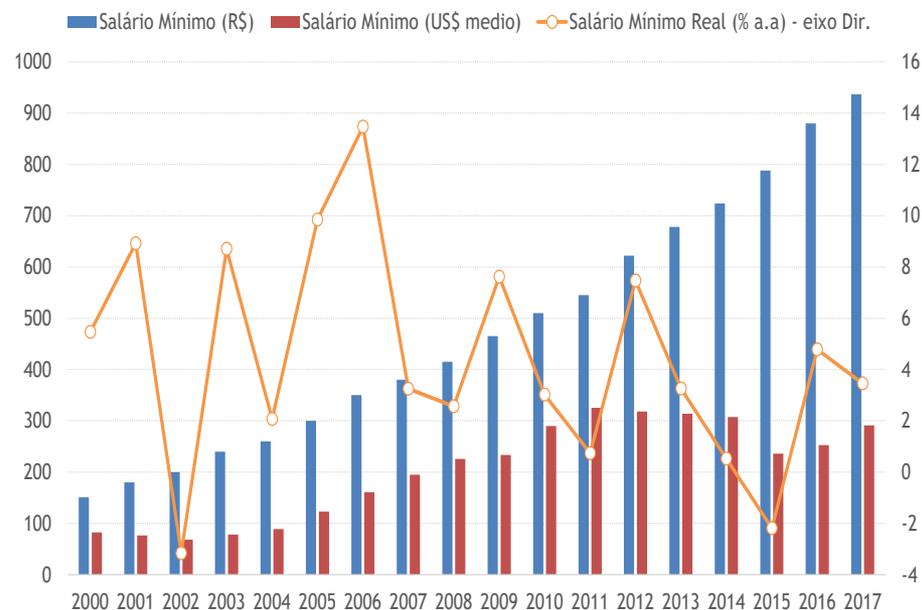
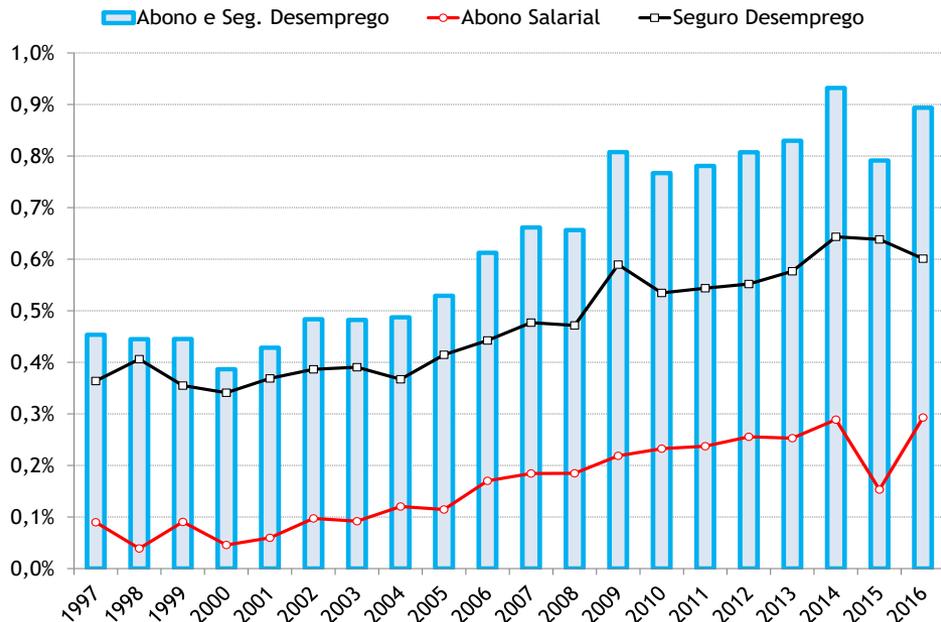


Em % do PIB



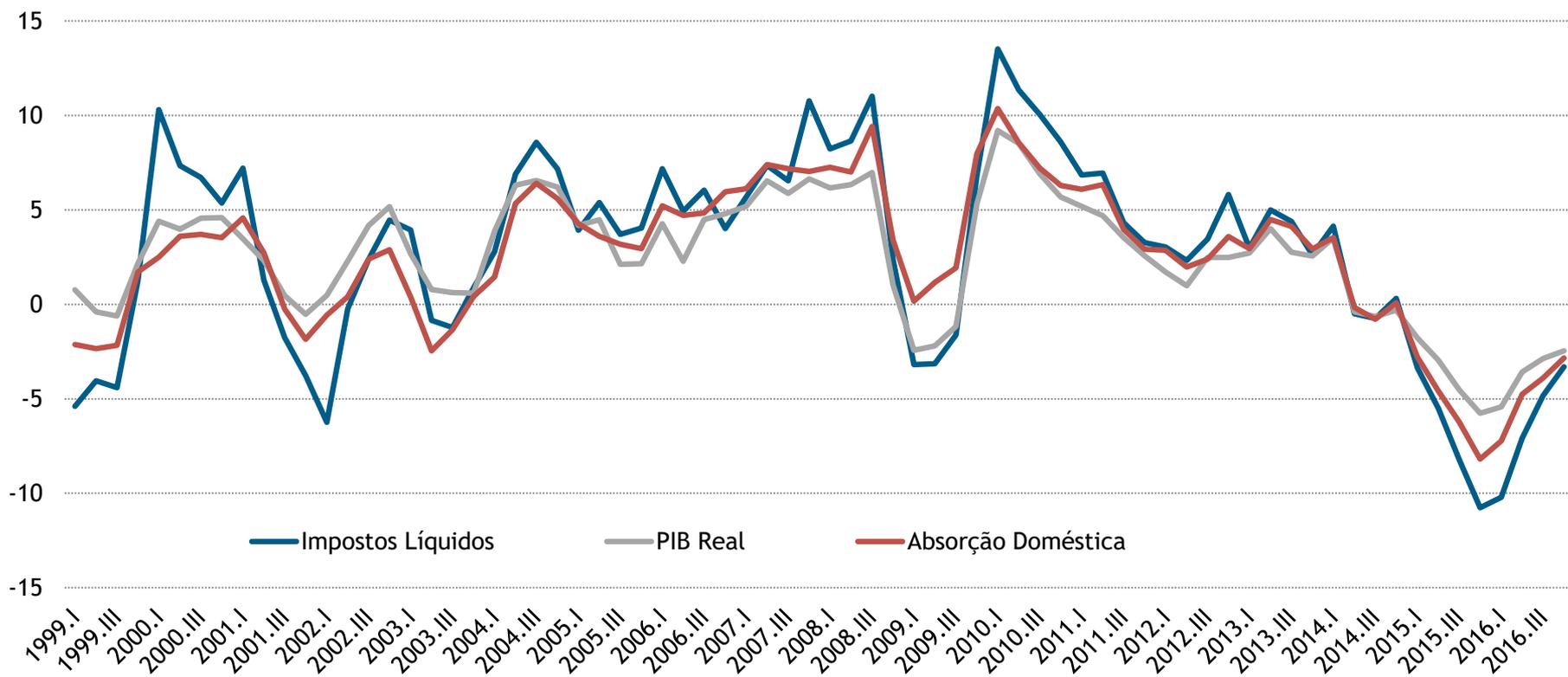
Abono e Seguro Desemprego

- Terceira despesa mais importante do grupo de transferência de renda, após RGPS e BPC, o abono e seguro desemprego tem registrado avanço gradativo em resposta ao processo de formalização no mercado de trabalho e aos critérios de elegibilidade para concessão do benefício, muito associados ao salário mínimo
- Houve destacada elevação do piso laboral, que saiu de R\$ 120 em 1997 para R\$ 937 em 2017 ou, de menos de US\$ 85 para cerca de US\$ 300. Ganho real no período foi substancial



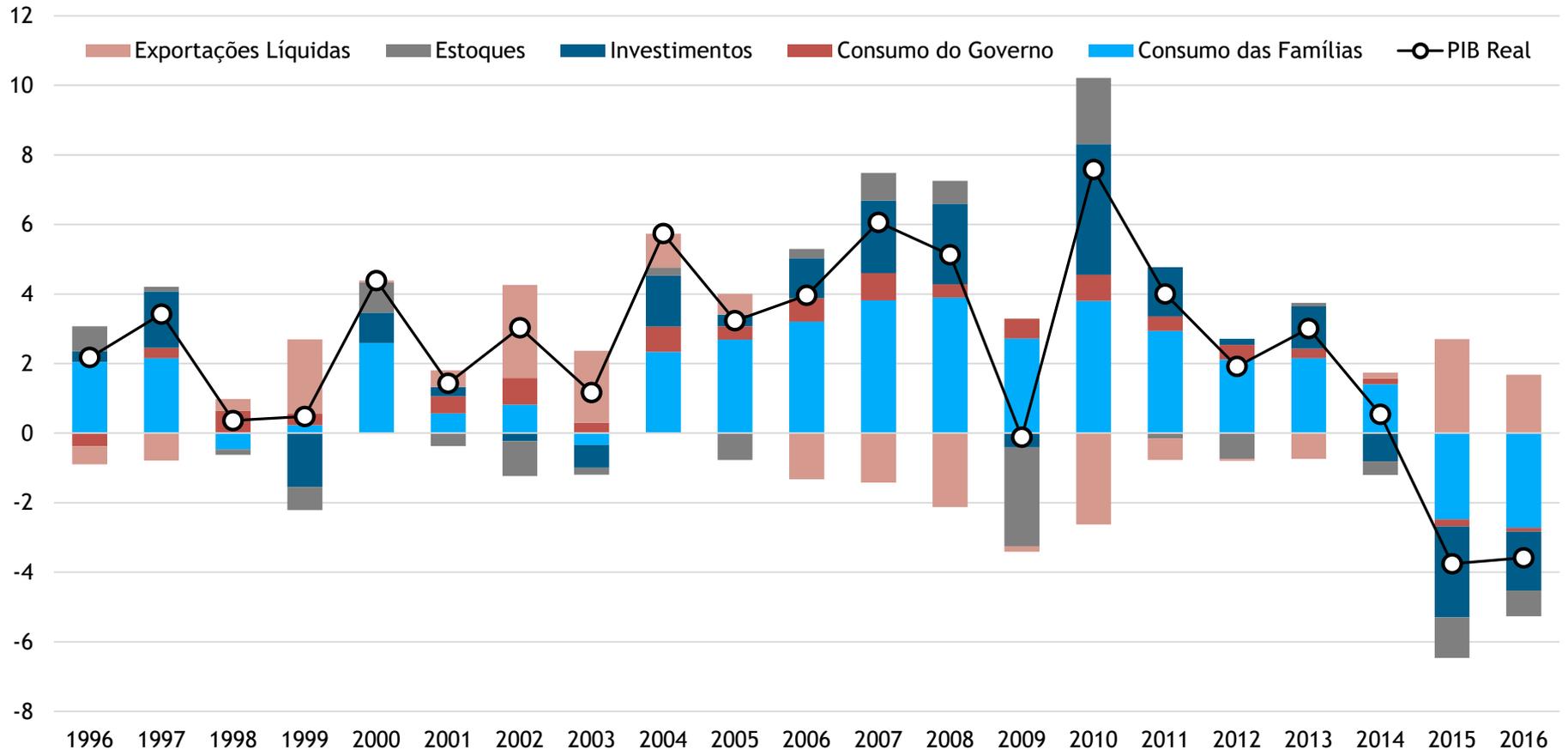
ifi Receita Tributária e Atividade Econômica

- Correlação das receitas fiscais com a absorção doméstica é maior do que propriamente com a taxa real de crescimento do PIB



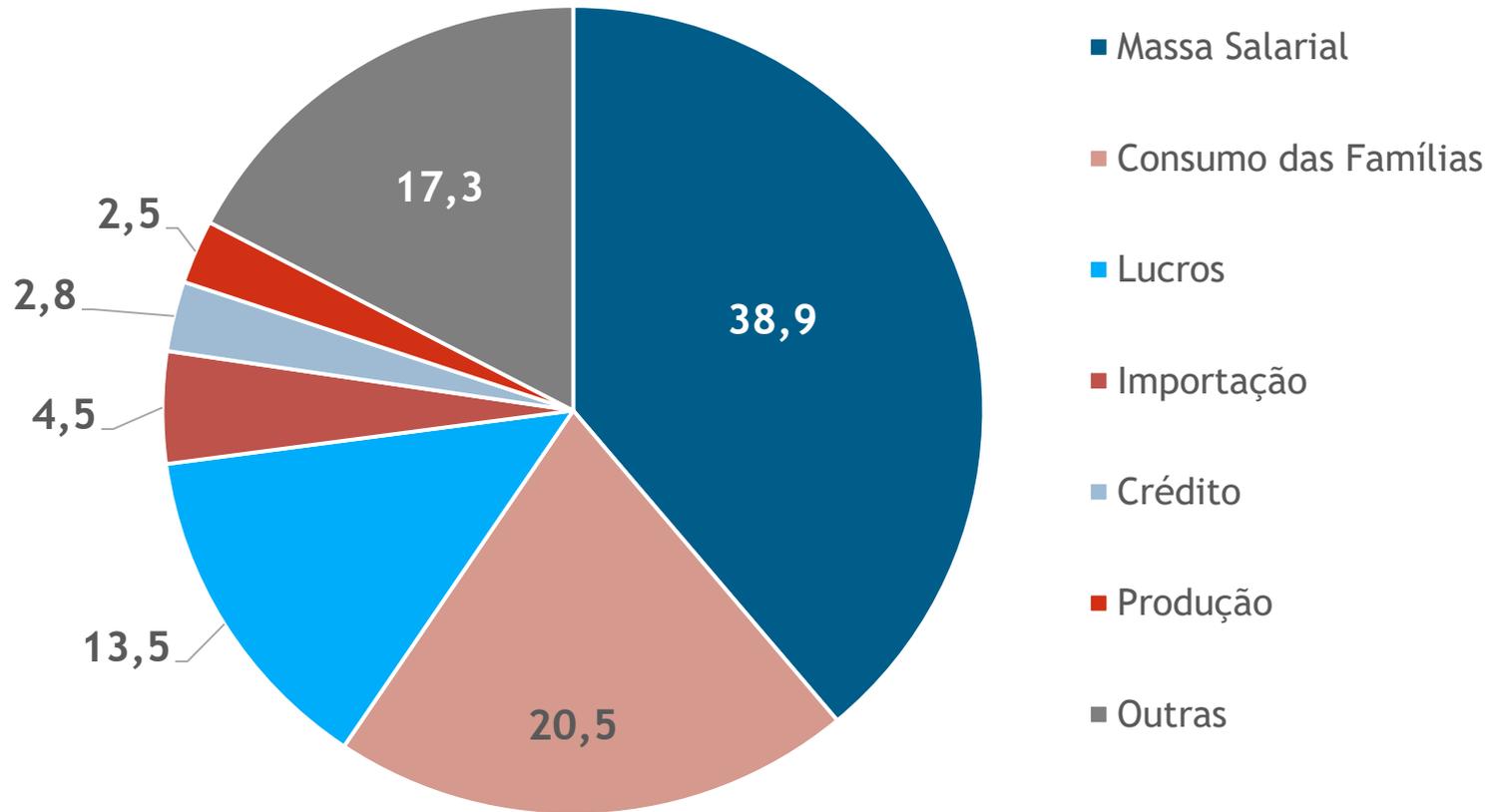
Evolução dos Componentes do PIB

- Contribuição do consumo das famílias e investimentos foram os agregados macroeconômicos que mais contribuíram para o crescimento no período e, por sua vez, para o desempenho das receitas fiscais



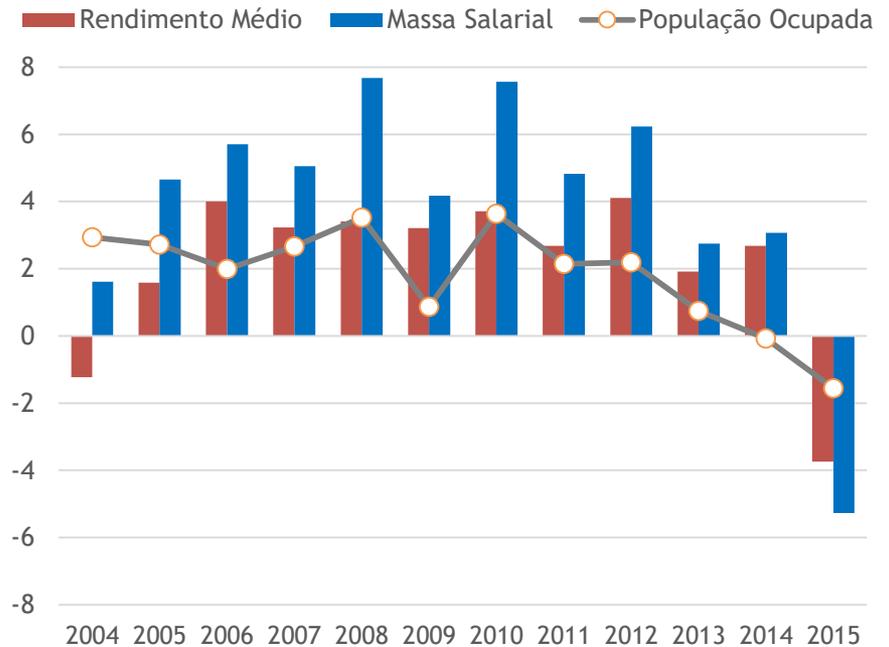
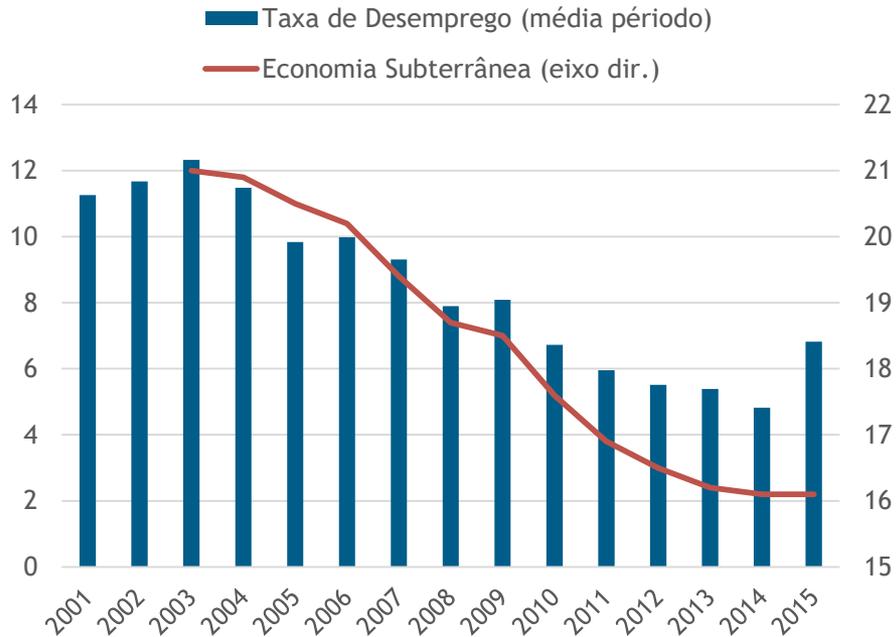
ifi Principais *drivers* da Arrecadação Federal

- Massa salarial e consumo das famílias, ambas variáveis intimamente ligadas as condições do mercado de trabalho, respondem por cerca de 60% da receita bruta do governo central



Alguns Indicadores do Mercado de Trabalho

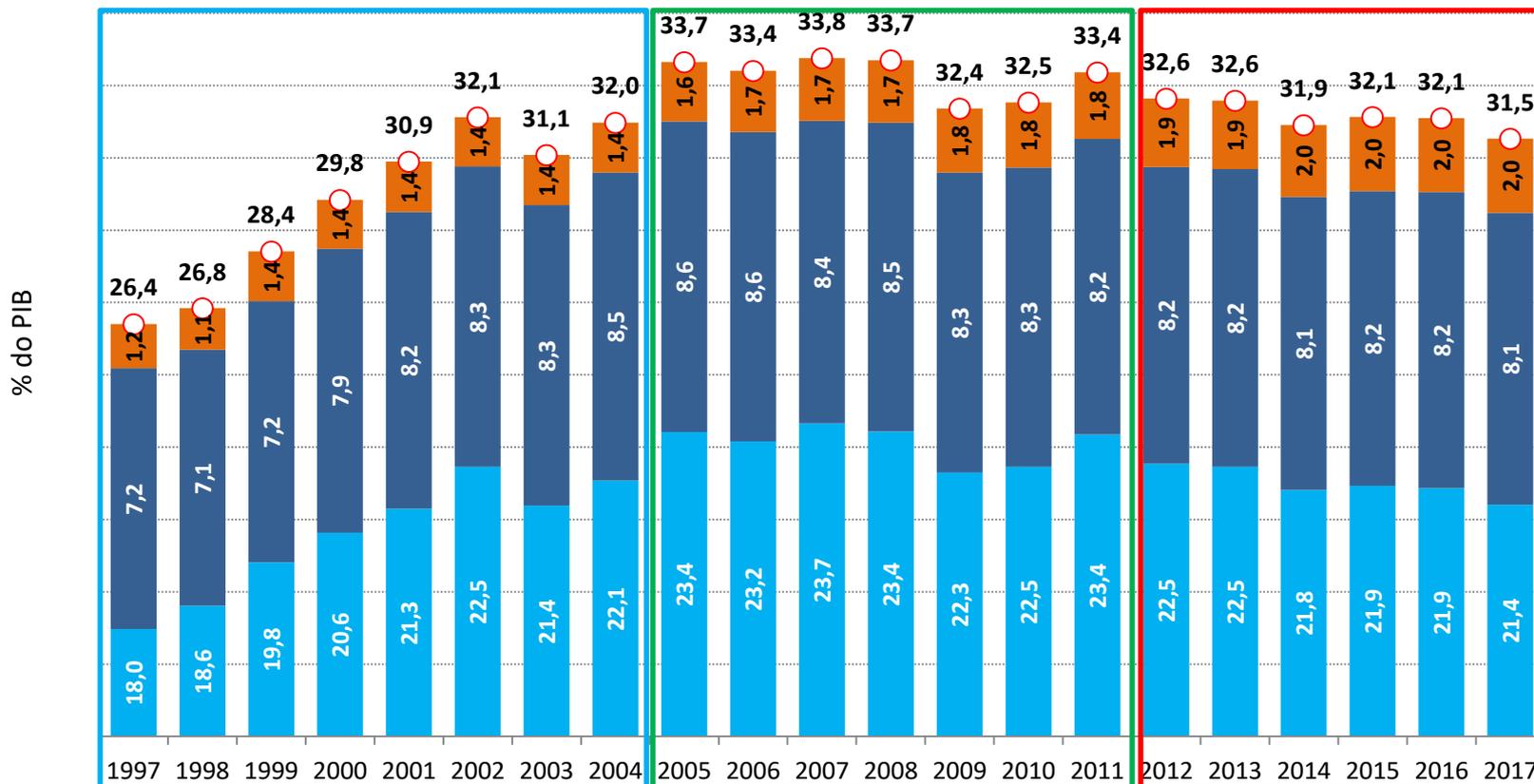
- Desempenho positivo de variáveis explicativas de parte substancial das receitas primárias no período de 2004 a 2012, em particular, contribuiu para o melhor desempenho da arrecadação federal



Evolução da Carga Tributária

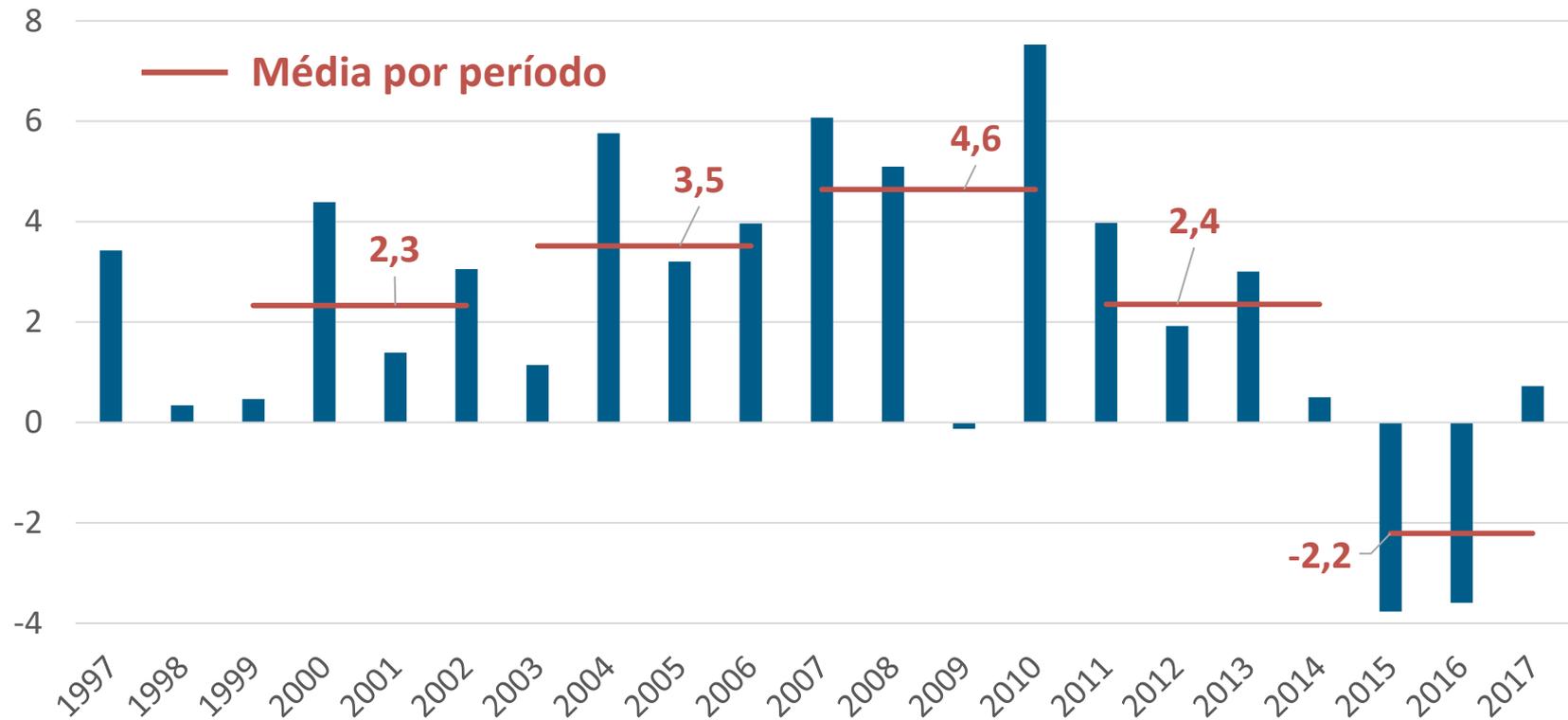
- Após o período inicial de elevação ativa da carga tributária, cuja contribuição foi notável para a virada fiscal no final da década de 90, processo cíclico de crescimento contribuiu para sua sustentação
- Ampla política de desonerações tributárias no período pós-crise, associado ao menor crescimento econômico, impôs viés de baixa para a dinâmica da arrecadação

■ Carga Federal
 ■ Carga Estadual
 ■ Carga Municipal
 ○ Carga Tributária Total



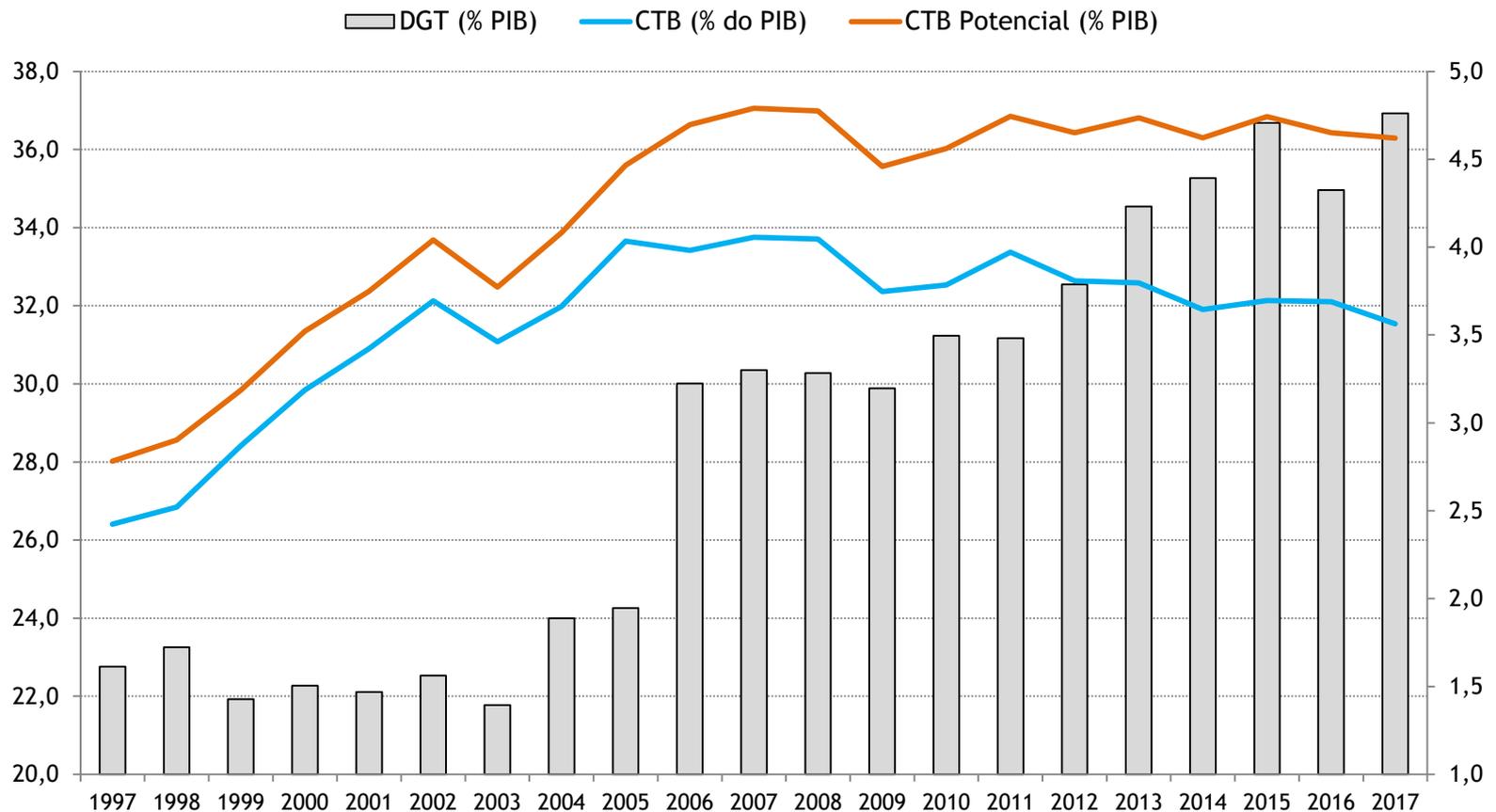
Crescimento Econômico por períodos

- Ritmo de (des)aceleração econômica influencia dinâmica da carga tributária
- Avanço no crescimento econômico médio de 2003 a 2010, portanto, contribuiu para elevação e sustentação em patamar elevado das receitas fiscais



Renúncias Fiscais e Carga Potencial

- Elevação do volume de renúncias fiscais, complementar a progressos metodológicos na sua estimação, teve destacada contribuição para perda de receita nos últimos par de anos
- Volume de renúncias é de aproximadamente R\$ 285 bilhões, em torno de 4,5% do PIB
- LDO 2018 estima avanço para R\$ 306 bilhões e R\$ 331,5 bilhões em 2019 e 2020, respectivamente



Obrigado!

barrosga@senado.leg.br

(61) 3303-2858

(21) 99795-4470