

Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país

Dezembro de 2018

EXPEDIENTE

MINISTRO DA FAZENDA

Eduardo Refinetti Guardia

SECRETÁRIA-EXECUTIVA

Ana Paula Vitali Janes Vescovi

SECRETÁRIA-EXECUTIVO ADJUNTO

Ariosto Antunes Culau

SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

Jorge Antonio Deher Rachid

SECRETÁRIO DE POLÍTICA ECONÔMICA

João Manoel Pinho de Mello

PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Fabício da Soller

SECRETÁRIO DO TESOUREIRO NACIONAL

Mansueto Facundo de Almeida Junior

SECRETÁRIO DE PREVIDÊNCIA

Marcelo Abi-Ramia Caetano

SECRETÁRIO DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS

Marcello Estevão

**SECRETÁRIO DE PROMOÇÃO DA PRODUTIVIDADE E ADVOCACIA DA
CONCORRÊNCIA**

João Manoel Pinho de Mello

SECRETÁRIO DE ACOMPANHAMENTO FISCAL, ENERGIA E LOTERIA

Alexandre Manoel Angelo da Silva

ASSESSORIA ESPECIAL DO MINISTRO DE ESTADO

Marcos José Mendes

Relatório **Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país** é uma publicação do Ministério da Fazenda, coordenado pela Assessoria Especial do Ministro. É permitida a sua reprodução total ou parcial, desde que mencionada a fonte.

ÍNDICE

I – Introdução.....	4
II – O Diagnóstico que levou à adoção da medida.....	4
III – Análise das críticas ao teto	6
IV – Reformas e cumprimento do teto no próximo mandato presidencial	10
V – Impacto distributivo do controle da despesa.....	17
VI – Conclusões.....	21
ANEXO – Hipóteses das Projeções	22

I – Introdução

Um instrumento central da política de reequilíbrio fiscal do Governo Federal é a Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu um limite para os gastos federais, equivalente à despesa de 2016, corrigida, em cada ano, pela inflação. Este limite se aplicará por dez anos, quando então o ajuste fiscal estará completo, com um corte da despesa primária de 4 a 5 pontos do PIB em uma década. A partir de 2027, o Poder Executivo poderá reavaliar a metodologia de correção do “teto de gastos” a cada quatro anos, sempre no primeiro ano de mandato do Presidente da República. O regime se encerra ao final do exercício de 2036.

A presente nota tem por objetivo analisar as críticas comumente apresentadas a esse instrumento. Para tanto, apresenta breve descrição dos motivos que levaram à adoção do teto. Em seguida, avalia cada uma das principais críticas. Após isso, apresenta projeções que demonstram que, com a realização de algumas das reformas fiscais, o teto de gastos poderá ser cumprido ao longo de todo o mandato do próximo Presidente da República. Reformas adicionais garantirão o cumprimento do teto no período subsequente até que se completem os 10 anos iniciais do Novo Regime Fiscal, quando a metodologia de correção do limite poderá ser reavaliada. Por fim, este texto evidencia o impacto distributivo, em diferentes faixas de renda, de algumas medidas necessárias para se alcançar o controle da despesa proposto, mostrando que as reformas tornarão o País menos desigual.

II – O Diagnóstico que levou à adoção da medida

O Brasil tem um desequilíbrio fiscal crônico, que é decorrente do crescimento acelerado da despesa pública ao longo das últimas décadas. Isso levou a um aumento do déficit e da dívida pública, bem como à expansão da carga tributária. Essas formas de financiamento da expansão do gasto se esgotaram: a carga tributária chegou a 33% do PIB, e a sociedade rejeita expansões adicionais. A tributação não é apenas alta, mas também complexa, a ponto de deteriorar o ambiente de negócios e a produtividade da economia. É também concentradora de renda. O resultado é a perda de potencial de crescimento e o agravamento da pobreza e da desigualdade. Portanto, financiar a expansão do gasto com mais impostos significaria impor travas adicionais ao parco ritmo de crescimento econômico do País e reproduzir a pobreza e a injustiça social.

O déficit e a dívida pública também chegaram a valores muito elevados, em especial para um país de renda média. A situação em 2016 era de déficit nominal do setor público consolidado de 9% do PIB, déficit primário de 2,5% do PIB e dívida bruta do governo geral de 70% do PIB, crescendo aceleradamente. A dívida bruta do governo geral, no terceiro trimestre de 2018, já alcançou 77% do PIB e, pela metodologia do FMI, já superou 80% do PIB. Se o Brasil não persistir em uma política de ajuste fiscal, chegará a uma situação de insustentabilidade da dívida, que é aquela em que se eleva o risco de não pagamento, o que costumeiramente se dá pela aceleração da inflação como

forma de desvalorizar as obrigações do Tesouro. Retroceder no caminho do ajuste fiscal também levará à crise e à estagnação econômica.

A opção adequada em uma situação como esta é conter a expansão do gasto público federal (que é a causa original do desequilíbrio), que cresceu perto de 6% em termos reais ao ano de 1997 a 2016, passando de 14% para 20% do PIB. Sendo possível expandir a despesa em ritmo inferior ao crescimento do PIB, o Governo Federal poderá, gradualmente, reequilibrar suas contas, o que levará também à redução da despesa com juros. Mais do que isso, ao concentrar o ajuste fiscal na redução gradual da despesa, o País terá espaço para fazer uma reforma tributária, que se torna mais factível em um ambiente de equilíbrio fiscal e crescimento econômico, no qual os conflitos distributivos podem ser resolvidos com menor dificuldade.

Abre-se, então, um ciclo virtuoso: a redução da despesa leva à queda dos juros e do risco de crise da dívida. Melhoram as expectativas dos empreendedores e amplia-se a oferta de crédito. O investimento aumenta. Paralelamente, a racionalização tributária gera ganhos significativos de produtividade, que também impulsionam a economia. O maior crescimento ajuda na consolidação do ajuste fiscal, ao melhorar a arrecadação pública.

O Brasil encontra-se hoje em uma situação na qual um ajuste fiscal crível (pelo lado da despesa), que retire o País da incerteza quanto à solvência do Estado, implica impulso à atividade econômica. A alternativa, vale enfatizar, de continuar expandindo gastos, financiando-os com aumento de tributos ou do déficit, levaria à estagnação econômica e à crise da dívida.

Outra decisão relevante é quanto ao ritmo do ajuste fiscal. Pode-se optar pelo choque (um ajuste em um ou dois anos) ou pelo gradualismo. O teto de gastos é claramente uma opção pelo ajuste gradual. Busca-se uma redução da despesa de aproximadamente 0,5 ponto do PIB ao ano para, em 10 anos, chegar-se ao necessário ajuste de 5 pontos percentuais do PIB. Ou seja: saímos, em 2016, de um déficit primário de 2,5% do PIB para chegar, em 2026, com um superávit em torno de 2,5% do PIB que, junto com o ajuste nas contas dos governos subnacionais, será o necessário para colocar a dívida pública em trajetória cadente como proporção do PIB. Tendo em vista que a dívida bruta brasileira está em nível muito elevado (entre os países emergentes e de renda média, somente a Venezuela tem dívida superior à brasileira), não basta estabilizar o seu crescimento. É preciso reduzi-la para valores próximos ao da média dos países emergentes e de renda média que, de acordo com o FMI, está em 48% do PIB.

Esse ajuste de 5 pontos de percentagem do PIB nas contas do governo central (aproximadamente R\$ 350 bilhões), feito de forma abrupta, seria uma tarefa extremamente dura. Isso porque são de pouco mais de R\$ 100 bilhões as despesas não obrigatórias, passíveis de contenção pela via gerencial. Mais de 90% da despesa primária do orçamento federal são despesas obrigatórias, que não podem ser reduzidas se não houver alguma reforma constitucional ou legal.

Devido a essa rigidez da despesa, um ajuste por meio de choque fiscal seria feito, quase integralmente, pela via do aumento de receitas. Foi o que ocorreu, por exemplo, de 1998 a 2002, quando a rigidez da despesa era até menor e houve um

aumento na carga tributária de cerca de 4 pontos percentuais do PIB. O problema agora, como já alertado acima, é que a carga tributária no Brasil já é muito elevada: 33% do PIB ante a média de 23% do PIB para América Latina e Caribe. Aumentar ainda mais a carga tributária levaria o País a uma profunda recessão, além de agravar as distorções do sistema tributário, com efeitos de longo prazo sobre o potencial de crescimento.

O teto, portanto, é a alternativa adequada tanto no que diz respeito ao tipo de ajuste (pela redução de despesas) quanto pelo ritmo de ajuste (gradual).

III – Análise das críticas ao teto

Um conjunto de críticas tem sido feitas ao teto de gastos. Esta seção responde a cada uma delas.

Crítica 1: o teto é insustentável. Ele vai comprimir excessivamente o gasto público, levando à paralisia do governo. Uma vez que se chegue a este ponto, os limites serão desrespeitados e a política terá fracassado.

O equívoco dessa crítica está no fato de que a Emenda Constitucional já prevê os mecanismos de ajuste a serem ativados, ainda na edição do Projeto de Lei Orçamentária Anual, caso se ultrapasse o limite máximo de despesa. Conforme se lê no art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o descumprimento do limite ativa as seguintes vedações: (a) conceder qualquer tipo de vantagem, reajuste ou auxílio aos servidores; (b) criar cargos; (c) alterar estrutura de carreira; (d) contratar pessoal; (e) criar novas despesas obrigatórias; (f) reajustar despesas obrigatórias acima da inflação; (g) refinanciar dívidas; (h) aumentar despesas com subsídios e subvenções; e (i) conceder benefícios tributários.

Portanto, ultrapassar o limite de gastos não é o fim ou o fracasso da política. É uma possibilidade existente e prevista na Emenda Constitucional, que ativa mecanismos automáticos de ajuste. As vedações acima listadas ajudarão a conduzir a despesa de volta para dentro do limite. E, ainda que não sejam suficientes para recolocar o gasto dentro do limite, criarão pressão suficiente para que haja mobilização em prol do controle de outras despesas, não sujeitas aos gatilhos automáticos, para que se distribua o ajuste de forma mais homogênea entre os diversos itens de despesa.

Crítica 2: o teto é inconsistente. Tendo em vista que mais de 90% da despesa é de caráter obrigatório, muitas com reajuste superior à inflação, não será possível manter a despesa dentro do teto por muitos anos.

A principal despesa a ser controlada é a dos benefícios previdenciários, que hoje representam 52% da despesa total (benefícios do RGPS e do funcionalismo público – RPPS). De fato, se não houver uma reforma da previdência, não será possível conter a expansão da despesa. É por isso que foi apresentada tal reforma ao Congresso, enfatizando-se ser esta a peça essencial para se atingir o necessário ajuste das contas públicas.

O problema da crítica em questão é que ela aponta a inconsistência do teto de gastos na ausência de uma reforma da previdência. Ocorre que, se a reforma da previdência não for feita, o descumprimento do teto de gastos será o menor dos problemas. Isto porque a única forma de financiar um gasto público que cresce aceleradamente, em um futuro não distante, será o aumento da inflação. Se a inflação se acelerar, o teto deixará de ser restritivo, pois ele é justamente corrigido pela inflação.

Logo, o teto não é uma política suficiente para produzir o ajuste fiscal. Ele é necessário para delimitar a trajetória de gastos que é compatível com um ajuste fiscal gradual e de longo prazo, e requer reformas que permitam o controle da despesa obrigatória. A existência do teto sinaliza a disposição e intenção do governo em manter disciplina fiscal de longo prazo, o que ajuda na convergência das expectativas para um nível mais baixo de dívida no futuro, sua sustentabilidade e solvência, com reflexo no custo da dívida já no presente.

Crítica 3: o teto é excessivamente duro, levando a um ajuste fiscal recessivo, reduzindo políticas públicas a favor da população.

Controlar despesas não é fácil, pois frustra pretensões (na maioria das vezes legítimas) de expansão de políticas públicas que visam suprir carências reais da população, seja na redução da pobreza, na educação, na saúde ou na segurança pública; assim como atender interesses das diversas categorias de servidores públicos federais.

Há, contudo, diversos graus de severidade de uma política de ajuste. Como afirmado acima, o teto de gastos é uma política gradual, que optou por ajustes menores por um prazo mais longo. Certamente seria muito mais duro, menos eficiente e mais recessivo fazer um ajuste abrupto, em dois ou quatro anos. Uma política de ajuste por meio de um choque fiscal, ou se traduziria em 5 pontos do PIB de aumento de carga tributária, ou em cortes lineares que afetariam tanto os programas eficientes, quanto os ineficientes. Somente um ajuste gradual permite que se façam reformas de qualidade, preservando os programas de melhor resultado.

Existindo uma restrição explícita para os gastos, e a necessidade de selecionar quais programas serão incluídos ou não no orçamento, valoriza-se a prática da avaliação econômica e social dos projetos e programas. Em decorrência, aumentará a qualidade e a efetividade da ação do Estado.

Há que se considerar, ainda, que o crescimento econômico também é um “bem público”. O Estado precisa criar as condições para que a economia cresça de maneira eficiente, propiciando a geração de emprego e renda pelo setor privado. Financiar a expansão dos programas públicos por meio de inflação gera estagnação econômica e não é eficaz: o governo gasta em políticas sociais para minorar as carências da sociedade e, ao fazê-lo sem a disponibilidade de fontes de financiamento, gera mais pobreza e demanda por assistência.

Crítica 4: o teto é uma “promessa inconsistente”: faz-se um compromisso de não gastar, e acaba-se gastando.

. O teto de gastos alterou fundamentalmente o processo de geração de despesa no Governo Federal. A Emenda Constitucional 95/2016 estabelece que o teto tem que ser obedecido desde a formulação do orçamento até a sua execução.

Antes da existência do teto, sempre que se queria colocar uma despesa adicional no orçamento, bastava re-estimar a receita para cima, com base em projeções irreais do crescimento do PIB. Aparentemente o equilíbrio fiscal estava mantido. Na prática, quando o orçamento era executado, a estimativa de receita mostrava-se excessivamente otimista, e o déficit aparecia, apesar da prática comum de elevados contingenciamentos orçamentários já no início de cada ano fiscal. Agora, como o teto de gastos se aplica já na formulação do orçamento, não adianta superestimar receita. O limite de despesa está dado, e o orçamento se tornou mais realista, reduzindo a prática de contingenciamentos.

O teto também é eficaz durante a execução do orçamento. Sempre que se pretende criar uma nova despesa, seja para reajustar remuneração de servidores, seja para ampliar um programa público, é preciso identificar claramente qual a despesa que será cortada para que não se desrespeite o teto. Até mesmo quando se aprovam despesas à revelia dessa restrição, os executores do orçamento têm respaldo constitucional, com o suporte do Tribunal de Contas da União, para não executar a nova despesa criada de forma inconstitucional ou ilegal.

Também é preciso levar em conta uma característica muito importante do teto: ele é fixado individualmente para cada um dos Poderes e seus órgãos. Na prática, existem limites individuais para: Poder Executivo; Poder Judiciário (subdividido em limites para: STF, STJ, CNJ, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar, Justiça Eleitoral, Justiça do DF e Territórios); Poder Legislativo (subdividido em limites para: Senado, Câmara, TCU); Ministério Público e Conselho Nacional do Ministério Público; e Defensoria Pública.

Cada uma dessas entidades tem que respeitar o próprio teto. Se há aumento de salários em uma delas, será necessário reduzir outras despesas da própria entidade para que o teto individual seja respeitado. Isso muda a lógica anterior, em que cada um buscava ampliar os seus próprios gastos e repassar o ajuste para os demais.

Os números demonstram que, a despeito da forte rigidez da despesa, o controle fiscal tem sido eficaz. O déficit primário acumulado em 12 meses caiu de 2,7% do PIB para 1,3% do PIB entre de julho de 2016 e julho de 2018. No mesmo período, o déficit nominal caiu de 7,7% para 6,2% do PIB. A execução financeira tem sido rigorosa: a despesa primária acumulada em doze meses até setembro de 2018 apresentou redução real de 1,9% em relação à despesa realizada no mesmo período de 2016.

Esse progresso não foi obra do acaso. Reformas essenciais, como a substituição da TJLP pela TLP, a reformulação do FIES, o encerramento de programas pouco eficazes como o Ciência sem Fronteiras, a reavaliação dos cadastros de políticas

sociais, com controle de fraudes, entre outras medidas, fazem parte de um esforço cotidiano de racionalização do gasto e de aumento da efetividade das políticas públicas.

Crítica 5: teria sido mais eficiente e lógico aprovar, primeiro, a reforma da previdência, em vez de gastar energia com a aprovação do teto.

Essa crítica ignora o fato de que uma reforma da previdência é complexa e requer tempo para ser elaborada. O Governo não escolheu fazer primeiro o teto de gastos e depois a reforma da previdência. Desde o primeiro dia da administração, trabalhou-se intensamente nas duas. Porém, a reforma da previdência demorou mais a ficar pronta. Foi mandada ao Congresso em dezembro de 2016, assim que se fechou uma versão consensual dentro do Governo.

A apresentação da PEC do Teto em nada atrasou ou atrapalhou a elaboração da reforma da previdência. Pelo contrário: ao estabelecer claramente a trajetória de ajuste necessária, realçou a importância daquela reforma.

Crítica 6: o teto prejudica as áreas de saúde e educação.

Não há teto específico para despesa com saúde ou com educação. Elas fazem parte da despesa total do Poder Executivo. Portanto, o somatório da despesa em saúde e educação com as demais despesas do Poder Executivo (transportes, energia, educação, saneamento, etc.) não pode extrapolar o limite. Mas cada um dos setores ou cada um dos Ministérios que compõem o Poder Executivo não está submetido a um teto específico.

A EC 95/2016 garante para as áreas de saúde e educação, e para nenhuma outra, um limite mínimo abaixo do qual o gasto não pode cair. Tais pisos já existiam na redação da Constituição, e com a EC foram objeto de algumas alterações. Na saúde houve aumento imediato de despesa, em 2017, em aproximadamente R\$ 10 bilhões. Pela regra constitucional anterior, o gasto mínimo seria de 13,7% da Receita Corrente Líquida. A EC 95/2016 elevou esse percentual para 15% em 2017, passando a corrigi-lo pela inflação nos anos seguintes. Além desse crescimento, a despesa empenhada em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) tem ficado acima do mínimo constitucional que já havia crescido em R\$ 10 bilhões no primeiro ano de execução do Novo Regime Fiscal.

Nada impede que o Poder Executivo proponha um valor acima do piso, ou que o Congresso aumente o valor proposto pelo Executivo, desde que se reduza alguma despesa em outra área pertencente ao Poder Executivo. Isso aconteceu, em 2017, e voltou a acontecer novamente, em 2018, quando a despesa com ASPS foi orçada em valor R\$ 6 bilhões acima do mínimo.

É válido destacar que saúde não significa apenas cuidar de doentes, mas também, e, principalmente, de não deixar que as pessoas adoçam. O desemprego, a baixa renda e a pobreza aumentam os índices de morbidade. Por isso, é preciso recuperar a economia para garantir maior qualidade de saúde para toda a população. Com a economia estagnada, cresce o número de famílias sem cobertura de planos de saúde, o que pressiona a demanda pelo SUS. Com um programa fiscal que viabilize a

recuperação econômica, o crescimento da demanda por serviços do SUS será mais moderada.

Na educação, os gastos do Governo Federal superam muito o valor do piso constitucional. Em 2017, o valor empenhado ficou R\$ 14 bilhões acima do mínimo. O mesmo deve se repetir em 2018.

Ademais, é preciso lembrar que o teto de gastos só se aplica aos gastos do Governo Federal. Logo, não há qualquer limitação às despesas de estados e municípios com educação. Os gastos do Governo Federal com educação representam menos de 30% do gasto total dos três níveis de governo. Além disso, parte do gasto federal não é afetado pelo teto. Por exemplo, a complementação da União ao Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), atualmente na faixa de R\$ 13 bilhões por ano, está explicitamente excetuada do limite de gastos.

Também estão fora do limite (teto) os financiamentos do FIES e o PROUNI. O Salário Educação também continua direcionado a esta área, não sendo afetado pela Emenda Constitucional 95/2016. Assim, mais de 80% da despesa pública com educação NÃO está sujeita aos limites estabelecidos pelo teto de gastos.

É importante destacar que o teto de gastos não afeta a educação básica, segmento mais estratégico no que diz respeito à redução da pobreza e aumento da produtividade econômica. Primeiro, porque a quase totalidade da educação básica pública é provida por estados e municípios. Segundo, porque a principal contribuição da União à educação básica – o Fundeb - está fora do limite de gastos.

O teto de gastos, ao instituir a necessidade de se debater, no Congresso, as reais prioridades nacionais, aumenta o poder de barganha de despesas prioritárias em saúde e educação. Qualquer grupo de pressão que queira introduzir no orçamento uma despesa, ainda que não meritória do ponto de vista do interesse público, terá que dizer onde haverá corte para inserção da nova despesa. Dificilmente se conseguirá fazer essa redução em áreas de elevada prioridade social.

IV – Reformas e cumprimento do teto no próximo mandato presidencial

Esta seção mostra que, realizadas algumas das importantes reformas fiscais, o próximo Presidente da República chegará ao final de seu mandato tendo cumprido o teto de gastos. E ainda haverá outras reformas e melhorias de produtividade do setor público que garantirão o cumprimento do teto durante toda sua vigência.

A metodologia adotada considera um cenário base em que se impõe o limite ao gasto primário total, com cada um dos principais itens de despesa rígida mantendo a trajetória atual. A partir daí, identifica-se a restrição imposta às “outras despesas” (ou seja, aquelas não incluídas nos principais itens de despesa rígida/obrigatória). Em seguida, simula-se como um conjunto de reformas voltadas à contenção de despesas rígidas/obrigatórias abriria espaço fiscal e aliviaria a compressão das “outras despesas”

(despesas discricionárias ou despesas obrigatórias que não estão submetidas a regras legais de reajuste).

A Tabela 1 mostra a trajetória dos gastos no cenário base, que é aquele em que se aplica o limite de gastos, mas se mantém o atual padrão de evolução de cada item de despesa, sem que se tome qualquer medida de gestão ou se realize reforma visando conter os gastos. Os valores são nominais, utilizando-se a projeção de inflação média para os anos futuros adotada na grade de parâmetros estimada pela Secretaria de Política Econômica (vide anexo). O conceito de despesa é o de “despesa paga” (conceito de caixa), coincidente com aquele utilizado na aferição do cumprimento do teto.

A primeira linha da Tabela 1 apresenta o limite estabelecido pelo teto de gastos, utilizando-se a regra de corrigir a despesa de 2016 pela inflação de 12 meses terminada em junho do exercício anterior. A segunda linha da Tabela 1, por sua vez, apresenta qual será a despesa primária para os itens sujeitos ao teto de gastos (há despesas que não estão submetidas ao teto).

Note-se que, em 2017 e 2018, a despesa efetivamente realizada está abaixo do teto. Para os anos seguintes, supomos que a despesa será igual ao teto. Os dados de 2017 são os efetivamente realizados. Já os de 2018 representam a melhor estimativa de despesa que será efetivamente paga (conceito de caixa) em 2018.

As linhas seguintes da Tabela 1 apresentam doze itens de despesa primária obrigatória, quase todos de elevada rigidez, numerados de 1.1 a 1.12. Em seguida, no item 2, estão as “outras despesas”, calculadas como resíduo entre a “despesa primária sujeita ao teto” e os doze itens de despesa rígida.

O que se percebe é que, sem qualquer medida, o teto de gastos imporia dificuldades para as “outras despesas”, que chegariam a 2022 com valor de R\$ 25 bilhões (equivalente, em termos nominais, a apenas 20% dos R\$ 122 bilhões a serem despendidos em 2019).

Note-se que esse cenário não ocorreria na prática, pois R\$ 25 bilhões é um montante insuficiente para a operacionalização da máquina pública federal. Desse modo, haveria a necessidade de gastar acima do teto e os mecanismos automáticos de correção seriam ativados (suspensão de contratações, concursos, reajustes reais de remunerações, aumento de despesa obrigatória acima da inflação). Trata-se apenas de um cenário base, para comparação com os cenários em que ocorrem reformas.

**Tabela 1 – Trajetória da Despesa Primária – cenário sem medidas de ajuste fiscal
(R\$ bilhões nominais)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
A. Teto de gastos	1221	1309	1348	1407	1463	1523	1582
B. Despesa Primária sujeita ao teto	1221	1259	1335	1407	1463	1523	1582
1. Despesas com crescimento preestabelecido	1086	1142	1210	1285	1372	1457	1557
1.1. Benefícios previdenciários (RGPS)	521	557	593	638	696	758	825
1.2. BPC LOAS/RMV	50	54	56	60	66	72	78
1.3. Pessoal e Encargos (Exceto LEJU, FCDF, ASPS e MDE)	166	185	198	209	219	230	242
Ativos	72	81	86	91	96	102	107
Inativos e pensionistas	94	104	113	118	123	129	135
1.4. Abono e Seguro Desemprego	56	55	56	60	64	70	75
1.5. ASPS (Incluindo Pessoal)	105	108	114	117	122	127	132
1.6. MDE (Exceto FUNDEB, Incluindo Pessoal)	52	52	53	57	59	62	64
1.7. Subsídios, Subvenções e Proagro (contratados)	22	19	19	19	20	20	18
1.8. LEJU/MPU (Incluindo Pessoal)	52	56	60	63	63	65	68
1.9. Compensação RGPS	18	14	13	10	11	0	0
1.10. Lei Kandir e FEX	6	4	4	4	4	4	4
1.11. Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	10	11	15	18	16	17	17
1.12. Bolsa Família	28	28	29	30	31	33	34
2. Outras despesas	134	117	125	122	91	66	25
C. Diferença entre teto de gastos e despesa paga (A-B)	0	50	13	0	0	0	0

Estimativas do Ministério da Fazenda. Hipóteses descritas no Anexo.

É importante descrever algumas características e hipóteses das simulações. Todas as despesas que são influenciadas pelo salário mínimo (benefícios previdenciários do RGPS, BPC LOAS/RMV e Abono Salarial) são projetadas supondo-se que será mantida a atual política de reajuste do salário mínimo, que leva em conta a variação do INPC do ano anterior e do PIB real de dois anos antes. Essa regra expira ao final de 2019. Estamos tomando como pressuposto do cenário base que a regra será mantida após 2019, o que faz com que a despesa previdenciária projetada para os próximos anos cresça mais aceleradamente do que se fosse corrigida apenas pela inflação passada.

Para evitar dupla contagem, a linha de despesa de pessoal e encargos (linha 1.3) exclui as despesas desse gênero que estão consideradas em outros itens de despesa, quais sejam: despesa total do Legislativo e do Judiciário (linha 1.8), despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (linha 1.6), ações e serviços públicos de saúde (linha 1.5), e despesas com pessoal não sujeitas ao teto de gastos (como aquelas relativas ao Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF).

As despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) estão estimadas em nível acima do mínimo estipulado pela regra do teto. Tomou-se o valor constante do Projeto de Lei Orçamentária de 2019 (PLOA 2019), que está acima do mínimo, e corrigiu-se esse valor nos anos seguintes pela estimativa de inflação. Logo, todos os anos da projeção estão com gastos em saúde acima do mínimo. O mesmo vale para os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE¹), que para todo período projetado ficam acima do mínimo exigido pela Constituição.

¹ Despesas primárias com ações típicas de MDE (custeadas com as fontes 100 e 112), excluindo a parcela relativa ao FCDF, que não está submetido ao teto de gastos.

Os gastos do Legislativo e do Judiciário (linha 1.8) estão fixados conforme o PLOA 2019 e, a partir de 2020, correspondem ao valor máximo permitido pela regra do teto para esses poderes. Lembrando que, a partir de 2020, cessa a transferência de parte do limite do Executivo para esses poderes, que foi autorizada pela EC 95/2016 por três anos, como fase de transição para que esses poderes racionalizassem seus gastos.

A Tabela 2 apresenta medidas de ajuste fiscal capazes de evitar a compressão das “outras despesas”. O Cenário Base, apresentado no topo da Tabela, reproduz os valores das “outras despesas” da Tabela 1.

Estipulamos como meta a realização de reformas que reduzam as despesas rígidas de forma que restem recursos para financiar as “outras despesas” em montante igual ao que está a elas reservado pelo PLOA 2019. Ou seja, R\$ 122 bilhões em valores de 2019. Tal valor é corrigido pela inflação prevista para os outros anos, chegando a R\$ 136 bilhões em 2022.

A diferença entre o que o cenário base da Tabela 1 projeta como “outras despesas” e o valor desejável para tais despesas reflete o tamanho do ajuste fiscal mínimo necessário ao cumprimento do teto de gastos sem que haja compressão excessiva das “outras despesas” (tal diferença é chamada de “Economia necessária” na Tabela 2). Assim, por exemplo, em 2020 as “outras despesas” no cenário em que não há reformas, estariam em R\$ 91 bilhões. Portanto, a economia necessária para que tivéssemos R\$ 127 bilhões disponíveis para as “outras despesas” seria de R\$ 36 bilhões.

Em cada um dos cenários seguintes é apresentada a trajetória das “outras despesas” considerando a implantação da medida prevista naquele cenário, além das medidas dos cenários anteriores.

O primeiro cenário apresenta a economia gerada pela Reforma da Previdência, conforme a Emenda Aglutinativa em tramitação na Câmara dos Deputados. A simulação para esta reforma considera a Emenda Aglutinativa à PEC 287/2016, pendente de votação no Plenário da Câmara dos Deputados. Supõe-se sua aprovação no primeiro semestre de 2019. Ela permitirá que se chegue a 2022 com uma despesa R\$ 50 bilhões abaixo da que seria observada no cenário base, reduzindo a “economia necessária” naquele ano para R\$ 62 bilhões. Note-se que a economia gerada pela reforma da previdência nos primeiros anos ainda é pequena, justamente porque o impacto de tal reforma cresce exponencialmente ao longo dos anos.

O cenário 2 acrescenta à medida anterior mudanças na política de pessoal. Supõe-se a realização de concursos apenas para reposição de vacâncias e reajuste nominal zero para a remuneração do funcionalismo, com exceção daqueles para os quais já existe previsão legal. Isso traria, em 2022, uma economia de R\$ 15 bilhões na comparação com o cenário base. A economia prevista para 2020 decorreria de contenção nas contratações. A partir de 2021, quando cessam os reajustes já concedidos, a contenção no aumento de remuneração também contribuiria. O impacto se dá não apenas sobre o pessoal ativo, mas também sobre os inativos que têm direito à paridade com os ativos. Isso reduz a “economia necessária” em 2022 para R\$ 47 bilhões.

Note-se que se o teto de gastos vier a ser ultrapassado em algum órgão ou Poder, parte do ajuste da folha de pagamento virá das medidas automáticas previstas na

EC 95/2016, que suspendem reajustes, contratações e concursos nos Poderes que estiverem gastando acima do teto.

Tabela 2 - Medidas Fiscais e seu Impacto sobre as “Outras Despesas” (R\$ bilhões nominais)

Cenário base		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sem medidas	Outras Despesas	134	117	125	122	91	66	25
	Outras Despesas - desejável	-	-	-	122	127	131	136
	Economia necessária	-	-	-	0	36	66	112
Cenário 1		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Previdência	Outras Despesas	134	117	125	125	108	99	75
	Economia	0	0	0	3	17	33	50
	Economia necessária	-	-	-	-3	19	33	62
Cenário 2		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anterior + Contenção Pessoal	Outras Despesas	134	117	125	125	112	107	89
	Economia	0	0	0	0	3	9	15
	Economia acumulada	0	0	0	3	21	41	65
	Economia necessária	-	-	-	-3	15	24	47
Cenário 3		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anterior + Alteração da regra do SM	Outras Despesas	134	117	125	125	124	129	121
	Economia	0	0	0	0	12	22	32
	Economia acumulada	0	0	0	3	33	63	96
	Economia necessária	-	-	-	-3	3	3	15
Cenário 4		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anterior + Abono limitado a 1 SM	Outras Despesas	134	117	125	125	132	146	139
	Economia	0	0	0	0	8	17	18
	Economia acumulada	0	0	0	3	41	80	115
	Economia necessária	-	-	-	-3	-5	-14	-3

Estimativas do Ministério da Fazenda. Hipóteses descritas no Anexo.

A terceira reforma seria a mudança na regra de correção do salário mínimo. A atual sistemática de conceder aumentos reais equivalentes à variação do PIB de dois anos anteriores encerra-se em 2019. A reforma aqui considerada seria o reajuste do salário mínimo, a partir de 2020, pela inflação (INPC) do ano anterior. Tal medida impacta três grandes rubricas: benefícios previdenciários, abono e seguro desemprego, e Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Desde 2000 até 2018, o salário mínimo teve um aumento real acumulado de 116,20%. Isso fez com que ele passasse de um valor equivalente a 32% do salário médio para 63%. Certamente não se pode manter indefinidamente o crescimento do salário mínimo em termos reais, sob pena de ele superar o salário médio. Isso agravará o aumento da informalidade e a perda de espaço dos trabalhadores menos produtivos no mercado de trabalho, que já tem ocorrido como consequência dos aumentos reais da remuneração mínima. Ademais, o salário mínimo, por ser o indexador de várias políticas sociais, tem impacto significativo nas contas públicas.

Uma reforma que estabelecesse o crescimento do salário mínimo pela inflação, a partir de 2020, faria com que a despesa primária chegasse a 2022 com valor

R\$ 32 bilhões menor do que no cenário base. Com isso, a economia necessária para evitar a compressão das “outras despesas”, em 2022, cairia para R\$ 15 bilhões.

A quarta reforma seria a restrição do pagamento do Abono Salarial aos trabalhadores com remuneração de até 1 salário mínimo. Atualmente, esse abono é pago para trabalhadores do setor formal com renda de até 2 salários mínimos. Tal programa é anacrônico e mal focalizado. Foi instituído pela Constituição de 1988, antes da construção da ampla rede de proteção social hoje existente. O seu foco em trabalhadores do setor formal é inadequado, visto que o cerne do problema social está nos desempregados e trabalhadores informais.

A restrição do Abono Salarial aos trabalhadores com renda de até 1 salário mínimo geraria uma economia, em 2022, equivalente a R\$ 18 bilhões, na comparação com o cenário base.

Esse conjunto de reformas seria mais do que suficiente para atingirmos a meta de manter constante o valor real das “outras despesas”, com “sobras” em todos os anos ao longo do próximo mandato presidencial. Isso demonstra que, mediante um conjunto de reformas que é essencial e inevitável, é factível cumprir o teto de gastos ao longo do próximo mandato presidencial.

Há várias outras opções de reformas adicionais ou de melhoria de produtividade do setor público que podem fazer a despesa ficar ainda mais baixa que as projeções acima, abrindo espaço para que o teto de gastos seja efetivamente cumprido nos mandatos seguintes. O principal exemplo seria a revisão dos benefícios de Auxílio Doença, Aposentadoria por Invalidez, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Bolsa Família. Todos esses benefícios estão passando por um “pente fino”, com grande impacto de redução de despesas.

O Governo Federal vem trabalhando tanto no aperfeiçoamento dos bancos de dados e em cruzamentos de informações, como também na modernização da legislação e dos regulamentos, com vistas a facilitar e agilizar o acesso aos programas apenas às pessoas que cumpram os requisitos para fruição dos mesmos. Um exemplo dessas medidas é o Decreto 9.462/2018, que aprimorou o processo de revisão dos Benefícios de Prestação Continuada, dando mais celeridade à revisão do benefício.

Somente as perícias do Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade relativas ao Auxílio Doença, por exemplo, têm apresentado índices de cancelamento por volta de 80%. Desde o início do Programa, já foram cessados mais de 400 mil benefícios de Auxílio-Doença. As perícias de Aposentadoria de Invalidez, no âmbito do mesmo Programa, estão gerando cancelamento de aproximadamente 30% dos benefícios revisados, e aproximadamente 230 mil desses benefícios já foram cancelados.

Parte da economia gerada por esses cancelamentos já diminuiu a despesa executada em 2017 e 2018 e, portanto, já está incorporada em nosso cenário base. Contudo, o efeito financeiro do cancelamento de benefícios não é imediato, e parte dele deverá acontecer nos próximos anos. Por exemplo, benefícios cessados no meio de um ano só terão impacto, naquele ano, equivalente à metade da economia anual. No ano seguinte, o efeito daquele cancelamento será maior, pois incidirá nos doze meses do

ano. Além disso, no caso da Aposentadoria por Invalidez, a redução do benefício é gradual no tempo, diminuindo, no cenário mais conservador, em 25% a cada seis meses.

Os efeitos da revisão do Bolsa Família já estão totalmente incorporados ao cenário-base, pois o procedimento de habilitação e manutenção dos benefícios foi alterado ainda em 2017.

Estimativas conservadoras do Ministério do Desenvolvimento Social apontam que se pode chegar a 2022 com um nível de despesa R\$ 7 bilhões abaixo do cenário base com as despesas do Auxílio Doença, da Aposentadoria por Invalidez e do BPC.

Também podem ser citados como oportunidades para redução de gastos:

- a privatização e extinção de empresas estatais, que reduzirá aportes de recursos do Tesouro a empresas estatais dependentes;
- a revisão de programas públicos submetidos a avaliação de resultados, que tem grande potencial de economia de recursos (somente na saúde, o Banco Mundial estima que haja atualmente desperdício de R\$ 22 bilhões anuais, que poderiam ser melhor alocados, ampliando a qualidade da prestação de serviços);
- reforma e consolidação de programas sociais com vistas à focalização nos mais pobres;
- maior seletividade e menores subsídios nas políticas de subvenção custeadas pelo Tesouro;
- regulamentação do Benefício de Prestação Continuada – BPC, visando reduzir o elevado número de acessos ao programa pela via da judicialização;
- adoção de medidas preventivas à fraude nos programas sociais;
- reformulação da política de contratação e remuneração do setor público, com redução da remuneração inicial (atualmente muito acima dos salários de mercado) e maior espaço de tempo para progressões nas carreiras;
- redução do efetivo total de pessoal em decorrência de automação de processos.

Não se pode deixar de mencionar, também, que os efeitos da reforma da previdência, caso seja aprovada, crescem em ritmo exponencial, o que muito ajudará no cumprimento do teto nos mandatos seguintes.

V – Impacto distributivo do controle da despesa

Uma crítica corriqueira à contenção de despesas é de que ela afetará os mais pobres e elevará a desigualdade social. Contudo, isso não ocorre. Os ajustes propostos na seção anterior, na verdade, preservam os mais pobres e melhoram a distribuição de renda. Por isso, o teto de gastos cria a possibilidade de avançarmos tanto na dimensão do crescimento econômico (ao criar as condições de estabilidade fiscal), quanto de redução da pobreza e da desigualdade.

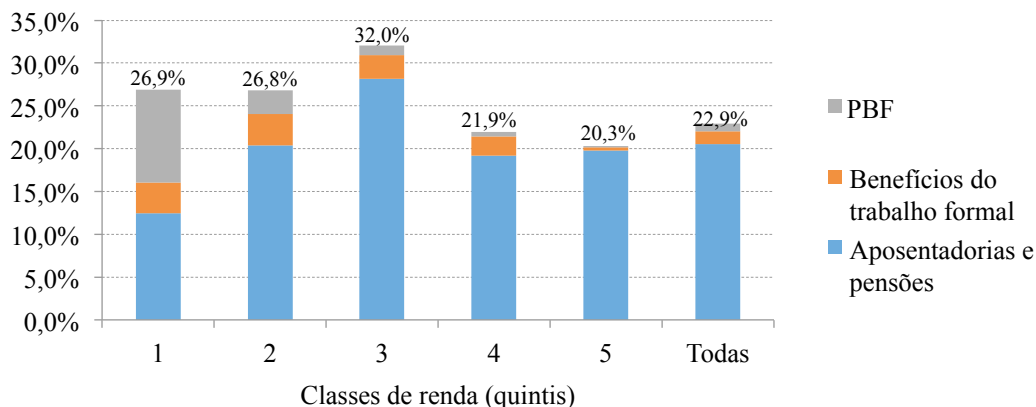
É preciso destacar, inicialmente, que a forma pela qual o governo arrecada e transfere renda para a população atinge a sociedade de maneira heterogênea. De fato, observam-se diferentes impactos da ação governamental, conforme o estrato de renda. Historicamente, o ajuste fiscal no Brasil tem sido feito por meio do aumento de receitas ou via inflação, as quais oneram proporcionalmente mais os estratos populacionais de baixa renda.

Em 2017, a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) divulgou o estudo “Efeito redistributivo da política fiscal no Brasil”², com o objetivo de entender de que forma a política fiscal afeta a desigualdade de renda das famílias. No estudo, são analisados como são distribuídos alguns gastos do governo e como ocorre a incidência dos impostos, de acordo com o quintil de renda domiciliar.

Do lado do gasto, o estudo abrange as seguintes transferências monetárias para famílias: aposentadorias e pensões (RGPS e RPPS), Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social (BPC/LOAS), seguro-desemprego, abono salarial, salário-família e transferências do Programa Bolsa Família (PBF). Na **Figura 1**, pode-se constatar que os resultados indicaram que as famílias de renda média - aquelas que estão nos quintis centrais de renda - são as que recebem a maior parte das transferências. Além disso, verifica-se que programas como o Bolsa-Família apresentam efeito redistribuidor de renda. Esse programa é uma exceção, pois a ampla maioria das políticas públicas do governo federal não chega aos mais pobres e acaba acentuando a desigualdade de renda.

²Disponível em http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito_redistributivo_12_2017.pdf

Figura 1– Incidência das despesas federais por classes de renda

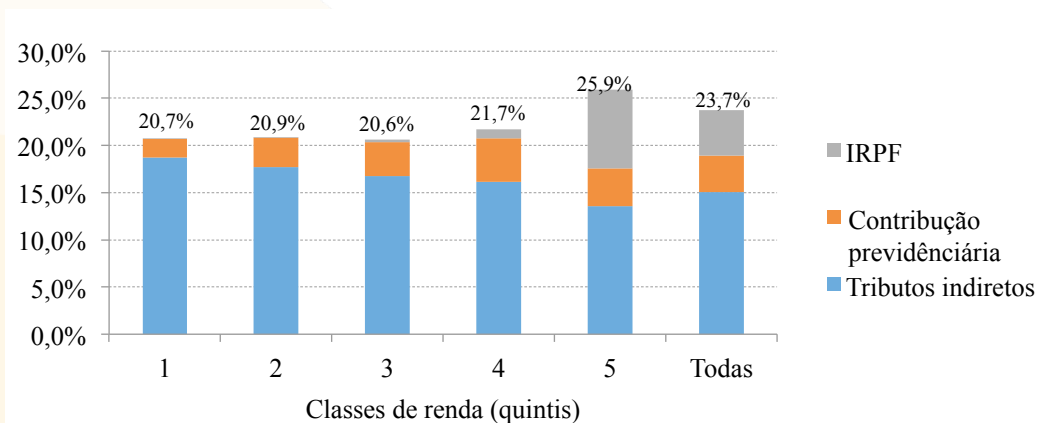


Fonte: SEAE/MF.

Nota: Foram utilizados dados da PNAD 2015. O primeiro quintil à esquerda corresponde aos 20% da população com menos renda, e assim por diante. O eixo vertical reporta a fração da renda que é proveniente de cada política por cada quintil.

Com relação ao sistema de tributos, o estudo investiga como ocorre o financiamento dos gastos via incidência de impostos diretos (IRPF), das contribuições previdenciárias (RGPS e RPPS) e dos tributos indiretos. No total, os tributos considerados respondem por cerca de dois terços da carga tributária global. Conforme a **Figura 2**, a incidência dos tributos indiretos com relação à renda bruta é regressiva: de aproximadamente 19%, no primeiro quintil (mais pobres), até cerca de 14%, no último quintil (mais ricos). O IRPF, por outro lado, representa uma proporção importante apenas da renda do último quintil. Considerando-se todos os tributos em conjunto, há uma leve tendência progressiva, principalmente em função da forte incidência de IRPF no quintil mais rico.

Figura 2 – Incidência de tributos federais por classes de renda da população, 2015

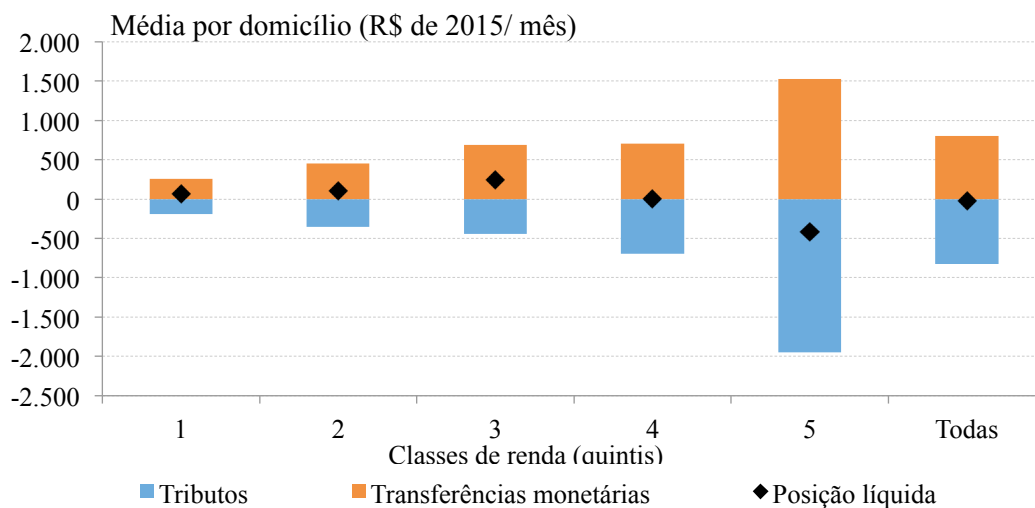


Fonte: SEAE/MF.

Nota: Foram utilizados dados da PNAD 2015.

Apesar de mobilizar um grande montante de recursos, a política fiscal no Brasil não consegue alterar de forma significativa a posição líquida, em termos monetários, nem dos 20% da população com menor renda, nem dos 40% com maior renda (Figura 3).

Figura 3 – Resumo dos Efeitos dos Tributos e Transferências sobre a Renda dos Domicílios

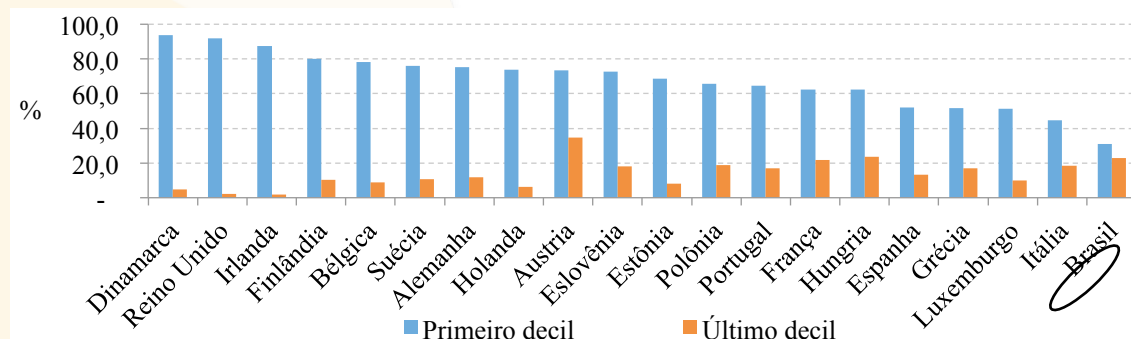


Fonte: SEAE/MF.

Nota: Foram utilizados dados da PNAD 2015.

Além disso, reitera-se que, comparativamente a países da OCDE, apesar da elevada carga tributária para o nível de renda *per capita* brasileiro e as elevadas transferências monetárias, o Brasil transfere pouco para os 10% de menor renda vis-à-vis países da União Europeia (Figura 4). Essa diferença tem forte relação com o regime previdenciário brasileiro, que concentra a distribuição de benefícios para os domicílios no meio e na parte superior da distribuição de renda, e não nos domicílios de menor renda.

Figura 4 – Transferências governamentais dos países da OCDE e Brasil – por decil de renda, em 2015

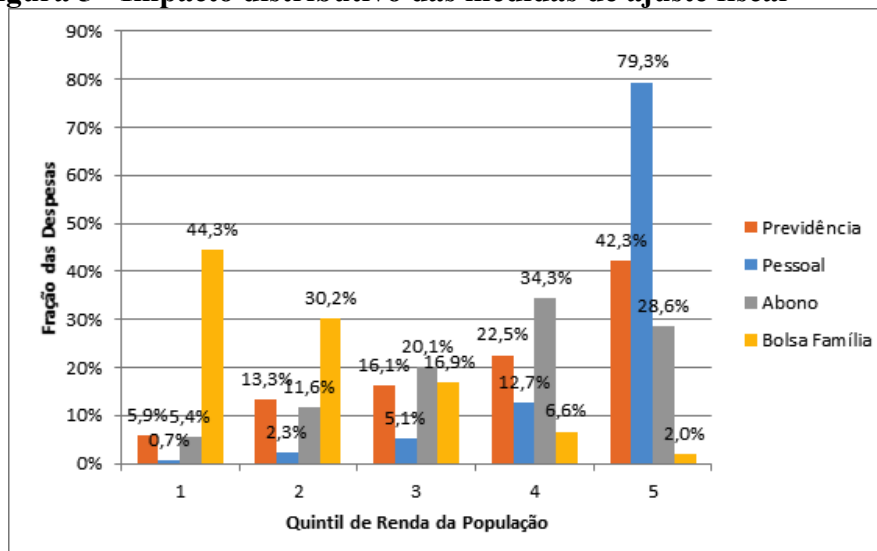


Fonte: SEAE/MF

Nota: O primeiro decil corresponde aos 10% de menor renda da população. O último decil, ao de maior renda.

Em estudo similar, a Secretaria de Política Econômica (SPE) também chega à mesma conclusão. Pela **Figura 5**, nota-se que 42% dos benefícios pagos pela Previdência Social beneficiam os 20% mais ricos da sociedade, enquanto apenas 6% dos recursos vão para os mais pobres. O mesmo acontece, de forma ainda mais aguda, com os gastos de pessoal. Nada menos que 79% da despesa com folha de pagamento do governo federal vai para os 20% mais ricos.³ O abono salarial também tem um perfil concentrador de renda: 34% dos valores pagos são apropriados pelos indivíduos no quarto quintil de renda, o que é muito mais que os 0,7% apropriados pelos mais pobres.

Figura 5 - Impacto distributivo das medidas de ajuste fiscal



Fonte: Simulações da Secretaria de Política Econômica – SPE.

Nota: Foram utilizados dados da PNAD 2015.

O conjunto dessas simulações reforça o entendimento de que o ajuste gradual das despesas públicas, proposto pela EC 95/2016, não aprofunda o efeito concentrador da política fiscal brasileira. Além disso, pode gerar efeitos benéficos na discussão orçamentária brasileira, uma vez que, ao criar um teto de gastos, limita a continuidade de algumas políticas e ações governamentais que vão contra o interesse público, concentram renda e oneram o contribuinte.

Diante do exposto, é imperativo reconhecer que as reformas da previdência e de pessoal, com foco na redução de privilégios, são medidas justas que visam à redução da desigualdade. A conclusão não poderia ser outra: não se sustenta a crítica de que o teto de gastos seja prejudicial aos mais pobres. A reformulação de prioridades da política pública que ele induz é, claramente, no sentido de tornar o Estado menos desigual, com redução de pobreza.

³Nesse sentido, cabe destacar que os salários do funcionalismo público são consideravelmente maiores do que no setor privado, conforme estudo realizado pelo Banco mundial no ano de 2017, denominado “O Ajuste Justo”. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>

VI – Conclusões

A presente nota mostrou que o teto de gastos é uma estratégia consistente de ajuste fiscal, adequada para a solução do problema brasileiro (originado do crescimento acelerado do gasto público) e factível, mediante a realização das necessárias reformas fiscais.

Cabe assinalar que aqueles que são contrários ao teto estão propondo, na verdade, uma das seguintes opções: (a) fazer um ajuste pelo aumento da carga tributária, com forte impacto recessivo e sequelas permanentes ao crescimento econômico, além de reduzir a possibilidade de aprovação de uma reforma tributária racionalizadora e indutora do crescimento; ou (b) abandonar o ajuste fiscal, com o direcionamento do País para uma crise da dívida, inflação e estagnação econômica.

Aqueles que propugnam a realização de reformas fiscais, como a da previdência, terão maior facilidade em realizá-las mantendo o teto. Do contrário, gastarão tempo e energia para lidar com pressões para expansão da despesa pública (liberada pela eliminação do teto), e perderão parte da economia gerada pelas reformas.

O teto de gastos é, sobretudo, um instrumento orientador do ajuste fiscal necessário. Ele também explicita o conflito distributivo, deixando claras as perdas e os ganhos quando os diversos segmentos sociais buscam aumentar suas rendas pela expansão do orçamento público. Passa a haver um debate transparente sobre o que é mais importante para o País, sempre respeitando o limite da despesa. O teto de gastos não impede que o Congresso Nacional priorize o orçamento de funções consideradas essenciais, desde que despesas obrigatórias estejam controladas e permitam criar espaço orçamentário para outras despesas.

O gasto público é, atualmente, um dos principais elementos de concentração de renda, como mostra o Banco Mundial em seu recente documento “Um Ajuste Justo”. Remover o teto de gastos significará um significativo retrocesso econômico e social. A sua manutenção, associada às reformas necessárias à recuperação do equilíbrio fiscal, terão impacto positivo no crescimento, na renda, na redução da pobreza e da desigualdade.

ANEXO – Hipóteses das Projeções

1. Grade de Parâmetros

	2018	2019	2020	2021	2022
IPCA (regra EC 95)	4,4	4,0	4,1	3,9	3,7
IPCA (média do ano)	3,7	4,4	4,1	3,9	3,7
IPCA (acumulado no ano)	4,2	4,2	4,0	3,7	3,7
INPC	4,2	4,2	4,0	3,7	3,7
Crescimento real do PIB	1,6	2,5	2,4	2,3	2,3
Deflator do PIB	4,0	4,7	4,6	4,6	4,6

2. Agrupamento das rubricas

- Teto de gastos;
- Despesa primária sujeita ao teto:
 - Despesas com crescimento preestabelecido:
 - Benefícios Previdenciários;
 - BPC LOAS/RMV;
 - Pessoal e Encargos (Exceto FCDF, FUNDEB, ASPS, MDE, LEJU/MPU) aberto em ativos e inativos e pensionistas;
 - Abono e Seguro Desemprego;
 - ASPS (Incluindo pessoal);
 - MDE (exceto FUNDEB e FCDF, incluindo pessoal);
 - Subsídios, subvenções e Proagro (contratados);
 - LEJU/MPU (Incluindo Pessoal e Encargos);
 - Compensação RGPS;
 - Lei Kandir e FEX;
 - Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC; e
 - Bolsa Família.
 - Outras despesas;

3. Hipóteses para cada uma das rubricas – cenário sem medidas

- **Teto de gastos:**
 - 2016: base de cálculo do limite;
 - 2017: atualizado de acordo com a regra da EC 95/2016 (ajuste nominal de 7,2%);
 - 2018 e 2019: IPCA acumulado em 12 meses até junho do ano anterior;
 - 2020 em diante: ajustado conforme IPCA acumulado em 12 meses até junho do ano anterior, projetado pela SPE.
- **Despesa Primária sujeita ao teto:**

- 2016 e 2017: realizado;
- 2018: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2018 e Resultado do Tesouro Nacional de julho de 2018 (considera “empoçamento” de despesas primárias autorizadas, que não deverão ser efetivamente pagas, nos seguintes montantes: MDE (R\$ 2,1 bilhões), ASPS (R\$ 1,4 bilhões); Outras despesas (R\$ 2,4 bilhões em emendas parlamentares, R\$ 2,2 bilhões no Ministério da Defesa; R\$ 1,1 bilhão no Ministério da Justiça; R\$ 3,4 bilhões em outros Ministérios) – Vide Apresentação do Resultado do Tesouro Nacional de julho/2018, slide 7.
- 2019 em diante = teto de gastos
- **Despesas com crescimento preestabelecido** = Benefícios Previdenciários + BPC LOAS/RMV + Pessoal e Encargos + Abono e Seguro Desemprego + ASPS + MDE + Subsídios, Subvenções e Proagro + LEJU/MPU + Compensação RGPS + Lei Kandir e FEX + Sentenças Judiciais e Precatórios + FIES + Bolsa Família
- **Outras despesas** = Despesa Primária sujeita ao teto – Despesas com crescimento preestabelecido (nos exercícios de 2016 a 2018, toma-se a despesa primária sujeita ao teto realizada; e nos exercícios seguintes, toma-se o valor total do teto)
- **Benefícios Previdenciários e BPC LOAS/RMV:**
 - 2016 e 2017: realizado;
 - 2018: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2018;
 - 2019: PLOA 2019;
 - 2020 a 2022: ano anterior corrigido pela taxa de crescimento de longo prazo do cenário base (sem reforma) projetado pela Secretaria de Previdência. Tal cenário pressupõe manutenção da atual política de reajuste do salário mínimo (INPC + variação do PIB de dois anos anteriores).
- **Pessoal e Encargos:**
 - 2016 e 2017: realizado;
 - 2018: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2018 menos os seguintes gastos: pessoal do FCDF, pessoal em MDE e ASPS, pessoal LEJU/MPU.
 - 2019: PLOA 2019 menos os seguintes gastos: pessoal do FCDF, pessoal em MDE e ASPS, pessoal LEJU/MPU.
 - Divisão de gastos com ativos e inativos e pensionistas de acordo com a proporção do gasto com cada uma destas categorias no Poder Executivo de acordo com o Painel Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento.
 - 2020 a 2022: taxa de crescimento da projeção para despesa com pessoal CESEF/STN.
 - Considera crescimento vegetativo do pessoal ativo de 1% a.a.; Crescimento vegetativo do pessoal inativo é a média de crescimento observada no período 2014 a 2016.

- Reajustes acordados de 2016 a 2019 e aumento nominal de 4% a.a. a partir de 2020.
- **Abono e Seguro Desemprego:**
 - 2016 e 2017: realizado;
 - 2018: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre;
 - 2019: PLOA 2019;
 - 2020 em diante: atualização dos valores previstos para 2019 com base nas Projeções da CESEF/STN.
- **ASPS (Incluindo Pessoal):**
 - 2016 e 2017: realizado
 - Excetuadas as despesas sem impacto primário.
 - 2018: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2018, descontado “empoçamento de recursos” que não deverão ser efetivamente desembolsados, de R\$ 2,1 bilhões – Vide Apresentação do Resultado do Tesouro Nacional de julho/2018, slide 7.2019: PLOA 2019
 - 2020 em diante: ano anterior (sem empoçamento) corrigido pelo IPCA acumulado em 12 meses até junho do ano anterior.
 - Projeção maior que a despesa mínima.
- **MDE (Ações típicas – fontes 100 e 112):**
 - 2016 e 2017: realizado.
 - Excetuadas as despesas com FUNDEB e FCDF (exceções do teto) e aquelas sem impacto primário.
 - 2018: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2018, descontado “empoçamento de recursos” que não deverão ser efetivamente desembolsados, de R\$ 1,4 bilhões – Vide Apresentação do Resultado do Tesouro Nacional de julho /2018, slide 7. Excetuadas as despesas com FUNDEB e FCDF (exceções do teto) e aquelas sem impacto primário.
 - 2019 em diante: ano anterior (sem empoçamento) corrigido pelo IPCA acumulado em 12 meses até junho do ano anterior.
 - Deste modo, a despesa executada com Ações Típicas de MDE no cenário base é sempre superior à aplicação mínima em MDE, como já ocorre atualmente.
- **Subsídios, subvenções e Proagro (contratados):**
 - 2017 a 2026: Projeções COPEC/STN em agosto de 2018.
- **LEJU/MPU (Incluindo Pessoal e Encargos):**
 - 2016 e 2017: realizado.
 - 2018 e 2019: PLOA 2018 e PLOA 2019 (incluindo compensação de limites do Poder Executivo).
 - 2019 em diante: atualização da despesa apurada em 2016 com a inflação acumulada em 12 meses até junho do ano anterior (limite estabelecido pela EC 95/2016). Isto é, não há mais previsão de compensação de limites pelo Poder Executivo, conforme EC 95/2016.
 - Considera Pessoal e Encargos.

- **Compensação RGPS (desoneração da Folha):**
 - 2016 e 2017: realizado;
 - 2018: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2018.
 - 2019 em diante: Projeções da Receita Federal do Brasil.
 - Já consideram aprovação da Lei 13.670/2018, que estabelece reoneração parcial da folha de pagamentos até 2020 e reoneração total a partir de 2021.
- **Lei Kandir e FEX:**
 - 2016 e 2017: realizado;
 - 2018 em diante: R\$ 3,9 bilhões.
- **Sentenças Judiciais e Precatórios:**
 - 2016 e 2017: realizado;
 - 2018: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2018;
 - 2019: PLOA 2019
 - 2020 e 2021: LDO 2019
 - 2022: média em % do PIB da previsão para 2015 a 2021.
- **Bolsa Família:**
 - 2016 e 2017: realizado;
 - 2018: LOA 2018;
 - 2019: PLOA 2019;
 - 2020 em diante: ano anterior corrigido pelo IPCA.

Memo: Exceções ao teto:

- **Complementação da União ao FUNDEB**
- **FCDF (incluindo pessoal)**
- **Créditos extraordinários**
- **Aumento de capital das empresas estatais não dependentes:**
- **Despesas com a realização de eleições**

4. Medidas de ajuste fiscal

As medidas de ajuste fiscal consideradas são:

- **Reforma da Previdência** (conforme Emenda Aglutinativa em tramitação na Câmara dos Deputados)
 - Considera-se aprovação da reforma no primeiro trimestre de 2019, com impacto a partir do 2º trimestre daquele ano, conforme estimativas da Secretaria de Previdência.
- **Contenção das despesas com pessoal**
 - Em relação ao cenário base, este cenário estabelece que:
 - Não há crescimento vegetativo do pessoal ativo. Isto é, o quantitativo de servidores mantém-se constante.
 - Não são concedidos reajustes salariais para os servidores a partir de 2020.
 - Com base em projeções da CESEF/STN.

- **Alteração da regra do Salário Mínimo a partir de 2020**
 - Este cenário considera alteração da regra do Salário Mínimo a partir de 2020, que passa a ser corrigido apenas pelo INPC.
 - Há impacto sobre as seguintes rubricas:
 - Benefícios Previdenciários do RGPS;
 - Com base em projeções da Secretaria de Previdência
 - Benefício de Prestação Continuada
 - Com base em projeções da Secretaria de Previdência
 - Abono Salarial e Seguro Desemprego
 - Com base em projeções da CESEF/STN.
- **Concessão de abono salarial limitada a pessoas que recebam até 1 SM**
 - Este cenário considera alteração nas regras para elegibilidade, aumentando a focalização do programa na população que recebe até 1 SM.
 - Com base em projeções da CESEF/STN.