

TEXTOS PARA DISCUSSÃO #2

14.03.2022

PERSPECTIVAS FISCAIS PARA A DÉCADA: DILEMAS E ESCOLHAS

Fabio Giambiagi
Manoel Pires

SUMÁRIO

1	Introdução.....	5
2	Retrospectiva 2016/2022.....	7
3	A opção do <i>status quo</i> e o desafio do médio prazo.....	12
4	A mudança parcial da regra do extrateto e a questão dos precatórios.....	15
5	A criação do subteto de pessoal.....	21
6	A Grande Pactuação: teto, medidas de ajuste, carga tributária, recuperação do investimento público e reestruturação do gasto social.....	26
	6.1 Um novo teto.....	29
	6.2 As medidas de ajuste.....	32
	6.3 A questão tributária.....	34
	6.4 A necessidade de superar o gargalo do investimento público.....	36
	6.5 Um novo programa social.....	37
7	Premissas adotadas.....	39
8	O cenário fiscal.....	48
9	Recomendações de política.....	54
10	Referências bibliográficas.....	60

PERSPECTIVAS FISCAIS PARA A DÉCADA: DILEMAS E ESCOLHAS

Fabio Giambiagi

Pesquisador associado do FGV IBRE

Manoel Pires

Coordenador do Núcleo de Política Econômica e do Observatório de Política

Fiscal do FGV IBRE

RESUMO:

Este artigo debate alternativas de política fiscal, que giram em torno da possibilidade de substituição da chamada “regra do teto”, a ser proposta em 2023, no começo da próxima gestão, para vigorar de 2024 em diante, no contexto de um arranjo que conserve a mesma filosofia de compromisso com a sustentabilidade da dívida pública. O debate da revisão da regra do teto se daria no contexto de uma “Grande Pactuação”, com um acordo político envolvendo a) a mudança da norma; b) a adoção de medidas de ajuste fiscal; c) uma modesta elevação da carga tributária; d) um incremento gradual do investimento público; e e) um programa de renda direcionado aos trabalhadores informais. Nessa situação, a proposta é que a regra de congelamento real do teto seja substituída por uma nova disposição, que estabelecesse quatro pontos: i) um aumento inicial do mesmo, para desafogar as despesas discricionárias e acomodar a normalização do pagamento dos precatórios em 2024; ii) a passagem para o interior da alçada do teto de itens de despesa atualmente incluídas no chamado “extrateto”; iii) a criação da figura de um subteto de despesa para o gasto com pessoal; e iv) a definição de uma regra de crescimento real do total das despesas, limitada a 1,5 % a.a. por cima da variação do IPCA nos 7 anos posteriores da regra. O artigo desenvolve um cenário fiscal que contempla esse diferente conjunto de hipóteses e, partindo da situação prevista para 2022, apresenta os resultados de 2023 a 2031.

PERSPECTIVAS FISCAIS PARA A DÉCADA: DILEMAS E ESCOLHAS

1 Introdução

Em 2018, o Governo Federal divulgou um documento com um conjunto de diagnósticos acerca da situação do país, contendo uma avaliação de uma série de questões, bem como um conjunto de propostas acerca dos diversos temas analisados.¹ Em 2022, será importante ter uma reflexão semelhante àquela. Embora, obviamente, a chance de o atual Presidente da República poder ser reeleito gere formalmente uma possibilidade de eventual continuidade, em outros cenários possíveis podem ocorrer mudanças de comando. Daí a conveniência de ter um levantamento minucioso dos desafios existentes, para favorecer a discussão acerca dos rumos do país.

Há debates públicos acerca de temas que, pela sua própria natureza, tendem a gerar certa efervescência a cada começo de Governo, mesmo em caso de uma possível continuidade administrativa. Isso porque, em condições normais, é no começo de um Governo que este tem uma maior capacidade de ação no Congresso, após o que a fragmentação política tradicional do sistema partidário brasileiro, combinada com o desgaste natural do exercício do Poder, tendem a diminuir a capacidade do Governo de aprovar seus projetos. Foi assim, por exemplo, com as reformas de Fernando Henrique Cardoso (FHC) tanto em 1995 como no começo do seu segundo mandato; com Lula em 2003; e mesmo com Michel Temer na primeira metade do seu curto Governo, além de ter sido o caso da atual gestão, com a reforma previdenciária de 2019.

Este texto representa um esforço de dois autores que, ao longo dos anos, expressaram suas preocupações com os temas fiscais e busca aprofundar o debate sobre uma questão que entrará na pauta legislativa de 2023, qualquer

¹ MPDG (2018).

que seja o vencedor do pleito presidencial de 2022. Trata-se da discussão em torno do chamado “teto de gastos”, aprovado na forma de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) em 2016, com vigência por um período inicial de 10 anos (2017/2026), passível de ser estendido por outros 10 (Emenda Constitucional 95-EC95), ainda que parcialmente modificada por algumas alterações ocorridas nesse arranjo no final de 2021.

Em 2016, um dos autores do texto argumentou que o teto dificilmente seria cumprido.² Em 2019, o segundo autor, em conjunto com um terceiro, lançou uma proposta acerca disso.³ O texto atual é um desdobramento do mesmo e da sequência de fatos ocorridos desde a sua publicação. É importante registrar que o artigo não se propõe a analisar a rica gama de temas que compõem o “cardápio” da necessária reforma do Estado brasileiro no seu conjunto e que vão muito além da agenda mais estrita aqui contemplada.⁴ Ele se insere, sim, no contexto da discussão sobre “regras fiscais”, algo tratado com interesse crescente pela literatura de finanças públicas.⁵

O artigo está dividido em nove seções, com esta introdução. A segunda seção traz um retrospecto da situação fiscal dos últimos anos, após a aprovação da mudança de 2016 acima citada. A terceira expõe as dificuldades com as quais se defrontará o próximo Governo ao assumir e os desafios que terá que enfrentar. A quarta discute a abrangência dos gastos contemplados no limite do teto e a existência e a dimensão do “extrateto”. A quinta seção reapresenta a proposta de criação de um subteto específico, objeto do texto de Giambiagi e Tinoco antes comentado, porém com modificações, em função do debate suscitado pelo mesmo. A sexta coloca essa discussão no âmbito da possibilidade do que chamamos de “Grande Pactuação”, na forma de uma espécie de – mal comparando – “Pacto de Moncloa” local, envolvendo um amplo acordo em torno de cinco pontos: a) revisão do teto; b) aprovação de medidas

² Pires (2016).

³ Giambiagi e Tinoco (2019). O presente artigo difere daquele por três elementos: i) sugere uma composição do chamado “extrateto” diferente em relação àquele texto; ii) como decorrência do debate que suscitou, modifica a regra de subteto proposta no texto citado; e iii) incorpora um cenário fiscal detalhado, ano a ano, entre 2023 e 2031.

⁴ Para isso, ver a coletânea de Giambiagi, Guimarães e Ambrózio (2020).

⁵ Ver, por exemplo, FMI (2009) e Maciel e Araújo (2020).

de ajuste; c) elevação modesta da carga tributária em relação ao nível esperado para 2022; d) aumento gradual do investimento público; e e) adoção de uma reestruturação parcial do gasto social. A sétima seção explicita as premissas da simulação. A oitava expõe o cenário fiscal para 2023/2031.⁶ A nona seção fecha o artigo com as recomendações que nos parece importante resgatar do conjunto de ideias desenvolvidas.

2 Retrospectiva 2016/2022

É natural, decorridos seis anos desde a aprovação da chamada “regra do teto” em 2016, indagar o que aconteceu com as contas fiscais desde então. A Tabela 1 fornece uma pista dos principais fenômenos verificados a respeito. Podemos destacar os seguintes aspectos principais:

- i) depois de 2015, ao longo de 4 anos, o déficit público encolheu em torno de 1 % do PIB a cada ano, até 2019, com a maior parte dessa melhora decorrendo de uma redução do peso das despesas com juros;
- ii) de 2016 a 2019, a despesa do Governo Central cedeu como proporção do PIB, mas menos do que se imaginava por ocasião da aprovação da regra do teto, reflexo do processo de baixo crescimento da economia e da demora na aprovação da reforma da previdência;
- iii) a crise do coronavírus, em 2020, com suas sequelas de recessão e salto extraordinário do gasto público, reverteu, temporaria mas drasticamente, as tendências antes observadas;
- iv) a surpresa inflacionária de 2021 reduziu de forma importante a relação entre o gasto público e o PIB, embora isso tenha sido compensado em parte pelo peso ainda elevado de gastos extraordinários devidos ao combate aos efeitos da pandemia, mas com a relação Gasto/PIB voltando a ficar abaixo da de 2019; e

⁶ O ano final da simulação se explica pelo fato de que nossa visão é que, como parte do arcabouço de regras permanentes, cada Governo traçaria, a partir de 2031, o *road map* fiscal para o período que abrangeria do segundo ao quarto ano de sua gestão e o primeiro da seguinte, como fator de previsibilidade econômica e parte integrante de um ciclo orçamentário de quatro anos.

- v) entre 2016 e 2021, combinando efeitos permanentes com outros *once and for all*, houve uma melhora significativa do resultado primário de Estados e Municípios, algo formalmente alheio ao teto de gastos, mas inserido num contexto de zelo crescente com a importância de melhorar a gestão pública a nível subnacional.

Tabela 1 Resultado fiscal 2015/2022: Critério “pagamento efetivo” (% PIB)

Resultado primário	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Receita Líquida União	17,40	17,36	17,53	17,53	17,76	16,12	18,19	17,80
Despesa União	19,42	19,93	19,42	19,30	19,05	26,08	18,59	18,11
Ajustes	0,07	0,03	0,09	0,11	0,09	- 0,02	- 0,01	0,00
Governo Central	- 1,95	- 2,54	- 1,80	- 1,66	- 1,20	- 9,98	- 0,41	- 0,31
Estados e Municípios	0,16	0,07	0,11	0,05	0,20	0,52	1,13	0,40
Empresas estatais	- 0,06	- 0,02	0,01	0,07	0,16	0,05	0,03	0,00
Total primário	- 1,85	- 2,49	- 1,68	- 1,54	- 0,84	- 9,41	0,75	0,09
Juros	8,37	6,49	6,09	5,41	4,97	4,18	5,17	7,50
NSFP	10,22	8,98	7,77	6,95	5,81	13,59	4,42	7,41

Fontes: STN, Banco Central. Para 2022, projeção dos autores.

A Tabela 2 mostra a decomposição da taxa de crescimento real do gasto, ano a ano e de acordo com as principais rubricas, depois de 2016. Nela, destacam-se os seguintes elementos:

- i) antes da pandemia, o gasto agregado foi de fato contido depois de 2016, em claro contraste com a tendência da variável até 2016;
- ii) a despesa previdenciária, porém, continuou, inicialmente, pressionando o gasto, obrigando a uma contenção do conjunto das outras rubricas;
- iii) o gasto com pessoal cresceu muito em 2017, por conta dos aumentos salariais negociados no Governo Dilma Rousseff e aprovados já na gestão de Michel Temer, o que combinado com a rápida desinflação observada depois de 2016 – e antes da pandemia - ensejou um crescimento real inicial da variável maior que o que as autoridades tinham em mente ao sancionar os reajustes negociados no Governo anterior;

- iv) a partir de 2020, porém, com o congelamento da folha do pessoal civil, a tendência de evolução da despesa com pessoal se reverteu drasticamente, em que pesem os incrementos nominais concedidos aos militares no período;
- v) a combinação de restrição fiscal agregada, com o aumento real da rubrica do INSS, obrigou a uma contenção severa das “outras despesas”, ressalvado, naturalmente, o efeito na direção contrária das despesas extras associadas ao combate aos efeitos da pandemia em 2020; e
- vi) uma vez desaparecidas as fontes extraordinárias de gasto ligadas ao combate ao COVID em 2020 e devido à forte inflação recente, nos 6 anos entre a base de 2016 – ano da adoção do teto – e 2022, a despesa total terá sofrido uma redução real acumulada importante, de 4 %, o que significa que, a rigor, em termos reais, é como se o teto tivesse sido “rebaixado”, por conta da diferença de trajetória entre o deflator do PIB e o IPCA, mesmo considerando a mudança de indexador ocorrida na PEC aprovada em 2021.⁷

Tabela 2 Crescimento real gasto: 2017/2022: Critério “pagamento efetivo” (%)

Composição	2017	2018	2019	2020	2021	2022/a	2017/2022: acumulado 6 anos/a
Pessoal		6,2	0,4	0,8	- 2,4	- 7,7	- 7,5
INSS		5,8	0,7	2,5	0,8	- 3,8	0,6
Outras despesas		-12,7	2,2	- 4,0	95,6	- 46,2	- 2,3
Total		- 1,3	1,1	- 0,1	31,6	- 25,4	- 2,1

Deflator: Deflator PIB. /a Para 2022, projeção, assumindo uma variação de 10,1 % do deflator do PIB.

Fonte: STN. Para 2022, projeção dos autores, com base no Orçamento aprovado.

⁷ Cabe aqui uma pequena digressão. Até 2016, o debate fiscal se dava em torno do conceito de “despesa efetiva”, com base no qual são apresentadas as estatísticas do resultado fiscal. O teto, porém, é acompanhado no conceito dito de “valor pago”, que é apurado com metodologia ligeiramente diferente, relacionada com os pagamentos feitos no último dia útil do mês e que sensibilizam a estatística fiscal de modo diferente em relação ao conceito de “despesa efetiva”. Por enquanto, a maioria dos dados no presente texto são apresentados nesta última modalidade (despesa efetiva), por corresponder à forma em que o resultado fiscal é apresentado, mas para efeitos do debate acerca do teto, algumas tabelas serão mostradas no conceito de “valor pago”.

A Tabela 3 ajuda a dimensionar a discussão atual, no contexto em que parte do espectro político reclama uma maior intervenção do Estado na economia, emulando a iniciativa do Governo Biden, com seu pacote de estímulos. Observe-se que a despesa, líquida de transferências a Estados e Municípios, era de 11 % do PIB em 1991 e passou a ser de quase o dobro disso, alcançando 20 % do PIB em 2016, quando a regra do teto foi aprovada, exatamente para coibir essa trajetória. A consequência dessa expansão foi uma combinação, ao longo de duas décadas e meia, de tendência à piora fiscal, aumento da carga tributária e pressão sobre o endividamento público, revertida depois de 2016.

Tabela 3 Despesa líquida de transferências a Estados e Municípios: Critério “pagamento efetivo” (% PIB)

Ano	% PIB	Ano	% PIB	Ano	% PIB	Ano	% PIB
1991	11,06	2001	15,63	2011	16,76	2021	18,59
1992	11,57	2002	15,88	2012	16,95	2022	18,11
1993	13,01	2003	15,14	2013	17,35		
1994	13,95	2004	15,61	2014	18,11		
1995	13,56	2005	16,35	2015	19,42		
1996	13,25	2006	16,76	2016	19,93		
1997	13,97	2007	16,87	2017	19,42		
1998	14,84	2008	16,16	2018	19,30		
1999	14,59	2009	17,37	2019	19,05		
2000	14,79	2010	17,10	2020	26,08		

OBS: Exclui efeitos da capitalização e da cessão onerosa da Petrobras em 2010 e 2019, respectivamente.

Fonte: STN. Para 2022, projeção dos autores.

A despesa de 2020 – e, em muito menor medida, a de 2021 - foi afetada pelos componentes extraordinários já citados, mas a combinação de obediência ao teto e de uma inflação ainda elevada na média anual de 2022 tende a fazer que, na volta à normalidade, neste último ano, a despesa seja inferior, como proporção do PIB, à de 2019, antes da pandemia; e bastante inferior à de 2016, ano de adoção do teto.

A Tabela 4 – já adaptada, *ex post*, à mudança feita na “PEC dos Precatórios” de final de 2020, que alterou a indexação original do teto - mostra a “dança dos indexadores”, com suas mudanças ao longo do tempo.⁸ Embora o teto tenha sofrido uma “superindexação” inicial em 2017, tomando como referência a inflação verificada *ex post*, no conjunto ela foi revertida posteriormente. Observe-se que o deflator do PIB foi maior que a variação do IPCA médio do ano em cada um de todos os anos considerados – fenômeno que se acentuou muito em 2021 – o que é um sinal de que, a rigor, o uso do IPCA como indexador, tudo o mais constante, pode tender a reduzir a relação entre o gasto público e o PIB, mesmo sem considerar o crescimento real deste.

Tabela 4 Variação indexadores (%)

Variável	2017	2018	2019	2020	2021	2022/b	2017/2022(acumulado)
Teto gastos	7,20	2,95	3,75	4,31	4,52	10,18	37,54
IPCA janeiro/dezembro	2,95	3,75	4,31	4,52	10,06	6,00	35,85
IPCA médio anual	3,45	3,67	3,73	3,21	8,30	8,50	34,92
Deflator PIB	3,67	4,50	4,23	5,14	11,10	10,06	45,17
Salário mínimo/a	6,48	1,81	4,61	4,71	5,26	10,18	37,72

/a Em 2020, inclui o aumento adicional de fevereiro do ano. /b Projeção dos autores, com exceção do teto de gastos e do salário mínimo (observados).

Fontes: IBGE e Ministério de Economia. Para 2022, projeção dos autores.

Como mostra a Tabela 5, quando se toma como referência o teto e se compara a importância que assumiram as despesas do INSS, nota-se o “encolhimento” das demais despesas. O fato é agravado quando se considera que algumas despesas específicas também ganharam maior peso – como os gastos com LOAS ou com Bolsa Família, rebatizado de “Auxílio Brasil” - encurtando a importância das rubricas que acabam operando como “variável de ajuste” e suportam todo o peso das pressões de contenção da despesa. Quando se considera a parcela que “sobra” após o pagamento de um conjunto selecionado de despesas obrigatórias expressivas, observa-se que o seu espaço em relação ao teto sofreu uma queda relativa significativa.

⁸ Ou seja, o conceito de “teto de gastos” aqui adotado na primeira linha da tabela não é o vigente entre 2017 e 2021 e sim o modificado pela PEC aprovada no final de 2021.

Tabela 5 Despesas sujeitas a teto: Critério “valor pago” das despesas do INSS (% teto)

Item	2016	2017	2018	2019	2020	2021
INSS	42,7	42,7	42,5	44,8	45,5	47,8

Fonte: STN.

3 A opção do *status quo* e o desafio do médio prazo

Tendo visto o que aconteceu, em linhas gerais, com a política fiscal nos últimos anos, cabe agora vislumbrar o que pode se esperar dela para o futuro. Nesse sentido, há que examinar as perspectivas, para o próximo Governo, na presença do arcabouço institucional atual. Em outras palavras, o que se poderia esperar, assumindo a continuidade da vigência do teto de gastos? O pressuposto da análise que norteia a elaboração deste artigo é que a definição acerca dos passos a serem dados em matéria fiscal cabe ao poder político e que este é que ditará os rumos acerca do que deverá acontecer com as variáveis de receita e despesa, bem como com sua composição. O papel dos técnicos é expor diferentes cenários e fornecer os dados para a melhor tomada de decisão por parte das autoridades constituídas a partir da legitimidade do voto.

Nesse sentido, esta seção contempla a hipótese, como base de comparação, de manutenção da regra do teto atual, sem mudanças, até 2026, conforme o texto da medida aprovada em 2016, modificada pela regra de 2021.⁹ Nas próximas seções, iremos analisar um cenário alternativo.

Na elaboração da Tabela 6, foram observados os seguintes critérios:

⁹ Essencialmente, a regra de 2021 introduziu duas mudanças importantes. A primeira foi mudar o indexador do teto, que deixou de ser a inflação medida pela variação do IPCA acumulada em 12 meses até junho do ano anterior ao exercício e passou a ser a variação do IPCA janeiro/dezembro. A segunda, por sua vez, foi estabelecer um teto para o pagamento efetivo das despesas com precatórios, teto esse que, se ultrapassado, gera uma complexa regra de priorização para o pagamento parcial nos exercícios posteriores. A correção do teto em 2023 deverá descontar 0,1 % em relação à variação do IPCA em 2022, em decorrência da diferença entre a hipótese de variação do IPCA utilizada na definição do teto de 2022 (10,18 %) na elaboração do Orçamento aprovado e a variação de 10,06 % efetivamente verificada quando o índice foi divulgado alguns dias depois, mostrando uma inflação em 2021 ligeiramente inferior àquela taxa.

- hipótese de que, a partir de 2022 (inclusive) o Governo operaria no teto, sem a margem que caracterizou a diferença entre os “gastos sujeitos ao teto” e o teto em si entre 2017 e 2021;
- observação de uma relação Gasto/Teto, em 2022, que inclui um valor ainda importante de créditos extraordinários, coeficiente esse ajustado com uma pequena ampliação posterior do diferencial, em função das decisões já tomadas acerca do FUNDEB, que não está contido no teto de gastos;
- correção do teto em 2023 em 5,9 %, seguido de uma hipótese de indexação de 4,0 % em 2024, 3,5 % em 2025 e 3,0 % em 2026;¹⁰
- despesas de pessoal em 2022 estimadas pela IFI;¹¹
- reajuste hipotético nominal da folha de pessoal de 5,0 % em 2023 – próximo da inflação prevista para 2002 - seguido de reajustes nominais totais da folha, na proporção de 3,0 %, tanto em 2024 como em 2025 e 2026;
- despesas para o INSS em 2022 estimadas realisticamente pela IFI, de acordo com a mesma estimativa utilizada para a despesa de pessoal;¹²
- aumento da despesa do INSS por conta da indexação ao INPC – por hipótese, igual à do IPCA - de 2024 em diante, acrescido de uma variação real de 1,5 % a.a. por conta de efeitos demográficos, ainda que mitigados pela reforma da Previdência; e
- hipótese de variação pelo IPCA das “outras despesas obrigatórias”, incluindo as despesas com controle de fluxo, em todo o período, acrescidas do incremento real do FUNDEB.

Dado o teto, que multiplicado inicialmente, conforme o orçamento de 2022, pelo coeficiente de 1,036 associado aos gastos excluídos do teto, gera o gasto total e obtidos os diversos componentes de gasto, à luz da lógica exposta acima para cada um deles, as despesas discricionárias são a variável de ajuste: elas serão

¹⁰ Tais números se explicam pelas hipóteses associadas à inflação janeiro/dezembro, que define a indexação do teto no ano seguinte. Estamos supondo obediência à meta de inflação de 2025 em diante, com adoção de uma meta de 3,0 % a partir de então.

¹¹ IFI (2022).

¹² IFI (2022).

aquilo que couber no Orçamento. Na tabela, como já mencionado, a relação Gasto/Teto aumenta ligeiramente devido à aprovação, em 2020, de uma nova fórmula para o FUNDEB, que não está abrangido pelo teto.

Tabela 6 Despesas totais, sem mudança do teto: critério “pagamento efetivo”(R\$ bilhões correntes)

Composição	2022	2023	2024	2025	2026
Pessoal	335	352	362	373	384
INSS	786	845	892	937	979
Outras despesas obrigatórias/a	476	510	538	563	586
Despesas discricionárias	142	135	124	112	99
Total	1739	1842	1916	1985	2048
Teto	1679	1778	1849	1914	1971
Coeficiente Gasto/Teto	1,036	1,036	1,036	1,037	1,039
Despesas discricionárias	142	128	113	98	84

(a preços de 2022)

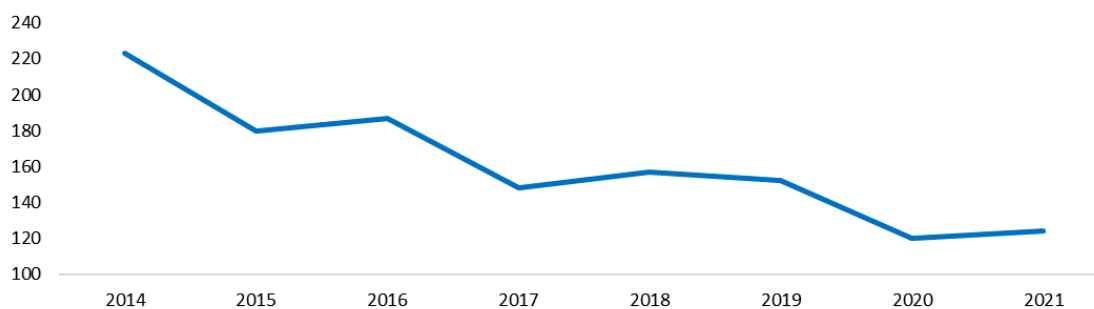
/a Inclui as despesas obrigatórias com controle de fluxo.

Fonte: Elaboração própria (ver texto).

Observe-se o que acontece com as participações relativas na composição da despesa. A rubrica de pessoal veria seu peso, de 19,3 % do total em 2022, ceder para 18,8 % em 2026. No caso do INSS, ele aumentaria de 45,2 % para 47,8 % nesse mesmo intervalo, devido à continuidade do crescimento real da despesa dessa rubrica. Acresça-se a isso que as “Outras despesas obrigatórias”, incluindo as despesas obrigatórias com controle de fluxo, teriam seu peso também aumentado, de 27,3 % a 28,6 % do total. O resultado é que o ajuste incide sobre as despesas discricionárias, cujo peso cairia de 8,2 % do total em 2022, para 4,8 % em 2026. Concretamente, em termos reais, isso sucederia após uma queda já extremamente significativa da variável observada desde meados da década passada, como mostra o Gráfico 1. Em suma, a despesa discricionária, depois de ter sofrido uma queda real acumulada de 45 % entre 2014 e 2021 e após um incremento temporário real da ordem de 10 % no ano eleitoral de 2022, sofreria nova contração real acumulada de 41 % entre 2022 e 2026. Não é realista imaginar que o sistema político comporte isso e que o

governo consiga funcionar de forma minimamente razoável, dado que várias ações estariam sendo interrompidas. Cabe lembrar que o ajuste das despesas discricionárias se iniciou já em 2015, na gestão do Ministro Joaquim Levy, chamado ao Governo justamente para implementar algum ajuste fiscal, no contexto institucional e político difícil daquele ano. Não existindo, na época, as condições legais que viabilizaram as medidas de ajuste posteriores a 2016, o então Ministro focou a sua ação, justamente, nas despesas discricionárias, que experimentaram uma queda significativa já em 2015, mantida tendencialmente nos anos posteriores.

Gráfico 1 Despesas discricionárias: R\$ bilhões constantes de 2021 (critério “pagamento efetivo”)



Deflator: Deflator PIB.

Fonte: STN.

Uma alternativa, que alguns analistas defendem que seja contemplada para mitigar esse efeito seria não adotar, em nenhum ano, reajustes nominais para o funcionalismo. Há dúvidas óbvias, porém, acerca do realismo de tal hipótese, após a contenção real severa que vem sendo praticada, no caso do funcionalismo civil, depois de 2019.

4 A mudança parcial da regra do extrateto e a questão dos precatórios

Embora todo o debate sobre a questão fiscal dê a impressão de que o teto se aplica ao conjunto das despesas públicas, a regra do teto deixou de fora uma série de rubricas, quais sejam:

- um conjunto de transferências, com destaque para as realizadas para Estados e Municípios, além do FUNDEB e do Fundo do Distrito Federal;
- créditos extraordinários, citados no Artigo 167 da Constituição, referentes a “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no Artigo 62”, nos termos da própria Constituição;¹³
- despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e
- despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Cada uma dessas exceções tinha a sua devida justificativa. No caso das transferências, porque na maioria delas se trata de vinculações associadas à receita, de modo que, se houvesse uma expansão da receita maior que a do PIB, essa rubrica cresceria, obrigando a um achatamento das demais despesas, coisa que não faz muito sentido.

A lógica da exclusão dos créditos extraordinários ficou patente na pandemia. Num país como o Brasil, todos os anos os Governos se defrontam com algum problema que requer uma ação urgente do poder público. Imagine-se o caso de que no começo de dezembro há uma enchente em algum lugar, que deixa mais de 100 mil desabrigados, com uma pressão enorme para que o Governo se faça presente através das suas políticas. Seria absurdo negar a ajuda em nome do fato de que “não há orçamento aprovado para isso” quando, no momento em que o Orçamento foi votado, um ano antes, ninguém poderia prever a enchente. Em condições normais, o Governo sempre aprova créditos extraordinários, de dimensão em geral modesta, em termos relativos *vis a vis* a dimensão da despesa total, sendo que, excepcionalmente, podem existir situações - como as de 2020 - que requerem um volume de recursos completamente fora do normal.

¹³ O Artigo 62 da Constituição estabelece que “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.

A exclusão das despesas da Justiça Eleitoral se relaciona com a ideia de dar certa regularidade às despesas ordinárias, considerando que o grosso desse gasto ocorre em anos intercalados, quando da realização de eleições, no caso brasileiro nos anos pares.

Finalmente, a exclusão das despesas com a capitalização de estatais não dependentes obedeceu à ideia de fazer um *hedge*, caso em algum momento fosse preciso socorrer com recursos *once and for all* a alguma das grandes empresas estatais remanescentes após o processo de privatização, sem ter para isso que passar por um desgastante processo legislativo.

Na prática, então, as chamadas “despesas sujeitas ao teto” são apuradas da seguinte maneira:

- somam-se todas as despesas primárias, incluindo transferências a Estados e Municípios;
- excluem-se as despesas antes citadas; e
- compara-se o resultado com o teto, para saber se a situação se enquadra dentro da normalidade prevista, sem que o teto seja “furado” (ver Tabela 7).¹⁴

Vejamos aquelas questões, à luz do que aconteceu. Nas transferências, a redação dada à regra do teto excluiu não apenas as “transferências por repartição de receita” que, deduzidas da receita bruta, geram a receita líquida nas estatísticas fiscais divulgadas mensalmente pelo Tesouro, mas também um conjunto menor de outras transferências. Estas, nas estatísticas, aparecem não nas deduções à receita e sim na despesa, como é o caso do FUNDEB. Consequentemente, mesmo que não houvesse créditos extraordinários, nem despesas da Justiça Eleitoral, nem capitalização de estatais, ter-se-ia um universo de despesas sujeitas ao teto inferiores ao gasto total, abrindo espaço para ampliar esse espaço, na prática elevando a despesa com “gastos não sujeitos ao teto”, o que contraria o espírito da “regra do teto”. Foi exatamente o

¹⁴ Na Tabela 7, o teto considerado a cada ano é o que efetivamente vigorava no ano respectivo por ocasião do exercício e não o resultante, *ex post*, da mudança do indexador adotada no final de 2021.

que ocorreu, justamente, com a mudança da regra do FUNDEB aprovada pelo Congresso em 2020.

Tabela 7 Despesas sujeitas ao teto: critério “valor pago” (R\$ bilhões correntes)

Item	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Transf.p/repartição receita	226,9	228,3	256,7	288,4	263,8	353,6
Despesa /a	1258,1	1281,2	1318,0	1406,8	1945,8	1612,5
Despesa total	1485,0	1509,5	1574,7	1695,2	2209,6	1966,1
Despesas excluídas teto	264,3	250,6	286,9	322,0	806,7	507,7
Transf.p/repart. Receita	226,9	228,3	256,7	288,4	263,8	353,6
FUNDEB	13,7	13,1	13,8	15,6	15,0	22,0
Outras transf. Constit.	4,4	4,7	5,0	4,4	6,7	9,7
Créditos extraordinários	12,1	1,0	5,8	3,4	520,6	114,2
Justiça Eleitoral	0,7	0,2	0,8	0,1	0,6	0,2
Aumento K empresas	6,5	3,3	4,8	10,1	0,0	8,0
Despesas sujeitas ao teto	1220,7	1258,9	1287,8	1373,2	1402,9	1458,4
Teto	1220,7	1308,6	1347,9	1407,1	1454,9	1485,9
Margem	0,0	49,7	60,1	33,9	52,0	27,5
Créditos extraordinários	1,0	0,1	0,4	0,2	36,5	7,6

(% Despesas – Créditos extraordinários)

/a Pessoal, INSS e outras despesas.

Fonte: STN.

No caso das despesas com a Justiça Eleitoral, a rigor, à luz do que tem sido observado, não há problemas em eliminar a exclusão, uma vez que se trata de uma rubrica que, mesmo quando alcançou um máximo recente, não representou sequer 0,1 % do gasto total, podendo ser acomodado na restrição geral, com remanejamento entre uma rubrica e outra.

Os créditos extraordinários, de fato, precisam ser preservados como item excluído do total para efeitos da aferição do teto, como a pandemia demonstrou, desde que não se abuse desse instrumento. Em condições normais, como as que prevaleceram até 2019, essa despesa tende a ser da ordem de 1 % ou menos do que seria a despesa na ausência dessa rubrica.

Finalmente, a capitalização das empresas não se mostra necessária como elemento específico contemplado na Lei, podendo ser enquadrada como crédito extraordinário, com a devida exposição de motivos, nos limites definidos no parágrafo anterior.

A exclusão dessa despesa do “extrateto” e a aprovação de algumas mudanças evitaria práticas como as que foram de fato verificadas na vigência do teto e que conspiram contra a sua lógica. Estamos nos referindo, como salientado, à citada aprovação da ampliação do FUNDEB em 2020, com o argumento de que “não afetava o teto” (embora afetasse o gasto!); e à facilidade com que foram aprovadas algumas despesas para capitalizar empresas estatais, por exemplo, em 2019.

O fato é que, além das transferências por repartição de receita, na média de 2017/2019, as exclusões (FUNDEB, outras transferências constitucionais, Justiça Eleitoral e capitalização de empresas) que não as de créditos extraordinários representaram R\$ 25 bilhões/ano – com predomínio do FUNDEB. Enquanto isso, os créditos extraordinários “ordinários” (antes das despesas extras de 2020) corresponderam a uma média de R\$ 3 bilhões/ano naquele triênio. Em 2019, um ano normal, para uma despesa no conceito “valor pago” de R\$ 1407 bilhões na Tabela 7 – excluindo os efeitos da cessão onerosa da Petrobras, que “suja” a estatística - tivemos uma despesa “sujeita ao teto” de R\$ 1373 bilhões, ante um teto de R\$ 1407 bilhões.¹⁵ Isso significa que:

- i) houve uma margem de R\$ 34 bilhões de despesas que poderiam ter sido feitas nos limites do teto e não se realizaram; e
- ii) se essa margem tivesse sido utilizada, a despesa total poderia ter sido de R\$ 1441 bilhões.

Seria mais simples ter um teto de referência formal maior que o atual, que englobasse parte das rubricas citadas e evitasse futuras exclusões; e que os

¹⁵ O fato do teto e da despesa total terem o mesmo valor, em R\$ bilhões, foi apenas uma coincidência, por se referirem a universos diferentes e só se explica pelo fato das despesas sujeitas ao teto terem ficado bastante aquém do teto em si, naquele ano.

créditos extraordinários continuassem a ser excluídos, mas com moderação. A sugestão aqui feita é que, na revisão do teto a partir de 2024, deixem de ser excluídas as despesas do FUNDEB, as outras transferências constitucionais, as despesas da Justiça Eleitoral e as da capitalização das empresas estatais, que deixariam, portanto, de fazer parte do extrateto. Naturalmente, o novo valor do teto deveria ser ampliado para incluir a provisão de tais montantes. Além disso, no cômputo dos futuros valores do teto, este deveria contemplar a ampliação do FUNDEB em curso até meados da década. O “extrateto” continuaria contemplando as transferências por repartição de receita e os créditos extraordinários da Tabela 7, além de um outro ponto a ser explicado no próximo parágrafo.

A nova PEC do teto trataria outro problema que surgiu após a aprovação da regra original de 2016. Referimo-nos ao tema das sentenças judiciais e precatórios. Estes gastos foram de R\$ 55 bilhões em 2021, sendo R\$ 25 bilhões do INSS, R\$ 10 bilhões de despesas de pessoal e algo mais de R\$ 1 bilhão de LOAS (incluídos nas respectivas rubricas dessas categorias), além de R\$ 19 bilhões de “outras despesas” associadas a essas sentenças judiciais. Estas últimas, em particular, tiveram um crescimento de menos de 0,05 % do PIB na média da segunda metade da década de 2000, para mais de 0,20 % do PIB em 2021. É evidente que i) decisões judiciais devem ser cumpridas; e ii) o gasto deve ser devidamente contabilizado. Porém, por outro lado, não é razoável que decisões judiciais inesperadas, sobre as quais o Executivo não tem nenhum poder de controle, acabem comprometendo o cumprimento das metas fiscais e/ou obriguem a um achatamento contínuo de outras despesas. Considerando que a) não é possível controlar a decisão judicial de um precatório individual, mas é possível reduzir a probabilidade de derrota do universo das ações por meio de uma gestão eficiente dos processos judiciais; e b) o que prejudica o planejamento fiscal do Governo é o resultado de ações inesperadas de grande proporção, a solução é preservar o incentivo a que a Advocacia Geral da União (AGU) faça uma gestão eficiente dos precatórios na alçada micro, excluindo do teto os precatórios de valor elevado (acima de R\$ 1 bilhão) que podem resultar

em problemas no planejamento orçamentário.¹⁶ Estes últimos seriam, especificamente, descontados do teto e passariam a ser incluídos no chamado “extrateto” – nos termos da Tabela 7, numa rubrica nova, chamada “Excedente de precatórios” - enquanto a maioria dos precatórios continuaria sendo registrados como “despesas sujeitas ao teto”. Desse modo, não haveria nem “calote” da despesa, nem surpresas.¹⁷

Adicionalmente, na mesma rubrica de “extrateto de precatórios” estariam contempladas as despesas totais de precatórios que excedessem o valor de R\$ 100 bilhões a preços de 2024, indexado daí em diante pelo indexador associado ao ano anterior. Este valor corresponde aproximadamente ao valor arredondado de R\$ 89 bilhões previsto para 2022 antes da aprovação da “PEC dos precatórios” de 2021, indexado, “grosso modo”, pela inflação de dois anos.¹⁸

Na nova regra do teto, acabaria a partir de 2024 a restrição ao pagamento estabelecida na PEC dos precatórios aprovada em 2021 e todos os precatórios voltariam a ser pagos. Isso cria, porém, um duplo problema. O primeiro é financiar esse salto da despesa, uma vez que a estimativa é que a despesa de precatórios crescerá em forma expressiva em relação à de 2023, o que nas nossas simulações seria acomodado por um incremento da arrecadação. E o segundo seria parcelar a despesa associada aos precatórios não pagos em 2022 e 2023, o que na nossa proposta seria feito mediante pagamentos a serem feitos em 4 parcelas sucessivas, entre 2024 e 2027.

5 A criação do subteto de pessoal

Como já salientado, caberá às autoridades emanadas da decisão das urnas em 2022 definir o rumo da política fiscal de 2023 em diante. Uma alternativa é manter

¹⁶ O valor de R\$ 1 bilhão foi definido a partir dos dados apresentados no “Painel de Riscos Fiscais com Demandas Judiciais e Precatórios” elaborado pela STN. No respectivo painel encontra-se a lista dos principais itens com avaliação provável de perda monitorados pela AGU cujo impacto supera essa cifra e que corresponde aos principais eventos fiscais.

¹⁷ Nas simulações a serem feitas, porém, consideraremos que todos os precatórios são inferiores a esse valor.

¹⁸ Consequentemente, a despesa de precatórios registrada “abaixo do teto” seria: a) a despesa total de precatórios, se ela for no valor igual ou inferior aos citados R\$ 100 bilhões corrigidos pelo indexador, descontados os valores individuais acima de R\$ 1 bilhão; ou b) o valor indexado dos R\$ 100 bilhões de 2024 da soma dos precatórios inferiores a R\$ 1 bilhão, se a despesa total de precatórios exceder esse valor, sendo o excedente registrado no “extrateto”.

o *status quo* institucional com a vigência do teto atual. Para que isso seja possível, seria necessário ter um controle ainda mais estrito que o estabelecido depois de 2019 para a evolução da folha do funcionalismo e/ou praticar uma redução praticamente contínua, nos próximos anos, dos recursos destinados às chamadas “despesas discricionárias”. Vimos acima que essas alternativas são, na prática, inexecutáveis.

A Tabela 8 dá uma ideia da distribuição dos recursos orçamentários. Além das despesas com pessoal – R\$ 329 bilhões pelo critério de “pagamento efetivo” em 2021 – e previdenciárias – R\$ 710 bilhões pelo mesmo critério, no mesmo ano – tivemos em 2021 um volume de R\$ 458 bilhões de despesas não associadas aos gastos extras de R\$ 117 bilhões com os créditos extraordinários ligados ao combate à pandemia e outros gastos extras menores. Daquele volume de R\$ 458 bilhões, R\$ 189 bilhões são classificados como “outras despesas obrigatórias” – que incluem abono salarial, LOAS, FUNDEB e demais itens listados na tabela – enquanto R\$ 145 bilhões corresponderam em 2021 às ditas “despesas obrigatórias com controle de fluxo” para os diversos órgãos e, finalmente, R\$ 124 bilhões para as despesas discricionárias. A compressão das despesas extraordinárias se reflete na perda de espaço do investimento público.

Tabela 8 Composição “outras despesas” 2021: critério “pagamento efetivo”
(R\$ bilhões correntes)

Regulares	Valor
Abono salarial	10
Seguro-defeso	4
Seguro-desemprego	32
LOAS/RMV	68
Subsídios, subvenção e Proagro	7
FUNDEB	22
Lei Kandir	5
Sentenças judiciais e precatórios	19
LEJU/MPU/DPU	11
Desoneração folha: compensação RGPS	7
Fundo Constitucional DF	2
Fabricação cédulas e moedas	1
Outras despesas obrigatórias	1
Despesas obrigatórias com controle de fluxo	145
Bolsa Família	26
Saúde	93
Educação	7
Outras	19
Despesas discricionárias	124
Total despesas regulares	458
Créditos extraordinários	117
Total	575

Fonte: STN.

Em texto já citado, Fabio Giambiagi e Guilherme Tinoco defenderam uma mudança da regra do teto, permitindo a este se deslocar com o tempo, mas conservando um controle estrito da trajetória do gasto. Este é um ponto que precisa ser enfatizado: o fato de o congelamento real do gasto ser removido não significa eliminar a noção de restrição, que é um instrumento chave da política econômica. Isto é, mudar o limite não significa não ter limites, algo que é importante ressaltar.

A proposta aqui feita, que é uma variante daquela apresentada por Giambiagi e Tinoco, é que o gasto excluindo transferências por repartição de receitas possa aumentar, para além do indexador de preços, 1,5 % a.a. depois de 2024, nos termos de uma nova PEC a ser aprovada na nova gestão, em 2023, para vigorar de 2024 em diante. O novo dispositivo, porém, introduziria duas novidades em relação ao arcabouço atual, além da possibilidade do teto se deslocar. Primeiro, a restrição valeria para um universo maior do gasto e não apenas para um sub-universo do mesmo, em função da eliminação das exceções retiradas do teto (FUNDEB, algumas transferências e despesas com a Justiça Eleitoral e a capitalização de estatais). E segundo, criar-se-ia a figura de um “subteto” específico, contido no teto maior, representado por um limite ao gasto da rubrica de “pessoal”. A proposta alternativa à preservação do teto atual, aqui, seria, especificamente, que as taxas de crescimento real dos limites fossem as definidas na Tabela 9, em percentuais anuais.

Tabela 9 Parâmetros crescimento gasto real excedente ao indexador do IPCA defasado (% a.a.)

Gasto	2025/2031
Gasto total	1,5
Subteto de pessoal/a	0,4
Saúde e educação	1,5
FUNDEB/b	4,5
Subteto conjunto despesas obrigatórias exceto pessoal e INSS/c	0,0

/a Resultado de variação real nula em 2025 e 2026 e de 0,5 % nos anos posteriores.

/b Resultado da variação de 13,0 e 12,0 %, respectivamente, em 2025 e 2026 e de 1,5 % nos anos posteriores.

/c Exclui também as despesas com LOAS, FUNDEB, saúde e educação e abono salarial.

Fonte: Elaboração própria (ver texto).

No caso das demais despesas obrigatórias que não pessoal, as do INSS e do LOAS seriam contidas pela reforma previdenciária realizada e as outras despesas obrigatórias, implicitamente, pela regra do teto geral, uma vez que, com o gasto de pessoal contido e com a reforma previdenciária tendo sido aprovada, aumentos das outras despesas obrigatórias redundariam em uma maior compressão das despesas discricionárias. As despesas com FUNDEB e

com saúde e educação seguiriam regras específicas compulsórias. No caso do FUNDEB, elas seriam indexadas ao indexador de preços do teto, mais incrementos predefinidos. No caso das despesas com saúde e educação, seria definido um piso de variação – e não um teto – para as despesas obrigatórias, correspondentes à variação percentual do teto total, após o que eventuais despesas adicionais seriam consideradas discricionárias. O objetivo do arranjo como um todo seria abrir espaço para o crescimento das despesas discricionárias, entre estas, com destaque, o investimento público.¹⁹ Ou seja, tem-se, por um lado, uma restrição global ao gasto e, dentro destes, sete grupos: i) pessoal, limitado pelo subteto específico; ii) INSS e LOAS, limitados pela regra de correção do salário mínimo e, no caso do primeiro, pela reforma previdenciária; iii) FUNDEB, sujeito à regra citada; iv) despesas mínimas de saúde e educação, com regra própria; v) demais despesas obrigatórias exceto o abono salarial, que por hipótese acompanhariam a inflação;²⁰ vi) abono salarial, que seguiria uma proposta a ser posteriormente explicada; e vii) despesas discricionárias. Estas sofreram quando as demais despesas aumentaram muito, mas futuramente, no arranjo proposto, poderão crescer acima do PIB, dada a lógica acima explicada, uma vez que o teto puder se deslocar suavemente com o passar dos anos e as demais despesas que não discricionárias crescerem abaixo do teto.

Um cálculo simples dá uma ideia do potencial da medida. No exemplo a ser exposto como cenário básico, assumimos ponderações iniciais de 19 % para a despesa com pessoal, de 45 % da despesa com INSS e de 28 % das outras despesas obrigatórias, com os 8 % composto pelas despesas discricionárias, ponderações similares às da Tabela 6. Assim, se o gasto total crescer 1,5 %, a

¹⁹ Sobre este ponto, vale citar a opinião insuspeita de Fernando Holanda Barbosa, em livro recente: “O Brasil tem gasto muito pouco com investimento em infraestrutura ... O argumento de que o investimento em infraestrutura seria feito pelo setor privado não tem sustentação na evidência empírica de outros países, pois ele desempenha o papel de ator coadjuvante. O ator principal é o Estado” (Barbosa, 2021, página 216). Mesmo que a questão da participação relativa entre o Estado e o setor privado seja controversa, dada a necessidade de aumento do fluxo total de investimentos é difícil não concluir que para crescer mais o Brasil terá que aumentar o investimento público em relação ao nível atual.

²⁰ No caso deste item (v), na simulação iremos supor que na prática este grupo segue a inflação do ano anterior. A ideia é que não haveria um subteto formal para este grupo, mas que ele seria implicitamente restrito pelo teto global, uma vez que maiores despesas desta rubrica redundariam diretamente numa compressão maior das despesas discricionárias, dado o teto global.

despesa com pessoal 0,5 %, ²¹ o INSS também 1,5 % e as demais despesas obrigatórias se conservarem estáveis, então, com as primeiras três rubricas representando 92 % da despesa e, na soma, crescendo a uma taxa anual ponderada de 0,9 %, menos que o 1,5 % a.a. do total, as demais despesas (discricionárias, justamente) poderiam crescer nada menos que 7,4 % a.a. nos 8 anos compreendidos entre 2023 e 2031, se uma regra assim já estivesse vigente em 2024. Não é esta, necessariamente, a taxa que resultará da simulação a ser feita, pelo fato de que assumiremos hipóteses algo diferentes, mas o cálculo permite uma noção do potencial que uma regra assim teria. ²² A ideia seria que os referidos percentuais de crescimento estivessem expressos numa PEC para o período entre um ano inicial e 2031, definindo na PEC que caberia aos governantes que administrassem o país depois de 2030 propor sempre, nos primeiros 6 meses do Governo, mediante proposta de Lei Complementar, os parâmetros de crescimento para os 4 anos compreendendo os três últimos anos de cada gestão e o primeiro da gestão posterior.

6 A Grande Pactuação: teto, medidas de ajuste, carga tributária, recuperação do investimento público e reestruturação do gasto social

O país se encontra numa situação fiscal desafiadora. Qualquer simulação mostra que, mesmo com hipóteses modestas de crescimento do gasto, a trajetória da dívida pública inspira cuidados, na ausência de um ajuste e mesmo com um ajuste moderado das finanças públicas. Ao mesmo tempo, o quadro retratado na Tabela 10 mostra como a realidade abrangente do Gráfico 1 se reflete no dia a dia de diversas atividades específicas. Uma parte da contenção observada nos últimos anos corresponde a uma compensação pelo crescimento da maioria das rubricas até 2014, mas os números mostram que em 2021, com exceção da saúde, em todos os demais itens o gasto real foi substancialmente inferior ao de 2010, em termos reais.

²¹ Este número das despesas de pessoal é apenas para fins de um exercício. Na prática, no período do próximo Governo o crescimento seria menor, em função das hipóteses explicadas posteriormente, sendo esse limite de 0,5 % de 2027 em diante.

²² Entre as diferenças na comparação entre essas premissas e as que serão adotadas no exercício a ser feito mais à frente no texto está principalmente o fato de que algumas das outras despesas obrigatórias crescem a taxas positivas, como o FUNDEB e os gastos com saúde e educação.

A realidade explicada e representada pelo engessamento das despesas torna impossível promover grandes ajustes na relação Gasto/PIB, para o começo do próximo Governo, em 2023/2024. Isso significa que há uma restrição concreta, de natureza política e social: a curto prazo, o ajuste não poderá vir apenas pelo lado do gasto. Isto posto, só há duas alternativas: conservar déficits fiscais ainda elevados – combinando resultados primários insuficientes, com uma despesa de juros ainda alta - durante um tempo; ou, alternativamente, reconhecer que uma parte, mesmo que modesta, do ajuste, terá que vir da receita.

Tabela 10 Despesas discricionárias: R\$ bilhões constantes de 2021 (critério “pagamento efetivo”)

Composição	2010	2014	2021
Saúde	17,8	24,5	30,0
Educação	27,6	47,4	19,6
Defesa	22,1	24,5	11,3
Transporte	29,4	22,4	8,1
Ciência e Tecnologia	9,1	9,1	2,9
Segurança Pública	5,0	3,8	3,0
Assistência Social	6,3	7,2	2,6
Demais despesas	60,2	84,2	46,3
Total	177,5	223,1	123,8

Deflator: Deflator PIB.

Fonte: STN.

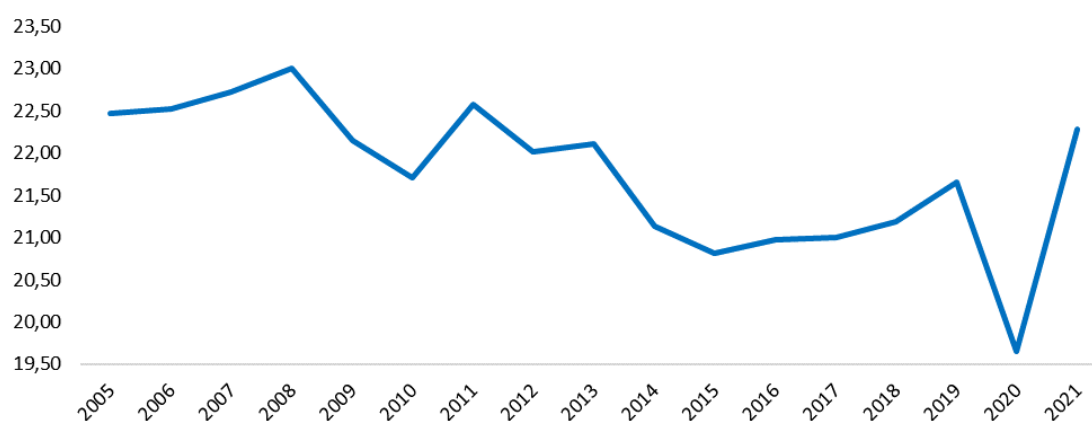
O Gráfico 2 ajuda a dimensionar esse ponto em perspectiva histórica. É comum ouvir a apreciação de que “o país não aguenta mais tanta carga tributária” e, de fato, ela aumentou bastante depois da estabilização de 1995, notadamente no contexto do ajuste fiscal do segundo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) depois de 1998. Entretanto, cabe notar alguns movimentos importantes ocorridos nos últimos anos. Em particular, observem-se estas médias quinquenais da receita bruta da União, em % do PIB, claramente cadentes,

comparadas com a receita bruta da segunda metade da primeira década do século - com um sexênio no último período de comparação:²³

2005	22,5 %
2006/2010	22,4 %
2011/2015	21,7 %
2016/2021	21,1 %

Gráfico 2

Receita bruta da União (% PIB)/a



/a Exclui efeitos da capitalização e da cessão onerosa da Petrobras em 2010 e 2019, respectivamente.

Fonte: STN.

Mesmo os números muito bons de 2021 (22,3 % do PIB), já incluindo a recuperação observada, se revelaram razoavelmente inferiores ao pico de 2008 (23,0 % do PIB) e também abaixo em relação ao ponto alcançado no começo do Governo Dilma Rousseff em 2011 (22,6 % do PIB). Será difícil implementar uma tentativa de ajuste fiscal que não inclua em parte o retorno a níveis de arrecadação observados no passado.

Não cabe aqui esmiuçar em detalhes de forma muito específica como essa recuperação parcial da receita deveria se dar. Isso é algo que a esfera política terá que decidir. O importante é que tal ponto – elevação, ainda que modesta,

²³ Para 2022, estamos prevendo uma queda da relação Receita/PIB em relação ao ano anterior, após a alta de 2021, com a receita bruta situando-se aproximadamente nos níveis da média de 2011/2015.

da carga tributária – deverá, num cenário alternativo à simples manutenção da regra do teto, ser parte integrante do que qualificamos de “Grande Pactuação” e que envolve um acordo político amplo em torno de cinco pontos:

- i) mudança do teto, a ser proposta em 2023, com definição de novo teto de 2024 em diante;
- ii) adoção de medidas de ajuste, destinadas a dar consistência macroeconômica ao conjunto de propostas, evitando simplesmente permitir ao Governo gastar mais;
- iii) aumento da carga tributária em bases permanentes, em 2024;
- iv) recuperação de níveis mínimos de investimento público; e
- v) reestruturação do gasto social, com reformulação do Auxílio Brasil – que sofreria uma pequena contenção de verbas, a medida em que a crise fosse sendo superada – e adoção compensatória de um programa destinado aos trabalhadores informais, bem desenhado e com os incentivos adequados, para atender a um grupo não contemplado pelos programas sociais vigentes e cuja importância se revelou para a sociedade na crise da pandemia.

Nenhuma destas medidas, isoladamente, faria sentido ou poderia ensejar uma recuperação da confiança na economia brasileira, com redução das taxas de juros de longo prazo, que é o melhor indicador de confiança na economia.²⁴ Vejamos esses pontos isoladamente, com mais atenção.

6.1 Um novo teto

A mudança do teto, *per se*, pode permitir algum desafogo pelo lado do gasto, mas isoladamente seria, com certeza, mal vista pelo mercado financeiro, pressionando a curva de juros e elevando o custo de endividamento público. Medidas de ajuste fiscal, por sua vez, por si só, têm pouco espaço político para

²⁴ A taxa de juros real de 30 anos das NTN-Bs no mercado secundário, o melhor indicador da visão de longo prazo acerca das perspectivas da economia, foi de 9,0 % na média anual de 2005 e, com alguns zigzagues, cedeu ao longo dos anos, até uma média de 4,1 % em 2019, ano da aprovação da reforma da Previdência, caindo ainda mais, até 3,6 %, na média de fevereiro de 2020, antes da pandemia. Com a crise que se seguiu e o desarranjo fiscal resultante, a taxa foi pressionada fortemente, sendo de 4,4 % na média anual de 2020 e encontrando-se atualmente, após algumas oscilações, no intervalo em torno de 5,5 % a 6,0 %.

prosperar no Congresso Nacional. Uma elevação da carga tributária, não acompanhada de medidas de ajuste pelo lado do gasto, é politicamente inviável. Aumentar o investimento público é um objetivo difícil de alcançar se não vier acompanhado de um novo arcabouço de medidas fiscais. Por último, um novo programa social, sem outras contrapartidas fiscais, redundaria apenas em maiores níveis de gasto e déficit. No conjunto, porém, as medidas, apresentadas de forma integrada, perfazem um todo harmônico e consistente, como tentaremos mostrar em breve.

A nova regra do teto estaria associada a um *trade off*. Atualmente, a redação da EC vigente define a regra de reajuste real (nulo) até 2026, mas permite mudanças posteriores por Lei Complementar (LC). A proposta é aliviar moderadamente a restrição no período 2024/2026, mas em troca garantir a continuação do ajuste estrutural de prazo mais longo para o período 2027/2031, adiando até 2032 o início da vigência de uma mudança feita por LC. Desse modo, se teria um horizonte de previsibilidade de 8 anos (2024/2031) para a política fiscal – uma vez que o governante eleito em 2026 teria provavelmente dificuldades para angariar quórum constitucional para uma nova mudança - e se definiria um *modus operandi* permanente daí em diante, por meio do qual todo Governo teria a possibilidade, no começo da sua gestão, de traçar o *road map* da trajetória do gasto para os anos 2 a 4 da sua gestão e o ano 1 da gestão seguinte, como se espera de um ciclo orçamentário completo de quatro anos.²⁵

A partir de 2031, cada Governo, no começo de sua gestão, enviaria ao Congresso a sua proposta de trajetória do gasto. Esta deveria ser baseada em objetivos indicativos de longo prazo para a relação Dívida pública/PIB. A gestão do dia a dia da política fiscal, entretanto, seria pautada pelo teto definido para o gasto no período de 4 anos, devido à dificuldade prática de ajustar ano a ano o nível de gasto, se o parâmetro da relação Dívida/PIB fosse uma imposição legal que não pudesse ser ultrapassada. Caso a trajetória da dívida se afastasse do caminho vislumbrado, restariam duas alternativas: a) no período em curso de 4

²⁵ A proposta é que a Emenda defina que, de 2032 em diante, caso o Congresso não se manifeste acerca de eventuais mudanças, valeriam os parâmetros definidos até 2031.

anos, promover um ajuste compensatório da receita; e b) no período seguinte de 4 anos, ajustar a trajetória do gasto à nova realidade. O espírito da medida é conseguir, simultaneamente, ter uma trajetória sustentável da dívida pública, mas no contexto de um *framework* legal que facilite o planejamento de médio e longo prazos, sem alterações dramáticas do rumo fiscal no curto prazo.

A nova regra deve contemplar mecanismos mais claros de cláusulas de escape para situações de grande impacto sobre a economia e a sociedade, como vivemos na pandemia. Essa excepcionalidade deve ser aprovada pelo Congresso Nacional. O reconhecimento dessa situação permitiria ações temporárias destinadas exclusivamente para socorrer a sociedade dos impactos negativos desses eventos. Ao mesmo tempo, o Governo deverá apresentar a análise de impacto econômico das medidas e sobre a dívida pública bem como ações adicionais a serem tomadas para corrigir a trajetória da dívida, se isso mostrar necessário.²⁶

Por fim, a nova regra deve contemplar mecanismos adicionais de correção, caso o processo de ajustamento fiscal aqui proposto não se mostre suficiente para corrigir a trajetória da dívida no período analisado. Propõe-se, nesse caso, o acionamento dos gatilhos de contenção da despesa caso o déficit primário ultrapasse um patamar considerado prudente. Assim, se o déficit primário superar o patamar de, por exemplo, 1 % do PIB o governo ficará impedido de reajustar salários, deverá revisar sua política de contratação de modo a reduzir custos e reduzir a concessão de subsídios financeiros e creditícios, além de ficar impedido de adotar outras medidas que resultem em aumento permanente de despesa.²⁷ O mecanismo proposto tem duas vantagens: (i) corrige a atual impossibilidade de acionar os gatilhos previstos no teto porque eles se tornaram

²⁶ Um mecanismo bastante utilizado durante a pandemia foi a edição de créditos extraordinários. Apesar de ter sido muito importante, em um primeiro momento, seu uso gerou muita insegurança jurídica, pois um dos requisitos para sua edição é a imprevisibilidade do gasto. Na medida em que a pandemia se prolongou, o expediente não poderia continuar a ser utilizado. Essa impossibilidade fez com que alguns novos gastos tivessem que ser criados na Constituição Federal, com custo político elevado e tramitação parlamentar mais longa. Em outras situações, houve muitos problemas de planejamento de políticas públicas e indefinições que resultaram em incerteza sobre o cumprimento da regra fiscal. Um mecanismo específico para situações como essa tende a gerar mais eficiência, capacidade de planejamento, coordenação política e respeito ao espírito da regra, que é conter o crescimento estrutural da despesa primária.

²⁷ Existe a possibilidade de o limite do déficit ser atingido, ao mesmo tempo, em que surge uma situação excepcional que justifique a aprovação de medidas extraordinárias. Nesse caso, os gatilhos devem ser acionados, respeitando as ações necessárias para a reversão da situação de calamidade. Dessa forma, fica respeitada a harmonia entre as normas.

inaplicáveis dado que o teto não pode ser formalmente descumprido e; (ii) vincula o ajuste à melhoria do resultado primário, que é o indicador relevante e mais diretamente relacionado à sustentabilidade fiscal.

Esses dois mecanismos seriam importantes para que a política fiscal tenha instrumentos para lidar com situações excepcionais e extremas, que podem fazer com que surjam desvios temporários - mas relevantes - das principais tendências aqui traçadas. Em suma, o objetivo da nova regra é oferecer condições para a política fiscal se tornar verdadeiramente anticíclica, capaz de absorver choques relevantes, sem perder a credibilidade e assegurar o equilíbrio fiscal de longo prazo.

6.2 As medidas de ajuste

Entre as medidas de ajuste que caberia avaliar, há quatro que se destacam. Uma é a extinção do abono salarial, com redução linear do valor em 20 % a cada ano ao longo de cinco anos, pelo fato dele não mais se justificar como política social, uma vez que não se destina a minorar o desemprego, não combater a informalidade e não se destinar aos setores mais pobres da população para combater a pobreza extrema, ao mesmo tempo em que drena recursos importantes para programas sociais alternativos com melhor focalização. A segunda seria a definição da regra de reajuste do salário mínimo.²⁸ A terceira seria vincular a indexação do Fundo do Distrito Federal à variação do IPCA, evitando o crescimento real do mesmo.²⁹

A quarta medida, por sua vez, envolve uma discussão mais profunda e diz respeito à política de recursos humanos a ser seguida pelo próximo Governo,

²⁸ Pires e Borges (2019) mostram que o incremento real acumulado do salário-mínimo explica quase 50% do crescimento da despesa em relação ao PIB desde o início dos anos 1990. No trabalho, para efeitos da simulação, estamos assumindo a preservação do poder aquisitivo do salário-mínimo, com indexação da variável ao INPC, sem ganhos reais. Naturalmente, para que os resultados se revelem ajustados à realidade, o poder político precisaria chancelar tal hipótese.

²⁹ Atualmente, o Fundo do Distrito Federal é corrigido pela receita corrente líquida do Governo Federal, sendo a única despesa com tal vinculação. O fundo é utilizado para financiar despesas com segurança pública e saúde e possui um peso importante da folha de pessoal. Essa vinculação traz muita volatilidade para o financiamento da política e, ao mesmo tempo, cria ineficiências, porque a definição do valor no orçamento se desvincula da real necessidade de recursos a serem utilizados.

tema às vezes tratado de forma algo vulgarizada sob o rótulo geral de “reforma administrativa”.

A despesa de pessoal é o segundo item mais importante de gastos do Governo Federal, perdendo para o INSS e o principal item das despesas dos Estados e Municípios. Portanto, uma reforma administrativa possui grande potencial de otimização de recursos que podem ser liberados para investimentos, para serviços públicos melhores ou mesmo para aumentar a força de trabalho pública, bastante contraída nos últimos anos. A reforma possui uma dimensão de controle fiscal- importante do ponto de vista da viabilidade da regra fiscal ao longo do tempo - e uma dimensão da produtividade – que permite ao setor público oferecer serviços de forma eficiente. As duas dimensões interagem entre si, porque permitem “fazer mais com menos”. É importante reconhecer que houve um ajuste expressivo nos últimos anos ao não se realizar reajustes salariais nominais para o funcionalismo civil, sendo este o ponto de partida do próximo ciclo. Há um grande diferencial entre os salários do setor público e do privado, principalmente nas fases iniciais da carreira. Ao mesmo tempo, as carreiras são curtas no setor público, os servidores atingem o topo rápido e depois se sentem desestimulados por não progredirem. Por isso, é importante produzir uma maior convergência salarial no início, mediante a redução do salário inicial de algumas carreiras; alongar a carreira, criando novos níveis; e estabelecer critérios para remunerar servidores parcialmente por resultado.³⁰ É importante ampliar a mobilidade entre carreiras, para os servidores serem melhor aproveitados. A estabilidade deve ser preservada, porque cria o sentido de permanência nas atividades públicas e protege os servidores das pressões políticas, mas pode ser aperfeiçoada. O estágio probatório pode ser alongado e a estabilidade pode ser conferida aos servidores que mais contribuem para as instituições.

³⁰ Cavalcanti et al. (2020), em uma nota do IPEA, estimam que a redução dos salários de entrada em 30%, com o alongamento da carreira, poderia gerar economias da ordem de R\$ 128 bilhões acumulado ao longo de 10 anos, a preços de 2019. As estimativas incluem também a previdência.

A reforma administrativa não prescinde de uma boa gestão orçamentária para criar regras de controle da despesa de pessoal. Estas devem incorporar os custos de contratação envolvidos (inclusive previdenciários) e um planejamento de longo prazo para a contratação de servidores. Os concursos devem ser menores e perenes, para captar melhores profissionais e rejuvenescer a força de trabalho.

6.3 A questão tributária

O aumento da carga tributária, como parte de um conjunto abrangente de medidas de ajuste, se justifica como forma de evitar que todo o peso de ajuste incida sobre a relação Gasto/PIB, o que na prática seria impossível e visa recuperar apenas uma parte da receita que foi perdida nos últimos 10 anos e acima exposta.

Não haveria, neste caso, uma “bala de prata” - ou seja, uma proposta específica chave - para aumentar a receita e sim um conjunto de medidas, cada uma delas justificável, que isoladamente renderiam algo como um *plus* de apenas 0,1 % a 0,2 % do PIB, mas que no seu conjunto podem trazer resultados positivos em matéria de arrecadação, em alguns casos combinados com um aprimoramento da equidade.³¹ Entre elas, cabe citar:

- a consolidação da tributação da renda na tabela da pessoa física, integrando a tributação sobre a renda do capital e do trabalho;
- a tributação da renda sobre lucros e dividendos, com redução concomitante da alíquota do IRPJ;
- a criação de uma alíquota adicional do IRPF, entre 30% e 35%, conforme definição do Congresso;

³¹ Para aferir o realismo das hipóteses, é importante que o leitor observe, ao analisar os resultados da simulação a ser mostrada em breve, que a hipótese com a qual estamos trabalhando de receita tributária líquida para 2024 (quando os efeitos da mudança proposta começariam a vigorar) é de uma receita tributária líquida das transferências a Estados e Municípios apenas 0,1 % do PIB superior à de 2021, o que é irrisório. Em resumo, se trata basicamente de compensar alguma erosão de receita esperada para 2022.

- a limitação da dedução de juros sobre capital próprio ao crescimento do patrimônio líquido das empresas;
- a revisão da legislação para reduzir as possibilidades de planejamento tributário, adotando as boas práticas recomendadas pelos organismos internacionais;
- a uniformização da tributação financeira dos fundos fechados, fundos imobiliários e revisão das isenções em aplicações financeiras, tais como LCI e LCA; e
- a revisão das renúncias tributárias.

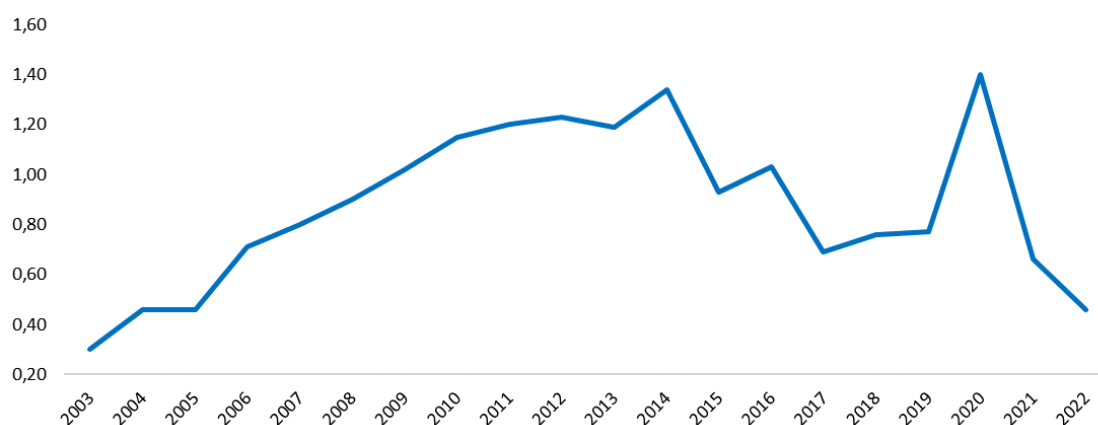
Em 2021, o governo federal encaminhou uma proposta de reforma na tributação do imposto de renda que visava reinstaurar a tributação sobre lucros e dividendos e reduzir a tributação sobre a empresa. A proposta também promovia maior harmonização da tributação financeira eliminando incentivos. Um dos problemas do sistema tributário brasileiro está na baixa progressividade e na multiplicidade de regimes, o que permite que a carga dependa da forma de organização da produção. O fenômeno da “pejotização” é a forma mais conhecida de planejamento tributário com esse objetivo. A uniformização da tributação sobre a renda e o capital (incluindo a tributação sobre a previdência) reduz as possibilidades de planejamento tributário, ampliando a neutralidade do sistema e a produtividade da economia, que pode se organizar de maneira mais eficiente e não da maneira que paga menos impostos. A proposta não teve sucesso durante sua tramitação no Congresso Nacional, o que reflete o baixo amadurecimento político e econômico sobre o tema. As medidas aqui elencadas podem contribuir para ampliar a arrecadação e aumentar a neutralidade e progressividade do sistema. O outro componente da reforma deveria ser a mudança da tributação sobre o consumo, mas como ela no Brasil já é elevada, não há como esperar que essa discussão resulte em novos recursos fiscais. O ideal seria caminhar na direção de tributar mais a renda e menos o consumo, mudando a composição da carga.

6.4 A necessidade de superar o gargalo do investimento público

O investimento tem sido, tradicionalmente, a chamada “variável de ajuste” em situações críticas. Foi assim no ajuste de 1999 e, posteriormente, no de 2003. Depois de um ano crítico, porém, o investimento tendia a se recuperar (Gráfico 3).³² Em 2003, por exemplo, o investimento foi de apenas 0,3 % do PIB, mas nos anos seguintes aumentou e três anos depois já se situava acima de 0,7 % do PIB. Agora, estamos na presença de uma situação delicada, que é a perspectiva muito concreta de ter três anos consecutivos (2021/2023) com um nível de investimento muito baixo e, ao contrário de 2004/2005, com quedas consecutivas. Será importante que, como parte de uma abordagem fiscal integrada, o próximo Governo crie condições - ao viabilizar um maior espaço para o aumento das despesas discricionárias - para a elevação gradual do investimento público depois de 2023. Esse aumento terá que se dar de forma progressiva, à luz dos conhecidos *constraints* que regulam as atividades associadas às decisões, com destaque para o papel dos órgãos de controle e das exigências ambientais.

Gráfico 3

Investimento público: Governo Federal (% PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Para 2022, projeção do Orçamento.

³² Ardanaz et al (2021) apresentam evidências de que os ajustes feitos com base em corte de investimentos produzem efeitos negativos sobre o PIB, tornando o custo do ajuste fiscal mais elevado. Com base nessa evidência, várias regras fiscais tentam, de alguma forma, preservar os investimentos, como estamos propondo.

6.5 Um novo programa social

Por último, a criação de um programa social articulado, destinado aos trabalhadores informais, se justifica em função das seguintes razões:

- em um país que tem um amplo programa voltado para a defesa das condições mínimas de dignidade no meio rural (as aposentadorias rurais), um vasto programa assistencial que atende a aproximadamente 5 milhões de pessoas (o LOAS), um programa de seguro desemprego e outro de combate à miséria universalmente reconhecido (o Bolsa Família, rebatizado recentemente como “Auxílio Brasil”), falta ainda um programa bem concebido que se destine a atender, por meio dos incentivos adequados, os trabalhadores informais; e
- a medida atenuaria parte da resistência política envolvida nas medidas de ajuste contempladas no “pacote” fiscal proposto, pelo fato de ser financiada com o que se pouparia em função da redução gradual da despesa do Auxílio Brasil a medida em que a crise de 2020/2022 for sendo superada, sem gerar pressão adicional por maiores gastos.

O crescimento da informalidade é devido a uma série de fatores, dentre os quais cabe destacar: (i) a disseminação de novas formas de produção de serviços, em função das novas tecnologias de informação, que fragilizaram o vínculo trabalhista e, com isso, a base contributiva para assistência social, bem como o acesso por parte dessa classe de trabalhadores; e (ii) a redução do emprego formal, em função do baixo crescimento depois da crise de 2015/2016. As duas tendências foram agravadas recentemente pela pandemia.

A falta de cobertura social relativa aos trabalhadores que prestam serviços para aplicativos e plataformas digitais pode ser resolvida a partir da instituição da contribuição previdenciária retida na fonte dessas empresas aos respectivos trabalhadores. A informalidade, nesse caso, tem natureza diferente, pois a relação de emprego é informal, mas a natureza da relação econômica é formal e facilmente fiscalizável. A partir dessa cobrança, essa mão-de-obra poderia ter acesso aos mesmos serviços sociais dos trabalhadores formais, como auxílio-

doença, previdência e pensão por morte. Como esse tipo trabalho assume formas peculiares e nem sempre consiste na atividade principal do trabalhador, haveria necessidade de regulamentar as regras de acesso, como um período mínimo na atividade, frequência na qual a atividade é exercida e definição da base de cálculo, para manter a coerência do sistema.

O segundo fator que resultou no aumento da informalidade - o baixo crescimento da economia - pode ser desdobrado em duas questões. A primeira é o aumento da pobreza, que faz com que trabalhadores de renda muito baixa não possuam capacidade contributiva para se inserir no sistema de proteção social. Nesse caso, a ampliação da cobertura do Auxílio Brasil, a atualização dos critérios de pobreza e do valor do benefício e o fim da fila de espera, são iniciativas a serem implementadas. Cabe ressaltar que existem vários problemas de eficiência econômica na nova versão do programa que precisam ser vistos com cautela e devem ser repensados.³³ A segunda questão se refere aos trabalhadores informais, que sofrem com a elevada volatilidade das suas rendas. A ampliação do Auxílio Brasil na direção destacada atenua esse problema, porque ajuda a complementar a renda volátil dos trabalhadores informais mais pobres. Uma possibilidade adicional é que esses trabalhadores possam usufruir de seguro-desemprego em situações que os impossibilita de continuar suas atividades profissionais, como é o caso tragédias naturais.³⁴ As reformas propostas no abono salarial para viabilizar o novo teto têm por objetivo abrir espaço adicional para oferecer financiamento dessa política pelo FAT, que possui alguma experiência com a modalidade de benefícios extraordinários.³⁵

A ampliação do rol de benefícios sociais aos trabalhadores informais depende de um cadastramento muito bem implementado, o que ocorre no âmbito do cadastro único, mas que não pode se perder em função da sua ampliação. É

³³ Para algumas críticas ver, Bartholo, Veiga e Barbosa (2021). Basicamente, o programa criou uma maior fragmentação de benefícios que pode resultar em concorrência orçamentária e perda de efetividade.

³⁴ Outra situação que pode impedir os trabalhadores informais de exercerem sua atividade é no caso de doenças. Para essa situação, existem formas simplificadas de contribuição, que permitem que o benefício seja acessado por estes trabalhadores, o que não ocorre atualmente no seguro-desemprego.

³⁵ O FAT possui a modalidade de ampliação ou concessão de benefícios em casos particulares. Historicamente, esse instrumento tem sido utilizado com moderação.

fundamental conservar regras eficientes de gestão dos benefícios, como um universo bem definido de regras para sua concessão, prazos adequados e taxa de reposição alinhada ao novo público. Todas essas propostas envolvem um grande esforço de reformulação legislativa, de regulamentação e operacionalização, e, portanto, deve ser aplicada de forma gradual e na medida em que o espaço fiscal gerado pela proposta seja efetivamente aberto.³⁶

O conjunto dos cinco pontos tratados nesta seção- nova regra de teto; medidas de ajuste; aumento da carga tributária; recuperação do investimento público; e definição de um programa social articulado para os trabalhadores informais - trata de uma série de medidas com as quais se pretenderia, simultaneamente:

- I. reforçar a sustentabilidade fiscal de longo prazo, através da limitação do crescimento do gasto a um percentual inferior à taxa esperada de crescimento do PIB;
- II. ganhar espaço fiscal gradual para o aumento das despesas discricionárias, que incluem o investimento público;
- III. recompor parte da receita tributária perdida na década passada; e
- IV. garantir apoio político e social para a política econômica na gestão de 2023/2026.

7 Premissas adotadas

Nesta seção, iremos elencar as principais premissas que moldaram a elaboração do cenário desenvolvido na próxima seção para 2023/2031 e que é, junto com o cenário de referência exposto na Tabela 6, a razão de ser da existência deste artigo, que busca refletir acerca de diferentes alternativas de política econômica.³⁷

³⁶ Ver Bartholo et al. (2020).

³⁷ Há também um detalhe de segunda ordem, mas que é importante aqui registrar. Por razões da boa prática orçamentária, seria conveniente que o Orçamento fosse votado em dezembro, para tal já definindo o valor do indexador do teto. Por isso, a ideia seria trabalhar no processo de debate orçamentário com uma *proxy* para a inflação e, em dezembro, utilizar como indexador do teto a variação acumulada em 12 meses do INPC entre a base de novembro do ano anterior e novembro do ano do debate do orçamento. Sugere-se também usar o INPC e não o IPCA, pelo fato de ser o indexador dos benefícios do INSS, que são a principal rubrica de despesa. Assim, o descasamento que prevaleceria

Na proposta a ser feita, o leitor precisa levar em conta a decomposição da despesa em 2024, em função da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) a ser supostamente aprovada em 2023, contendo novos parâmetros para o gasto definidos nominalmente para 2024 e indexados em função de parâmetros específicos já explicados ou a serem aqui expostos. Tal decomposição da despesa é explicitada na Tabela 11, das quais algumas variáveis seriam explicitadas na definição do novo teto proposto a partir de 2024. A tabela se baseia nas premissas com as quais trabalhamos no momento em que estamos encerrando este texto e precisaria ser ajustada à realidade vigente por ocasião da tramitação da PEC, daqui a aproximadamente um ano, em 2023.

Os números referentes aos valores monetários serão explicados no decorrer do detalhamento das hipóteses, mas é importante que o leitor tenha presente a decomposição do total da despesa, para perceber adequadamente as dimensões relativas das variáveis e identificar os *trade offs* existentes.

O ponto de partida da simulação é a Tabela 12, que mostra a divisão que fizemos do gasto, num cenário de mudança do teto e alternativo ao exposto na Tabela 6. Adotamos, para 2022, um PIB nominal estimado de R\$ 9.600 bilhões, com um crescimento da economia de 0,5 % e uma variação do deflator implícito de 10,1%.

seria pela eventual diferença entre a inflação em 12 meses até novembro e em 12 meses até dezembro, que normalmente tende a ser pequena. Nas simulações, assumiu-se, para facilitar, que essa diferença inexistente e que o IPCA e o INPC seguem a mesma trajetória.

Tabela 11 Composição do gasto primário do Governo Central em 2024

Composição	R\$ bilhões correntes
Despesas com limites/a	534
Pessoal	362
FUNDEB	49
Saúde/Educação	123
Despesas hipotéticas	1457
INSS	892
LOAS	86
Abono salarial	18
Outras despesas obrigatórias	292
Discricionárias	169
Teto gasto	1991
Extrateto (hipótese)	10
Gasto primário total	2001

/a Formalmente, as despesas de pessoal seriam definidas como um teto e aquelas com o FUNDEB e saúde e educação teriam um valor determinado.

Fonte: Elaboração própria (ver texto). Os números devem ser comparados com um PIB esperado para o ano de 2024 em R\$ 10,936 trilhões.

Para efeitos da simulação, agrupamos o gasto do Governo Central e as diversas categorias de despesa da Tabela 9 em cinco tipos de rubricas:³⁸

Grupo A: Despesas do FUNDEB. São afetadas pelos parâmetros já definidos na Emenda Constitucional aprovada em 2020, apenas com a redação ajustada aos

³⁸ As taxas de crescimento destas variáveis na Tabela 12 se referem a componentes adicionais ao indexador de referência de preços da variável. Conseqüentemente, pode haver diferenças em relação à variação real apurada *ex post*, em função de discrepâncias entre o indexador de preços – em geral, a variação do IPCA, antes da eventual adição de um *plus* - e o deflator do PIB adotado para o ano na simulação. Assim, por exemplo, um adicional de 1,0 % além do IPCA pode representar um aumento real de apenas 0,5 % quando deflacionado pelo deflator do PIB, se este exceder em 0,5 % a variação do IPCA.

critérios da nova redação constitucional, com um adicional acima do indexador de preços (IPCA).

Grupo B: Despesas assistenciais do LOAS e RMV. São restritas pela regra do salário-mínimo e supõe-se que cresçam anualmente, em termos reais, 2,5 %, até que uma reforma complementar à que foi realizada em 2019 para a Previdência Social mude os parâmetros de elegibilidade em 2027, a partir de 2028 e diminua o crescimento para 2,0 % a.a.

Grupo C: Despesas obrigatórias com saúde e educação. Supõe-se que sigam a variação do teto, conforme os parâmetros do gasto total da Tabela 10.³⁹

Grupo D: Grupamento composto atualmente pelo agregado de Lei Kandir, seguro-defeso, despesas de seguro-desemprego, subsídios, créditos extraordinários, FIES, gastos com Legislativo, Judiciário, Defensoria Pública e Ministério Público da União, sentenças judiciais (precatórios), Fundo Constitucional do Distrito Federal, fabricação de cédulas e moedas, financiamento de campanhas eleitorais, Auxílio Brasil, compensação da desoneração da folha salarial e demais despesas obrigatórias. Adota-se a hipótese de que mudanças na trajetória de cada um desses itens – cada um com regras específicas de diferentes comandos legais - se compensem entre si e o total, para efeitos da simulação, seja indexado ao IPCA, embora não existiria comando constitucional para estes itens (ao contrário do que ocorreria com a rubrica de pessoal). Para efeitos da simulação, assumimos que, depois de um ajuste em 2024 para normalizar os pagamentos, as despesas com precatórios seguem uma trajetória que cabe dentro do subteto antes mencionado, sem novas pressões adicionais.⁴⁰

³⁹ Estas duas rubricas são tratadas conjuntamente na simulação. Caberá ao poder político definir se a indexação se aplica ao agregado de ambas as rubricas ou a cada uma de ambas separadamente.

⁴⁰ Em 2024, estas despesas crescem 15 % acima do indexador, devido à hipótese de normalização do fluxo de pagamentos de precatórios, hoje afetado pela “PEC dos precatórios”, não por acaso apelada na imprensa de “PEC do calote”. Restabelecer o fluxo normal de pagamento destas despesas e, adicionalmente, passar a pagar ao longo de alguns anos aquelas não pagas em 2022 e 2023, implica um salto da rubrica da ordem de 0,3 do PIB a partir do ano da normalização dos pagamentos. Isso seria a contrapartida daquilo que se deixou de pagar nesses dois anos. Há, portanto, um *trade off* importante envolvido, uma vez que recuperar a credibilidade parcialmente perdida com a mudança de 2021 teria um ônus fiscal em 2024, o que explica o aumento maior do gasto total no ano inicial do novo teto.

Grupo E: Despesas passíveis de extinção, em um contexto de reformas. Inclui-se aqui o abono salarial, com a premissa de que ele seja reduzido linearmente em termos reais em 20 % a cada ano em relação a seu valor real inicial, começando em 2024.

No caso do gasto total, este cresceria na prática com um pequeno *plus* além do indexador do teto em 2023 - devido à despesa extra do FUNDEB, que compõe o extrateto e irá aumentar acima do teto até 2026 – e aumentaria na prática 4 % acima da inflação em 2024 com a definição do novo teto a ser fixado como referência inicial naquele ano, para acomodar a normalização dos gastos com precatórios (com um *plus* de 0,3 % do PIB, repondo o que a “PEC dos precatórios” de 2021 tirou) e uma pequena elevação das despesas discricionárias, ao passo que aumenta 1,5 % além da inflação (IPCA) de 2025 em diante.

Tabela 12 Grupo de outros gastos obrigatórios

Grupo	Síntese	Crescim.(%)	Explicação
Grupo A	(FUNDEB)	Constituição	FUNDEB
Grupo B	(Demográficos)	2,5/2,0	LOAS
Grupo C	(Saúde/educação)	= Teto	Gastos obrigatórios em saúde e educação Lei Kandir, seguro-defeso, despesas com seguro-desemprego, subsídios, créditos extraordinários, FIES, LEJU/MPU/DPU,
Grupo D	(Estáveis)	0,0	sentenças judiciais, Fundo DF, fabric.cédulas/moedas, financiam.campanhas eleitorais, Auxílio Brasil, compensação desoneração folha salarial e demais despesas obrigatórias
Grupo E	(Extinguíveis)	Fim gradual	Abono salarial

Fonte: Elaboração própria (ver texto).

Cabe destacar que na simulação optamos por sermos prudentes e considerar que a despesa com precatórios de 2024 e dos anos posteriores contemplaria não apenas a normalização das despesas com esse item decorrente do retorno

à regra prevalecente antes da “PEC dos precatórios” de 2021, como também o pagamento parcelado dos precatórios não pagos de 2022 e 2023. O pressuposto é que os prejudicados pelo não pagamento dessas decisões judiciais em 2022 e 2023 não se acolheriam ao mecanismo da PEC que permite que os credores recebam os recursos, desde que aceitem um desconto expressivo sobre o valor da dívida. Se essa opção fosse acolhida, essa dívida deverá desaparecer e, portanto, não terá que ser paga de 2024 em diante. Na simulação feita, preferimos ser conservadores, o que explica o salto de 15 % do indexador que afeta o grupo D acima explicado e de 4 % do próprio gasto total. Entretanto, cabe frisar que a realidade pode ser mais benigna e, caso em 2023 se disponha de informações acerca do tema, o *plus* das despesas – até então – ditas “estáveis” em 2024 e do próprio gasto total não precisaria ser da magnitude aqui contemplada.

Dado o gasto total e os subconjuntos A a E, as despesas discricionárias são a variável cuja dinâmica dá uma ideia da verossimilhança das hipóteses.

Considerando as variáveis de despesa definidas para 2022, assumem-se para 2024 os valores das seguintes variáveis, dadas as hipóteses de variações dos preços (IPCA) de 6,0 % em 2022 e 4,0 % em 2023, no planejamento orçamentário, considerando também a mesma despesa de pessoal para 2024 da Tabela 6:

Pessoal: R\$ 362 bilhões

FUNDEB: R\$ 49 bilhões (considerados os aumentos para 2023/2024 definidos na EC de 2020)

Gastos com ações mínimas de saúde e educação (sem despesas de pessoal):
R\$ 123 bilhões

No caso do teto, o valor deste de 2022 (R\$ 1.679 bilhões) é ajustado pelo indexador de 5,9 % previsto para 2023 e 4,0 % para 2024, chegando-se a um valor nominal para 2024 de R\$ 1.849 bilhões. Este é multiplicado por 1,01, dada a relação (“Outras transferências constitucionais” + “Justiça Eleitoral” +

“Aumento de capital das empresas estatais”)/Teto de 1 % em 2016 na Tabela 7 e multiplicado por 1,04, dado o pressuposto inicial de normalizar as despesas de precatórios e aumentar as despesas discricionárias em 2024.⁴¹ A esse valor de R\$ 1.942 bilhões se adicionam os R\$ 49 bilhões citados do FUNDEB que, como a despesa com capitalização de estatais, é incorporado ao teto “por dentro”, gerando o valor do novo teto de 2024, de R\$ 1.991 bilhões. As outras despesas previstas são baseadas em hipóteses que nos parecem realistas acerca das demais variáveis, à luz das previsões para 2022 e das regras associadas a cada rubrica para 2023, ficando as despesas discricionárias como variável de ajuste, dado o teto total. Por sua vez, a despesa média nominal de R\$ 6 bilhões/ano de créditos extraordinários de 2016/2019 – antes das despesas associadas à pandemia de 2020/2021 – é, *grosso modo*, consistente com a estimativa – com alguma folga - de uma despesa da ordem de R\$ 10 bilhões com essa rubrica para 2024, como único item do “extrateto”.⁴² Em função disso, a simulação assume uma despesa nominal inicial relacionada com a nova regra de R\$ 2.001 bilhões em 2024, aí incluído o valor do “extrateto”. Por sua vez, é aquele valor do teto de R\$ 1.991 bilhões que, daí em diante, seria indexado pela inflação medida pelo IPCA do ano anterior e acrescido do adicional definido na nova Emenda Constitucional.

A Tabela 12 é complementada pela Tabela 13, que completa a lista de premissas. Além das hipóteses citadas, incluem-se aqui as seguintes, entre as mais importantes:

- crescimento do PIB de 1,5 % em 2023, 2,0 % em 2024 e suave elevação até 2,5 % no final da projeção, mediante ocupação gradual da capacidade

⁴¹ Há pequenas diferenças de segunda ordem entre os parâmetros institucionais sugeridos e os que aparecem como parâmetros da simulação, que se explicam pelo fato de que os parâmetros propostos se referem ao teto, enquanto na simulação trabalha-se com incrementos do gasto total, o que inclui as rubricas do extrateto. É por isso, por exemplo, que o parâmetro que aparece na simulação para o crescimento do gasto total é de 0,3 % em 2023 (devido ao crescimento já aprovado em 2020 das despesas do FUNDEB) e não 0 e de 4,2 % em 2024. Este é simplesmente o parâmetro que gera o gasto total de R\$ 2.001 bilhões em 2024, explicado no texto. Observe-se, porém, ao acompanhar a tabela dos resultados, que o crescimento real do gasto de 2025 em diante é de 1,0 % – neste caso, devido à diferença entre o deflator do PIB e a variação do IPCA.

⁴² Cabe lembrar, justamente, que a diferença entre o gasto líquido das transferências por repartição de receitas e o teto seria devida única e exclusivamente aos créditos extraordinários, além do eventual excedente de precatórios (ver novamente a Tabela 7 para entender este ponto).

ociosa, num contexto de taxa de investimento e de produtividade crescentes que acelerem ligeiramente o crescimento do produto potencial;

- inflação de 4,0 % em 2023, ainda acima da meta do *inflation target*, mas assumindo que ela convirja gradualmente depois até a meta e se estabilize em 3,0 % a.a.;
- variação do deflator do PIB 0,5 % acima da variação média dos preços medida pelo IPCA médio, considerando o fato de que, de um modo geral, o deflator tem revelado uma inflação claramente maior que a captada pelos índices de preços ao consumidor (ver Tabela 14);⁴³
- SELIC nominal janeiro/dezembro inicial ainda de 11,5 % em 2023, com queda gradual até 5,0 % no final da década;⁴⁴
- taxa de juros implícita com um *plus* inicial de 2,0 % em relação à SELIC, por conta do peso dos títulos antigos, com redução gradual desse diferencial até 1,0 %;
- crescimento real da receita seguindo o PIB, mas com um salto real de 5,0 % em 2024, em função das medidas de ajuste pelo lado da receita que seriam aprovadas no começo da próxima gestão, ganhando em torno de 0,5 % do PIB de arrecadação líquida permanente a mais;
- despesas de pessoal idênticas às da Tabela 6 até 2024 e acompanhando o indexador de preços do teto posteriormente, sem aumento real no restante do próximo Governo e de 0,5 % a.a. nos anos posteriores;
- despesas previdenciárias com crescimento real de 1,5 % a.a., pela reforma aprovada e dada a hipótese de que em 2027 haveria nova reforma de alguns parâmetros do sistema;
- ajuste das despesas que seriam estáveis a partir de 2025, mas dão um salto de 15 % em 2024, para acomodar a normalização dos pagamentos

⁴³ A ideia de que a fase que sucede a um *boom* de *commodities* reverteria completamente a pressão adicional dos preços no deflator do PIB *vis a vis* a variação média do IPCA é um equívoco. Nos 26 anos do período 1996/2021, a variação do deflator do PIB excedeu a variação do IPCA médio em 22 oportunidades e mesmo a reversão de 2016, quando o IPCA médio variou 9,0 %, contra uma variação do deflator de 7,6 %, foi irrisória diante do fato de que, nos 10 anos anteriores, a variação acumulada do IPCA médio tinha sido de 71 %, contra uma variação do deflator em 10 anos de nada menos que 110 %.

⁴⁴ Esta hipótese traz implícita a ideia de uma taxa de juros SELIC real neutra de 2 %, uma vez que o país tiver feito o seu “dever de casa” após vários anos de redução do déficit público. Observe-se que o número seria alcançado quando o déficit nominal estiver em torno de 2 % do PIB, contra os mais de 7 % do PIB de 2022.

de precatórios, que retornam ao patamar que se evitou em 2022 com a “PEC dos precatórios”;

- resultado primário de Estados e Municípios inicialmente em 0,5 % do PIB em 2025, com lento crescimento até 0,6 % do PIB no final da projeção, pelo amadurecimento das medidas de ajuste adotadas a nível estadual para honrar os compromissos assumidos junto ao Tesouro Nacional por conta das mudanças aprovadas na legislação que permitiu, na prática, a renegociação das condições de pagamento da dívida de diversos Estados (Regime de Recuperação Fiscal-RRF);
- resultado primário nulo das empresas estatais; e
- receita de senhoriagem de 0,2 % do PIB

Os resultados desse conjunto de hipóteses são expostos na próxima seção.

Tabela 13 Cenário Fiscal: Premissas

Variável	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Crescimento PIB (%)		1,5	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,5	2,5
Inflação jan/dez (%)	6,0	4,0	3,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Inflação média IPCA (%)		5,0	3,8	3,3	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Varição deflator PIB (%)		5,5	4,3	3,8	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Indexador teto		5,9	4,0	3,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
SELIC (%)		11,5	8,5	7,5	7,0	6,5	6,0	5,5	5,0	5,0
Taxa juros implícita (%)		13,5	10,0	8,5	8,0	7,5	7,0	6,5	6,0	6,0
Crescimento real receita líquida (%)		1,5	5,0	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,5	2,5
Crescimento gasto total adic.index. (%)		0,3	4,2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Crescimento nominal gasto pessoal (%)		5,0	3,0							
Crescim.gasto pessoal adic.index.(%)				0,0	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Crescimento físico benefícios INSS (%)		1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Crescimento real grupo A: FUNDEB (%)		16,0	15,0	13,0	12,0	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Crescimento benefic.grupo B: LOAS (%)		2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,0	2,0	2,0	2,0
Cr.gr.C adic.indexador:Saúde/educ.(%)		0,0	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Cr.grupo D adic.indexador: Estáveis (%)		0,0	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crescimento real grupo E: Abono (%)		0,0	-20,0	-25,0	-33,0	-50,0	-100,0	0,0	0,0	0,0
Res.primário Estados/Municípios(%PIB)		0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Res.primário empresas estatais (% PIB)		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Senhoriagem (% PIB)		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Fonte: Elaboração própria (ver texto)

Tabela 14 Variação anual média do IPCA anual médio e do deflator implícito do PIB (% a.a.)

Período	IPCA médio anual	Deflator do PIB
2001/2005	8,65	9,43
2006/2010	4,68	7,54
2011/2015	6,72	7,84
2016/2020	4,54	5,12
2021	8,30	11,10
2001/2021	6,23	7,64

Fonte: IBGE.

8 O cenário fiscal

As hipóteses descritas na seção anterior geram os resultados apresentados detalhadamente na Tabela 15, que passamos a comentar a continuação.⁴⁵

⁴⁵ O leitor interessado pode comparar os resultados da projeção com aqueles, por exemplo, da IFI (2021), bem como com outros relatórios da mesma instituição referentes a meses posteriores, sempre envolvendo o traçado de cenários fiscais.

Tabela 15 Cenário fiscal: Resultados (%PIB)

Variável	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Receita líquida Governo Central	17,80	17,80	18,32	18,32	18,32	18,32	18,32	18,32	18,32	18,32
Gasto Governo Central	18,11	17,96	18,30	18,14	17,93	17,70	17,46	17,21	16,96	16,71
Pessoal	3,49	3,42	3,31	3,24	3,15	3,08	3,01	2,94	2,86	2,79
INSS	8,19	8,23	8,16	8,09	8,00	7,90	7,79	7,68	7,57	7,46
Outras despesas	6,43	6,31	6,82	6,81	6,78	6,72	6,66	6,59	6,53	6,46
Obrigatórias	4,96	4,98	5,28	5,21	5,12	4,99	4,85	4,74	4,64	4,55
Grupo A (FUNDEB)	0,35	0,40	0,45	0,50	0,54	0,54	0,53	0,52	0,51	0,51
Grupo B (LOAS)	0,77	0,78	0,78	0,78	0,78	0,78	0,77	0,77	0,76	0,75
Grupo C (Saúde/educação)	1,15	1,14	1,13	1,12	1,11	1,09	1,08	1,06	1,05	1,03
Grupo D (Diversos)	2,47	2,44	2,75	2,68	2,61	2,54	2,47	2,40	2,33	2,26
Grupo E (Abono salarial)	0,22	0,22	0,17	0,12	0,08	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00
Discrecionárias	1,47	1,33	1,54	1,60	1,65	1,73	1,81	1,85	1,88	1,91
Ajustes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Resultado Governo Central	-0,31	-0,16	0,03	0,19	0,40	0,62	0,86	1,12	1,37	1,61
Estados e Municípios	0,40	0,50	0,52	0,54	0,56	0,58	0,60	0,60	0,60	0,60
Empresas estatais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Resultado primário consolidado	0,09	0,34	0,55	0,73	0,96	1,20	1,46	1,72	1,97	2,21
Juros nominais	7,50	7,63	5,98	5,21	4,96	4,66	4,32	3,95	3,55	3,42
NFSP	7,41	7,29	5,43	4,49	4,01	3,46	2,86	2,23	1,58	1,21
Dívida líquida setor público (% PIB)	60,5	63,6	65,0	65,6	65,9	65,5	64,4	62,8	60,5	58,1
Dívida bruta (% PIB)	81,5	84,1	85,0	85,6	85,9	85,5	84,4	82,8	80,5	78,1
Taxas crescimento real (%)										
Gasto total		0,7	3,9	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Pessoal		-0,5	-1,2	-0,3	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
INSS		2,0	1,2	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Outras despesas		-0,4	10,2	1,9	1,7	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4
Outras despesas obrigatórias		1,9	8,2	0,7	0,6	-0,4	-0,5	0,3	0,3	0,3
Despesas discrecionárias		-7,8	17,8	6,1	5,4	7,3	7,1	4,5	4,3	4,2
Índice gasto discrecionário Base2023:100		100,0	117,8	125,0	131,8	141,5	151,5	158,3	165,1	172,0

Fonte: Elaboração própria (ver texto).

A receita líquida, conforme as premissas adotadas, aumenta 0,5 % do PIB em relação ao início da projeção. Ressalte-se, porém, para enfatizar a moderação da premissa, que o número de 18,3 % do PIB que seria alcançado em 2024 e mantido depois, é: a) próximo do percentual do PIB que a variável alcançou em 2002, no fim do Governo FHC; b) razoavelmente inferior ao pico da variável de 19,0 % do PIB registrado no pico do Governo Lula, em 2007; e c) igualmente inferior aos 18,9 % do PIB observados há mais de dez anos atrás, em 2011, no começo do Governo Dilma.

O gasto do Governo Central, em que pese a mudança feita na regra do teto em 2023, cederia quase 1,5 pontos do PIB entre 2022 e o final da projeção, em 2031, caindo de 18,1 % para 16,7 % do PIB. O destaque cabe à queda da despesa com pessoal, de 3,5 % para 2,8 % do PIB no mesmo período. As despesas do INSS, conquanto crescendo em termos absolutos, perderiam peso em relação ao PIB, diminuindo de 8,2 % para 7,5 % do PIB. Finalmente, as outras despesas se conservariam em torno de 6,5 % do PIB, com algumas oscilações.

O interessante, neste último caso e olhando os dados com lupa, por se tratar de um universo menor, é observar as mudanças na composição dessas outras despesas. Conforme já explicado ao detalhar as premissas, as trajetórias são muito heterogêneas entre os Grupos A a E, indo desde itens que, por hipótese, deixariam de existir, como o abono salarial, até outros que cresceriam, como o FUNDEB, que evoluiria de 0,4 % para 0,5 % do PIB no mesmo período.

Nesse contexto, as “demais despesas obrigatórias” (ou seja, não discricionárias), sem contar pessoal e INSS e incluindo aquelas com controle de fluxo, que em 2022 deverão ser de 5,0 % do PIB, cairiam a 4,6 % do PIB em 2031, pelo fato do crescimento do PIB ultrapassar o da variável.

A combinação dessas hipóteses gera uma trajetória promissora para a recuperação da despesa em áreas importantes para o traçado das políticas

públicas, no que estaria prevista uma recuperação dos investimentos. Com efeito, as despesas discricionárias, que na vigência da atual regra atual do teto, em 2022, seriam de 1,5 % do PIB e que cairiam ainda fortemente, se o teto fosse mantido, como mostrado na Tabela 6, após a queda de 2023 (na vigência da regra atual) cresceriam de forma contínua de 2024 em diante. Assim, com a mudança proposta, elas alcançariam 1,9 % do PIB em 2031. Tomando como base real a situação de 2023, a expansão real acumulada em 8 anos, até 2031, seria de 72 % (8,0 % a.a. em termos reais).

A consistência das políticas permitiria ao Governo Central passar de um déficit primário em 2022 de 0,3 % do PIB a um pequeno superávit primário já em 2024, gerando depois valores crescentes da variável, ampliada nos anos posteriores até 1,6 % do PIB no final da projeção.

No conjunto do setor público consolidado, se passaria de uma situação próxima do equilíbrio primário em 2022, a um superávit no mesmo critério de mais de 2 % do PIB em 2031. Com a hipótese de que a contenção fiscal permitiria retornar a reduzir gradualmente os juros ao longo da projeção, a despesa dessa rubrica cederia mais de quatro pontos do PIB entre 2022 e 2031, em relação aos 8 % do PIB do ano-base. Com isso, o déficit nominal do setor público, ainda de mais de 7 % do PIB em 2022, já se aproximaria de 4 % do PIB no final do Governo de 2023/2026 e chegaria na transição entre décadas a menos de 2 % do PIB.

Nesse contexto de trajetória do déficit, o estoque da dívida experimentaria um movimento suave de lenta e modesta elevação inicial e posterior declínio e tanto a dívida líquida (61 % do PIB em 2022) como a bruta (82 % do PIB no mesmo ano) se situariam em 2031 em patamar inferior ao de 2022, com o pico da relação com o PIB sendo observado em 2026 em ambos os casos, após o que se iniciaria a redução gradual da relação Dívida/PIB nos dois conceitos.⁴⁶

⁴⁶ Para aferir a dimensão da melhora recente de perspectivas, em termos comparativos, no cenário fiscal do Santander (2020) de final de 2020, representativo da apreensão do setor financeiro com a trajetória fiscal, as dívidas líquida e bruta do setor público em 2030 se situariam aproximadamente em 75 % e 100 % do PIB, respectivamente. Em nossa simulação, esses indicadores em 2030 são de 61 % e 81 % do PIB, respectivamente. A mudança é fruto principalmente da acentuada queda da dívida pública como proporção do PIB que houve entre o final de 2020 e de 2021, em função da surpresa inflacionária de 2021.

A Tabela 16 sintetiza os principais resultados da simulação. Ela mostra que, entre o momento em que o teto foi adotado em 2016 e a situação esperada para 2022, terá havido um ajustamento primário agregado de mais de 2,5 % do PIB, com um pequeno aumento da receita líquida e uma queda de quase 2 pontos do PIB da despesa expressa como proporção do PIB. Na comparação entre 2016 e a situação esperada no final da simulação, em 2031, o deslocamento (*shift*) primário acumulado da posição fiscal em 15 anos teria alcançado mais de 4,5 % do PIB. A isso se somaria a queda da despesa de juros de mais de 3 % do PIB em 15 anos, compondo uma melhora fiscal expressiva entre 2016 e 2031 que alcançaria quase 8 % do PIB.

Tabela 16 Síntese de algumas variáveis fiscais selecionadas: Resultado fiscal (% PIB)

Composição	2016	2022	2026	2031
Receita líquida União	17,4	17,8	18,3	18,3
Despesa primária	19,9	18,1	17,9	16,7
Ajustes	0,0	0,0	0,00	0,0
Resultado primário				
Governo Central	- 2,5	- 0,3	0,4	1,6
Estados e Municípios	0,1	0,4	0,6	0,6
Empresas estatais	0,0	0,0	0,0	0,0
Total primário	- 2,5	0,1	1,0	2,2
Juros nominais	6,5	7,5	5,0	3,4
NFSP	9,0	7,4	4,0	1,2

Fontes: STN e Tabela 15.

Cabe, por último, fazer um par de comentários finais acerca de dois pontos que será importante que sejam objeto de análise no futuro. O primeiro é a necessidade de reforçar os controles sobre as despesas obrigatórias aqui tratadas como “estáveis”, mas que a rigor têm aumentado expressivamente devido à adição de novas obrigações por parte do Governo. A Tabela 17 dá uma pista disso. Ela mostra a composição das despesas tirando os itens de pessoal, INSS, abono salarial, FUNDEB, LOAS, gastos obrigatórios com saúde e educação, créditos extraordinários e despesas discricionárias. Correspondem ao

item D da simulação, sem os créditos extraordinários. Em 2024, ano inicial do novo teto, somariam 2,8 % do PIB (neste caso, com os créditos extraordinários), sendo o item mais importante das despesas obrigatórias depois dos itens “INSS” e “pessoal”. Ressalte-se que a Tabela 17 se refere à composição dessa despesa em 2022, mas depois o item “sentenças judiciais” daria um salto em 2024, por conta da normalização dos precatórios. No conjunto, é uma despesa obrigatória expressiva, mas que inclui itens que podem ser objeto de revisão. Em particular, com a retomada do crescimento, faria sentido esperar que o gasto com o Auxílio Brasil cedesse e, no caso dos precatórios, as dívidas devem ser pagas, mas isso não impede que um melhor aprimoramento da defesa judicial a cargo da AGU leve o Governo a ter um melhor resultado nas disputas judiciais, levando a uma queda dessa rubrica. Raciocínio análogo valeria para a possibilidade de ocorrer uma redução das despesas com o seguro-desemprego ou com subsídios, por exemplo. Nos termos da simulação feita, dado o tamanho do gasto total, são alternativas que implicariam uma maior possibilidade de gasto discricionário.

Tabela 17 Estimativa da composição das despesas “estáveis” em 2022 (%)

Item	%
Auxílio Brasil	40
Seguro desemprego	17
Sentenças judiciais	8
LEJU/MPU/DPU	7
Subsídios	6
Compensação RGPS	4
Lei Kandir	2
Seguro-defeso	2
Fundo Constitucional DF	1
Financiamento campanhas eleitorais	1
Demais despesas	12
Total	100

OBS: Exclui créditos extraordinários.

Fonte: Elaboração própria, a partir do Orçamento aprovado.

O segundo comentário se relaciona com as despesas discricionárias. Estas foram tratadas nos últimos anos, como o item associado a despesas, por assim

dizer, “nobres”, que teriam ficado no “osso” e seria importante aumentar, envolvendo itens como investimento público, ciência e tecnologia, segurança pública, etc. Com o incremento recente das emendas parlamentares, porém, a rubrica passou a espelhar também, cada vez mais, investimentos que trazem escassos benefícios em termos de políticas públicas nacionais, envolvendo muitas vezes aquilo que nos EUA é chamado de *pork barrel*, ou seja, pequenas despesas individuais para os parlamentares agradarem suas bases eleitorais. A multiplicação dessas despesas por centenas de parlamentares e o próprio incremento do valor individual autorizado, porém, tornaram o tema um assunto fiscal de extrema relevância no debate sobre o gasto público. Isso significa que o debate fiscal implicará no futuro tratar não apenas do aumento das despesas discricionárias, como entrar no tema da sua composição, visando uma melhora da qualidade desse tipo de despesas.

9 Recomendações de política

Em que pese a vigência da “regra do teto” depois de 2016, o país conviveu com incrementos expressivos de variáveis fiscais chave nos últimos dois anos, quais sejam:

- i) a forte expansão dos recursos para o FUNDEB, por iniciativa do Legislativo aprovada em 2020 para os anos posteriores (despesas “fora do teto”);
- ii) o salto das despesas com o total de precatórios, por definição da Justiça, do nível de pouco mais de R\$ 30 bilhões em 2016, para os quase R\$ 90 bilhões previstos para 2022 se não tivesse sido aprovada a “PEC dos Precatórios” em 2021;
- iii) o aumento das despesas do Bolsa Família, de uma ordem de grandeza de R\$ 30 bilhões até recentemente, para os mais de R\$ 90 bilhões do seu substituto em 2022 (o Auxílio Brasil), neste caso por iniciativa do Poder Executivo, o que ensejou a ampliação do teto na mudança implementada em 2021; e, *last but not least*,

- iv) o aumento expressivo dos recursos para as emendas parlamentares, viabilizado oportunisticamente para 2022 pela mudança do indexador em 2021, neste caso fruto de uma “parceria” entre os Poderes Executivo e Legislativo, ambos interessados na matéria.

O somatório desses elementos foi minando gradualmente a credibilidade da regra do teto e mostrou que, mais do que uma regra, é necessário que ela seja crível, além de consistente com a sustentabilidade fiscal de médio e longo prazos. É esse objetivo o que levou à formulação da proposta apresentada neste texto e cujos resultados foram expostos em detalhes.

Tais resultados do cenário apresentado, relativamente positivos no longo prazo, dependem crucialmente de uma combinação de fatores, com destaque para:

- o crescimento contínuo da economia de 2,0 % a 2,5 % durante vários anos;
- a hipótese de um certo aumento da carga tributária no começo do próximo Governo, em relação ao nível previsto para 2022;
- a obediência estrita ao novo teto de gastos, envolvendo um crescimento modesto destes nos anos posteriores a 2024; e
- a premissa de que o próximo Governo consiga eliminar gradualmente a despesa do abono salarial, reduzir de forma estrutural a participação da despesa com pessoal e manter o valor real do salário-mínimo.

No curto prazo, porém, o Brasil se encontra em 2022 numa situação fiscal ainda delicada. Alguns indicadores dão conta disso, lembrando que a despesa primária do Governo Central, incluindo transferências a Estados e Municípios, passou de 14 % do PIB em 1991, para 24 % do PIB em 2016, quando foi adotada a regra do teto – um aumento da ordem de 10 pontos do PIB em um quarto de século. Nesse contexto, em que pese a regra do teto e devido aos gastos da pandemia, a dívida bruta do Governo Geral (DBGG) manteve a sua escalada: era de 52 % do PIB antes da crise do Governo Dilma, em 2013; já tinha aumentado até 70 % do PIB quando foi adotada a regra do teto em 2016; e, com a pandemia e as

despesas extras que esta gerou, mesmo após uma queda recente, será superior a 80 % do PIB em 2022. Nessa situação, o resultado primário do Governo Central, que em 1997 foi deficitário em 0,3 % do PIB e que, devido a sucessivos ajustes, alcançou um pico de 2,7 % do PIB em 2004, declinando depois mas mantendo-se sempre ainda no terreno positivo até 2013, tornou-se negativo em 2014, aumentando o resultado negativo até 2,5 % do PIB em 2016, justamente quando o país adotou a regra do teto, sendo que mesmo 6 anos depois da adoção da regra, em 2022 estaremos ainda, provavelmente, com o resultado primário do Governo Central ainda no vermelho.

O país ainda tem a clara perspectiva de ter um déficit nominal na faixa de 7 % a 8 % do PIB no começo do próximo Governo, em 2023, ainda muito distante de um patamar em torno de 3 % do PIB ou menos que o país deveria procurar como alvo no médio prazo, visando inclusive reduções posteriores da dívida, para facilitar a colocação de títulos longos a taxas reais sustentadamente baixas.

Ao mesmo tempo, a combinação da vigência do teto do gasto, conjuntamente com a continuidade de pressões emanadas de algumas rubricas importantes da despesa e com um quadro de recuperação da economia a um ritmo que deixou a desejar depois de 2016, geraram um resultado desconfortável, em que se misturam:⁴⁷

- um crescimento real acumulado – utilizando o deflator do PIB – de 6 % - em que pese a queda de 2021 - da despesa com benefícios do INSS nos 5 anos compreendidos entre 2016 e 2021;
- uma queda real acumulada de 34 % das despesas discricionárias, no mesmo período;
- um quadro de certa desconfiança acerca da trajetória de longo prazo da economia brasileira, após o desarranjo fiscal causado pela pandemia, que levou a que a taxa de juros real de 30 anos, que antes da crise, em

⁴⁷ Ver Bonomo, Frischtak e Ribeiro (2021) para uma análise exaustiva do quadro fiscal brasileiro no começo da atual década.

fevereiro de 2020, era de 3,6 %, se situe hoje perto de 6 %; e, *last but not least*,

- uma taxa de desemprego média anual ainda nas proximidades de 13 %, que constitui atualmente um dos maiores problemas sociais do país.

Por sua vez, é importante destacar que, em que pese o fato de que com certa recorrência se acena com o discurso de atacar o “Estado obeso” – associado à noção de que o grande problema fiscal do país seria o excesso de funcionários públicos – os dados não sustentam a tese de que as raízes históricas da crise fiscal brasileira residem na expansão do gasto com pessoal. Tomando como ponto de partida o início da estabilização, constata-se que o gasto com pessoal, que em 1995 era de 5,1 % do PIB, cederá no ano em curso (2022) até 3,5 % do PIB, tendência de queda essa que vem de longa data, ainda que com algumas oscilações. Tal evolução contrasta claramente com a trajetória das despesas que não pessoal, que passaram de 8,4 % do PIB em 1995 a uma estimativa de 14,6 % do PIB em 2022.

Em face desse conjunto de elementos, é necessário adotar um conjunto de políticas que atendam às demandas sociais legítimas da sociedade, mas que, simultaneamente, enderecem o desafio fiscal de longo prazo, visando recuperar uma trajetória de sustentabilidade crível para a dívida pública.

À luz desse quadro, quem vier a ser eleito nas eleições presidenciais de outubro de 2022, terá que se defrontar, em 2023, com escolhas difíceis. Procurar sustentar a regra do teto intacta até 2026 levaria a ter uma política, provavelmente, inicialmente bem-vista pelo mercado, mas com efeitos extremamente negativos sobre a evolução das despesas discricionárias e/ou sobre a trajetória da remuneração do funcionalismo, com risco de novos “furos” e que tende a perder credibilidade com o tempo. Alternativamente, o Governo eleito poderá adotar uma mudança *once and for all* desse arcabouço em que se desenvolve a política fiscal, mas nesse caso será fundamental que isso ocorra com um enfoque abrangente e integral da política fiscal, nos moldes aqui apresentados – ou uma variante destas ideias. Tal enfoque abrangente permitiria

aumentar moderadamente o gasto em relação à regra atual, mas de forma consistente com a preservação de um horizonte de redução, no longo prazo, tanto da relação Gasto público/PIB, como, a partir de meados da década, do coeficiente Dívida/PIB.

Nesse sentido, o texto sugere que uma possibilidade de fazer isso seria mediante a adoção de um novo teto, sem algumas das exceções previstas na regra atual e indexando ele a partir de então a um parâmetro de crescimento real modesto e à inflação.

Sugere-se, em caso de mudança da regra do teto, que o Governo, em 2023, envie uma espécie de “Super PEC” ao Congresso, incluindo:

- a mudança do teto;
- um subteto para as despesas de pessoal; e
- medidas de ajuste pelo lado do gasto, com destaque para o fim do abono salarial.

Complementarmente, é preciso evitar que se repitam no restante da década as pressões fiscais derivadas dos aumentos reais do salário-mínimo sobre a despesa com INSS e LOAS. Tais pressões levaram, conforme nossas estimativas, o gasto com benefícios previdenciários e assistenciais de exatamente um salário-mínimo pagos pelo Governo Central a aumentar em um *plus* de 2,6 % do PIB nos últimos 25 anos - passando de 1,4 % a uma estimativa nossa de 3,9 % do PIB, entre 1997 e 2022.

Para evitar qualquer tipo de interpretação negativa acerca das intenções do Governo, a mesma PEC definiria o valor inicial do novo teto de gasto no ano-base de 2024 e incluindo o FUNDEB. Esses itens deveriam considerar como referência para 2024 os seguintes valores, além da explicitação da base inicial de R\$ 362 bilhões da despesa de pessoal em 2024:

- a) R\$ 49 bilhões para o FUNDEB; e

- b) R\$ 123 bilhões para as despesas obrigatórias com saúde e educação, tirando despesas com pessoal dessas áreas.

Esses valores seriam indexados a partir de então em função do indexador do teto e da variação real definida para ele.⁴⁸

Como parte do pacote de medidas, mas na esfera infraconstitucional, seriam enviadas adicionalmente um conjunto proposições legislativas, compreendendo, fundamentalmente, dois pontos:⁴⁹

- i) medidas de incremento permanente da receita, para vigorar de 2024 em diante; e
- ii) a criação de um programa social articulado destinado aos trabalhadores informais.

Entendemos que este conjunto de medidas, se aprovadas em 2023 para estarem vigentes de 2024 em diante, reduziriam consideravelmente as incertezas fiscais e pavimentariam o terreno para, em conjunto com reformas de natureza econômica que propiciem aumento do investimento e da produtividade, usufruirmos de uma década com potencial de ser relativamente próspera, após o péssimo desempenho da economia brasileira na década de 2010.⁵⁰

⁴⁸ O valor acima citado do FUNDEB corresponde à expressão, a preços de 2024, que resultará da ampliação da despesa com FUNDEB já prevista na Emenda Constitucional sobre o tema aprovada em 2020 e que ainda se expandirá fortemente até o final do próximo Governo (2026). A introdução da rubrica “por dentro” do teto numa eventual revisão do mesmo deve considerar, no crescimento real do novo teto, aquilo já acordado para o FUNDEB.

⁴⁹ Há um ponto adicional, já citado, central tanto para a eficácia da política fiscal, como para a qualidade da nossa democracia e é a tendência à deterioração, nos últimos anos, da natureza do investimento público. Não só este caiu tendencialmente – excetuados movimentos esporádicos - como também cada R\$, em termos reais, é capaz de alavancar menos a economia. A razão disso está ligada à maior destinação desses recursos para as emendas obrigatórias, conforme alocação definida no âmbito do Congresso Nacional. Mendes (2021) descreve que tais emendas “vieram para ficar e vão gerar problemas também nos próximos anos. Teremos cada vez mais pulverização de recursos em emendas paroquiais, ..., falta de dinheiro para investimentos de grande porte definidos pelo executivo e pressão por mais gastos”. Em outras palavras, parte das grandes obras que o país fez no passado e das quais tanto precisa, cede espaço para uma miríade de obras com baixo impacto econômico, sem efeito sobre a produtividade privada. Este tema é fundamental como item sobre o qual deverão se debruçar as autoridades que tomarem as decisões em 2023.

⁵⁰ Para um exercício de consistência acerca das possibilidades de crescimento do PIB na década, ver Castro e Souza e Gia mbiagi (2021).

10 Referências bibliográficas

Ardanaz, M., Cavallo, E., Izquierdo, A. e Puig, J.; “*Output effects of fiscal spending: does spending composition matter?*”; *IDB Working Paper Series* no 1.302, 2021.

Barbosa, F.H.; “O Flagelo da Economia de Privilégios: Brasil, 1947-2020 – Crescimento, crise fiscal e estagnação”; FGV, Editora EPGE, Rio de Janeiro, 2021.

Bartholo, L, Paiva, L., Orair, R. e Souza, P.; “Auxílio emergencial, transição e futuro”; *Valor Econômico*, 24 de junho, 2020.

Bartholo, L., Veiga, R. e Barbosa, R.; “O que muda no “novo bolsa família”; *Revista Piauí*, 17 de agosto, 2021.

Bonomo, M., Frischtak, C. e Ribeiro, P.; “*Public investment and fiscal crisis in Brazil: finding culprits and solutions*”; *IDB Working Paper Series*, no. IDB-WP-1185, Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, abril, 2021.

Castro e Souza, J.R. e Giambiagi, F.; “Recuperação econômica e fechamento gradual do hiato: um exercício de consistência de médio e longo prazos”; *Texto para Discussão*, número 2690, setembro, IPEA, 2021.

Cavalcanti, M., Santos, C. H., Souza Júnior, J. R., Berçot, A., Pires, G. e Mendonça, I. “Ajustes nas despesas de pessoal do setor público: cenários exploratórios para o período 2020-2039”. *Carta de Conjuntura IPEA*, setembro, 2020.

Fundo Monetário Internacional (FMI); “*Fiscal rules: anchoring expectations for sustainable public finances*”; IMF Policy Paper, Fiscal Affairs Department, December, Washington, 72 páginas, 2009.

Giambiagi, F., Guimarães, S.F. e Ambrózio, A. (organizadores); “Reforma do Estado Brasileiro – Transformando a Atuação do Governo”; Editora GEN-Atlas, Rio de Janeiro, 310 páginas, 2020.

Giambiagi, F. e Tinoco, G.; “O teto do gasto público: mudar para preservar”; Texto para Discussão BNDES, número 144, setembro, Rio de Janeiro, 48 páginas, 2019.

Instituição Fiscal Independente (IFI); Relatório de Acompanhamento Fiscal-RAF; número 60, janeiro, Brasília, 43 páginas, 2022.

Instituição Fiscal Independente (IFI); Relatório de Acompanhamento Fiscal-RAF; número 51, abril, Brasília, 51 páginas, 2021.

Maciel, P.J. e Araújo, R.; “Regras fiscais no Brasil: Proposta de harmonização do arcabouço fiscal de médio prazo”; in Giambiagi, F. (organizador), “O Futuro do Brasil”; Editora GEN-Atlas, Rio de Janeiro, capítulo 2, páginas 15-28, 2020.

Mendes, M.; “Estrago duradouro”; Folha de São Paulo, 8 de maio, 2021.

Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG); “Transição de Governo 2018-2019 – Informações Estratégicas”; 176 páginas, 2018.

Pires, M.; “Análise da PEC 55”; Carta de Conjuntura, 4º trimestre, Nota Técnica, IPEA, 2016.

Pires, M. e Borges, B.; “A Despesa Primária do Governo Central: Estimativas e Determinantes no Período 1986-2016”; Estudos Econômicos, USP, vol. 49, no 2, pp, 209-234, 2019.

 **FGV IBRE**
70 ANOS

 fgv.br/ibre

