

MEDIDAS PARA CRIAR PROGRAMA ASSISTENCIAL AMPLIADO E MANTER O CUMPRIMENTO DO TETO DE GASTOS¹

Marcos Mendes

16/10/2020

SUMÁRIO EXECUTIVO

Esta nota tem por objetivo propor medidas para atingir dois objetivos essenciais de política econômica e social do Governo Federal:

- (a) financiar um novo programa ampliado de assistência social, e
- (b) respeitar a regra do teto de gastos.

São apresentadas propostas de medidas fiscais e estimativas de seus impactos até 2024.

Mostra-se que é possível atingir esses dois objetivos mediante um conjunto de medidas que requereriam determinação e coordenação política.

Um conjunto de medidas de caráter temporário garantiria o cumprimento do teto de gastos até 2023. Outras medidas, de cunho permanente e estrutural, precisariam ser tomadas de imediato, para que seus efeitos sobre o gasto se produzissem a partir de 2024.

São medidas de difícil negociação política e que precisariam ser aprovadas rapidamente, para que gerassem efeito já a partir de 2021.

Não enfrentar esse desafio pode colocar a economia e a sociedade brasileira em posição bastante vulnerável. O déficit público está elevado e dívida pública deve se aproximar de 100% do PIB ao final de 2020, em um salto de mais de 20 pontos percentuais. Há crescente risco de que a dívida saia de controle.

A incerteza quanto à solvência do Tesouro já se faz sentir sob a forma de aumento dos juros sobre a dívida, aceleração da inflação, fuga de capitais e desvalorização do câmbio. Esse processo pode se agravar, levando a economia à estagnação, com a perda da estabilidade da moeda (uma conquista que muito custou à sociedade brasileira) e aumento da pobreza e da desigualdade.

Ao mesmo tempo, a sociedade precisa lidar com a realidade pós-pandemia, de aumento da pobreza e insegurança de renda de milhões de trabalhadores informais. Há forte demanda por expansão de programa de transferência de renda, o que geraria aumento de despesa anual na faixa de R\$ 15 bilhões a R\$ 20 bilhões, em momento em que as contas públicas estão sob forte estresse.

¹ A redação dessa nota se beneficiou da cooperação e diálogo com diversos profissionais, aos quais agradeço, reservando para mim a responsabilidade pelos argumentos e pelos erros eventualmente contidos no texto: Ana Paula Vescovi, Eugênio Greggianin, Fábio Giambiagi, Fernando Veloso, José Cosentino Tavares, José Ronaldo Souza Jr., Josué Pellegrini, Mansueto Almeida, Marcos Lisboa, Ricardo Volpe, Thais Vizioli, Vinícius Botelho, Wagner Primo e Rogério Boueri Miranda. Comentários e sugestões são sempre bem-vindos.

É preciso fazer esforço para conciliar o aumento de despesa com o novo programa social e o necessário ajuste fiscal.

Argumenta-se que esse esforço deve vir, primordialmente, do controle das despesas, pois:

- a) o nível de gastos públicos brasileiros já é muito elevado, quando comparado com outros países: o governo brasileiro não gasta pouco, gasta mal;
- b) a origem do desequilíbrio fiscal está na permanente pressão política por mais gastos; sem resolver o problema do aumento de despesas, não se obterá um ajuste fiscal duradouro;
- c) a carga tributária brasileira já é muito elevada, e não há grande espaço para ajustes pelo lado da receita, ainda que se possa melhorar o sistema tributário em termos qualitativos e de justiça distributiva;
- d) tendo em vista a gravidade da situação fiscal, um ajuste apenas mediante elevação de receitas não seria suficiente para estabilizar a dívida pública, sendo inevitável promover contenção das despesas. Simulações mostram que um forte aumento da receita, da ordem de 4% do PIB, acompanhado de um pequeno relaxamento do teto de gastos, não seria suficiente para estabilizar a dívida pública;
- e) a opção de aceitar maior endividamento público, sob o argumento de que os juros estão baixos, não é sustentável. Os juros reais incidentes sobre a dívida pública estão em torno de 3% ao ano. Como a economia não tem potencial de crescer 3% ao ano, a relação dívida/PIB entraria em trajetória de permanente crescimento, levando a uma crise de solvência do Tesouro.

Em suma, não há mais como manter o modelo seguido nas últimas três décadas, em que o gasto crescia mais que o PIB, e isso se financiava por aumento de impostos ou aumento de dívida. A dívida e a carga tributária já estão excessivamente altas. A única forma de financiar o contínuo crescimento dos gastos seria através de mais inflação. Isso não seria uma solução, e sim a aceitação de um retrocesso à estagnação dos anos 1980-90.

Por esses motivos, torna-se essencial o cumprimento da regra do teto de gastos.

A proposta para financiar a expansão da assistência social é a adoção do Programa de Responsabilidade Social, proposto pelo Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP), que consiste na fusão de benefícios hoje existentes (Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Defeso)². Mostra-se que é possível financiar provisoriamente o novo programa mediante a realocação de emendas parlamentares, durante dois anos. A partir do terceiro ano, as verbas liberadas do Seguro Defeso e do Abono Salarial seriam suficientes para financiar integralmente um programa robusto de cobertura aos vulneráveis.

A proposta para cumprimento do teto de gastos até 2023 envolveria as seguintes medidas;

- a) alocação temporária de emendas parlamentares para financiar despesas já existentes no orçamento;
- b) não derrubada do veto presidencial à prorrogação da desoneração da folha de pagamentos;
- c) redução de jornada de servidores com correspondente redução de remuneração;
- d) prorrogação, por mais um ano, do congelamento da folha de pagamento, atualmente em vigor até o final de 2021, por meio dos chamados “gatilhos do teto de gastos”;

² O Salário Família também seria incorporado, mas para os fins de cumprimento de teto de gastos, ponto central de atenção desta nota, esse benefício não tem efeito, por se constituir em um benefício tributário (abatimento de receita) e não em um gasto explícito no orçamento.

- e) limitação do valor máximo dos auxílios para alimentação e educação infantil, pagos a servidores;
- f) não correção nominal de aposentadorias e pensões, na parcela que supere 3 salários mínimos, por dois anos;
- g) implementação dos programas de revisão de benefícios previdenciários e assistenciais, já aprovados em lei.

Para que o teto seja cumprido a partir de 2024, seria necessário por em prática, de imediato, reformas que levam algum tempo para gerar economia de recursos, mas que representam ajustes estruturais importantes, tais como:

- a) uma reforma administrativa que consiga, pelo menos: reduzir a remuneração de entrada na carreira, ampliar o tempo de chegada ao topo da carreira e diminuir a taxa de reposição de servidores;
- b) reforma dos subsídios do Plano Safra, para concentrá-los nos pequenos e médios agricultores, com os grandes passando a tomar crédito no mercado, dada a nova realidade de baixa taxa de juros;
- c) eliminação das sobreposições entre FGTS e Seguro Desemprego como instrumento de amparo ao trabalhador formal desempregado;
- d) diagnóstico das causas do rápido crescimento das despesas da União com precatórios judiciais, visando reformular as práticas de defesa jurídica da União e reduzir condenações.

Por fim, a nota aponta medidas, que são meritórias, mas que teriam pouco impacto em termos de cumprimento do teto de gastos (regulamentação da remuneração máxima dos servidores e desvinculação de recursos) e as falsas soluções (retirar Auxílio Doença do teto, limitar pagamento de precatórios, formar fundo com recursos de privatização para financiar política social, retirar despesas do orçamento e geri-las em fundos privados).

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	4
I – POR QUE O TETO DE GASTOS É IMPORTANTE	6
II – POR QUE NÃO FUNCIONARIA AUMENTAR IMPOSTOS E RELAXAR O TETO DE GASTOS.....	11
III – POR QUE NÃO FUNCIONARIA DEIXAR O GASTO CRESCER E IGNORAR O CRESCIMENTO DA DÍVIDA	14
IV – O FINANCIAMENTO DO NOVO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	15
V – A SUSTENTABILIDADE DO TETO DE GASTOS.....	18
VI – AS MEDIDAS MERITÓRIAS QUE NÃO GERAM EFEITO SIGNIFICATIVO SOBRE O CUMPRIMENTO DO TETO DE GASTOS	26
VII – AS FALSAS SOLUÇÕES.....	28
VIII - CONCLUSÕES	29

INTRODUÇÃO

No segundo semestre de 2020 o Brasil está frente a um grande desafio de política fiscal. A dívida pública deve se aproximar de 100% do PIB ao final de 2020, em um salto de mais de 20 pontos percentuais, e há crescente risco de que seu crescimento saia de controle.

A despesa primária do Governo Federal, que em 2019 foi equivalente a 20% do PIB, saltará em 2020 para 28,5%, com o déficit primário passando de 1,2% do PIB em 2019 para 12% em 2020.

Obviamente a situação atual é insustentável. Os números de 2019 já eram bastante ruins, e exigiam um significativo ajuste das contas públicas. O atraso no encaminhamento e aprovação de reformas estruturais, somado ao choque da pandemia de Covid-19, agravou o desequilíbrio. Há sério risco de que a crise fiscal leve a uma estagnação econômica, com ampliação de desigualdade e pobreza.

Já se observa intensa saída de capitais, com consequente desvalorização acentuada do câmbio, pressão inflacionária nos preços no atacado e em produtos específicos do varejo se transmitindo para os preços ao consumidor, bem como elevação das taxas de juros de médio e longo prazo.

Cresce o risco de dominância fiscal, caracterizada por uma situação em que o Banco Central passaria a dar prioridade a ajudar o Tesouro no refinanciamento da dívida, abdicando do controle da inflação. As perspectivas de crescimento econômico de médio prazo, já anêmicas, pioram ainda mais.

A pandemia explicitou a vulnerabilidade de milhões de brasileiros que não contam nem com as proteções do mercado de trabalho formal, nem com políticas de transferência de renda. Isso

gerou pressão por um programa social mais amplo que o Bolsa Família, visando cobrir parcela maior de pobres e vulneráveis. Não será trivial encaixar essa despesa extra em um orçamento que foi encaminhado ao Congresso com déficit primário de 3% do PIB.

Nesse contexto, é preciso vislumbrar saída para dois problemas. O primeiro, seria como viabilizar a expansão da política de proteção social - uma nova despesa de caráter permanente – em contexto fiscal tão deteriorado. O segundo, como ajustar as contas públicas e evitar que se perca o controle sobre a dívida pública.

Argumenta-se nesta nota que o cumprimento do teto de gastos é essencial para o ajuste fiscal. Por isso, são apresentadas medidas de redução ou realocação de despesas visando atingir os dois objetivos acima: abrir espaço para ampliação da assistência social e cumprir o teto de gastos.

Não são medidas simples, do ponto de vista político. Mas apontam na direção correta, não só por economizarem recursos fiscais, como também porque melhoram a qualidade das políticas públicas.

Elas viabilizariam o cumprimento do teto de gastos pelo menos até 2023, o que reduziria significativamente a incerteza em torno da sustentabilidade da dívida pública. Reformas adicionais, se iniciadas agora – como a reforma administrativa, a melhoria na gestão da defesa judicial da União, o redesenho do FGTS, do Seguro Desemprego e da política de crédito rural – teriam efeito a partir de 2024, ajudando a viabilizar o cumprimento do teto até 2026, ano em que, de acordo com a Emenda Constitucional 95/2016, os parâmetros de correção do teto serão repactuados.

A nota constitui uma visão geral do caminho que o País precisa trilhar em termos de política fiscal, o que requer não apenas consenso político, mas também senso de urgência.

A seção I mostra que a raiz do desequilíbrio estrutura das contas públicas brasileiras está na pressão por contínuo crescimento do gasto, que já é bastante elevado quando comparado ao de outros países. Ter uma regra de limitação de gastos, que induza o ajuste fiscal pelo lado da despesa, é um instrumento essencial para que se produza um ajuste duradouro e crível.

A seção II argumenta que não é viável liberar o crescimento da despesa e tentar ajustar as contas públicas apenas pelo lado da receita.

A seção III argumenta que os baixos juros atuais não são suficientes para garantir que a dívida pública não sairá de controle e, por isso, não é recomendável uma estratégia passiva, de deixar o déficit e a dívida crescerem.

A seção IV procura responder à primeira questão central da nota: como financiar uma expansão de programa assistencial sem desrespeitar o teto de gastos, financiando a nova política com recursos já existentes.

A seção V foca nas medidas necessárias ao cumprimento do teto, tendo em vista que há despesas, como as de previdência e assistência, que crescem em ritmo superior ao do reajuste

do teto (IPCA). Isso comprime o espaço das demais despesas e exige medidas de redução de gastos para manter o respeito ao teto.

A seção VI faz considerações sobre outras medidas, usualmente propostas como solução para a questão fiscal, mas que não teriam poder de ajudar no cumprimento do teto, embora sejam desejáveis para atingir outras finalidades, como o aumento da produtividade da economia ou da eficiência do gasto público.

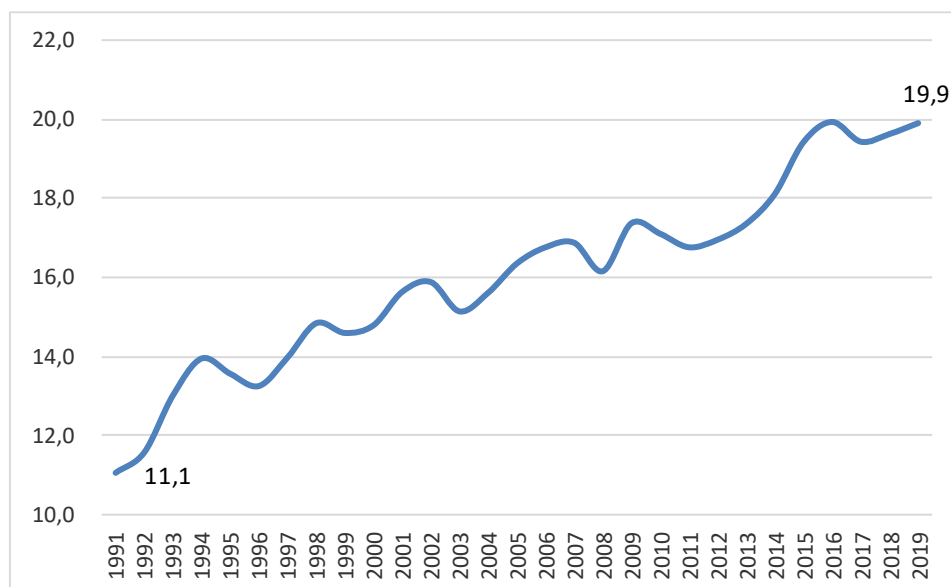
A seção VII apresenta as “falsas soluções”: medidas inadequadas que não são úteis à consolidação fiscal e podem ser prejudiciais a outras dimensões de política pública, como a transparência orçamentária e a segurança jurídica.

A seção VIII conclui.

I – POR QUE O TETO DE GASTOS É IMPORTANTE

A sociedade brasileira parece ser “viciada” em gastos públicos. O Gráfico 1 mostra que o gasto primário do Governo Federal cresceu de 11,1% do PIB em 1991 para 19,4% em 2019 (antes, portanto, da pandemia). Ao longo de três décadas, o gasto federal cresceu sistematicamente acima do crescimento da economia. Em 2019 aplicávamos em políticas governamentais uma parcela da renda nacional 75% maior do que aquela que era aplicada em 1991.

Gráfico 1 – Despesa primária da União: 1991-2019 (% do PIB)

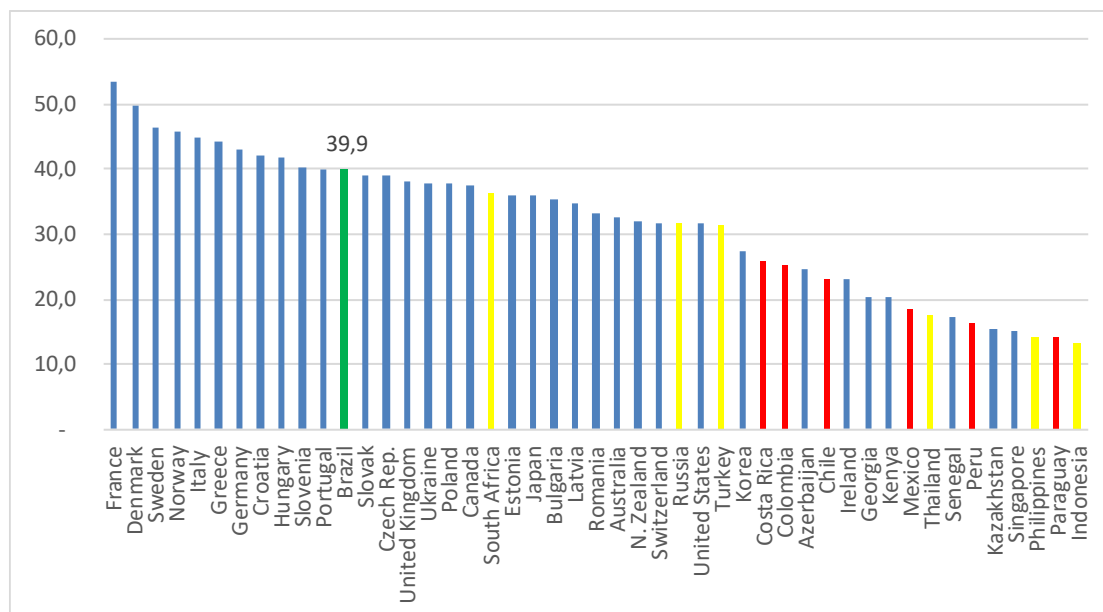


Fonte: Secretaria de Política Econômica (até 1996) and Secretaria do Tesouro Nacional (de 1997 a 2019). Dados até 1996 cedidos por Fabio Giambiagi.

Quando olhamos os gastos dos três níveis de governo (União, estados e municípios), em comparação com outros países, percebemos que o Brasil gasta no mesmo padrão das nações desenvolvidas. Estamos entre os países em que o governo mais gasta no mundo. Mas nossos serviços públicos não chegam ao cidadão com a qualidade ou a quantidade comparável à dos países que gastam como nós. Por outro lado, nossos pares da América Latina (marcados em

vermelho no gráfico) gastam muito menos que nós, assim como as economias emergente usualmente comparadas ao Brasil (marcadas em amarelo).

Gráfico 2 – Despesa do Governo Geral (exceto juros): (% do PIB)

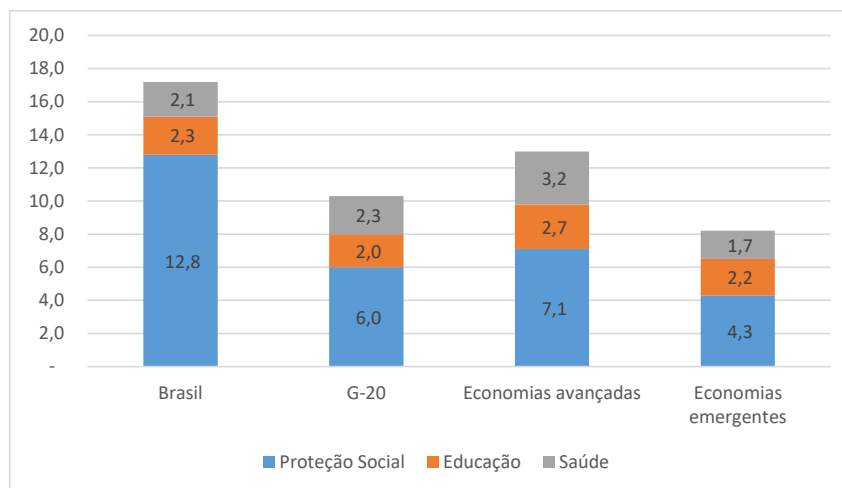


Fonte: FMI – Government Finance Statistics

Quem acompanha o debate político no Brasil sempre ouve demanda por mais recursos para políticas de assistência social, saúde e educação. Mas quando comparamos o Brasil com outros grupos de países, vemos que nossa despesa social, em proporção do PIB, é muito significativa. O Gráfico 3 mostra que gastamos quase 13% do PIB com políticas de proteção social (previdência e assistência social, habitação, proteção ao trabalhador, etc.), enquanto as economias do G-20 gastam 6% do PIB, em média, e os emergentes 4,3%. Ou seja, gastamos três vezes mais que os demais emergentes.

Em saúde e educação também gastamos mais que os emergentes e em linha com os países do G-20. Lembrando que o Gráfico 3 se restringe ao Governo Federal, e nossa maior despesa com educação e saúde está nos estados e municípios.

Gráfico 3 - Despesas por função de governo: 2018 (% do PIB)



Fonte: STN – Resultado do Tesouro – abril de 2020.

Certamente o nosso problema não é falta de gasto público. Outras nações se desenvolvem e atendem suas populações com nível bem mais baixo de gastos. Se nossos serviços públicos deixam a desejar, é porque há graves problemas de eficiência, foco e gestão das políticas: o dinheiro se perde em atividades meio ou é gasto em finalidades não essenciais.

O gasto público no Brasil cresce por questões históricas, políticas e institucionais que não cabe aqui detalhar³. Mas o fundamental é registrar que o foco do nosso desequilíbrio fiscal crônico é a pressão política por aumento de gastos.

O Estado brasileiro se tornou a instância em que se procura resolver o conflito distributivo da sociedade na disputa pela renda: empresários buscam aumentar seus rendimentos obtendo subsídios do governo, servidores públicos pressionam por salários acima dos pagos no mercado privado, famílias de alta renda querem universidade gratuita, os mais pobres demandam assistência social. E nesse processo foram sendo criadas regras de direitos adquiridos em que o gasto não só cresce, como fica rígido: não se pode diminuir salário ou demitir servidores, benefícios são indexados ao salário mínimo, subsídios creditícios nunca são revogados, programas ineficazes raramente são extintos.

Também importante notar que as fontes de financiamento desse gasto crescente se esgotaram, mesmo³ antes da pandemia, de modo que não há como sustentar a continuidade do padrão das últimas três décadas.

Até 1994, a expansão dos gastos era financiada pelo aumento da inflação. Não tínhamos instituições fiscais sólidas, e o caixa do Tesouro possuía ligação direta com o Banco Central, através da chamada “conta movimento”. Gastava-se à vontade e o Banco Central pagava depois. O processo hiperinflacionário daí decorrente desorganizou a economia, paralisou investimentos e gerou mais de uma década de estagnação e empobrecimento.

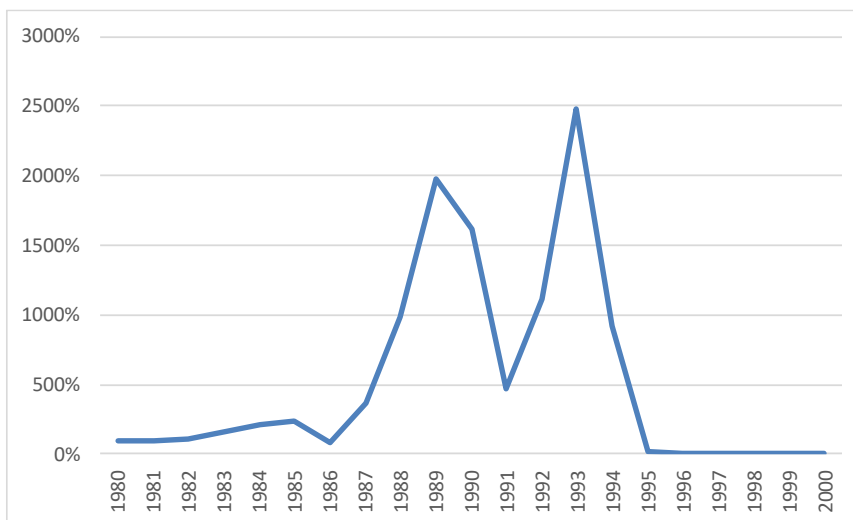
Com o advento do Plano Real, a inflação desabou, como mostra o Gráfico 4. Foi necessário encontrar outra forma de financiar o aumento dos gastos. E essa forma foi o aumento da carga

³ Vide, por exemplo, Mendes, M. (2014) Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro. Ed. Elsevier.

tributária. O Gráfico 5 mostra que exatamente, em 1994, quando a inflação despensa (Gráfico 4) a carga tributária inicial uma trajetória de crescimento que perdura por doze anos, até 2006. Nesse período, ela cresceu quase 10 pontos percentuais do PIB.

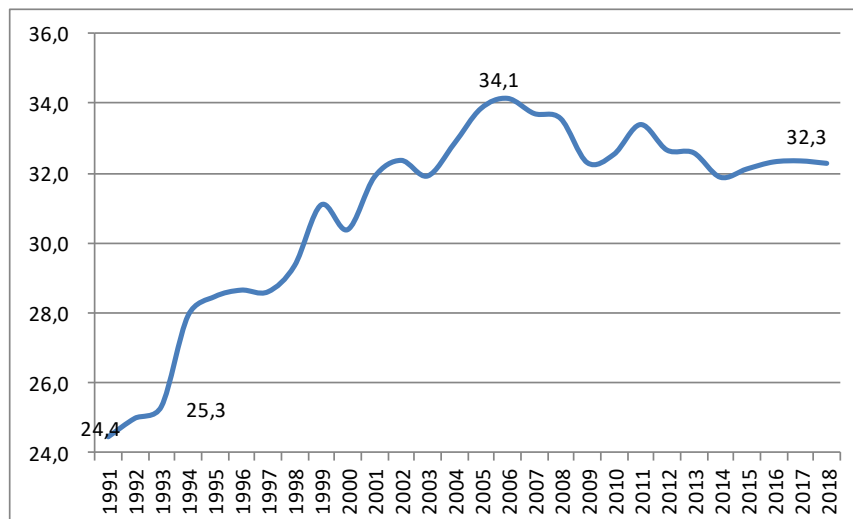
Porém, a partir de 2007 o financiamento via aumento de carga se estagnou, pois a sociedade começou a reagir ao alto peso dos impostos. A rejeição da renovação da CPMF, em dezembro de 2007, foi um marco desse esgotamento no financiamento via carga tributária. A partir de então, a carga tributária caiu quase 2 pontos percentuais do PIB.

Gráfico 4 – Taxa de inflação anual – IPCA: 1980-2009 (%)



Fonte: Banco Central do Brasil

Gráfico 5 – Carga Tributária: 1991-2018 (%)

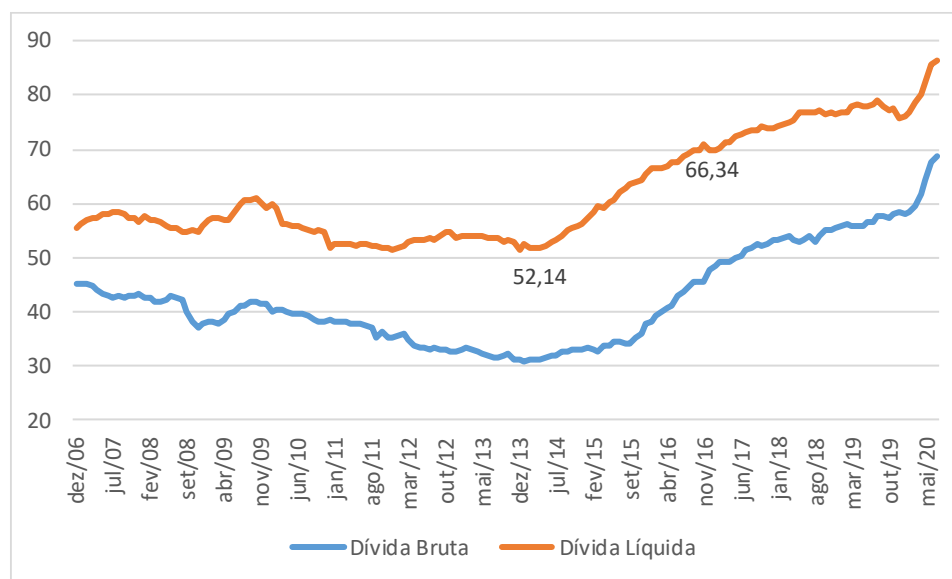


Fonte: Receita Federal e IPEADATA

Por sorte, o Brasil passava por um período favorável no comércio internacional. A valorização das nossas commodities de exportação se reverteu em aumento da atividade econômica e da receita tributária. Por um tempo, foi possível financiar mais gastos sem aumentar a carga tributária, pois o PIB e a arrecadação estavam crescendo, puxados pelos ventos externos favoráveis.

Porém, com o fim do boom de commodities, essa fonte de financiamento também secou, e a única fonte de financiamento que restou foi o aumento da dívida pública. O Gráfico 6 mostra que a dívida bruta do governo geral, que vinha se mantendo relativamente estável como proporção do PIB até 2014, subiu 13 pontos percentuais do PIB entre meados daquele ano e o final de 2016. A dívida entrou em processo de crescimento descontrolado, o que levou à perda do grau de investimento em 2015, à saída de capitais estrangeiros, à aceleração da inflação e o mergulho do país na recessão a partir da primeira metade de 2014.

Gráfico 6 – Dívida bruta e líquida do governo geral: 2006-2020 (%)



Fonte: Receita Federal e IPEADATA

A pandemia nos pegou em um momento em que todas as fontes de expansão dos gastos estavam esgotadas: tanto a carga tributária quanto a dívida estavam já muito altas.

A necessidade de lidar com a emergência levou a gastos extraordinários que vão fazer a dívida dar um pulo de mais de 20 pontos percentuais do PIB, terminando 2020 perto de 100% do PIB.

Não é sustentável manter o crescimento dos gastos públicos no padrão observado nas últimas três décadas. E como a raiz do nosso problema fiscal é o crescimento do gasto, é essencial que haja uma regra que induza a sociedade a limitar as despesas e a buscar reformas que racionalizem o nosso elevado nível de despesas.

Essa é a importância da regra do teto de gastos, que estipula que a despesa primária da União deve crescer, até 2026, no mesmo ritmo da inflação. Essa regra é essencial para induzir a nossa conflituosa sociedade a chegar a um acordo quanto às prioridades a serem atendidas pelas políticas públicas, assim como quanto à necessidade de cortar privilégios que se acumularam ao longo das décadas, e rever políticas que se tornaram anacrônicas e pouco eficazes.

Sem um limite para os gastos, o caminho mais fácil sempre será o de gastar mais e depois tentar encontrar uma fonte de financiamento. Mas o esgotamento das fontes, acima descrito, deixa como única opção a volta da inflação. Isso representará um retrocesso institucional e uma

desorganização da sociedade em grandes proporções, colocando a perder a conquista de uma moeda estável, que muito custou ao país e que, uma vez conquistada, abriu espaço para escaparmos da estagnação dos anos 1980-90.

II – POR QUE NÃO FUNCIONARIA AUMENTAR IMPOSTOS E RELAXAR O TETO DE GASTOS

Tem sido proposto que o limite do teto de gastos seja elevado, para comportar mais despesas e, ao mesmo tempo, financiar o maior gasto com mais tributos.

Ajuste fiscal pode ser feito tanto por contenção dos gastos quanto pela limitação das despesas. No caso brasileiro, os gráficos acima mostraram que temos despesa e carga tributária muito altos. Logo, de modo geral, faz mais sentido um ajuste pelo lado da despesa.

Suponhamos, contudo, que em um contexto de emergência, gerado pela pandemia, se cogite elevar impostos para garantir aumento temporário de despesas. Isso também parece não funcionar. Como registrado acima, despesa pública no Brasil é rígida: uma vez criada, surgem teses jurídicas de direito adquirido e pressão política, e a reversão da despesa, mais adiante, não ocorre.

E como a despesa, se deixada livre, sem uma regra fiscal que a limite, cresce permanentemente, a carga tributária também terá que crescer permanentemente. Não adiantaria um único aumento de impostos em, digamos, um ou dois pontos percentuais do PIB. Em poucos anos, o aumento da despesa já terá consumido essa receita maior, e demandará mais aumentos de tributos.

Qualquer aumento de impostos impõe perdas à sociedade. Haverá sempre uma atividade econômica que era rentável antes do aumento do tributo, que deixará de sê-lo após o aumento. No Brasil, essa perda tende a se magnificar, porque a nossa carga não é apenas alta, mas também de baixa qualidade.

O esforço feito nas últimas décadas para arrecadar cada vez mais (vide Gráfico 5) levou o fisco a se descuidar de outros aspectos da política tributária, tais como a minimização da cumulatividade, das lacunas normativas que geram judicialização e do custo administrativo de pagar impostos.

Aumentar carga tributária em um sistema tão distorcido quanto o nosso certamente terá custo elevado em termos de perda de potencial de crescimento da economia. Seria como aumentar a dose de um remédio, que tem alto efeito colateral, e que já está sendo usado em dosagem alta.

Quando o aumento de impostos toma a forma de CPMF, a situação piora, dadas os comprovados efeitos negativos desse tipo de tributo sobre a eficiência do mercado de crédito e da economia.⁴

⁴ Ver, por exemplo, Albuquerque, P. (2001) Os impactos econômicos da CPMF: teoria e evidência. Trabalhos para Discussão nº 21. Banco Central do Brasil. <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps21.pdf>

Uma proposta muito tentadora seria relaxar o teto de gastos, aumentar a carga tributária, e com os recursos adicionais financiar investimentos públicos. Afinal, esses não geram direitos adquiridos (e, portanto, não tornam a despesa rígida) e supostamente têm grande efeito multiplicador sobre a economia, induzindo o crescimento.

Ocorre, contudo, que o efeito multiplicador fiscal para economias altamente endividadas e de baixa credibilidade, como a brasileira, tende a valores negativos ou próximos de zero⁵, mesmo para o caso de investimentos públicos. No Brasil, em que a qualidade desses investimentos já se mostrou bastante baixa, a chance de a estratégia dar certo seria ínfima. O aumento conjunto de tributos e investimento público não levará a crescimento do PIB. Pelo contrário, é provável que agrave a letargia econômica e a crise fiscal.

Isso não significa que não se possa resolver uma série de distorções no nosso sistema tributário, tornando-o mais justo e menos complexo. Tais medidas, contudo, não gerariam grandes ganhos de receita. Seu impacto estaria mais na melhoria do ambiente de negócios e da produtividade.

Vejamos o caso dos subsídios tributários. Eles se dividem em três tipos: gastos tributários (tratamento diferenciado dado pela legislação tributária a alguma atividade ou pessoa, com impacto de redução da receita), benefícios financeiros (equalização de juros e preços, assunção de dívidas a agricultores e estudantes, por exemplo) e benefícios creditícios (programas oficiais de crédito subsidiado operados fora do orçamento, por exemplo, por bancos públicos).

Todos esses subsídios precisam ser reavaliados, porque acabam pesando nas finanças da União, sem que a maioria deles tenha claro efeito positivo sobre a economia.

De 2003 a 2018, o total desses subsídios passou de 3% do PIB para 4,3%, tendo atingido pico de 6,7% em 2015. Muito já foi feito na redução dos benefícios financeiros e creditícios, que caíram de 2,1% do PIB em 2016 para 0,3% em 2018, graças a reformas como a substituição da TJLP pela TLP e o redesenho do FIES.

Já os gastos tributários são mais resistentes, tendo crescido de 2% do PIB para 4,3% em 2018⁶. Por isso são frequentemente lembrados, como candidatos à extinção ou redução, os subsídios como descontos para idosos e as deduções de gastos com saúde e educação no Imposto de Renda, a Zona Franca de Manaus, os incentivos para indústrias específicas ou para o Simples Nacional.

Do ponto de vista da eficiência econômica e justiça distributiva, a redução desses gastos tributários é importante. Ao mesmo tempo, contribuirão para o ajuste fiscal.

Outra fonte de receita muito citada seria a chamada “tributação de dividendos”. Há uma interpretação equivocada de que dividendos não são tributados no Brasil. Essa afirmação não é

⁵ Ilzetzki, E., Mendoza, G., Végh, C. *How big (small?) are fiscal multipliers?* . Journal of Monetary Economics, v. 60, nº 2, março 2013, p. 239-254.

⁶ 3º Orçamento de Subsídios da União. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/subsidios-da-uniao/gastos-com-subsidios/osu/3o-orcamento-subsidios-da-uniao-2019/view>

correta. Dividendos são a distribuição de um lucro aos acionistas. E esse lucro já é tributado na fonte, quando gerado pela empresa. Tributar o lucro e o dividendo seria uma dupla tributação, equivalente a tributar o salário do trabalhador na fonte e, depois, obriga-lo a pagar imposto novamente.

O problema no atual sistema de tributação de dividendos é que existem brechas para que empresas inscritas em regimes tributários especiais, como o lucro presumido, paguem menos impostos. Em especial, profissionais de alta renda passam a prestar serviço como se fossem pessoas jurídicas (pejotização) e, com isso, conseguem reduzir sua carga tributária.

Ajustar esse regime de tributação de lucros é uma questão de justiça fiscal, mas dificilmente gerará receita adicional, pois se houver tributação do dividendo distribuído ao acionista, será necessário reduzir a tributação do lucro das empresas.

De modo geral, o que precisa ser feito do lado da receita é uma reforma tributária que melhore a qualidade do sistema, diminuindo custos e distorções. Isso aumentará o potencial de crescimento da economia e ajudará indiretamente o ajuste fiscal, uma vez que uma economia que cresce mais, arrecada mais.

Porém, o aumento de carga tributária, por meio de revogação de subsídios tributários ou de aperfeiçoamento da tributação, não seria suficiente para que se fizesse um ajuste fiscal somente pelo lado da receita. É imprescindível manter o teto de gastos.

O Gráfico 7 e Tabela 1 apresentam um exercício ilustrativo. Com os parâmetros mostrados na Tabela 1, projeta-se a trajetória da relação dívida PIB em dois cenários. No primeiro cenário, o ajuste fiscal é feito mediante o cumprimento do teto de gastos e de aumento da carga tributária. Nesse cenário, a receita primária líquida da União se recupera após à crise da Covid-19, e cresce gradativamente até 19,5% do PIB. Esse nível é 1 ponto percentual acima do nível da receita obtida antes da pandemia. Trata-se de ajuste significativo. Com o aumento de carga simultaneamente à limitação dos gastos, a dívida passa de 100% do PIB, mas rapidamente começa a cair e fica sob controle.

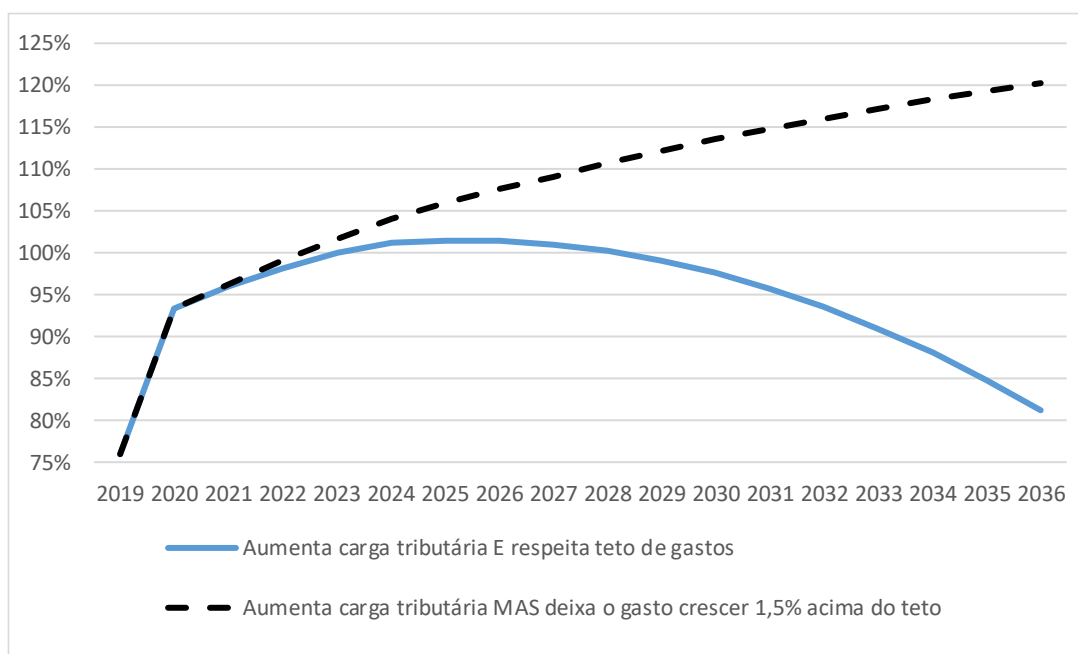
No cenário 2, aplica-se o mesmo aumento de carga tributária, mas permite-se que o gasto suba um pouco acima do limite do teto de gastos: apenas 1,5% acima da inflação a cada ano (crescimento real abaixo do PIB, que na simulação convergiria para um crescimento de 2% ao ano). Esse pequeno aumento no ritmo de crescimento do gasto é suficiente para mudar completamente a trajetória da dívida, e impedir que ela se estabilize. Estaria criado o cenário de incapacidade do Tesouro para rolar a dívida.

Tabela 1 – Parâmetros e hipótese para projeção da trajetória da dívida bruta do Governo Geral

	2020	2021	2022	2023	2024-2036
Taxa de juros real implícita da dívida bruta (% a.a.)	3,0%	3,0%	3,0%	3,2%	3,5%
IPCA (% a.a.)	2,1%	2,7%	3,3%	3,3%	3,3%
Crescimento do PIB (% a.a.)	-4,5%	3,5%	2,5%	2,0%	2,0%
Receita líquida primária do Tesouro (% PIB)	16,6%	17,2%	17,8%	18,4%	de 19% a 19,6%
Superávit (+)/Déficit (-) primário no cenário 2 (% GDP)	-12,1%	-3,1%	-1,7%	-0,7%	de 0,2% a 4,8%
Superávit (+)/Déficit (-) primário no cenário 1 (% GDP)	-12,1%	-3,4%	-2,3%	-1,6%	de - 0,9% a 0,8%

Fonte: Hipóteses do autor com base em séries históricas publicadas por Banco Central e Tesouro Nacional.

Gráfico 6 – Simulação de trajetórias da dívida bruta do geral: 2006-2020 (%)



Fontes: simulações do autor, com base no relatório Focus do BC e do relatório de receitas e despesas do Tesouro (4º bimestre de 2020).

Ou seja, **nossa situação fiscal é grave, e um ajuste apenas pelo lado da receita não seria suficiente para estabilizar a dívida**. A título de ilustração, com os parâmetros descritos na Tabela 1, para que a dívida se estabilize, em um contexto em que a despesa cresça 1,5% acima da inflação, seria preciso um choque tributário que jogasse a receita líquida da União, de imediato, de 16,6% do PIB em 2020 para 21% do PIB já em 2021. E ainda contar com a remota possibilidade de que esse aumento abrupto de carga não viesse a afetar o crescimento do PIB.

É, portanto, necessário fazer todo esforço possível para manter o gasto dentro do limite do teto, de modo a maximizar a probabilidade de que a dívida pública se mantenha sob controle.

III – POR QUE NÃO FUNCIONARIA DEIXAR O GASTO CRESCER E IGNORAR O CRESCIMENTO DA DÍVIDA

Existe, também, a tese de que não devemos nos preocupar com o crescimento da dívida pública. Primeiro, porque os juros caíram muito, e o endividamento ficou mais barato. Assim, a dívida não cresceria tão rápido quanto no passado.

O que importa para o crescimento ou não dívida é a diferença entre a taxa de juros e a taxa de crescimento da economia. Se a taxa de juros, ainda que baixa, for maior que a taxa de crescimento da economia, a cada ano a dívida representará uma parcela maior do PIB (o

numerador da fração – a dívida – crescerá mais rápido que o denominador – o PIB), saindo de controle.

Os juros incidentes sobre a dívida bruta, por mais que tenham caído, ainda estão na faixa de 3% ao ano acima da inflação⁷. Com a deterioração das condições fiscais, essa taxa tendem a subir. E o Brasil não tem condições de fazer o seu PIB crescer 3% ao ano por longo período de tempo. Atualmente, nosso PIB potencial não deve superar 2% ao ano. Os tradicionais “motores” do crescimento estão emperrados: a produtividade é baixa, o crescimento da força de trabalho em idade ativa é baixo e o investimento também é bastante reduzido.

Logo, ainda que os juros sejam baixos, eles não são baixos o suficiente para garantir a estabilidade da dívida.

Há, também, o argumento de que “governo que se financia na sua própria moeda não quebra”. De fato, o governo não quebra: quem quebra são seus financiadores (as famílias brasileiras que têm seus recursos aplicados em títulos públicos ou fundos de investimento) que, em algum momento, ou não receberão seus créditos, ou os verão corroídos pela inflação.

Frente a essa perspectiva, os investidores se retraem, há fuga de capital, o real se desvaloriza, os investimentos caem, e se cria uma situação de estagnação econômica.

IV – O FINANCIAMENTO DO NOVO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Das seções II e III se conclui que não há escapatória para o Brasil: precisamos controlar a expansão da despesa primária. E a situação se complica porque há uma demanda forte por expansão de programa de transferência de renda, para dar cobertura às famílias que atualmente não contam nem com os programas atuais de assistência social nem com a proteção contida nos contratos de trabalho formal (Seguro Desemprego e FGTS).

Será preciso encontrar espaço, da forma mais eficiente possível, para abrigar esse novo programa no orçamento e, ao mesmo tempo, cumprir o limite do teto de gastos.

Um bom programa de transferência de renda, em geral associado a incentivos e condicionais relacionados à educação e saúde, não consiste apenas em definir o valor a ser transferido para cada família e os critérios de elegibilidade. Os detalhes são extremamente relevantes, tanto para a definição do custo do programa, quanto para o resultado final.

Por exemplo, se a título de incentivar a educação, propõe-se fazer um depósito de poupança para todo aluno que passar com média acima de 7, o provável resultado é que professores evitarão dar nota baixa para que o aluno não perca o dinheiro. Mas se a mesma poupança tomar por base a permanência do aluno no sistema educacional, e for paga apenas após à conclusão do ensino médio, haverá incentivo à perseverança, mesmo que haja reprovação ao longo do caminho.

⁷ Taxa implícita da dívida bruta. Fonte: Banco Central do Brasil.

Um mecanismo de proteção focado em trabalhadores informais pode acabar desestimulando o emprego formal. Deduzir do valor do benefício 100% da renda do trabalho penaliza excessivamente quem trabalha.

Investir na qualidade da informação também é essencial: se no início da pandemia tivéssemos um Cadastro Único com registros adequados dos trabalhadores informais, teria sido possível direcionar a ajuda para aqueles que efetivamente perderam renda. Como o radar não estava disponível, a solução foi dar auxílio a muito mais gente, com custo astronômico.

O [Programa de Responsabilidade Social, proposto pelo Centro de Debates de Política Públicas - CDPP](#) dá atenção aos detalhes. E isso se reflete em redução da pobreza, com baixo custo e alto poder de cobertura dos vulneráveis.

O Programa propõe um conjunto de benefícios composto por renda básica aos mais pobres, seguro para perda de renda aos trabalhadores de baixa renda e diversos incentivos ao desenvolvimento cognitivo e educacional das crianças e jovens.

A despesa anual começaria em R\$ 50,2 bilhões em 2021, evoluindo para R\$ 56,0 bilhões em 2024, quando o programa estaria plenamente implementado.

Dado que o Projeto de Lei Orçamentária da União de 2021 (PLOA 2021) já prevê dotação de R\$ 35,4 bilhões para o pagamento de benefícios e gestão do Bolsa Família, no primeiro ano de vigência o novo programa requereria R\$ 14,7 bilhões adicionais, chegando a R\$ 20,6 bilhões só a partir do terceiro ano, quando estaria plenamente implementado, conforme mostrado na primeira linha da Tabela 2.

Tabela 2 – Recursos adicionais necessários ao Programa de Responsabilidade Social e fontes de financiamento permanentes e temporárias (R\$ bilhões de 2021)

	2021	2022	2023	2024	Medida Necessária
Recursos adicionais necessários	14,7	18,2	20,6	20,6	
Fontes de recursos	14,7	18,2	20,6	20,8	
Abono Salarial	-	8,2	17,1	17,7	PEC e PL
Seguro Defeso	3,1	3,1	3,1	3,1	PL
Redirecionar emendas de bancada	6,7	6,9			Decisão Congresso
Redirecionar emendas individuais	4,9	0,0	0,4		Decisão Congresso

Fonte: PLOA 2021. Elaboração própria

Esses recursos adicionais viriam da fusão do Bolsa Família com o Abono Salarial e o Seguro Defeso, criando uma rede de proteção maior e mais eficaz que a atual, por meio da realocação de recursos que já constam do orçamento e, portanto, não representariam aumento de gastos.

Abono salarial

Os recursos do Abono Salarial somam, no PLOA 2021, R\$ 18 bilhões. Contudo, após à fusão do Abono com os demais benefícios, não haveria disponibilidade financeira imediata. Isso porque o Abono tem uma defasagem no cronograma de pagamento. Além disso, o Programa de Responsabilidade Social sugere uma regra de transição, na qual os trabalhadores com renda de

até 1 salário mínimo continuariam a receber o benefício enquanto o seu vínculo empregatício fosse mantido⁸.

A Tabela 2 mostra que a disponibilidade dos recursos do Abono começaria em zero no primeiro ano de vigência do novo Programa, crescendo gradualmente⁹. Fontes temporárias de recursos precisariam suprir a lacuna, como será descrito adiante.

Seguro Defeso

Também nos termos da proposta do CDPP, a dotação orçamentária do Seguro Defeso passaria a ser incorporada pelo novo programa social, representando mais R\$ 3,1 bilhões de disponibilidade orçamentária¹⁰.

Emendas parlamentares ao orçamento

A Emenda Constitucional 86/2015 tornou obrigatória a execução de emendas parlamentares individuais ao orçamento. De modo similar, a EC 100/2019 (Orçamento Impositivo) tornou obrigatória a execução das emendas das bancadas estaduais.

Em geral, esses recursos são direcionados para pequenos investimentos nas bases dos parlamentares. No caso das emendas individuais, 50% precisam ser alocadas para a área da saúde.

Havendo um consenso político acerca da alta relevância de se ter um programa de amplo alcance social, em momento de crise, poderia haver acordo para usar essas emendas (exceto a parte vinculada à saúde) para o financiamento temporário do Programa de Responsabilidade Social.

O acordo poderia ser no sentido de usar montantes relevantes dos dois conjuntos de emendas em dois exercícios, conforme necessidade de fechamento das contas do orçamento.

A Tabela 2 aloca a integralidade das emendas de bancada no financiamento dos primeiros dois anos do programa social e as emendas individuais no primeiro ano. No terceiro ano um valor residual das emendas individuais poderia ser usado para complementar o financiamento.

⁸ Uma vez rompido o vínculo empregatício, no novo emprego esse trabalhador não mais teria direito ao abono. Como há uma elevada rotatividade de contratos de trabalho, em pouco mais de dois anos o Abono seria praticamente extinto.

⁹ Parte-se do valor orçado para o Abono em 2021 (R\$ 17,97 bilhões), considera-se a defasagem de 1 ano e meio entre o fato gerador e o pagamento, e supõe-se uma taxa de quebra de vínculo empregatício de 40% a cada ano. Além disso, utiliza-se o dado da RAIS segundo o qual apenas 8,5% dos atuais elegíveis ao Abono recebem até 1 salário mínimo. A taxa de quebra de vínculo empregatício baseia-se em Vaz, D.V., Santos, D.B. e Leichsenring, A.R. (2019) (<https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/2032/1287>), que estimam que metade dos homens quebram o vínculo de trabalho formal em 1 ano e metade das mulheres o quebram em 1,3 ano, o que gera uma taxa média anual de 44% de quebra de vínculos empregatícios.

¹⁰ A transição, no caso do Seguro Defeso, pode ser mais rápida, pois o novo Programa cobriria os pescadores de baixa renda com uma Poupança Seguro Família, que poderia ser sacada durante o defeso, além de outros benefícios.

Esse uso temporário das emendas parlamentares como fonte de financiamento permitiria fazer a transição até que todos os recursos do Abono Salarial estivessem disponíveis. A partir do quarto ano, o novo programa seria financiado apenas com base em dotações hoje já aplicadas em políticas sociais.

Em 2024, já haveria uma sobra de 200 milhões, pois o orçamento do programa seria de R\$ 20,6 bilhões e as fontes disponíveis, com o uso apenas do Abono e Seguro Defeso, estariam em R\$ 20,8 bilhões.

V – A SUSTENTABILIDADE DO TETO DE GASTOS

Aportar de R\$ 15 a R\$ 20 bilhões por ano em um programa social não é custo fiscal pequeno para um país com forte estresse nas suas contas. A perda de graus de liberdade para manter a despesa dentro do teto de gastos é grande, e requererá mais esforço de ajuste. Até porque há outros problemas a resolver: parte relevante das despesas – em especial os benefícios previdenciários e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) – cresce em ritmo superior ao da correção do teto, e há pressões por aumento de gastos em outras áreas.

Faz-se necessário, portanto, esforço adicional de redução ou realocação de despesas para garantir o cumprimento do teto e, com isso, controlar a trajetória da dívida pública. A presente seção apresenta um menu de medidas voltadas a esse objetivo.

Antes, porém, é preciso explicitar alguns parâmetros utilizados nas projeções a serem apresentados. Os valores estarão referenciados em R\$ de 2021, pois tomam o Projeto de Lei Orçamentária de 2021 (PLOA 2021) como base. A inflação utilizada para deflacionar valores dos períodos seguintes é baseada nas projeções do relatório Focus e adaptada para refletir a taxa de correção do teto de gastos¹¹.

O crescimento nominal das despesas com benefícios previdenciários e assistenciais é projetado de acordo com estimativa de crescimento real dessa despesa, publicada no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 (PLDO 2021), adicionado à hipótese de inflação aqui utilizada.

Tabela 3 – Parâmetros usados nas projeções

¹¹ Edição de 13/10/20. Tendo em vista que o teto de gastos é corrigido pela inflação acumulada em doze meses até junho do ano anterior, buscou-se mimetizar essa taxa através de uma média ponderada entre a inflação do ano t-2 e t-1. Dado que a trajetória da inflação é crescente, deu-se maior peso (2/3) para o período t-1.

	2022	2023	2024	Fontes e hipóteses
Inflação	2,71%	3,25%	3,25%	Focus: para aproximar o índice de correção do teto de gastos, usa-se a média ponderada do IPCA Focus. Como a tendência no período é de crescimento da inflação, deu-se maior peso (2/3) para o segundo ano
Crescimento nominal da despesa com benefícios previdenciários e BPC	5,00%	5,00%	5,00%	Estimativa da Secretaria da Previdência do Ministério da Economia - Anexo PLDO
Crescimento nominal da despesa com benefícios previdenciários e BPC	Aumento de R\$ 4,48 bilhões em relação a 2021	3,25%	3,25%	Considera o congelamento de despesas estabelecido pela LC 173/20 e as exceções apresentadas no Anexo V do PLDO. A partir de 2023 volta a crescer com a inflação
Reajuste nominal do salário mínimo	2,71%	3,25%	3,25%	Hipótese de trabalho

Fonte: PLOA 2021, PLDO 2021 e Focus. Elaboração própria

A projeção da despesa de pessoal leva em conta que a Lei Complementar 173/20 vedou reajustes até o final de 2021, com algumas poucas exceções. Assim, o valor da folha em 2022 é computado como o mesmo valor nominal de 2021, somadas as exceções trazidas no Anexo V do PLOA 2021. Para os anos seguintes supõe-se que crescerá com a inflação.

Trabalha-se com a hipótese de que não haverá aumento real do salário mínimo até 2024. Dada a prática política de concessão de reajustes reais ao mínimo, e o grande impacto desse indicador sobre os benefícios previdenciários, trabalhistas e assistenciais, essa hipótese já representa uma decisão deliberada de contenção fiscal.

A Tabela 4 mostra o esforço necessário para manter a despesa dentro do teto de gastos, considerando que a implantação do programa social já teria sido organizada nos termos da Tabela 2. Ou seja, a presente seção isola a questão da criação do programa social e seu financiamento, e trata das demais pressões sobre o teto de gastos¹².

A primeira linha da Tabela 4 apresenta o teto de gastos para o Poder Executivo em 2021. Dado que os valores da tabela estão constantes a preços de 2021, o valor do teto é o mesmo para todos os anos apresentados.

Utiliza-se apenas o teto do Poder Executivo, e não de todos os poderes, porque a autonomia orçamentária dos demais poderes permite que eles sempre gastem o valor total dos seus respectivos tetos. Uma medida de política fiscal que implique, por exemplo, em redução da folha de pagamentos do Judiciário, abrirá um espaço para outra despesa de custeio daquele poder. Assim, parte-se do princípio que o teto dos demais poderes será sempre respeitado e que a despesa de cada um deles sempre será igual ao respectivo teto. O desafio está em cumprir o teto do Executivo.

Tabela 4 – Projeção de trajetória de despesas e medidas para cumprimento do teto de gastos (supõe programa social já financiado nos termos da Tabela 2) (R\$ bilhões de 2021)

¹² O Anexo a esta nota apresenta uma tabela que integra a criação do programa social com as demais pressões sobre o teto.

		2021	2022	2023	2024	
1	Teto do Poder Executivo (A)	1.421,6	1.421,6	1.421,6	1.421,6	
2	Despesas sujeitas ao teto (B)	1.426,5	1.436,4	1.447,5	1.462,7	
3	Benefícios Previdenciários	698,0	714,7	728,3	742,1	
4	BPC/LOAS	66,1	67,7	69,0	70,3	
5	Pessoal do Executivo	286,7	283,2	283,2	283,2	
6	Desoneração da folha	3,7	-	-	-	
7	Outras	367,1	367,1	367,1	367,1	
8	Derrubada veto desoneração	4,9	3,7			
9	Estouro teto (C)=(B)-(A)	4,9	14,8	25,9	41,1	
	Possíveis medidas fiscais					Medida Legais Necessária
10	Manter veto desoneração	4,9	3,7			Decisão Congresso
11	Redirecionar emenda individuais não vinculadas à saúde não usadas no financiamento temporário do programa social			4,7		Decisão Congresso
12	Redução de jornada de servidores	5,0	5,0	5,0	5,0	PEC
13	Gatilhos do teto e congelamento de pessoal (por mais 1 ano)			4,9	2,3	PEC
14	Limitação Auxílio Alimentação e Auxílio Pré-escola a R\$ 300	1,3	1,3	1,3	1,3	PEC
15	Suspensão reajuste aposentadorias acima 3 SM calculado em cascata (por 2 anos)	3,5	7,1	7,1	7,1	PEC
16	Auditoria e reforço monitoramento previdência e assistência	1,6	2,4	4,0	4,0	Gestão
17	Total (D)	16,3	19,5	27,1	19,7	
18	Suficiência (+) ou Insuficiência (-) de recursos (E) = (D)-(C)	11,4	4,8	1,2	- 21,4	

Fonte: PLOA 2021 e Tabela 2. Elaboração própria

As linhas 3 a 6 dividem a despesa primária do Executivo em 4 blocos. Os dois primeiros (benefícios previdenciários e BPC) crescem em termos reais (conforme hipóteses na Tabela 3) e, por isso, ocupam mais espaço dentro do teto¹³.

A linha 5 apresenta a despesa de pessoal do Executivo que, devido ao congelamento determinado pela Lei Complementar 173/20, cai em termos reais em 2022. A partir de 2023, ela volta a crescer de acordo com a inflação, permanecendo constante em termos reais. Note-se que o congelamento, ainda que temporário, reduz permanentemente o nível da despesa, se não sofrer reajustes reais nos anos seguintes.

No passado recente, a despesa de pessoal cresceu acima da inflação em decorrência de reajustes generalizados concedidos de forma parcelada no período 2016-19. Findos esses reajustes, e com o efeito da reforma da previdência sobre a folha de inativos, a tendência é que a despesa de pessoal cresça, no máximo, no ritmo da inflação, desde que haja compromisso da gestão fiscal em limitar essa despesa.

Na linha 6, temos a despesa do Tesouro com a chamada “desoneração da folha de pagamentos”: alguns setores econômicos foram autorizados, no passado, a contribuir a menor para a previdência de seus empregados. A queda da arrecadação previdenciária é compensada

¹³ O PLOA 2021 apresenta uma despesa com benefícios previdenciários de R\$ 704 bilhões. Utiliza-se aqui o valor de R\$ 698 bilhões, referente a estimativa da Secretaria de Previdência que é posterior à elaboração do PLOA.

com transferência do Tesouro para a previdência, e computada como despesa, ocupando espaço no teto de gastos¹⁴.

Essa despesa está prevista para acabar em 2020. Dado que há uma defasagem no pagamento do Tesouro à previdência, ainda restariam R\$ 3,7 bilhões a serem pagos em 2021. Se essa desoneração efetivamente acabar em 2020, a partir de 2022 abrem-se R\$ 3,7 bilhões de espaço no teto de gastos, que poderão ser alocados ao outras despesas.

Na linha 7, temos as “outras despesas”. Para 2021 elas foram calculadas de forma residual. Do valor total do teto de gastos, foram deduzidas as despesas das linhas 3 a 6. Assim, o orçamento de 2021 seria, a princípio, executado dentro do teto de gastos, como proposto no PLOA 2021.

Para o período 2022-24, supõe-se que as “outras despesas” (linha 7) fiquem constantes em termos reais. Dado que previdência e BPC crescem acima do teto, na ausência de ajuste fiscal para compensar esse aumento, haveria um “estouro” nas despesas em relação ao teto. Faz-se essa hipótese de “outras despesas” constantes justamente para que se possa apurar, em seguida, qual o montante necessário a ser obtido em medidas de ajuste para manter o cumprimento do teto.

Há que se considerar, ainda, que o Congresso Nacional está prestes a criar uma nova despesa não prevista no PLOA 2021. Trata-se de lei, já aprovada, que prorrogou por mais um ano a desoneração da folha de pagamentos, acima citada.

O Presidente da República vetou essa prorrogação, mas há forte propensão do Congresso a derrubar o veto. Caso o veto caia, haverá uma redução de espaço no teto de gastos de R\$ 4,9 bilhões em 2021 e R\$ 3,7 bilhões em 2022, pois o custo total estimado da desoneração é de R\$ 8,6 bilhões, mas há a defasagem no pagamento, acima mencionada. Isso está registrado na linha 8 da Tabela 3.

Em consequência, em 2021 e 2022, essa prorrogação da desoneração seria mais um fator a gerar “estouro do teto” de gastos, cujo valor total está registrado na linha 9.

Registre-se que a hipótese de valor constante para as “outras despesas” é um tanto otimista, pois itens como Seguro Desemprego ou precatórios judiciais podem crescer em termos reais, pressionando ainda mais o teto. Ademais, o nível do investimento público em 2021 está bastante comprimido, e sempre há pressão por liberação de recursos para essa despesa.

Assim, idealmente as medidas de redução ou realocação de outras despesas, se possível, deveriam prever uma “gordura” para lidar com a possível expansão real das “outras despesas”. Como se verá adiante, seria possível obter essa “gordura” em 2021, mas para os demais anos já fica mais difícil.

Da linha 10 à 16 da Tabela 4 são apresentadas possíveis medidas de redução ou realocação de despesas.

¹⁴ Esse é o único caso em que um benefício tributário afeta o teto de gastos. Os demais, por não terem reflexo na despesa (são deduções da receita), não afetam o teto, como discutido na seção

Manter o veto à desoneração (linha 10)

Um acordo para evitar a derrubada do veto à prorrogação da desoneração retiraria compressão adicional do espaço para cumprimento do teto em 2021 e 2022.

Emendas individuais (linha 11)

Um acordo para que em dois exercícios as emendas individuais dos parlamentares (não vinculadas à saúde) fossem usadas para viabilizar o programa social e o cumprimento do teto permitiria que, em 2023, R\$ 4,7 bilhões fossem destinados ao financiamento de outras despesas.

Assim, teríamos que em 2021 essas emendas financiariam o programa social (conforme Tabela 2). Em 2022, as emendas individuais seriam usadas normalmente pelos parlamentares para investimentos em suas bases. Em 2023 seriam em parte alocadas para financiar o programa social (R\$ 400 milhões, conforme Tabela 2) e em parte para permitir o cumprimento do teto (R\$ 4,7 bilhões, conforme Tabela 4). Em 2024 voltariam a financiar os investimentos e demais ações determinadas pelos parlamentares.

Redução de jornada (linha 12)

A possibilidade de redução de jornada dos servidores públicos, com a proporcional redução dos vencimentos, está prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, como instrumento de ajuste para o caso de o gasto com pessoal ultrapassar os limites daquela Lei. Contudo, o dispositivo foi considerado inconstitucional pelo STF, por não estar explicitamente previsto na Constituição.

Nesse sentido, uma das iniciativas contidas na chamada PEC Emergencial, enviada em 2019 pelo Governo ao Congresso, cria essa possibilidade.

A proposta que se faz aqui é que a redação dessa PEC seja tal que a diminuição da jornada possa ser feita por decisão do respectivo poder ou órgão, independentemente de se ter atingido o limite legal máximo de despesa de pessoal (que no caso do Poder Executivo Federal, fixado em 50% da receita corrente líquida, é muito alto e não restritivo).

Estimativas do Ministério da Economia indicam que essa redução de jornada poderia reduzir despesas em até R\$ 11 bilhões, apenas no Poder Executivo. A Instituição Fiscal Independente aponta economia de até R\$ 8,6 bilhões. Deve-se considerar, contudo, que essa não é uma medida que entraria em vigor imediatamente após sua aprovação pelo parlamento. O Presidente da República teria que tomar a decisão de ofício determinando a redução da jornada, o que impõe constrangimento político.

Assim, de forma conservadora, estima-se que essa redução possa gerar economia anual de R\$ 5 bilhões.

Por outro lado, em vez de propor a redução por apenas 2 anos, como tem sido o debate corrente, aqui se propõe que valha por 4 anos. A ideia é que existem muitas funções de baixa complexidade que hoje remuneram servidores com base em jornada de 8 horas, mas que são exercidas em 6 horas. Outras funções, à medida que se adote a redução de jornada, poderão ser executadas em tempo menor, dada a baixa produtividade atual. Assim, a redução inicial da jornada gerará uma adaptação e aprendizado que, a menos que haja pressão sindical por

ampliação das horas, poderá ser mantida por mais tempo do que o da simples redução temporária.

Os “gatilhos” do teto de gastos (linha 13)

A Emenda Constitucional 95 prevê diversas medidas de contenção de gastos para o caso de haver desrespeito ao teto de gastos, a maioria relacionada à despesa de pessoal (suspensão de concursos, contratações, reajustes, promoções, etc). Um problema de redação na emenda constitucional, porém, impede o acionamento do “gatilho” que dispara tais medidas.

Basicamente o texto da emenda constitucional diz que os “gatilhos” serão acionados se o teto for desrespeitado. Mas, ao mesmo tempo, a emenda veda a aprovação de um orçamento acima do teto. Logo, não haveria como desrespeitar o teto e acionar as medidas de ajuste. A já citada PEC Emergencial contém dispositivos para permitir o acionamento dessas medidas.

Deve-se notar, contudo, que, para o período que vai até o final de 2021, esse problema está equacionado. Isso porque o art. 8º da Lei Complementar 173/2020 (cujo objetivo principal foi prover socorro a estados e municípios em decorrência da pandemia) contém as mesmas vedações de expansão de despesa que estão nos “gatilhos”. O Anexo a esta nota mostra comparação da redação do art. 8º da LC 173/20 com a redação do art. 109 do ADCT, introduzido pela PEC do teto de gastos.

Ou seja, até o final de 2021, as limitações à expansão de despesa de pessoal já estão vigentes. O que se poderia fazer em termos de ajuste adicional seria uma extensão até o final de 2022 da vigência dos gatilhos. Isso puxaria para baixo o valor real da despesa de pessoal por mais um ano. A estimativa, a partir das hipóteses de inflação aqui adotadas, é de que haveria uma redução de R\$ 4,7 bilhões na despesa de 2023.

Após o fim da vigência dos gatilhos, nem toda despesa represada será repostada: algum efeito permanente se observaria após 2024. Por exemplo, reajustes não realizados não serão compensados por reajustes maiores. Por outro lado, concursos suspensos temporariamente possam levar a mais vagas abertas no futuro. De forma *ad hoc* supõe-se que o congelamento de despesas geraria um efeito permanente equivalente a metade do efeito temporário de 2023: R\$ 2,3 bilhões.

Limitação de auxílios a servidores (linha 14)

Há grande disparidade nos auxílios-alimentação e auxílios-creche pagos a servidores de diferentes órgãos. A imposição de um limite de R\$ 300 para cada um deles geraria economia de R\$ 1,3 bilhão por ano, no âmbito do Poder Executivo, de acordo com estimativas obtidas junto ao Ministério da Economia.

Suspensão do reajuste nominal das aposentadorias e pensões acima de 3 salários mínimos por dois anos (linha 15)

Como é sabido, o salário mínimo indexa a quase totalidade dos benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas pagos pelo Governo Federal. De 1995 a 2020, o crescimento real do mínimo foi de 122%, constituindo-se em um dos principais fatores de crescimento da despesa

obrigatória do Governo Federal. Mesmo no período recente de crise econômica, em que se observou uma retração de 1,45% no PIB per capita entre 2010 e 2019, o salário mínimo teve crescimento real de 4,6%.

Esse descolamento do mínimo causa não apenas pressão fiscal, mas também distorções no mercado de trabalho, tendendo a fechar vagas formais para trabalhadores de baixa produtividade.

Nesse sentido, uma suspensão, por dois anos, da correção nominal do salário mínimo, que gerasse uma readequação no seu valor real, teria o duplo efeito positivo de ajudar significativamente no ajuste fiscal e de reduzir a rigidez do mercado de trabalho formal para trabalhadores de baixa renda.

Fosse possível a manutenção por dois anos do valor nominal do mínimo, isso levaria a uma redução do nível real de despesas em R\$ 20 bilhões no primeiro ano e de R\$ 40 bilhões no segundo ano. E esse efeito seria permanente, pois a retomada da correção do mínimo pela inflação se faria a partir de um patamar mais baixo. Essa abertura de espaço fiscal solucionaria, com uma só medida, o problema da pressão dos gastos em relação ao teto constitucional por vários anos à frente.

Todavia, essa opção gera grande resistência política e, portanto, mostra-se pouco viável. O máximo que parece ter viabilidade é limitar o valor nominal das aposentadorias e pensões de valores mais altos. A sugestão aqui tratada é de impor o limite para benefícios a partir de 3 salários mínimos.

Essa medida seria implementada com “efeito cascata”: somente incidiria sobre a parcela de aposentadorias e pensões que superasse 3 salários mínimos. Os primeiros dois salários mínimos de todos os benefícios seriam corrigidos normalmente. Estimativa realizada pela Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados aponta para economia de R\$ 3,5 bilhões em 2021 e R\$ 7,1 bilhões em 2022.

Como já enfatizado acima, os reajustes não concedidos não seriam repostos após os dois anos. Assim, o nível dessa despesa ficaria permanentemente mais baixo.

Auditoria e monitoramento no pagamento de benefícios assistenciais e previdenciários (linha 16)

Dado o elevado valor total da despesa com benefícios assistenciais e previdenciários, qualquer economia marginal decorrente de melhoria da gestão das informações e pagamentos, que feche vazamentos decorrentes de pagamentos indevidos, tem impacto fiscal relevante.

Em 2016, o Governo Federal colocou em prática o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI), que revisou 280 mil benefícios de Auxílio Doença com indícios de irregularidade/não elegibilidade, levando ao cancelamento de 229 mil benefícios (82% do total revisado). Desde então, o estoque total de beneficiários caiu de 1,58 milhão, em janeiro de 2016,

para 888 mil em maio de 2020. Em termos reais, o nível da despesa em 2019 ficou R\$ 4,2 bilhões abaixo do observado em 2016.¹⁵

O sucesso desse programa levou o Governo Federal a propor o aprofundamento da estratégia, com ampliação do conjunto de benefícios sob revisão. A Lei nº 13.846/2019 criou o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade e o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, que permitirão ampla revisão de todos os benefícios previdenciários e assistenciais.

Pela experiência de sucesso com o Auxílio Doença, pode-se esperar que esse programa tenha grande potencial de redução do nível de despesa com benefícios previdenciários e assistenciais. Se implementado adequadamente, de modo a gerar avanços permanentes na qualidade da base de dados e nos procedimentos gerenciais do INSS, potencializa-se o ganho.

Em recente auditoria no cadastro do INSS, o TCU¹⁶ apontou um potencial de perda com pagamento indevido de benefícios da ordem de R\$ 2,2 bilhões por ano. Esta foi uma avaliação baseada apenas em avaliação de dados cadastrais. Se somarmos a isso a ampliação das perícias médicas para os casos de benefícios ligados a incapacidades e deficiências, proposta pela Lei nº 13.846/2019, o potencial de economia se amplia.

Para um total de benefícios que atingirá aproximadamente R\$ 745 bilhões em 2021¹⁷, uma economia de apenas 1% no total despendido representaria uma redução no nível da despesa anual de R\$ 7,4 bilhões. Se considerarmos apenas os benefícios mais sujeitos a acesso irregular, devido à fragilidade de dados e processos, como as aposentadorias e pensões rurais e o BPC, teríamos um valor total de R\$ 207 bilhões. Uma economia de apenas 2% nesse grupo representaria R\$ 4 bilhões de redução no nível da despesa.

Não parece exagerado, portanto, supor que o potencial médio de economia fique em torno de R\$ 4 bilhões, com os valores inicialmente menores, crescendo ao longo do tempo, devido à demora para que os programas rodem a pleno vapor. Assim, supõe-se uma economia de R\$ 1,6 bilhão em 2021, crescendo para R\$ 4 bilhões a partir de 2023.

O impacto de todas as medidas listadas¹⁸

Como mostrado na linha 17 da Tabela 4, a adoção das medidas acima descritas geraria uma economia que, em 2021, ultrapassaria o necessário para cumprir o teto de gastos em pouco mais de R\$ 11 bilhões. Em 2022 e 2023, a conta fecha praticamente equilibrada, com a pequena insuficiência de recursos de 2023 sendo facilmente ajustável por meio de medidas marginais.

¹⁵ Fontes: Rocha, W. et al. (2018) O Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181127_comite_de_monitoramento_cap09.pdf e Boletim Estatístico da Previdência Social, vários números.

¹⁶ Acórdão 1350/2020: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-identifica-irregularidades-no-banco-de-dados-do-inss.htm>

¹⁷ Benefícios previdenciários e assistenciais rurais e urbanos do INSS, sem considerar sentenças judiciais, no valor de R\$ 709 bilhões autorizados em 2020, corrigidos em 5% para se estimar o valor em 2021. Fonte: Siga Brasil - Senado.

¹⁸ A Tabela A1, em anexo, mostra o efeito integrado da criação e financiamento do novo programa social (Tabela 2) e das medidas para respeitar o teto (Tabela 4)

Resta, para 2024, um hiato significativo de R\$ 21,4 bilhões, que exigiria mais medidas e reformas.

Reformas adicionais possíveis

A reforma administrativa tem potencial para gerar significativas economias de longo prazo. Estudo do IPEA¹⁹ mostra que medidas que envolvam a redução da remuneração de entrada na carreira e o alongamento das progressões para os novos entrantes, bem como a redução na taxa de reposição de servidores, gerariam uma redução do nível da despesa real em aproximadamente R\$ 10 bilhões cinco anos após à aprovação da reforma. Para os anos seguintes, o efeito da economia avança a taxas crescentes.

Passado o período mais grave da crise de emprego gerada pela pandemia, poderia ser posta em discussão uma reforma do FGTS e do Seguro Desemprego. Atualmente, há uma sobreposição dessas duas políticas de seguro ao trabalhador formal que, ao ser demitido, recebe recursos das duas fontes. Ambos mecanismos induzem aumento da rotatividade no mercado de trabalho, com impacto negativo sobre a produtividade da economia.

Uma possibilidade seria o uso do FGTS para pagar as primeiras parcelas do seguro desemprego, com o governo entrando apenas quando a conta do trabalhador no FGTS estivesse sem saldo. Isso envolveria rever outros aspectos, como a atual vinculação do FGTS ao financiamento da construção civil, a taxa de remuneração dos depósitos, ou a revisão da multa por demissão sem justa causa. Em termos fiscais, se essa reforma gerasse uma redução de desembolsos do Seguro Desemprego entre 20% e 30%, haveria uma redução anual de gastos entre R\$ 8 e R\$ 12 bilhões.

A implantação de uma estratégia de contenção das condenações judiciais da União também poderia abrir espaço fiscal. É preciso que o Governo Federal faça um esforço analítico para entender onde estão as fragilidades no processo de defesa judicial da União que levaram a despesa com precatórios a crescer de R\$ 15 bilhões em 2013 para R\$ 55 bilhões em 2021²⁰. No mínimo, é preciso estancar o crescimento acelerado desse gasto, que vem ocupando espaço no teto e reduzindo a disponibilidade para outras despesas.

O crédito subsidiado no âmbito do Plano Safra, cujos subsídios são registrados como despesa no orçamento, pode ser gradativamente reduzido ao longo dos anos. Mantida a situação de juros reais baixos, os maiores produtores acabarão encontrando crédito mais barato no mercado privado, e o valor do subsídio para os demais será menor. No longo prazo isso pode reduzir o nível da despesa entre R\$ 2 bilhões e R\$ 3 bilhões, de acordo com estimativas obtidas junto ao Ministério da Economia.

VI – AS MEDIDAS MERITÓRIAS QUE NÃO GERAM EFEITO SIGNIFICATIVO SOBRE O CUMPRIMENTO DO TETO DE GASTOS

¹⁹

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200914_cc_48_nt_ajuste_gastos_pessoal.pdf

²⁰ Fonte: Sistema Siga Brasil – Senado Federal.

Há um conjunto de medidas meritórias, habitualmente apontadas como potenciais fontes de financiamento, seja para o programa social, seja para o cumprimento do teto que, na realidade, não se adequam a essas finalidades ou têm impacto apenas marginal.

Aprovação de PL instituindo novas e mais rígidas regras para o teto salarial do setor público

Há projetos de lei em discussão para fechar brechas que têm permitido que alguns servidores públicos recebam acima do teto remuneratório. Há, na imprensa, declarações de parlamentares e jornalistas apontando economia de recursos de até R\$ 15 bilhões.

A regulamentação do teto é de extrema importância para limitar os gastos salariais nos poderes e órgãos com autonomia orçamentária (em especial, no Judiciário e Ministério Público). Têm importância estratégica para o controle da folha de pagamento de estados e municípios, onde há forte extrapolação por meio do uso de verbas indenizatórias.

Todavia, para fins de cumprimento do teto de gastos ou de financiamento do programa social, essa medida tem pouca relevância. Isso porque os excessos ao teto remuneratório no Poder Executivo Federal são pouco significativos. E, como ressaltado acima, para fins de cumprimento do teto de gastos é preciso olhar os gastos do Executivo, pois os poderes e órgãos autônomos têm teto próprio, de modo que qualquer economia em despesa de pessoal que ali ocorra, embora importante, acabará se transformando em financiamento para despesas de custeio ou investimento do mesmo poder ou órgão.

Desvinculação de recursos

Há diversas regras legais que vinculam determinados tributos a usos específicos. Por exemplo, fundos para investimento em telecomunicações, desenvolvimento regional ou ciência e tecnologia; vinculações de percentuais de impostos a gasto em saúde e educação; vinculações de multas e taxas a órgãos específicos.

Esses instrumentos são danosos à eficiência da gestão orçamentária. Carimbar recursos para uma finalidade não significa que eles serão efetivamente gastos naquele objetivo. Podem ser contingenciados e permanecerem na conta do Tesouro, sem serem alocados para outra finalidade. As prioridades da sociedade mudam com o tempo, e as vinculações congelam as prioridades na lei.

Ainda que seja importante rever vinculações, a sua simples remoção não leva à redução de gastos.

Por exemplo, no caso da saúde e da educação, parte substancial da despesa é com o pagamento de folha de pagamentos. Acabar com a vinculação não significa que se poderá (e que se deva) demitir os profissionais da área. A despesa, que é obrigatória, continuará existindo.

No caso de fundos setoriais, só haverá redução de despesa se o dinheiro desvinculado estiver sendo efetivamente gasto e deixar de sê-lo após à desvinculação. Retirar a vinculação de recursos que estão sendo contingenciados não diminui despesa. Tão somente dá flexibilidade à gestão orçamentária.

A desvinculação é apenas uma primeira etapa para, eventualmente, depois de desvinculados recursos que estejam sendo efetivamente gastos, realoca-los para outros fins. É importante desvincular, mas o seu efeito imediato sobre despesas não é automático.

VII – AS FALSAS SOLUÇÕES

Há propostas visando abrir espaço no teto de gastos ou financiar a ampliação da assistência social que são inadequadas e não deveriam prosperar.

Retirar a despesa de Auxílio Doença do orçamento

Com frequência tem sido proposta a mudança na sistemática do benefício de Auxílio Doença. Em vez de a Previdência Social fazer o pagamento, ele seria feito pela própria empresa, que posteriormente descontaria o valor em suas contribuições sociais devidas.

O mecanismo é inadequado por vários motivos. Primeiro, porque não afeta as contas públicas: o que se retiraria da despesa é o mesmo que se abateria das receitas. Segundo, porque a medida afronta o princípio da unidade orçamentária e da transparência. Terceiro, porque acaba se constituindo em simples artifício para driblar a regra do teto de gastos.

Na verdade, se esse procedimento fosse adotado, o correto seria recalcular o teto de gastos, retrocedendo ao seu ano base (2016) para retirar da conta o Auxílio Doença. Isso teria impacto negativo. Como mostrado acima, o Auxílio Doença tem caído em termos reais desde 2016, abrindo espaço no teto. Retirá-lo da conta, apertaria ainda mais o limite.

Limitar o pagamento de precatórios a um percentual da receita

Essa proposta, que chegou a ser veiculada como fonte para o financiamento da expansão da assistência social é, na verdade, um mecanismo de endividamento. Trata-se de postergar o pagamento de obrigações líquidas e certas. Com isso, o governo estaria se financiando mediante o atraso no pagamento a seus credores. Não seria, portanto, uma legítima redução de despesas.

O fato de as despesas com o pagamento de sentenças judiciais ter crescido substancialmente nos últimos anos não autoriza que se crie limitação ao seu pagamento. O correto, conforme proposto acima, na seção VI, é entender as causas do aumento das condenações judiciais da União e buscar atuar sobre elas, mediante reorganização do sistema de defesa jurídica, alteração de legislação que esteja gerando contencioso, ou outra ação que se identifique como necessária.

O Anexo de Riscos Fiscais que integra o projeto de lei de diretrizes orçamentárias mostra o grande estoque de demandas judiciais contra a União, e a urgência de enfrentar o tema quanto ao fortalecimento dos mecanismos preventivos da União em face do crescimento desses encargos.

Formar fundo com recursos de privatização para financiar a assistência social

Avançar na agenda de privatizações é importante para aumentar a produtividade e o potencial de crescimento da economia. Também ajudará na redução de pressão sobre o Tesouro exercida por estatais deficitárias.

Mas usar os recursos da privatização como fonte de financiamento para a nova política social apresenta problemas. Em primeiro lugar, as privatizações demoram a acontecer e, portanto, os recursos não ficariam disponíveis em futuro próximo. Em segundo lugar, a medida seria uma nova vinculação, com os inconvenientes que ela habitualmente causa, acima descritos. Em terceiro lugar, receitas de desmobilização patrimonial devem ser usadas preferencialmente no abatimento de dívida pública. Inclusive sua contabilização deve ser apresentada com receita não recorrente e, portanto, incapaz de mudar o resultado primário de maneira persistente.

Criar fundos privados fora da conta do Tesouro e fora do orçamento

Diversos órgãos, para escapar do teto de gastos, têm proposto que parte de suas receitas fiquem em fundos privados, fora do orçamento e, portanto, fora do alcance da limitação do teto de gastos.

A Medida Provisória 900 (que caducou), por exemplo, propunha que receitas de multas e taxas pagas aos Ministério do Meio Ambiente ficassem apartadas em um fundo privado, de uso exclusivo daquele Ministério. O Ministério da Infraestrutura tem anunciado acordos para manter recursos de indenizações judiciais e outorgas em fundos privados similares. O Conselho Nacional de Justiça divulgou uma minuta de projeto de lei em que as receitas de custas judiciais poderiam financiar despesas fora do teto de gastos. Em 2018, o Ministério Público junto ao TCU defendeu a tese de que receitas arrecadadas pelos próprios órgãos deveriam financiar despesas fora do teto.

Esses são artifícios para escapar da limitação. Se prosperarem, tendem a se multiplicar. O resultado será a perda da unicidade do orçamento, com a fragmentação de recursos em inúmeros fundos fora do controle e do conhecimento das autoridades fiscais e dos órgãos de controle.

Não representam solução para o problema dos gastos altos e crescentes, que continuarão a ocorrer, fora das vistas e da contabilidade oficial.

VIII - CONCLUSÕES

O Brasil está a caminho de viver uma séria crise de solvência da dívida pública. Os gastos extraordinários exigidos pela mitigação da pandemia de Covid-19, somados à fragilidade das contas públicas existentes antes da calamidade, colocaram a dívida pública em rota de descontrole. Se não houver um compromisso crível com o cumprimento do teto de gastos a partir de 2021, a economia tenderá a acentuar a trajetória, hoje já existente, de fuga de capital, desvalorização cambial, queda de investimentos, aumento de juros e inflação. Haverá estagnação econômica e aumento da pobreza e da desigualdade.

Não há possibilidade de solucionar o problema sem limitar as despesas ao teto de gastos. Ajustes pelo lado da receita, sem o correspondente controle da despesa, seriam insuficientes. Deixar a dívida crescer, confiando na baixa taxa de juros, também não seria solução, dado que os juros reais, mesmo mais baixos, ainda superam a taxa de crescimento potencial da economia.

Essa nota buscou apontar possíveis soluções para dois problemas fiscais essenciais: o financiamento de um novo e ampliado programa de assistência social, demandado por conta do aumento da vulnerabilidade social gerada pela pandemia, e o cumprimento do teto de gastos.

O espaço fiscal é estreito e um grande esforço precisa ser feito para ter sucesso nas duas empreitadas.

Nesse sentido, o programa social precisa ser voltado para maximizar a cobertura de vulneráveis e a minimização da pobreza, com o menor custo fiscal possível. Proposta do CDPP foi desenhada com essa orientação, e seu custo e fontes de financiamento foram tomados na presente nota como o montante necessário para prover o programa social demandado pela sociedade.

Mostra-se que a fusão do Abono Salarial e do Seguro Defeso com o Bolsa Família seriam suficientes para prover um programa robusto que, a partir do terceiro ano já teria recursos suficientes para seu financiamento sem que houvesse aumento de gastos em relação ao que hoje já é despendido. Seria necessária uma transição de dois anos, durante a qual os recursos atualmente utilizados para financiar emendas parlamentares poderiam ser temporariamente alocados ao financiamento do programa.

Para atingir o segundo objetivo (o cumprimento do teto de gastos), a nota mostra que é possível fazê-lo, até 2023, mediante a adoção das seguintes medidas: manutenção do veto à prorrogação da desoneração, uso temporário de emendas parlamentares não alocadas ao financiamento do programa social, ativação dos chamados “gatilhos” do teto de gastos, unificação e limitação dos valores de auxílios alimentação e de educação infantil a servidores públicos, limitação ao reajuste real de aposentadorias e pensões superiores a 3 salários mínimos, auditoria e revisão de benefícios previdenciários e assistenciais.

Para que o teto seja cumprido a partir de 2024, seria necessário iniciar, de imediato, e aprovar o mais rápido possível, reformas que demoram mais a maturar e gerar economia fiscal. Entre elas podem ser citadas: a reforma administrativa, o diagnóstico e solução para o problema do crescimento das despesas com sentenças judiciais, a redução dos subsídios creditícios no âmbito do Plano Safra, a reforma do sistema de proteção ao desemprego (FGTS e Seguro Desemprego).

A nota também lista medidas meritórias que usualmente são apontadas como solução para o cumprimento do teto, mas que, embora sejam necessárias por outros motivos, não teriam impacto relevante para fins de cumprimento de teto de gastos. São elas: a regulamentação do teto de remuneração do setor público e a desvinculação de receitas.

Por fim, faz-se um alerta para as falsas soluções usualmente veiculadas no debate: mudar a forma de cobrança do Auxílio Doença, limitar o pagamento de precatórios a um percentual da receita, criar fundo com recursos de privatização para financiar política social e retirar recursos do orçamento para serem geridos fora da conta do Tesouro.

A nota constitui uma visão geral do caminho que o País precisa trilhar em termos de política fiscal, o que requer não apenas consenso político, mas também senso de urgência.

ANEXO

Tabela A1 – Efeito fiscal integrado das medidas para financiar o programa social e cumprir o teto de gastos

	2021	2022	2023	2024		
1	Teto do Poder Executivo (A)	1.421,6	1.421,6	1.421,6	1.421,6	
2	Despesas sujeitas ao teto (B)	1.441,2	1.454,6	1.468,1	1.483,4	
3	Benefícios Previdenciários	698,0	714,7	728,3	742,1	
4	BPC/LOAS	66,1	67,7	69,0	70,3	
5	Pessoal do Executivo	286,7	283,2	283,2	283,2	
	Desoneração da folha	3,7	-	-	-	
6	Outras	367,1	367,1	367,1	367,1	
7	Derrubada veto desoneração	4,9	3,7			
8	Expansão programa social	14,7	18,2	20,6	20,8	
9	Estouro teto (C)=(B)-(A)	19,6	33,0	46,5	61,8	
10	Possíveis medidas fiscais					Medida Legais Necessária
11	Abono Salarial		8,2	17,1	17,7	PEC e PL
12	Seguro Defeso	3,1	3,1	3,1	3,1	PL
13	Manutenção do veto desoneração	4,9	3,7			Decisão Congresso
14	Redirecionar emendas de bancada	6,7	6,9			Decisão Congresso
15	Redirecionar emenda individuais não vinculadas à saúde	4,9		5,2	-	Decisão Congresso
16	Redução de jornada de servidores	5,0	5,0	5,0	5,0	PEC
17	Gatilhos do teto e congelamento de pessoal (por mais 1 ano)	-	-	4,9	2,3	PEC
18	Limitação Auxílio Alimentação e Auxílio Pré-escola a R\$ 300	1,3	1,3	1,3	1,3	PEC
19	Suspensão reajuste aposentadorias acima 3 SM calculado em cascata (por 2 anos)	3,5	7,1	7,1	7,1	PEC
20	Auditoria e reforço monitoramento previdência e assistência, com ajuste marginal das regras de concessão	1,6	2,4	4,0	4,0	Gestão
21	Total (F)	31,0	37,7	47,7	40,5	
22	Suficiência (+) ou Insuficiência (-) de recursos (E) = (D)-(C)	11,4	4,8	1,2	- 21,4	

Fontes: Tabelas 1 a 3 do texto principal

Tabela A2 – Comparação entre os dispositivos dos “gatilhos” do teto de gastos e das restrições à despesa de pessoal criadas pela Lei Complementar 173/2020

Gatilhos Teto (art 109 ADCT: proibido se teto estourar)	LC 173 (art 8º : proibido até 31/12/21)	Comparação
I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;	I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;	Igual
II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;	II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;	Igual
III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;	III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;	Igual
IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;	IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;	Diferenças em negrito: gastos com serviço militar
V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;	V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;	Igual
VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;	VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório , em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;	Diferenças em negrito: endurece por incluir pagamentos indenizatórios, mas cria espaço para decisões tomadas antes da pandemia
VII - criação de despesa obrigatória; e	VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;	Diferenças em negrito: LC 173 permite criar despesas obrigatórias relativas à pandemia (temporárias) ou definitivas que sejam compensadas por redução de outras despesas ou aumento de receitas
VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.	VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;	Igual
	IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.	Inovação da LC 173 que restringe mais