O algoritmo do gasto: o impacto das despesas obrigatórias no arcabouço fiscal

Abril 2023

Insper

O algoritmo do gasto: o impacto das despesas obrigatórias no arcabouço fiscal

Marcos Lisboa
Marcos Mendes
Marília Taveira
Cristiano de Souza
Rogério Nagamine Costanzi[1]

SUMÁRIO EXECUTIVO

1 - Introdução

Este texto sintetiza diversos aspectos e consequências da regra fiscal proposta pelo Governo Federal recentemente, chamada de "Arcabouço Fiscal". Em trabalho anterior, dois dos autores deste texto (Lisboa e Mendes) analisaram os possíveis cenários para os resultados do arcabouço, utilizando indicadores agregados de receita e despesa, seguindo o anúncio da equipe econômica.

Com o fim do Teto de Gastos, contudo, voltam a valer diversas regras de reajuste de itens específicos da despesa. Os gastos mínimos com saúde e educação passam a estar vinculados à receita do ano corrente. Além disso, o próprio governo tem sinalizado a intenção de garantir reajustes para servidores públicos e a retorno de regra de correção do salário mínimo que resulte em ganhos reais.

Neste trabalho, analisamos a consistência do Arcabouço, que rege a despesa total, com as diversas regras que passariam a reajustar os principais itens despesa obrigatória. Vale ressaltar que esses itens compõem a maior parte da despesa total.

Nossa principal conclusão é que a retomada integral das regras de reajuste de despesa obrigatória é incompatível com o Arcabouço Fiscal, caso o governo persiga as metas anunciadas de superávit primário. Além disso, mesmo com aumento de receita, o Arcabouço não deverá garantir estabilidade da dívida pública como proporção do PIB. Essas conclusões se baseiam em diversas simulações sobre a evolução das despesas, tendo em vista a multiplicidade de regras que devem ser observadas.

Em quase todas as simulações, tratamos a receita do governo como variável de ajuste, aquela necessária para cumprir as metas de superávit primário e as regras de despesa. Trata-se de uma hipótese forte tendo em vista o aumento expressivo da arrecadação que ela implica, como veremos.

Nosso objetivo foi simular o caso mais favorável à proposta do governo. Mesmo assim, a retomada dos reajustes de despesas obrigatórias e as regras do Arcabouço se revelam incompatíveis com as metas de resultado primário.

Detalhamos as hipóteses e procedimentos adotados, assim como as projeções para a evolução da despesa do orçamento federal em cada cenário. Esse detalhamento permite comparar nossos resultados com os obtidos por outras simulações feitas com hipóteses distintas das que utilizamos.

Um ponto relevante das nossas simulações diz respeito aos dados de 2023 é que buscamos ser realistas em relação às obrigações de despesa já assumidas. O 1º Relatório Bimestral de Receitas e Despesas, que constitui a previsão oficial de gasto e arrecadação do Governo Federal para 2023, contém diversas subestimativas. Não considera, por exemplo, o reajuste do salário mínimo para R$ 1.320 a partir de 1º de maio, o que tem impacto nas despesas previdenciárias e assistenciais. Também não considera despesas já decididas, como o pagamento do piso salarial da enfermagem (determinado por emenda constitucional) ou

[1] Os autores são economistas.

a compensação a estados e municípios por queda de arrecadação do ICMS (conforme acordo mediado pelo STF).

Nas nossas simulações, incorporamos essas despesas contratadas que não constavam do relatório bimestral. É essencial que se tenha uma perspectiva realista das despesas para que as estimativas nos indiquem corretamente o esforço fiscal necessário para o cumprimento das regras do arcabouço.

Nesse sentido, também consideramos necessário incluir nas despesas de 2023 R$ 10 bilhões relativos à formação de fundo garantidor para o Programa Desenrola (refinanciamento de dívidas) anunciado pelo governo. Igualmente importante é considerar o saldo de precatórios devidos e não pagos que, de acordo com as PECs dos Precatórios (EC 113/21 e CE 114/21) precisarão ser saldados a partir de 2027. Ademais, assumimos que haverá créditos extraordinários em valor equivalente à média histórica recente, desconsiderado o período da pandemia, quando esses créditos subiram bastante.

Todos esses valores considerados, temos um acréscimo de R$ 58 bilhões em relação às projeções oficiais.

Note-se que mesmo as despesas não sujeitas ao limite de gastos afetam o resultado primário e, portanto, o seu aumento exige maior receita para o atingimento da meta de primário. Daí a importância de ter a maior acurácia e realismo possível na previsão das despesas.

2 – As regras e quatro cenários

O novo arcabouço fiscal limita o crescimento real da despesa de um ano a 70% do aumento real da receita do ano anterior. Caso a meta de resultado primário não tenha sido atingida no ano anterior, o crescimento da despesa no ano seguinte seria de 50% do aumento da receita. Além disso, esse aumento da despesa deverá ficar dentro de uma banda de crescimento real: entre 0,6% e 2,5% acima da inflação.

Para testar a hipótese de que o governo atingirá as metas de resultado primário apresentadas (-0,5% do PIB em 2023, 0% em 2024, +0,5% em 2025 e +1,0% em 2026, com intervalo de tolerância de 0,25pp para cima ou para baixo) e de que isso estabilizará a dívida pública como proporção do PIB, fizemos diversas simulações, incorporando as condições do arcabouço e as regras que regem o crescimento de diversas despesas obrigatórias.

No Brasil, existem diversos limites e regras de reajuste para algumas despesas obrigatórias, como Previdência Social e Benefício de Prestação Continuada (BPC), dependentes da variação do salário mínimo. Ademais, com a revogação do Teto de Gastos, os gastos mínimos com saúde e educação voltarão a ficar vinculados à variação da receita. O arcabouço prevê ainda um piso para o investimento. Além disso, o governo tem prometido aumentos acima da inflação tanto para o salário mínimo quanto para a folha de pagamento dos servidores.

Para incorporar diversas possibilidades de crescimento de itens de despesa, construímos inicialmente quatro cenários:

1. Cenário 1: sem pressão de vinculação de receitas com a Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) e com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e sem crescimento real das despesas obrigatórias;

2. Cenário 2: volta da indexação nas despesas de saúde e educação à receita do mesmo ano, mas sem reajustes reais do salário mínimo ou da folha de pagamentos;

3. Cenário 3: reajustes reais do salário mínimo e aumento real da folha de pagamentos de servidores, porém sem indexar as despesas de saúde e educação à receita;
4. Cenário 4: todas as propostas simultaneamente — indexação de saúde e educação, reajustes reais do salário mínimo e da folha de pagamentos.

Além desses gastos obrigatórios, existe uma grande quantidade de políticas públicas que não são regidas por normas legais ou regras de reajuste, mas que fazem parte essencial das ações do governo federal. Estamos falando de merenda escolar (não computada como gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino), fundo de ciência e tecnologia, fundo penitenciário nacional, subsídios à agricultura e demais atividades econômicas, proteção ao meio ambiente e todo o custeio da máquina pública entre outras despesas. Usamos a denominação "demais despesas" para esse conjunto de políticas.

Buscamos verificar, nesses cenários, o aumento de receita necessário para que o governo atinja as metas de resultado primário e o grau de compressão das "demais despesas" necessário para cumprir os limites de gastos. Fomos conservadores tanto nas projeções dos gastos obrigatórios quanto na meta de resultado primário a atingir. Nas nossas simulações, optamos pelo limite inferior da meta do governo em cada ano, tornando menos difícil seu cumprimento.

Nos cenários 1 a 4, a receita tem que aumentar para 20,1% do PIB até 2027. Comparada com a expectativa de receita de 18,1% em 2023, projetada no 1º relatório bimestral do governo neste ano, isso representa um aumento de 2 pontos percentuais do PIB, indicando quem em 2027 a receita precisará estar R$211 bilhões acima do nível atual.em valores de 2023.

Com relação às "demais despesas", no primeiro cenário, que considera a regra fiscal isoladamente, ignorando a existência de despesas obrigatórias com regras próprias de crescimento ou vinculações, não há problema de compressão dos gastos. Pelo contrário, sobraria amplo espaço para aumentar as demais despesas. Isso mostra que a regra, em si, não é apertada, desde que se verifique o aumento da receita.

Em seguida, verificamos as consequências da volta da indexação nas depesas de saúde e educação à receita do mesmo ano, mas sem reajustes reais do salário mínimo ou da folha de pagamentos. As demais despesas têm forte queda nos primeiros anos: em 2025 estariam 30% abaixo do valor real de 2022. Um grande desafio a atravessar, ainda que, aos poucos, elas se recuperem, terminando a década no mesmo nível observado em 2022. Isso aponta a incompatibilidade da regra fiscal com o retorno da indexação das despesas mínimas de saúde e educação à receita.

No terceiro cenário, analisamos o impacto de reajustes do salário mínimo e do aumento real da folha de pagamentos de servidores, porém sem indexar as despesas de saúde e educação à receita. A queda das demais despesas é menor nos primeiros anos, mas se intensifica ao longo do tempo. Elas terminam a década 35% menores do que em 2022. Como no caso anterior, constatamos incompatibilidade da regra fiscal com o retorno da política de reajustes reais do salário mínimo e da folha de pagamentos do funcionalismo.

O último cenário, mais realista tendo em vista as comunicações oficiais, contempla todas as propostas simultaneamente: indexação das despesas de saúde e educação, reajuste real do salário mínimo e da folha de pagamentos. O resultado é que as demais despesas precisam ser comprimidas severamente já a partir de 2023, indo a quase zero em 2030, já enfrentando forte pressão a partir de 2024.

Fica claro que, mesmo isoladamente, tanto a vinculação do gasto mínimo de saúde e educação, quanto os reajustes reais do mínimo e da folha de pagamentos são incompatíveis com o cumprimento dos resultados primários propostos na regra do arcabouço.

3 – Dois novos cenários

Diante dos problemas apontados na seção anterior, testamos mais dois cenários.

No cenário 5, as despesas obrigatórias e vinculadas se comportam exatamente como no cenário 4. Porém, para evitar que as demais despesas sejam excessivamente comprimidas, impusemos um limite a sua redução de no máximo 10% do valor real observado em 2022.

Nesse caso, a estimativa fica mais difícil. Nos exercícios anteriores, era possível fazer todo o ajuste necessário para chegar ao resultado primário cortando as demais despesas. Agora, com um limite mínimo para elas, perdemos essa variável de ajuste.

A meta de resultado primário precisa ser obtida mediante aumento de receitas. Porém esse aumento da receita implica maiores aumentos nas despesas de saúde e educação, que sobem com a receita do mesmo ano, segundo a vinculação constitucional. Isso reduz o resultado primário e exige mais receita para fechar a conta, criando uma circularidade no exercício.

Por meio de um argumento recursivo, calculamos a receita que compatibiliza a meta de resultado primário e o respeito às vinculações das despesas com saúde e educação.

Como resultado, obtivemos que a receita líquida anual tem de aumentar bem mais que no primeiro conjunto de simulações, atingindo 20,8% do PIB em 2027. Comparada à expectativa de receita de 18,1% em 2023, estimada pelo 1º relatório bimestral do governo neste ano, isso representa um aumento de 2,7p.p., ou R$ 288 bilhões em valores de 2023.

Para ter uma ideia de como é grande esse aumento de receita, ele constitui montante próximo à receita total de Imposto de Renda que, em 2022, ficou com o Governo Federal. Foram arrecadados R$ 667 bilhões, com metade repassada, por regra constitucional, aos estados e municípios, restando R$ 334 bilhões líquidos para o Tesouro Nacional.

Surge, ademais, outro problema. Com todos os itens de despesa tendo regras de correção determinadas por critérios exógenos aos da regra fiscal (pois se assume um limite mínimo para queda das “demais despesas”), perde-se o mecanismo de ajuste para garantir que a trajetória da despesa fique dentro dos limites do Arcabouço Fiscal.

Esse problema aparece nas simulações do Cenário 5. Caso as metas de resultado primário sejam observadas, há uma inconsistência entre o conjunto das regras do Arcabouço para a trajetória da despesa, o limite à queda das “demais despesas” e as intenções do governo relativas a aumento do salário mínimo, dos servidores e à vinculação das despesas de saúde e educação.

Quando se limita a queda das “demais despesas”, mesmo que a 10% reais, um número ambicioso, a receita teria de crescer significativamente, e, mesmo assim, as regras do Arcabouço seriam violadas. As despesas cresceriam mais que o limite imposto pela regra fiscal.

Diante dessas dificuldades, fizemos um último cenário que se pretende mais próximo do que provavelmente acontecerá. Adotamos uma meta realista, ainda que otimista, para o crescimento da receita e fixamos um piso para as demais despesas. Nesse caso, contudo, o governo não consegue entregar a meta de resultado primário.

Nessa última simulação, supusemos que a receita cresceria, por esforço de arrecadação, de 18,1% para 18,5% do PIB em 2023. Depois continuaria crescendo 0,2 ponto percentual a cada ano, chegando em 2030

no valor de 19,9% do PIB. Para efeito de comparação, a média do período 2010-2022 (retirando o ano de 2020, em que houve queda atípica de receita devido à pandemia) foi de 18,2% do PIB.

Simultaneamente, estabelecemos, como no cenário 5, que as demais despesas não poderiam cair, em termos reais, abaixo de 90% de seu nível em 2002. O resultado é que teríamos déficits primários até 2027, seguidos por superávits pouco expressivos até 2030 (entre 0,2% e 0,8% do PIB).

Por fim, simulamos a trajetória de crescimento da dívida tanto nos cenários em que a meta de resutado primário é cumprida (cenários 1 a 5), quanto no que ela não é cumprida (cenário 6). Em nenhum cenário há estabilização da dívida até o fim desta década. Nos cenários 1 a 5, a dívida pública chega a 87% do PIB em 2030, partindo de 73% em 2022. No cenário 6, ela vai a 92% do PIB.

Cabe destacar que não incorporamos na análise as emendas de parlamentares, que, com o fim da regra do teto de gastos, também voltarão a estar indexadas à receita.

Portanto, nossa principal conclusão é que o conjunto da obra definido pelo arcabouço e pelas intenções de expansão da despesa obrigatória sinalizadas pelo governo é inconsistente com o que foi inicialmente anunciado como meta de superávit primário. E também não sinaliza a estabilização da relação dívida/PIB até o fim da década.

Introdução

Este texto visa analisar a regra fiscal proposta pelo Governo Federal em atendimento à Emenda Constitucional 126/22, que determinou que o Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico. Uma vez aprovada tal lei complementar, ficam automaticamente revogados os dispositivos constitucionais que definem o atual “teto de gastos”.

Em 30 de março de 2023 foi apresentado o desenho geral da nova regra fiscal, que será aqui analisado. Em 18 de abril foi apresentado o projeto de lei contendo a regra. Boa parte dos cálculos já estavam prontos antes da divulgação do projeto de lei. Ao longo do texto faremos referências a simplificações feitas nas nossas simulações e o texto da lei.

A regra é complexa e as simulações aqui realizadas buscarão refletir os detalhes mais relevantes. Contudo, simplificações são necessárias. Em especial, trabalharemos com dados anuais fechados de janeiro a dezembro, enquanto a operacionalização da regra utilizará dados mensais acumulados em 12 meses tomando como referência meses no meio do ano.

O objetivo principal de uma regra fiscal é garantir a estabilidade da dívida pública como proporção do PIB. Isso evita problemas sérios como risco de default, que leva a uma taxa de juros de equilíbrio elevada, ou a aceleração da inflação, como meio de desvalorizar o passivo do setor público.

Logo, a questão fundamental é examinar se a regra proposta conduz à estabilidade da dívida pública do governo federal. Em nenhum dos seis cenários simulados encontramos chance de a dívida pública parar de crescer até 2030.

A proposta da regra fiscal está centrada na ideia de que a despesa real crescerá o equivalente a 70% da variação real da receita, limitado a 2,5% ao ano além da inflação. Em termos lógicos, isso implicaria resultados primários crescentes ao longo do tempo o que, em algum momento do futuro, levaria a superávits grandes o suficiente para pagar o serviço da dívida e garantir a sua estabilidade em relação ao PIB.

Além disso, haverá metas de resultado primário crescentes ao longo do tempo, para reforçar a tendência de estabilização da dívida.

Contudo, algumas condições específicas podem não levar a este resultado desejado.

Em primeiro lugar, a própria regra estabelece que a despesa primária crescerá, no mínimo, 0,6% em termos reais. Assim, em períodos de desempenho fraco da receita, a regra de elevar a despesa em 70% da receita deixa de valer: o crescimento mínimo de 0,6% da despesa fará com que ela cresça mais do que os 70% de variação da receita, diminuindo o ritmo de crescimento do resultado primário.

Em segundo lugar, há regras de vinculação de receitas, que estão temporariamente suspensas pela regra do teto de gastos e que, com a revogação deste, voltarão a ser efetivas. É o caso das despesas mínimas com Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) e com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) que, com a revogação do teto de gastos, passam a equivaler a um percentual da receita realizada no mesmo ano. O mesmo tipo de vinculação vale para emendas parlamentares[2].

Essas vinculações criam um movimento recursivo: o governo aumenta as receitas para atingir as metas de resultado primário, mas este aumento de receitas o obriga a gastar mais com MDE, ASPS e emendas parlamentares. Daí surge a necessidade de novo aumento de receitas para fechar a conta. Ou seja, as vinculações induzem o modelo proposto a fazer o ajuste fiscal pelo lado da receita, o que nem sempre é simples, devido à dificuldade política em se elevar a tributação ou reduzir benefícios tributários.

Em terceiro lugar, temos o fato de que o ponto de partida é bastante ruim. A aprovação da chamada PEC da Transição (Emenda Constitucional 126/22) somada a outras medidas tomadas ao final de 2022, como a PEC do piso salarial da enfermagem (EC 127/22), elevou o nível da despesa pública em aproximadamente 2% do PIB e abriu um déficit da mesma magnitude no orçamento de 2023. Para sair deste déficit e alcançar o valor inferior da banda de resultado primário proposto para 2024, equivalente a -0,25% do PIB, será necessário um esforço fiscal de 1,75% do PIB ao longo de 2023 e 2024 que, devido à rigidez da despesa, só pode ser alcançado pelo lado da receita. Ou seja, mais uma vez, as condições exógenas à regra (déficit inicial alto e rigidez da despesa) indicam que o cumprimento das metas terá que vir de um esforço do lado da receita, não necessariamente viável em termos políticos.

Em especial, nossas estimativas procuram ser bastante realistas em relação às obrigações de despesa já assumidas. O 1º Relatório Bimestral de Receitas e Despesas, que constitui a previsão oficial de gasto e arrecadação do Governo Federal, contém diversas subestimativas. Não considera, por exemplo, o reajuste do salário mínimo para R$ 1.320 a partir de 1º de maio, o que tem impacto nas despesas previdenciárias e assistenciais. Também não considera despesas já decididas, como o pagamento do piso salarial da enfermagem (determinado por emenda constitucional) ou a compensação a estados e municípios por queda de arrecadação do ICMS (conforme acordo mediado pelo STF). É essencial que se tenha uma perspectiva realista das despesas para que as estimativas nos indiquem corretamente o esforço fiscal necessário para o cumprimento das regras do arcabouço.

Nesse sentido, também consideramos necessário incluir nas despesas de 2023 R$ 10 bilhões relativos à formação de fundo garantidor para o Programa Desenrola (refinanciamento de dívidas) anunciado pelo governo. Igualmente importante é considerar o saldo de precatórios devidos e não pagos que, de acordo com as PECs dos Precatórios (EC 113/21 e CE 114/21) precisarão ser saldados a partir de 2027. Ademais, assumimos que haverá créditos extraordinários em valor equivalente à média histórica recente, desconsiderado o período da pandemia, quando esses créditos subiram bastante.

---

[2] Nas simulações aqui realizadas, por simplificação, não consideraremos as vinculações de receita às emendas parlamentares.

Note-se que mesmo as despesas não sujeitas ao limite de gastos afetam o resultado primário e, portanto, o seu aumento exige maior receita para o atingimento da meta de primário. Daí a importância de ter a maior acurácia e realismo possível na previsão das despesas.

Paradoxalmente, as metas de resultado primário propostas pelo governo são ao mesmo tempo excessivamente ambiciosas (em relação ao ponto de partida) e acanhadas (em relação ao superávit primário necessário para estabilizar o crescimento da relação dívida/PIB). Isso decorre da decisão política de elevação do nível de despesas em 2023 que, já se sabia, estabeleceria um novo patamar de despesa, de difícil redução.

A regra fiscal considerada isoladamente parece pouco capaz de limitar a despesa. Afinal, ela permite que a despesa cresça em termos reais todos os anos, podendo crescer até 2,5% acima da inflação, que é um percentual superior à média de crescimento do PIB no passado recente. Porém, o governo tem diversas propostas de aumentos de despesas obrigatórias acima da inflação que não cabem nos limites do regrado arcabouço fiscal, mesmo sendo ela pouco restritiva.

Em especial, os reajustes do salário mínimo acima da inflação e a ampliação da folha de pagamento do governo federal (reajustes reais e contratações de servidores) são tratados como prioritários na agenda política. Se efetivamente postos em prática, esses aumentos reais dos gastos atuarão em sentido contrário ao almejado pela regra fiscal, dificultando a sua tarefa de estabilizar o crescimento da dívida pública. Será necessário cortar outras despesas para acomodar os aumentos dentro do limite de gastos. Porém, não será fácil, devido à impossibilidade legal de cortar despesas obrigatórias ou à impossibilidade prática de cortar despesas discricionárias além de um determinado limite.

Em relação às despesas discricionárias, é preciso dizer que, na vigência do teto de gastos, boa parte do contingenciamento de despesas, para cumprimento da regra, se dava em despesas com investimentos e despesas não obrigatórias de saúde e educação. Pelas novas regras, contudo, os investimentos terão um patamar mínimo anual, corrigido pela inflação, e as despesas de MDE e ASPS não poderão ser cortadas, sob pena de não cumprimento da vinculação de receitas acima descritas.

Há, portanto, o risco de que condições exógenas à regra fiscal (decisão de reajustes reais do salário mínimo e da folha de pagamentos) inviabilizarem o cumprimento da regra, mesmo que ela, a princípio, tenha limites pouco restritivos, levando ao mesmo tipo de pressão que resultou na fragilização e revogação do teto de gastos.

O presente texto procura fazer simulações para aferir o que resultará da convivência da regra fiscal, com a rigidez da despesa, as vinculações de receitas a gastos, as intenções do governo de elevar despesas obrigatórias e o ponto de partida de elevado déficit.

Neste sentido, busca-se mensurar:

a) Qual o crescimento da receita líquida necessário para o cumprimento do limite mínimo da meta de resultado primário anunciado pelo governo? Caso seja necessário forte aumento de receitas, a regra fica fragilizada pelas dificuldades inerentes à elevação da carga tributária.
b) Qual a trajetória da relação receita líquida/PIB e da relação despesa primária/PIB? Teremos ao longo do tempo o crescimento simultâneo de receitas e despesas como proporção do PIB?
c) Qual o grau de compressão das “demais despesas” que decorre da aplicação da regra de limitação do crescimento da despesa? Será que este tipo de compressão levará a níveis muito baixos de algumas despesas, inviabilizando o cumprimento da regra? Vale lembrar que entre essas “demais despesas” estão programas de difícil compressão, como merenda escolar, fundo penitenciário nacional, fundo de ciência e tecnologia, produção de cédulas e moedas, transferências à ANEEL e ANA, subsídios e subvenções à agricultura e outros setores da economia.

d) Qual a trajetória da dívida pública que decorre dos resultados fiscais obtidos? Será a regra capaz de garantir a estabilização da relação dívida/PIB?

Antecipando as respostas, temos que:

a) O cumprimento do valor mínimo de meta de superávit fixado pelo governo exigirá significativo aumento de receitas;
b) Teremos níveis de receita e despesa, como proporção do PIB, maiores que do passado recente;
c) Há tendência à compressão das demais despesas quando consideramos crescimento real de despesas obrigatórias e manutenção da vinculação de MDE e ASPS à receita;
d) A dívida pública não se estabiliza em qualquer dos cenários aqui apresentados.

O presente texto está dividido em seis seções. A primeira descreve as principais características da regra fiscal. A segunda explica a sua complexa implementação. A terceira seção estabelece as principais questões a serem respondidas pelas simulações que serão feitas nas seções seguintes, e que foram listadas no parágrafo anterior. A seção 4 apresenta os cenários de simulação de receita e despesa, para diferentes hipóteses de trajetória de despesas obrigatórias e vinculações de receitas a MDE e ASPS. A seção 5 mostra a simulação de trajetórias da dívida pública decorrentes dos cenários traçados na seção anterior. A seção 6 contém as conclusões, que podem ser assim resumidas:

a) A regra fiscal considerada isoladamente, antes de introduzirmos pressões de gastos exógenas à regra (como reajuste do salário mínimo ou vinculação de receitas a saúde e educação) permite o crescimento e estabilização das despesas primária acima de 19% do PIB, , superando os 18,2% registrados em 2022;
b) Esse maior nível de despesa exigirá aumento de receitas, para que sejam atingidas as metas anuais de resultado primário. A receita chegaria a um pico de 20,1% do PIB em 2027, 2 pontos percentuais acima da receita projetada para 2023, com base no relatório bimestral do Tesouro, que é de 18,1% do PIB. Isso equivale à necessidade de que, em 2027, a receita líquida esteja R$ 211 bilhões acima da atual, em valores de 2023.
c) Portanto, a regra fiscal, isoladamente, gera um modelo de mais despesas, que demanda mais receitas.
d) Quando introduzimos pressões de aumento de gastos exógenas à regra fiscal, como aumentos reais do salário mínimo, aumentos reais da folha de pagamento do funcionalismo ou vinculação de receitas a gasto mínimo em MDE e ASPS, a regra que era pouco limitante se torna restritiva. Para que os aumentos reais daquelas despesas se encaixem no limite de despesas, é necessário reduzir drasticamente as demais despesas a um nível politicamente não factível. Em alguns casos já a partir de 2023.
e) As simulações demonstram que, mesmo consideradas separadamente, a vinculação de MDE e ASPS à receita e os aumentos reais do salário mínimo e da folha de pagamento são incompatíveis com os limites da regra fiscal. O governo terá que escolher a sua prioridade: respeitar a regra fiscal ou cumprir a prioridade dada àquelas políticas.
f) Em cenário em que se impõe um limite de queda para as demais despesas, juntamente aos aumentos reais desejados para as despesas obrigatórias, fica claro que se torna impossível cumprir a regra de limitação da despesa, além de ser necessária uma dose adicional de receitas para atingir o limite inferior da meta de resultado primário. Agora, a receita precisaria ir a 20,8% do PIB, 2,7 pontos percentuais do PIB acima da média de 2010-2022, o que representa um aumento de R$ 288 bilhões.
g) Em um cenário mais realista, em que a receita não sobe tanto quanto o demandado para atingir as metas de primário e as demais despesas não são comprimidas, teremos déficit primário até 2027

e superávits pouco expressivos a partir daí, agravando as condições de estabilidade da dívida pública.

h) Dado o delicado ponto de partida, com elevado déficit contratado para 2023 pelas decisões de ampliação de gastos tomadas ao final de 2022, as projeções de trajetória da dívida pública não indicam estabilização da relação dívida/PIB, apesar do grande esforço de arrecadação que possa vir a ser feito para cumprir as metas de resultado primário. No cenário em que o governo abandona as metas de resultado primário, a dinâmica da dívida se deteriora ainda mais.

Em suma, temos um conflito entre uma regra fiscal que busca voltar a produzir superávits primários com uma plataforma de governo em que pontos essenciais levam a aumento de despesas. Ademais, a revogação do teto de gastos traz de volta vinculações de receitas a despesa que agravam o problema fiscal.

O que se tem é uma regra que autoriza aumentos reais de gastos. Os recursos para financiar esses gastos e gerar os necessários superávits primários precisarão ser obtidos depois, mediante a aprovação de outras leis, todas com dificuldade política para obter maioria.

Da experiência vivida com o teto de gastos, sabe-se que no conflito da política com a regra, a regra tende a ser desrespeitada. As restrições políticas serão não apenas quanto ao controle de despesas, mas também relativas ao grande aumento de arrecadação necessário para o atingimento das metas de resultado primário.

1. Descrição da regra

1.1 O conjunto de despesas sujeitas a limite

Em primeiro lugar, conforme apresentação do governo, estabeleceu-se que o conjunto de despesas sujeitas ao limite imposto pela regra é formado por toda a despesa primária, com várias exceções, destacando-se a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), as despesas da União com o pagamento do piso salarial dos profissionais de enfermagem e os chamados “créditos extraordinários”, que autorizam despesas para lidar com situações imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Há diversas outras exceções que, por simplificação, vamos desconsiderar. Na prática, as despesas excetuadas tendem a crescer mais que as sujeitas a limite. Assim, as nossas simulações tendem a ser conservadoras quanto à trajetória da despesa primária total.

A proposta nada fala sobre o pagamento de precatórios devidos e não pagos, por força das Emendas Constitucionais 113/21 e 114/21 (PEC dos Precatórios), que permitiu o acúmulo de passivo a ser pago a partir de 2027. Também vamos supor que tais pagamentos ficarão fora do conjunto de despesas sujeitas ao limite, mas serão efetivamente pagos, de forma parcelada, a partir de 2027.

1.2 Os limites para a despesa

No ano “t” o crescimento da despesa será de, no máximo, 70% do crescimento real da receita primária observada no ano “t-1”.[3]

O crescimento da despesa seguindo a regra acima fica sujeito a limites mínimo e máximo: não poderá ser inferior a um crescimento real de 0,6% a.a. ou superior a um crescimento real de 2,5%a.a[4].

1.3 Metas de resultado primário

Para os anos de 2023 a 2026, foram apresentadas metas de resultado primário, como proporção do PIB e um intervalo de tolerância descrito no quadro abaixo.

Ano	Mínimo	Máximo
2023	-0,75%	-0,25%
2024	-0,25%	025%
2025	0,25%	0,75%
2026	0,75%	1,25%

Caso não seja atingido o limite mínimo de resultado primário, a regra de correção da despesa sujeita a limite cai de 70% para 50% do crescimento da receita primária observada no ano “t-1”. Há, portanto, possibilidade de que a meta de resultado primário seja descumprida, inclusive ficando inferior ao intervalo mínimo do limite de tolerância.

1.4 Limite mínimo para investimento público

A despesa com investimentos terá um limite mínimo, equivalente ao valor orçado para 2023 (considerando a despesa autorizada pela LOA de 2023 com investimentos, parte-se de R$ 71,1 bilhões), a ser corrigido, todos os anos, pela inflação.

1.5 As despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)

Antes da adoção do teto de gastos (Emenda Constitucional 95/16), havia um limite mínimo para as despesas com MDE equivalente a 18% da “receita resultante de impostos” (art. 212 da CF) e para as despesas com ASPS, que consistia em uma escala crescente de 13,2% a 15% da receita corrente líquida, este último percentual a ser atingido em 2020 (EC 86/15 e art. 198 da CF). Esses percentuais são calculados em relação à receita do próprio exercício, de modo que a despesa precisa ser alterada dentro do exercício à medida que a realização da receita difira em relação às previsões orçamentárias.

Com a adoção do teto de gastos, os gastos mínimos com MDE e ASPS passaram a ser corrigidos pela inflação, adotando-se o mesmo percentual que corrigia o limite total de despesas. Para compensar a mudança de indexador, a despesa mínima com ASPS foi alçada de imediato a 15% da receita corrente líquida no momento de adoção do teto (2017), antecipando percentual que só vigoraria em 2020, e que representou um adicional de aproximadamente R$ 10 bilhões em valores da época. Para a despesa em MDE não foi necessário tal ajuste, pois ela já estava sendo executada em valor bastante superior ao limite mínimo.

---

[3] Na prática foram excetuadas algumas receitas que oscilam muito no tempo, como os dividendos pagos à União pelas estatais. Por simplicidade, não vamos fazer exclusões pois nossas simulações não envolvem oscilações de receitas de um ano para outro. A regra prevê que as receitas calculadas para este limite serão aquelas acumuladas até junho de cada ano. Como estamos lidando com dados anuais, não faremos este detalhamento.

[4] Como trabalhamos com dados anuais, vamos sempre utilizar como taxa de inflação a média geométrica de dois anos, para aproximar a variação do preço médio do ano t-1 até o preço médio do ano t.

Além de dar mais previsibilidade ao gasto, a correção do gasto mínimo pelo mesmo índice de correção do teto de gastos diminuía o risco de fortes altas da receita exigirem aumento nos gastos de MDE e ASPS, o que comprimiria as demais despesas. Também evitava oscilações pro-cíclicas das despesas nessas áreas, em que aumentos da arrecadação levavam a gastos maiores (mais contratações, investimentos, etc.) que, mais adiante, precisariam ser cortados quando a receita caia e os fundos diminuíam.

Revogado o teto de gastos, voltará a valer a indexação dos gastos mínimos em MDE e ASPS à receita realizada no exercício, **já em 2023**. Alterar este ponto requer emenda constitucional, o que está fora do horizonte imediato da nova regra fiscal, que será proposta por lei complementar.

2. A implementação da regra

É sabido que mais de 90% da despesa primária do Governo Federal é obrigatória, e muitas delas têm regras próprias de correção. É o caso, por exemplo, dos gastos com benefícios previdenciários e assistenciais, corrigidos pela variação do salário mínimo.

O Governo Federal tem anunciado políticas que devem pressionar as despesas sujeitas ao limite. Vale ressaltar o aumento do salário mínimo acima da inflação e a concessão de reajustes salariais ao funcionalismo, além da contratação de mais servidores.

Quando considerados em conjunto: (a) o crescimento real de despesas obrigatórias por critérios exógenos à regra fiscal, (b) o retorno da vinculação de MDE e ASPS à variação da receita, (c) o piso para investimentos e (d) os vários critérios da regra, chegamos a uma situação de bastante complexidade para o planejamento e projeção de variáveis fiscais.

A figura 1 abaixo descreve os passos necessários ao planejamento e à projeção fiscal.

Passo 1: O processo começaria pela verificação do cumprimento da meta mínima de resultado primário do ano anterior (RP^*_{t-1}). Se cumprida a meta, então fixa-se o limite para o crescimento da despesa sujeita ao teto (ΔDTeto) em 70% da variação da receita líquida no período anterior (ΔRL_{t-1}). Se não cumprida a meta mínima de resultado primário (limite inferior da banda alvo determinada pela regra), a despesa sujeita ao teto só poderá crescer 50% da variação da receita líquida.

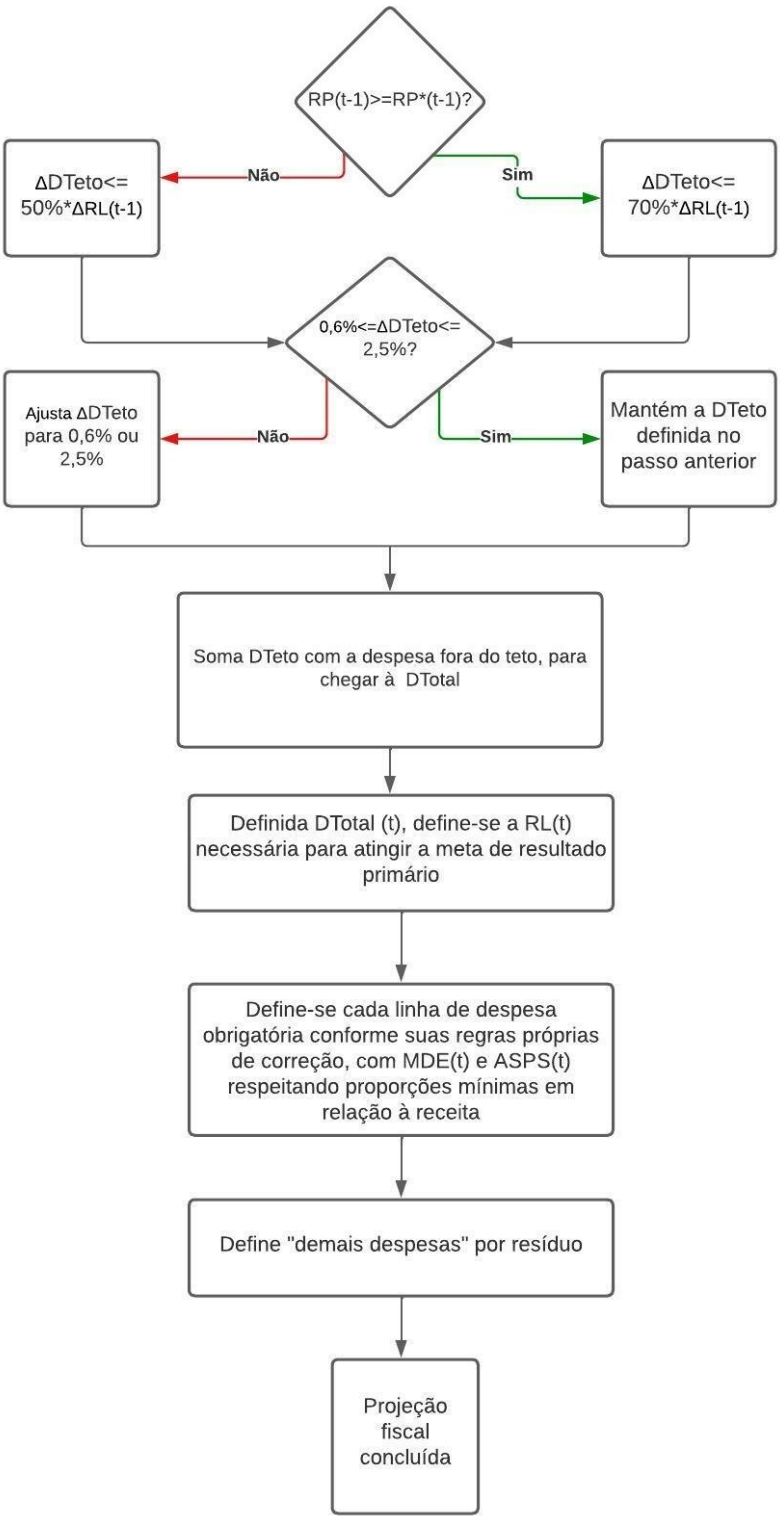
Passo 2: Verificar se o crescimento da despesa sujeita ao teto (ΔDTeto) definido no passo 1 fica dentro da banda de crescimento real entre 0,6% e 2,5% acima da inflação. Se estiver dentro do limite, vale a ΔDTeto definida no passo 1. Se estiver fora do limite, é preciso ajustar ΔDTeto para limitá-la a 2,5% ou subi-la para 0,6%.

Passo 3: somar as despesas sujeitas ao limite com aquelas fora do limite para chegar à despesa primária total ($DTotal_t$). Sabendo o valor de DTotal e a meta de resultado primário que se quer atingir, tem-se o valor que a receita líquida (RL_t) terá que atingir.

Passo 4: definir cada item de despesa obrigatória conforme suas regras de correção, com as despesas mínimas de MDE e ASPS do ano t mantendo as proporções mínimas em relação à RL(t).

Passo 5: definir por resíduo as “demais despesas”, não incluídas entre as despesas obrigatórias antes listadas.

Figura 1 - Passos para o planejamento e à projeção fiscal



Fonte: Elaboração própria

Percebe-se neste modelo que o aumento da receita no ano t-1 induz crescimento da despesa no ano t. Por outro lado, a despesa crescerá, pelo menos, 0,6% acima da inflação a cada ano, o que exigirá maiores receitas para atingir a meta de primário. Essa maior receita em t, implicará mais despesa em t+1.

Com isso, cria-se um modelo que, provavelmente, induzirá a busca do cumprimento das metas de superávit primário por meio do aumento de receitas.

3. Pontos para verificar a consistência e exequibilidade da regra

Uma vez descrita a programação fiscal decorrente da regra, cumpre questionar a sua consistência ou exequibilidade. No presente texto vamos avaliar os seguintes pontos:

a) Qual o crescimento da receita líquida necessário para o cumprimento do limite mínimo da meta de resultado primário anunciado pelo governo? Caso seja necessário forte aumento de receitas, a regra fica fragilizada pelas dificuldades inerentes à elevação da carga tributária.
b) Qual a trajetória da relação receita líquida/PIB e da relação despesa primária/PIB? Teremos ao longo do tempo o crescimento simultâneo de receitas e despesas como proporção do PIB?
c) Qual o grau de compressão das "demais despesas" que decorre da aplicação da regra de limitação do crescimento da despesa? Será que este tipo de compressão levará a níveis muito baixos de algumas despesas, inviabilizando o cumprimento da regra?
d) Qual a trajetória da dívida pública que decorre dos resultados fiscais obtidos? Será a regra capaz de garantir a estabilização da relação dívida/PIB?

Antecipando as respostas, temos que:

a) O cumprimento do valor mínimo de meta de superávit fixado pelo governo exigirá significativo aumento de receitas. Esse aumento deve se iniciar já em 2023;
b) Teremos níveis de receita e despesa, como proporção do PIB, maiores que do passado recente;
c) Há tendência à compressão das demais despesas quando consideramos crescimento real de despesas obrigatórias e manutenção da vinculação de MDE e ASPS à receita;
d) A dívida pública não se estabiliza em qualquer dos cenários aqui apresentados.

Serão feitas simulações a partir da projeção dos principais itens de despesa do Governo Federal.

A mecânica da regra nos obriga a reorganizar os itens de despesa, apresentando-os de forma distinta dos dados usualmente apresentados pelo Tesouro Nacional em seus relatórios mensais de resultado fiscal. A Tabela 1 apresenta o formato adotado, reportando os valores já realizados nos anos de 2021 e 2022.

O fato de as despesas com MDE e ASPS terem regra própria, faz com que seja necessário explicitá-las nas linhas 16 e 19. Como o Fundeb está fora da limitação de despesa (computado na linha 27), a sua contribuição para a despesa com MDE precisa ser isolada, de modo que a linha 16 apresenta gastos com MDE exceto Fundeb[5].

Dado que os gastos com MDE e ASPS contêm tanto despesas obrigatórias quanto discricionárias, e que podem variar ao longo dos anos em sua participação no total de MDE e ASPS, seria muito trabalhoso abrir as "demais despesas" (linha 23) em obrigatórias e discricionárias. Assim, este item contém tanto despesas obrigatórias quanto discricionárias Ali estão incluídas, por exemplo, as despesas com merenda escolar (que não é considerada MDE), subsídios e subvenções à agricultura e outros setores, fundo penitenciário nacional, fundo de ciência e tecnologia, transferências obrigatórias à ANEEL e ANA, produção de papel moeda, manutenção da máquina pública, entre outras.

Fica, portanto, difícil saber o quanto se pode comprimir as "demais despesas" na busca de atender a regra de despesa, pois nela há despesas obrigatórias difíceis de comprimir.

---

[5] A constituição estabelece que apenas 30% da complementação ao Fundeb paga pela União sejam computados como MDE. Isso é levado em conta nas simulações.

Outra complicação trazida pelas despesas com MDE e ASPS, já mencionada acima, é que elas contêm despesas de investimento. Como há uma regra para investimento mínimo, quando sobe o gasto mínimo em MDE e ASPS, devido a aumentos de receita, também tende a subir o investimento total feito em MDE e ASPS. Logo, se o gestor pretende manter os investimentos no nível mínimo obrigatório, ele precisará subir menos os demais investimentos. Daí porque as despesas de MDE e ASPS estão abertas em custeio e investimento (linhas 17, 18, 20 e 21) e a linha 22 computa os investimentos exceto os feitos em MDE e ASPS. A linha 34 registra, para fins de cálculo e transparência, o investimento total, somando as linhas acima referidas.

Ademais, a linha 5, que registra as despesas de pessoal e encargos sociais, deduz as despesas desta categoria feitas no âmbito dos gastos com MDE e ASPS, para evitar dupla contagem.

As linhas 4 a 13 registram as principais despesas obrigatórias do Governo Federal. Apresentaremos, adiante, cenários distintos para a trajetória das despesas afetadas pelo valor do salário mínimo (linhas 4, 6, 7 e 8). Importante ressaltar que o nosso ponto de partida para essas despesas é superior ao que está registrado na projeção oficial do governo, apresentada no 1º Relatório Bimestral de Receitas e Despesas. Ali não foi considerado o reajuste do salário mínimo para R$ 1.320 a partir de primeiro de maio, medida já anunciada pelo governo. Por isso, em 2023, nossos números para essas rubricas ficam R$ 16,5 bilhões acima da projeção oficial. Essa diferença se propaga para os anos seguintes à medida que as projeções são feitas a partir de uma base mais elevada.

Na linha 5 faremos diferentes hipóteses para a política de contratação e remuneração de pessoal. Da mesma forma, teremos diferentes hipóteses para a fixação dos valores mínimo de MDE e ASPS (linhas 16 e 19). Importante ressaltar que nos cenários em que se considera o gasto mínimo em MDE e ASPS vinculado à receita, isso afetará a despesa já em 2023.

Para as linhas 9, 11 e 12 supomos que a despesa crescerá pela inflação. Utilizamos uma média da inflação do ano corrente com a do ano anterior.

Para o Programa Bolsa Família (linha 13), seguimos a regra de correção proposta na Medida Provisória que reformulou o programa, que estipula reajuste a cada dois anos, pela inflação acumulada nos dois anos anteriores.

Na linha 10, os pagamentos da União aos estados referentes a acordo em torno da Lei Kandir, são valores nominais de R$ 4 bilhões de 2022 até o fim do período de nossas projeções.

A linha 14 registra a capitalização de fundo de aval do programa de renegociação de dívidas (Programa Desenrola). Conforme se verá adiante, ela registrará apenas um desembolso de R$ 10 bilhões previsto para 2023. Supõe-se que outras capitalizações não serão necessárias. Este é mais um item de despesa que não entra nas projeções oficiais registradas no 1º Relatório Bimestral de Receitas e Despesas, mas que consideramos importante incluir, por se tratar de política pública em processo de implementação.

A linha 15 reflete o acordo entre Governo Federal e estados, para o pagamento de R$ 26,9 bilhões por ressarcimento decorrente da redução de arrecadação de ICMS, provocada por teto de alíquota instituído por lei federal. Conforme o acordo, celebrado no âmbito do STF, o pagamento será parcelado em três anos, com 50% pagos em 2023 e 25% em 2024 e 2025. Os valores aparecerão nas tabelas mostradas adiante. Também essa rubrica está ausente das projeções oficiais para 2023, mas representa compromisso firme de despesa.

Os dados relativos a 2021 e 2022 são os efetivamente realizados, no conceito de caixa. A partir de 2023, são usados dados orçados ou de previsão de desembolso. Costumeiramente ocorre, ao final do ano, o chamado "empoçamento de recursos": despesas discricionárias ou obrigatórias que acabam sendo realizadas abaixo do projetado em decorrência de óbices práticos e legais para a realização da despesa. Em 2022 o empoçamento ficou na casa de R$ 20 bilhões. Para fazer as projeções a partir de 2023 será necessário prever

um determinado valor de empoçamento, pois não se espera que toda a programação seja executada. Por isso, há a linha 24, para registrar, com valores negativos, os desembolsos não realizados e que acabam ajudando a aumentar o resultado primário de cada exercício.

As linhas 26 a 30 registram as despesas que estão fora do limite de despesas. Para o Fundeb (linha 27), a legislação estabelece percentuais crescentes do valor aportado pelos estados e municípios ao Fundo. Supomos que essas contribuições dos estados e municípios cresçam no mesmo ritmo do PIB nominal (uma boa aproximação para o crescimento da arrecadação estadual) e sobre essa base aplicamos o percentual fixado em lei para a contribuição da União ao Fundeb.

Na linha 28, o pagamento da União para cobrir o custo do piso salarial da enfermagem será estipulado em R$ 16 bilhões em 2023, crescendo pela inflação nos anos seguintes, tomando a média da inflação do ano anterior com a do ano corrente. Esse é mais um item não computado pelo 1º Relatório Bimestral de Receitas e Despesas, mas cujo pagamento é obrigatório, por força de emenda constitucional. Logo, consideramos importante incluí-lo como despesa já a partir de 2023.

Na linha 29, temos os créditos extraordinários que, até 2022, ainda foram muito influenciados pelos gastos relativos à Covid-19. A partir de 2023 suporemos que eles equivalerão à média observada entre 2016 e 2019, período entre a adoção do teto de gastos e o último ano antes da pandemia. Isso representa um valor, a partir de 2023, de R$ 4,7 bilhões, que está R$ 2,1 bilhões acima da projeção oficial do 1º Relatório Bimestral.

Na linha 30 temos os pagamentos dos precatórios que, por força das Emendas Constitucionais 113/21 e 114/21 (PECs dos Precatórios) estão sendo postergados para pagamentos a partir de 2027. Nossa hipótese é de que eles serão parcelados a partir de 2027, em dez pagamentos, corrigidos pela Selic, e que o saldo a pagar em 2027 será de R$ 255,6 bilhões.

A linha 31 registra o resultado primário decorrente da diferença entre a receita líquida (linha 1) e o total das despesas primárias (linha 2). Na maioria dos cenários, a receita líquida será a variável endógena, que buscaremos determinar de modo que o resultado primário da linha 31 seja igual à meta mínima de resultado primário fixada para cada ano, e que está registrada na linha 32.

Note-se que o governo, em sua proposta, fixou meta de primário apenas para o período 2023-2026. Para fazermos um exercício de projeção até 2030, vamos supor que a meta de resultado primário entre 2027 e 2030 tenha como limite mínimo 1% do PIB. Dado que a meta evolui de -0,25% até 0,75% entre 2023 e 2026, subindo 0,5 p.p. por ano, é razoável supor que em 2027 suba mais 0,25 pontos percentuais em relação a 2026, atingindo 1% do PIB, ali se estabilizando até 2030.

Os parâmetros utilizados nas simulações estão descritos no Anexo I.

Tabela 1 – Receitas e despesas primárias do Governo Federal: 2021-22 (R$ bilhões nominais)

Linha		2021	2022
1	**RECEITA LÍQUIDA (A)**	1.579	1.856
2	**DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (B)=(C)+(D)**	1.614	1.802
3	**DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE (C)**	1.475	1.722
4	Benefícios Previdenciários	710	797
5	Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPS)	268	275
6	Abono	10	24
7	Seguro Desemprego	36	41
8	Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	68	79
9	Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio)	10	13
10	Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	5	4
11	Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio)	19	17
12	Subsídios, Subvenções e Proagro	7	15
13	Bolsa Família e Auxílio Brasil	26	88
14	Programa Desenrola	-	-
15	Ressarcimento estados ICMS		
16	MDE exceto parcela referente ao Fundeb	68	68
17	MDE Custeio	66	65
18	MDE Investimento	2	4
19	ASPS	172	152
20	ASPS Custeio	169	148
21	ASPS Investimento	3	3
22	Investimento exceto MDE e ASPS	12	34
23	Demais despesas	65	115
24	Empoçamento de recursos		
25			
26	**DESPESA PRIMÁRIA FORA DO LIMITE (D)**	139	80
27	Fundeb (Complem. União)	22	33
28	Piso da enfermagem	-	-
29	Créditos Extraordinários	117	47
30	Pagamento de precatórios devidos e não pagos (PEC dos precatórios)		
31	**RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (E) = (A)-(B)**	- 35	54
32	**RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (BANDA INFERIOR DA META)**		
33			
34	Memo: Investimento total	17	41

Fontes: Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – Siga Brasil, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO). Elaborado pelos autores

4. Cenários

Nesta seção vamos simular diferentes cenários de crescimento das seguintes despesas obrigatórias:

a) Benefícios previdenciários, Abono Salarial, Seguro Desemprego e Benefício de prestação continuada, todos influenciados pelo valor do salário mínimo, considerando o salário mínimo variando só pela inflação ou com ganhos reais;
b) Despesas de MDE e ASPS vinculadas ou não à receita;
c) Pessoal e encargos sociais: com e sem reajustes e aumento do efetivo.

Uma vez determinada a trajetória de crescimento destas despesas obrigatórias, e considerando as hipóteses já descritas de crescimento das demais despesas obrigatórias, simulamos o cumprimento da regra fiscal. Isso será feito determinando:

i) A receita líquida necessária para gerar a meta de resultado primário contida na regra fiscal;
ii) O montante de "demais despesas" compatível com um crescimento da despesa sujeita a limite dentre dos parâmetros da regra[6]:

[6] No cômputo desses limites usamos dados anuais, o que é uma simplificação, pois a operacionalização da regra deve utilizar dados de doze meses encerrados em meados do ano.

ii.a) O equivalente a 70% do crescimento real da receita líquida no exercício anterior mais a variação do IPCA, ou

ii.b) No mínimo 0,6% e no máximo 2,5% acima da inflação em relação à despesa do ano anterior.

Importante ressaltar que nossas projeções, em todos os cenários, partem de valores para o ano de 2023 que são mais realistas que aquelas contidas na projeção oficial do governo, expressa no 1º Relatório Bimestral de Receitas e Despesas, tanto do lado da despesa quanto do lado da receita.

Do lado da despesa, conforme já relatado acima, consideramos o efeito do aumento do salário mínimo para R$ 1320 a partir de 1º de maio, bem como os compromissos de despesa já existentes e não retratados naquele relatório oficial. A Tabela 2 mostra que isso eleva a despesa de 2023, em relação a uma projeção inteiramente baseada nos dados oficiais, em R$ 58 bilhões. Pelas regras de correção e projeção adotadas nos diferentes cenários, esse ponto de partida com despesas mais elevadas que as oficiais repercutirá na despesas dos anos seguintes.

Tabela 2 – Valores de despesas em 2023 que diferem das projeções oficiais do 1º Relatório Bimestral de Receitas e Despesas

	R$ bilhões	**Observação**
Itens de despesa recalculados		
Incluídos no limite de despesa		
Benefícios Previdenciários	13,4	Subestimados no 1o relatório bimestral
Abono	0,7	Subestimados no 1o relatório bimestral
Seguro Desemprego	1,6	Subestimados no 1o relatório bimestral
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	0,8	Subestimados no 1o relatório bimestral
Programa Desenrola	10,0	Prometido para o segundo semestre
Ressarcimento estados ICMS	13,0	Já determinado pagamento pelo STF
Não incluídos no limite de despesa		
Piso da enfermagem	16,0	Já determinado o pagamento por emenda constitucional
Créditos Extraordinários	2,1	Consideramos média de 2016-2019, que fica acima da projeção do governo
Pagamento de precatórios devidos e não pagos (PEC dos precatórios)	-	Determinado pagamento por Emenda Constitucional
TOTAL DE DIFERENÇA NAS DESPESAS	58	

Fontes: 1º Relatório Bimestral de Receitas e Despesas Primárias e estimativas dos autores. Elaborado pelos autores

Do lado da receita, o 1º Relatório Bimestral estima uma arrecadação líquida de R$ 1.916 bilhões. Considerando nossa projeção para o PIB de 2023, isso representa 18,1% do PIB. O relatório utiliza uma projeção de PIB maior, de modo que, oficialmente, a receita líquida ficaria em 17,9% do PIB. Essa receita já pressupõe um esforço de arrecadação ainda por se realizar. Além disso, computa como receita primária recursos provenientes de saque das contas de PIS/PASEP (R$ 26 bilhões) que, conforme metodologia do Banco Central, não deveriam ser registrados como receita primária, e sim ajuste patrimonial da dívida.

Não obstante todos esses sinais de otimismo do lado da receita, vamos tomar por base, em nossas simulações, a mesma receita projetada pelo Relatório Bimestral para 2023: 18,1% do PIB. Esta será a base de comparação para mensurarmos o aumento de receita necessário para o cumprimento das metas de resultado primário nos anos seguintes.

4.1 Cenário 1 – sem pressão de vinculação de receita a MDE e ASPS e sem crescimento real das despesas obrigatórias

O Cenário 1 será o nosso caso base, em que as despesas dependentes do salário mínimo, de MDE, ASPS e de pessoal crescem o mínimo possível. O objetivo é avaliar os resultados gerados pela regra fiscal no caso em que ela fosse a única regra determinante das despesas totais, não sofrendo pressão de regras exógenas que pressionam a despesa. Neste caso, a demanda por mais receitas e a limitação das demais despesas para fechar o cumprimento da regra tende a ser menor.

A hipótese sobre o salário mínimo é de que ele será reajustado pela inflação, de modo que os benefícios previdenciários e assistenciais têm suas despesas crescendo apenas pela variação da inflação e pelo crescimento do número de beneficiários.

Para as despesas com MDE e ASPS, vamos supor que, em vez de vinculadas às receitas, elas passem a crescer apenas pela inflação mais o crescimento populacional, de modo a manter o gasto real per capita constante. Na prática, isso exigiria a aprovação de uma Emenda à Constituição. Colocamos tal hipótese no exercício para checar, mais adiante, qual a pressão fiscal da vinculação dessas despesas à receita, de modo a indicar se é relevante ou não apresentar uma PEC visando mudar a indexação.

Com relação à despesa de pessoal, vamos supor que elas sejam reajustadas apenas pela inflação do ano anterior, o que significa que não haveria ganho real de salários nem aumento do efetivo de servidores.

Os dados de despesa relativos a 2023, conforme comentado acima, já levam em conta decisões que afetarão a despesa neste ano, como o reajuste do salário mínimo para R$ 1.320,00 a partir de maio, a reserva de R$ 10 bilhões para o fundo garantidor do Programa Desenrola e a compensação aos estados por redução da arrecadação de ICMS.

O resultado está na Tabela 3.

Deve-se observar, inicialmente, que o resultado primário mostrado na linha 30 coincide com o limite inferior das metas fixadas para cada ano na linha 31 (a menos de pequenas diferenças decimais). Isso ocorre porque as receitas líquidas (linha 1) foram calibradas para que isso aconteça.

Além disso, as “demais despesas” (linha 23) foram calculadas de forma residual, de modo a que a despesas sujeita a limite (linha 3) crescesse segundo as regras:

> ii.a) O equivalente a 70% do crescimento real da receita líquida no exercício anterior mais a variação do IPCA, ou
> ii.b) No mínimo 0,6% e no máximo 2,5% acima da inflação em relação à despesa do ano anterior.

Tabela 3 – Cenário 1 para receitas e despesas primárias do Governo Federal: 2021-30 (R$ bilhões nominais)

Linha		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1	**RECEITA LÍQUIDA (A)**	1.579	1.856	1.975	2.148	2.330	2.538	2.755	2.921	3.060	3.206
2	**DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (B)=(C)+(D)**	1.614	1.802	2.054	2.176	2.300	2.442	2.618	2.774	2.903	3.039
3	**DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE (C)**	1.475	1.722	1.995	2.108	2.223	2.355	2.503	2.652	2.773	2.900
4	Benefícios Previdenciários	710	797	872	933	986	1.042	1.100	1.161	1.226	1.295
5	Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPS)	268	275	309	328	341	355	369	384	399	415
6	Abono	10	24	25	27	28	30	32	34	36	38
7	Seguro Desemprego	36	41	45	49	52	55	58	62	66	70
8	Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	68	79	89	96	102	109	116	124	132	140
9	Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio)	10	13	18	19	20	21	22	22	23	24
10	Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4
11	Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio)	19	17	26	27	28	29	30	32	33	34
12	Subsídios, Subvenções e Proagro	7	15	21	22	23	24	25	26	27	28
13	Bolsa Família e Auxílio Brasil	26	88	169	169	186	186	201	201	218	218
14	Programa Desenrola	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-
15	Ressarcimento estados ICMS			13	7	7					
16	MDE exceto parcela referente ao Fundeb	68	68	73	77	80	84	88	92	96	101
17	MDE Custeio	66	65	69	73	77	80	84	88	92	96
18	MDE Investimento	2	4	4	4	4	4	4	5	5	5
19	ASPS	172	152	162	171	179	187	196	205	214	224
20	ASPS Custeio	169	148	156	165	173	181	189	198	207	216
21	ASPS Investimento	3	3	6	6	6	6	7	7	7	8
22	Investimento exceto MDE e ASPS	12	34	62	64	68	70	73	76	79	82
23	Demais despesas	65	115	122	143	146	188	219	260	252	260
24	Empoçamento de recursos			- 25,0	- 26,3	- 27,3	- 28,4	- 29,5	- 30,7	- 32,0	- 33,2
25											
26	**DESPESA PRIMÁRIA FORA DO LIMITE (D)**	139,2	79,9	59,0	67,4	76,5	86,5	114,3	121,9	129,9	138,5
27	Fundeb (Complem. União)	22,0	32,9	38,3	45,7	53,9	63,1	67,4	71,9	76,8	82,1
28	Piso da enfermagem	-	-	16,0	16,8	17,5	18,2	18,9	19,7	20,5	21,3
29	Créditos Extraordinários	117,2	47,0	4,7	4,9	5,1	5,3	5,5	5,7	6,0	6,2
30	Pagamento de precatórios devidos e não pagos (PEC dos precatórios)							22,6	24,5	26,7	29,0
31	**RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (E) = (A)-(B)**	- 35,1	54,1	- 79,2	- 28,1	30,1	96,4	137,2	146,6	156,5	167,2
32	**RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (BANDA INFERIOR DA META)**			**- 79,2**	**- 28,1**	**30,1**	**96,3**	**137,2**	**146,5**	**156,5**	**167,2**
33											
34	Memo: Investimento total	16,9	40,6	71,1	74,1	77,8	80,9	84,1	87,5	91,0	94,7

Fontes: Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – Siga Brasil, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO). Elaborado pelos autores

A Tabela 4 mostra que os requisitos da regra fiscal foram cumpridos. Em todos os anos, ou a despesa cresce dentro do limite de 70% da variação da receita real do ano anterior, ou cresce pela variação mínima de 0,6% em termos reais (fato que ocorre em 2024, 2029 e 2030)[7]. Em nenhum ano a despesa atinge o limite máximo de crescimento real de 2,5%.

Tabela 4 – Cenário 1 cumprimento dos limites de crescimento das despesas primárias: 2021-30

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Crescimento real anual da despesa primária sujeita ao limite	0,6%	1,3%	1,9%	2,2%	1,9%	0,6%	0,6%
Verificação de cumprimento de limite de 70% da variação real da receita + IPCA	5,7%	5,4%	5,9%	6,3%	6,0%	4,6%	4,6%
Limite: 70% da variação real da receita + IPCA	4,5%	5,4%	5,9%	6,3%	6,0%	4,2%	3,3%

Fonte: Elaboração própria

O Gráfico 1 ilustra a trajetória da receita líquida e da despesa primária total como proporção do PIB. Percebe-se, em primeiro lugar, um salto da despesa em 2023, na comparação com 2022, passando de 18,2% para 19,4% do PIB. Isso se deve aos aumentos de despesa autorizados pela PEC da Transição (EC 126/22) e

[7] O fato de utilizarmos dados do ano calendário, e não dados mensais, podem gerar diferenças para a aplicação prática da regra. O importante, contudo, é a direção tomada por receitas e despesas ao longo do tempo e não os valores exatos.

outras decisões que ampliaram significativamente os gastos de 2023. Como já afirmado anteriormente, esta deterioração fiscal no momento inicial de implementação da regra, ao elevar em definitivo o nível das despesas, dificultará muito o ajuste ao longo do tempo, exigindo grande esforço de arrecadação para atingir os resultados primários propostos, bem como gerando uma dinâmica perigosa da dívida pública.

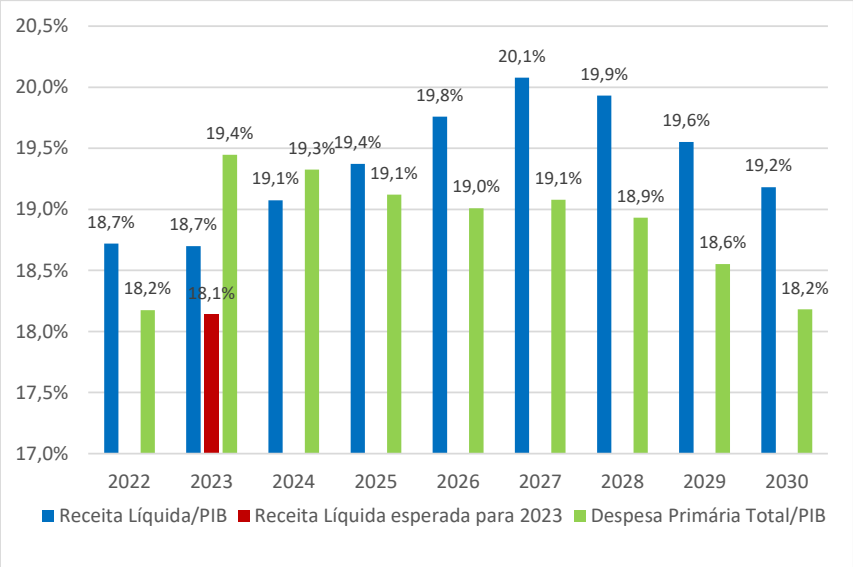
A partir de 2024, a despesa cai gradualmente como proporção do PIB. Em 2030 ela volta para o mesmo nível observado em 2022. Ou seja, temos um salto inicial da despesa que leva sete anos para voltar ao patamar atual.

Não obstante essa trajetória benigna da despesa neste cenário base, o crescimento da receita líquida necessário para cumprir as metas de resultado primário é muito grande. Se partirmos da expectativa de receitas do 1º Relatório Bimestral de Receitas e Despesas Primárias para 2023 que, como visto acima, é de 18,1% do PIB, a receita teria que subir, ainda em 2023, para 18,7% do PIB. Isso equivale a um aumento de receita de R$ 64 bilhões ainda em 2023.

Nos anos seguintes a receita terá que continuar crescendo até 2027, até atingir 20,1% do PIB. Um aumento de receita de 2 p.p. do PIB em relação à receita que estimamos para 2023. Isso significa R$ 211 bilhões em valores de 2023. Um crescimento real médio de 4,2% todos os anos entre 2024 e 2027.

Como a regra de limitação de despesa não é forte o suficiente para garantir as metas de resultado primário fixadas, o ajuste terá que ser feito pelo lado da receita. Ou, alternativamente, para não forçar um ajuste tão forte via receita, seria necessário ter metas de resultado primário mais baixas. Porém, nesse caso, a dinâmica da dívida pública pioraria.

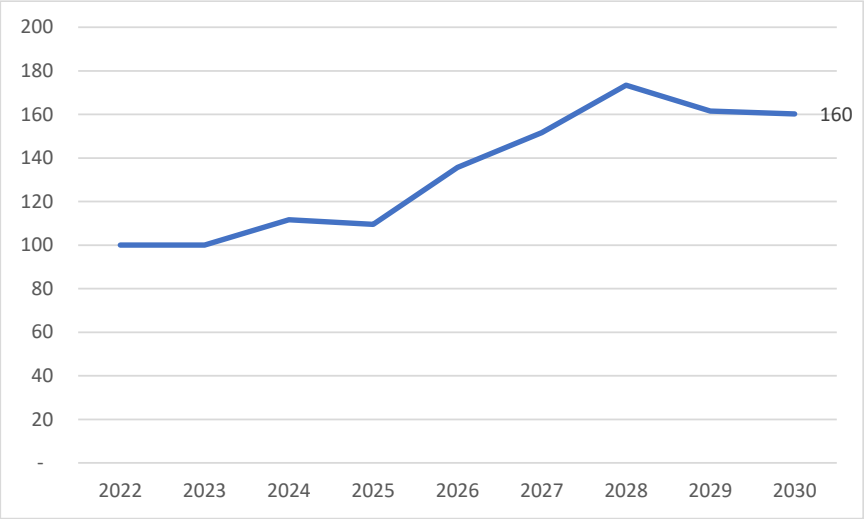
Gráfico 1 – Cenário 1: Receita líquida e despesa primária total do Governo Federal: 2022-30 (% do PIB)



Fontes: Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – Siga Brasil, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e elaboração própria

O Gráfico 2 apresenta a trajetória das "demais despesas", item de ajuste que, no caso de forte crescimento de outras despesas, acaba tendo que ser comprimido. Neste cenário base, em que as despesas obrigatórias não estão tendo crescimento real, não há compressão das demais despesas, que chegariam a 2030 em um nível real 60% maior que o observado em 2022.

Gráfico 2 – Cenário 1: "Demais despesas" – índice de variação real 2022-30 (2022=100)



Fontes: Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – Siga Brasil, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e elaboração própria

Em suma, este cenário mostrou que:

a) O forte desajuste fiscal já contratado para 2023, pela PEC de transição e medidas conexas, tomadas ao final de 2022, tornará o ajuste necessário para os próximos anos mais forte;
b) Mesmo neste cenário austero em relação ao reajuste das despesas obrigatórias e sem vinculação de despesas de MDE e ASPS à receita, a despesa cresce e se mantém acima de 19% do PIB até 2027 e só começa a cair mais fortemente, como proporção do PIB, a partir de 2029, chegando a 2030 no mesmo nível observado em 2022;
c) Para compensar a liberalidade da regra quanto ao crescimento da despesa, e atingir as metas mínimas de resultado primário, será necessário grande aumento de receita;

4.2 Cenário 2 - sem crescimento real das despesas obrigatórias, mas com vinculação de MDE e ASPS à receita

No cenário 2 fazemos uma única alteração em relação ao cenário 1: agora, as despesas com MDE e ASPS passam a ser vinculadas às receitas do mesmo ano. Trata-se da situação constitucional que vigorará assim que o novo arcabouço fiscal passar a valer e o teto de gastos for automaticamente revogado.

Adotamos a hipótese simplificadora de que tanto a receita corrente líquida (que indexa as despesas mínimas de ASPS) e a receita de impostos líquida de transferências (que indexa a despesa mínima em MDE) variam às mesmas taxas da receita líquida total.

Em comparação com o Cenário 1, há aumento da despesa com MDE e ASPS.

A Tabela 5 mostra o resultado da projeção. As linhas 16 e 19 estão ressaltadas para mostrar o crescimento mais intenso das despesas com MDE e ASPS, quando comparadas às da Tabela 3. Também se destaca a linha 23 que mostra que as demais despesas precisarão ser reduzidas para acomodar os aumentos em MDE e ASPS.

Tabela 5 – Cenário 2 para receitas e despesas primárias do Governo Federal: 2021-30 (R$ bilhões nominais)

Linha		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1	**RECEITA LÍQUIDA (A)**	1.579	1.856	1.975	2.148	2.330	2.538	2.755	2.921	3.060	3.206
2	**DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (B)=(C)+(D)**	1.614	1.802	2.054	2.176	2.300	2.442	2.618	2.774	2.904	3.039
3	**DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE (C)**	1.475	1.722	1.995	2.109	2.224	2.355	2.503	2.652	2.774	2.901
4	Benefícios Previdenciários	710	797	872	933	986	1.042	1.100	1.161	1.226	1.295
5	Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPS)	268	275	309	328	341	355	369	384	399	415
6	Abono	10	24	25	27	28	30	32	34	36	38
7	Seguro Desemprego	36	41	45	49	52	55	58	62	66	70
8	Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	68	79	89	96	102	109	116	124	132	140
9	Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio)	10	13	18	19	20	21	22	22	23	24
10	Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4
11	Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio)	19	17	26	27	28	29	30	32	33	34
12	Subsídios, Subvenções e Proagro	7	15	21	22	23	24	25	26	27	28
13	Bolsa Família e Auxílio Brasil	26	88	169	169	186	186	201	201	218	218
14	Programa Desenrola	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-
15	Ressarcimento estados ICMS			13	7	7					
16	MDE exceto parcela referente ao Fundeb	68	68	80	86	91	99	107	113	118	124
17	MDE Custeio	66	65	76	81	87	94	102	107	112	117
18	MDE Investimento	2	4	4	4	5	5	5	6	6	6
19	ASPS	172	152	189	206	222	243	264	279	292	306
20	ASPS Custeio	169	148	182	199	215	235	255	269	282	295
21	ASPS Investimento	3	3	7	7	8	8	9	10	10	11
22	Investimento exceto MDE e ASPS	12	34	61	63	65	67	69	71	74	77
23	Demais despesas	65	115	89	101	95	121	135	170	158	161
24	Empoçamento de recursos			- 25	- 26	- 27	- 28	- 30	- 31	- 32	- 33
25											
26	**DESPESA PRIMÁRIA FORA DO LIMITE (D)**	139	80	59	67	76	87	114	122	130	139
27	Fundeb (Complem. União)	22	33	38	46	54	63	67	72	77	82
28	Piso da enfermagem	-	-	16	17	17	18	19	20	20	21
29	Créditos Extraordinários	117	47	5	5	5	5	6	6	6	6
30	Pagamento de precatórios devidos e não pagos (PEC dos precatórios)							23	25	27	29
31	**RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (E) = (A)-(B)**	- 35	54	- 79	- 28	30	96	137	147	157	167
32	**RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (BANDA INFERIOR DA META)**			**- 79**	**- 28**	**30**	**96**	**137**	**147**	**157**	**167**
33											
34	Memo: Investimento total	17	41	71	74	77	80	83	87	90	94

Fontes: Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – Siga Brasil, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e elaboração própria

A Tabela 6 mostra que os requisitos da regra fiscal foram cumpridos. Em todos os anos, ou a despesa cresce o equivalente a 70% da variação da receita do ano anterior, ou cresce 0,6% em termos reais. As despesas com saúde e educação cumprem os seus mínimos constitucionais já a partir de 2023, quando a revogação da Emenda Constitucional 95/16 (Teto de Gastos) implicará imediata exigência de vinculação das despesas de MDE e ASPS à receita.

Tabela 6 – Cenário 2: comportamento das despesas primárias: 2021-30

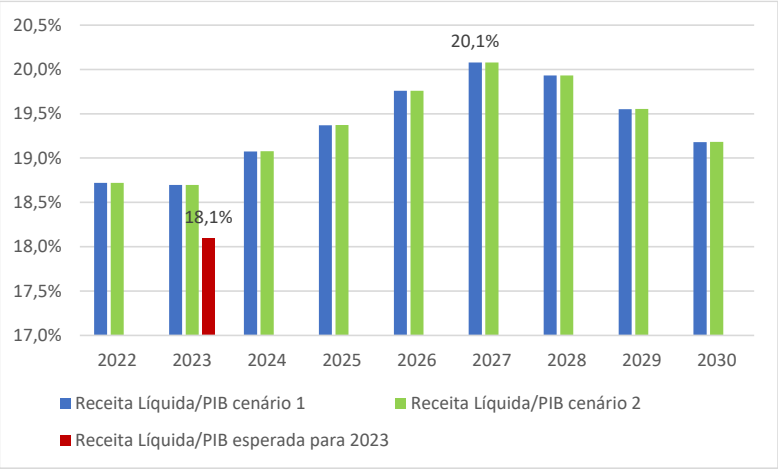
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Crescimento real anual da despesa primária sujeita ao limite		0,6%	1,3%	1,9%	2,2%	1,9%	0,6%	0,6%
Verificação de cumprimento de limite de 70% da variação real da receita + IPCA		5,7%	5,5%	5,9%	6,3%	6,0%	4,6%	4,6%
Limite: 70% da variação real da receita + IPCA		4,5%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

Fonte: Elaboração própria

O Gráfico 3 mostra que a receita necessária para atingir as metas mínimas de resultado primário é a mesma do cenário 1. Isto porque todo o aumento de despesa em MDE e ASPS ocorrido já em 2023 está sendo

compensado por redução nas demais despesas, de modo que a despesa total será a mesma do cenário 1. Por isso não se faz necessário levantar receitas adicionais para cumprir a meta de primário.

Gráfico 3 – Receita líquida necessária para atingir as metas de resultado primário nos cenários 1 e 2: 2022-30 (% do PIB)



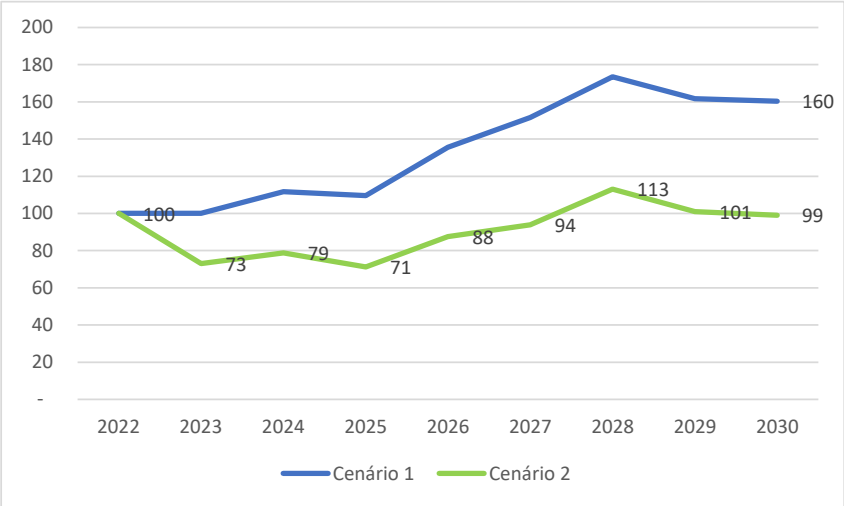
Fontes: Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – Siga Brasil, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e elaboração própria

O Gráfico 4 mostra que há significativa redução no valor das demais despesas já em 2023, que só se recuperaria a partir de 2028.

Isso indica que, mesmo com uma regra leniente em termos de crescimento do gasto (como mostrado no cenário 1), o retorno da indexação de MDE e ASPS à receita exigirá compressão elevada de outras despesas para que a regra seja cumprida.

Como afirmado anteriormente, as demais despesas incluem gastos obrigatórios ou de difícil compressão, de modo que mesmo uma redução de 10% no seu valor total seria desafiadora.

Gráfico 4 – Cenários 1 e 2: "Demais despesas" – índice de variação real 2022-30 (2022=100)



Fontes: Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – Siga Brasil, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e elaboração própria

Em suma, este cenário mostrou que:

a) Continuamos com um modelo em que o ajuste fiscal se faz principalmente pelo aumento de receita;
b) A vinculação das despesas de MDE e ASPS à receita provocará aumento de gasto significativo nessas duas áreas, o que exigirá compressão significativa das demais despesas.
c) A regra fiscal que, em si, permite que a despesa fique vários anos acima de 19% do PIB, como mostrado no cenário 1, passa a não comportar o aumento de gastos que advém de uma determinação legal externa à regra.
d) Se tiver a intenção de que a regra seja efetivamente cumprida ao longo dos anos, o governo terá que priorizar a mudança da regra de indexação do gasto mínimo em MDE e ASPS à receita.

4.3 Cenário 3 - com crescimento real das despesas obrigatórias vinculadas ao salário mínimo e aumentos na folha de pagamento, mas sem vinculação de MDE e ASPS à receita

Neste cenário invertemos a fonte de pressão sobre as demais despesas. Agora, o que vai crescer com maior intensidade é o conjunto de despesas afetado pelo salário mínimo, enquanto as despesas com MDE e ASPS não estarão vinculadas à receita. Estas crescerão, como no Cenário 1, pela inflação somada à taxa de crescimento populacional.

A Tabela 7 mostra a trajetória das despesas. Nas linhas 4 a 8 estão as despesas que crescerão com maior intensidade. Supõe-se que a folha de pagamentos cresça 2% acima da inflação a partir de 2024 e que a regra de correção do salário mínimo volte a ser aquela que vigorava até 2019, ou seja, correção pela inflação do ano anterior mais a variação real do PIB de dois anos antes. Fizemos hipóteses conservadoras sobre o crescimento do estoque de beneficiários de programas cujos dispêndios dependem do salário mínimo. Por outro lado, vale relembrar que estamos partindo, em 2023, de um nível de despesas associadas ao salário mínimo mais alto que aquele registrado no 1º Relatório Bimestral de Receitas e Despesas, pois naquela projeção oficial do governo não se incorporou o aumento do salário mínimo para R$ 1.320 a partir de 1º de maio de 2023.

Tabela 7 – Cenário 3 para receitas e despesas primárias do Governo Federal: 2021-30 (R$ bilhões nominais)

Linha		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1	**RECEITA LÍQUIDA (A)**	1.579	1.856	1.975	2.148	2.330	2.538	2.755	2.921	3.060	3.206
2	**DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (B)=(C)+(D)**	1.614	1.802	2.054	2.176	2.300	2.442	2.618	2.775	2.904	3.039
3	**DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE (C)**	1.475	1.722	1.995	2.108	2.223	2.355	2.503	2.653	2.774	2.901
4	Benefícios Previdenciários	710	797	872	944	1.001	1.063	1.130	1.202	1.278	1.359
5	Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPS)	268	275	309	334	355	377	399	424	450	477
6	Abono	10	24	25	27	29	32	34	37	40	43
7	Seguro Desemprego	36	41	45	49	52	56	60	64	68	73
8	Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	68	79	89	98	106	115	124	135	146	159
9	Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio)	10	13	18	19	20	21	22	22	23	24
10	Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4
11	Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio)	19	17	26	27	28	29	30	32	33	34
12	Subsídios, Subvenções e Proagro	7	15	21	22	23	24	25	26	27	28
13	Bolsa Família e Auxílio Brasil	26	88	169	169	186	186	201	201	218	218
14	Programa Desenrola	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-
15	Ressarcimento estados ICMS			13	7	7					
16	MDE exceto parcela referente ao Fundeb	68	68	73	77	80	84	88	92	96	101
17	MDE Custeio	66	65	69	73	77	80	84	88	92	96
18	MDE Investimento	2	4	4	4	4	4	4	5	5	5
19	ASPS	172	152	162	171	179	187	196	205	214	224
20	ASPS Custeio	169	148	156	165	173	181	189	198	207	216
21	ASPS Investimento	3	3	6	6	6	6	7	7	7	8
22	Investimento exceto MDE e ASPS	12	34	62	64	68	70	73	76	79	82
23	Demais despesas	65	115	122	122	112	137	146	164	129	108
24	Empoçamento de recursos			- 25	- 26	- 27	- 28	- 30	- 31	- 32	- 33
25											
26	**DESPESA PRIMÁRIA FORA DO LIMITE (D)**	139	80	59	67	76	87	114	122	130	139
27	Fundeb (Complem. União)	22	33	38	46	54	63	67	72	77	82
28	Piso da enfermagem	-	-	16	17	17	18	19	20	20	21
29	Créditos Extraordinários	117	47	5	5	5	5	6	6	6	6
30	Pagamento de precatórios devidos e não pagos (PEC dos precatórios)							23	25	27	29
31	**RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (E) = (A)-(B)**	- 35	54	- 79	- 28	30	96	137	147	157	167
32	**RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (BANDA INFERIOR DA META)**			**- 79**	**- 28**	**30**	**96**	**137**	**147**	**157**	**167**
33											
34	Memo: Investimento total	17	41	71	74	78	81	84	88	91	95

Fontes: Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – Siga Brasil, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e elaboração própria

A Tabela 8 mostra que os requisitos da regra fiscal foram cumpridos. Em todos os anos, ou a despesa cresce o equivalente a 70% da variação da receita do ano anterior, ou cresce 0,6% em termos reais. O crescimento teto de 2,5% não chega a ser atingido em nenhum ano.

Tabela 8 – Cenário 3: comportamento das despesas primárias: 2021-30

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Crescimento real anual da despesa primária sujeita ao limite	0,6%	1,3%	1,9%	2,2%	1,9%	0,6%	0,6%
Verificação de cumprimento de limite de 70% da variação real da receita + IPCA	5,7%	5,4%	5,9%	6,3%	6,0%	4,6%	4,6%
Limite: 70% da variação real da receita + IPCA	4,5%	5,4%	5,9%	6,3%	6,0%	4,2%	3,3%

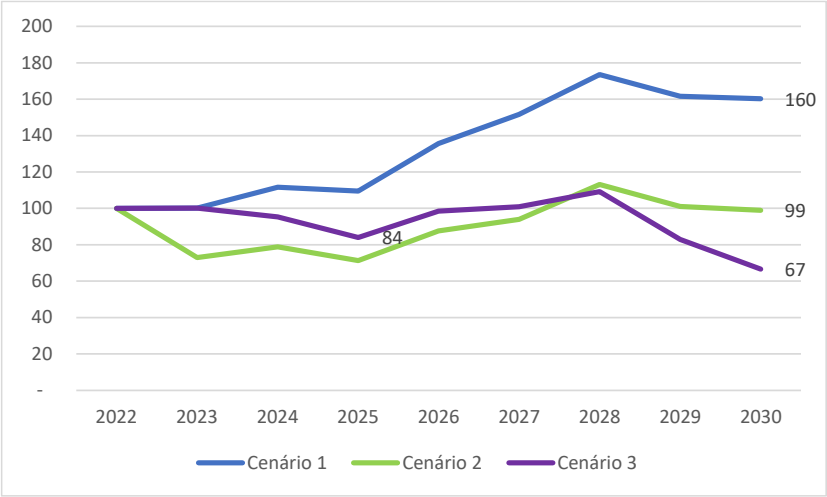
Fonte: Elaboração própria

Assim como nos cenários 1 e 2, a despesa total continuará a mesma, mudando apenas a sua composição: aumentam as despesas vinculadas ao salário mínimo e diminuem as demais despesas. Com isso, a receita necessária para atingir o resultado primário também será a mesma dos cenários 1 e 2.

O Gráfico 5 mostra a compressão das "demais despesas" no Cenário 3, comparando-a com a dos cenários anteriores. Em 2023 e 2024 ela é um pouco menos intensa no curto prazo que no caso do cenário 2, porque no caso de MDE e ASPS (cenário 2) o efeito de aumento de despesa já é grande a partir de 2023, enquanto no caso do aumento do salário mínimo o efeito se acumula ao longo dos anos.

De qualquer forma, já em 2025 as demais despesas estariam 16% abaixo do nível real observado em 2022, o que representa um corte significativo. No longo prazo o efeito dos aumentos reais do salário mínimo é ainda mais forte que o da indexação de MDE e ASPS.

Gráfico 5 – Cenários 1, 2 e 3: "Demais despesas" – índice de variação real 2022-30 (2022=100)



Fontes: Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – Siga Brasil, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e elaboração própria

Em suma, este cenário acrescentou as seguintes informações:

a) Continuamos com um modelo em que o ajuste fiscal se faz principalmente pelo aumento de receita;
b) Assim como no caso da indexação de MDE e ASPS à receita, a fixação de uma política de aumentos reais do salário mínimo e de expansão da folha de pagamentos não cabe na regra fiscal, produzindo compressão excessiva das demais despesas.

4.4 Cenário 4 - crescimento real das despesas obrigatórias vinculadas ao salário mínimo, aumentos na folha de pagamento e com vinculação de ASPS e MDE à receita

Este é um cenário mais próximo da realidade, tendo em vista as regras que volta a valer com o fim do Teto de Gastos e as propostas anunciadas pelo governo até agora. Existe a tentativa de implementação de uma regra fiscal, mas, em paralelo, o governo tem uma agenda que visa conceder aumentos reais ao salário mínimo, aumentar contratações no setor público, elevar salários de servidores e manter a vinculação de MDE e ASPS à receita. Os resultados estão na Tabela 9 e, como nos cenários anteriores, a receita e a despesa total se mantêm as mesmas, com o ajuste se dando na compressão das demais despesas.

Tabela 9 – Cenário 4 para receitas e despesas primárias do Governo Federal: 2021-30 (R$ bilhões nominais)

Linha		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1	**RECEITA LÍQUIDA (A)**	1.579	1.856	1.975	2.148	2.330	2.538	2.754	2.921	3.060	3.206
2	**DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (B)=(C)+(D)**	1.614	1.802	2.054	2.176	2.300	2.442	2.617	2.774	2.904	3.039
3	**DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE (C)**	1.475	1.722	1.995	2.109	2.224	2.356	2.503	2.652	2.774	2.901
4	Benefícios Previdenciários	710	797	872	944	1.001	1.063	1.130	1.202	1.278	1.359
5	Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPS)	268	275	309	334	355	377	399	424	450	477
6	Abono	10	24	25	27	29	32	34	37	40	43
7	Seguro Desemprego	36	41	45	49	52	56	60	64	68	73
8	Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	68	79	89	98	106	115	124	135	146	159
9	Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio)	10	13	18	19	20	21	22	22	23	24
10	Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4
11	Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio)	19	17	26	27	28	29	30	32	33	34
12	Subsídios, Subvenções e Proagro	7	15	21	22	23	24	25	26	27	28
13	Bolsa Família e Auxílio Brasil	26	88	169	169	186	186	201	201	218	218
14	Programa Desenrola	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-
15	Ressarcimento estados ICMS			13	7	7					
16	MDE exceto parcela referente ao Fundeb	68	68	80	86	91	98	107	113	118	124
17	MDE Custeio	66	65	76	81	87	93	102	108	112	117
18	MDE Investimento	2	4	4	4	5	5	5	6	6	6
19	ASPS	172	152	189	205	223	242	264	278	292	306
20	ASPS Custeio	169	148	182	198	215	234	255	269	282	295
21	ASPS Investimento	3	3	7	7	8	8	9	10	10	11
22	Investimento exceto MDE e ASPS	12	34	61	63	65	67	69	71	74	77
23	Demais despesas	65	115	89	81	60	71	62	73	34	8
31	**RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (E) = (A)-(B)**	- 35	54	- 79	- 28	30	96	137	147	157	167
32	**RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (BANDA INFERIOR DA META)**			**- 79**	**- 28**	**30**	**96**	**137**	**147**	**157**	**167**
33											
34	Memo: Investimento total	17	41	71	74	77	80	83	87	90	94

Fontes: Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – Siga Brasil, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e elaboração própria

A Tabela 10 mostra que os requisitos da regra fiscal foram cumpridos. Em todos os anos, ou a despesa cresce o equivalente a 70% da variação da receita do ano anterior, ou cresce 0,6% em termos reais, não se atingindo o limite máximo de 2,5% de crescimento real em nenhum ano. As despesas com saúde e educação cumprem os seus mínimos constitucionais já a partir de 2023, quando a revogação da Emenda Constitucional 95/16 (Teto de Gastos) implicará imediata exigência de vinculação das despesas de MDE e ASPS à receita.

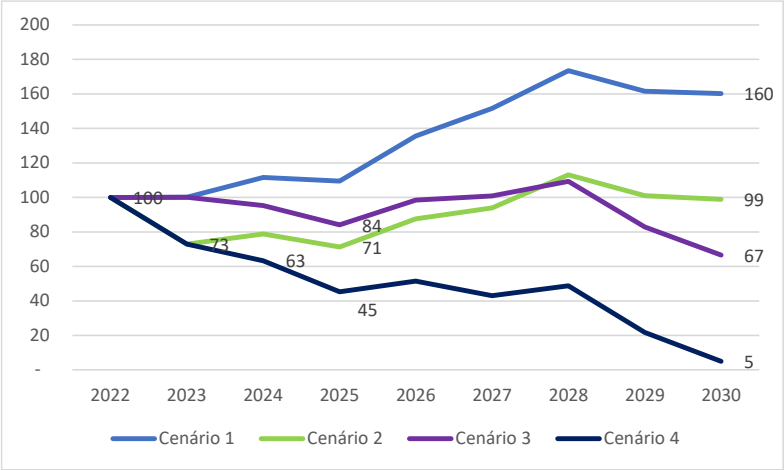
Tabela 10 – Cenário 4: comportamento das despesas primárias: 2021-30

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

Fonte: Elaboração própria

O Gráfico 6 mostra o efeito conjunto da vinculação de receitas ao gasto mínimo com MDE e ASPS com os aumentos reais do salário mínimo e da folha de pagamentos. As demais despesas vão a quase zero em 2030. Já em 2025 a queda real em relação a 2022 seria de 55%.

Gráfico 6 – Cenários 1, 2, 3 e 4: "Demais despesas" – índice de variação real 2022-30 (2022=100)



Fontes: Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – Siga Brasil, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e elaboração própria

Em suma, este cenário mostrou que, a despeito de a regra fiscal não restringir excessivamente o crescimento da despesa (cenário 1), já em 2025 será praticamente impossível cumpri-la se houver, simultaneamente, o retorno da indexação de MDE e ASPS à receita e aumentos reais do salário mínimo e da folha de pagamentos, como parece ser a intenção do governo.

Se já não seria possível cumprir a regra mantendo-se a vinculação de MDE e ASPS à receita (cenário 2) ou concedendo-se reajustes reais ao mínimo e à folha de pagamentos (cenário 3), muito menos quando esses dois fatores operam conjuntamente, neste cenário 4.

4.5 Cenário 5 – cenário 4, com imposição de um piso para as demais despesas

Dada a impossibilidade de cortar as demais despesas na intensidade estimada no cenário 4, no presente cenário questionamos o que aconteceria se mantivéssemos as condições daquele cenário, mas houvesse um piso para as demais despesas, imposto pela realidade de que não é possível corte tão drástico como o evidenciado acima.

Os resultados estão na Tabela 11. Agora, ao contrário dos cenários anteriores, a despesa total ficará mais alta, pois não existe mais a válvula de escape de mantê-la constante por meio da compressão das demais despesas. Isso exigirá que a receita também cresça, para que as metas mínimas de resultado primário sejam atendidas.

Tabela 11 – Cenário 5 para receitas e despesas primárias do Governo Federal: 2021-30 (R$ bilhões nominais)

Linha		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1	**RECEITA LÍQUIDA (A)**	1.579	1.856	1.999	2.186	2.398	2.626	2.857	3.035	3.182	3.364
2	**DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (B)=(C)+(D)**	1.614	1.802	2.078	2.215	2.368	2.530	2.720	2.889	3.026	3.197
3	**DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE (C)**	1.475	1.722	2.019	2.147	2.291	2.443	2.606	2.767	2.896	3.059
4	Benefícios Previdenciários	710	797	872	944	1.001	1.063	1.130	1.202	1.278	1.359
5	Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPS)	268	275	309	334	355	377	399	424	450	477
6	Abono	10	24	25	27	29	32	34	37	40	43
7	Seguro Desemprego	36	41	45	49	52	56	60	64	68	73
8	Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	68	79	89	98	106	115	124	135	146	159
9	Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio)	10	13	18	19	20	21	22	22	23	24
10	Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4
11	Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio)	19	17	26	27	28	29	30	32	33	34
12	Subsídios, Subvenções e Proagro	7	15	21	22	23	24	25	26	27	28
13	Bolsa Família e Auxílio Brasil	26	88	169	169	186	186	201	201	218	218
14	Programa Desenrola	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-
15	Ressarcimento estados ICMS			13	7	7					
16	MDE exceto parcela referente ao Fundeb	68	68	81	87	95	103	112	119	124	131
17	MDE Custeio	66	65	77	83	90	97	106	113	118	125
18	MDE Investimento	2	4	4	4	5	5	6	6	6	6
19	ASPS	172	152	191	209	229	251	273	289	304	321
20	ASPS Custeio	169	148	184	202	221	242	263	279	294	310
21	ASPS Investimento	3	3	7	7	8	9	9	10	10	11
22	Investimento exceto MDE e ASPS	12	34	61	63	64	66	68	71	73	76
23	Demais despesas	65	115	110	114	119	146	153	172	139	145
24	Empoçamento de recursos			- 25	- 26	- 27	- 28	- 30	- 31	- 32	- 33
25											
26	**DESPESA PRIMÁRIA FORA DO LIMITE (D)**	139	80	59	67	76	87	114	122	130	139
27	Fundeb (Complem. União)	22	33	38	46	54	63	67	72	77	82
28	Piso da enfermagem	-	-	16	17	17	18	19	20	20	21
29	Créditos Extraordinários	117	47	5	5	5	5	6	6	6	6
30	Pagamento de precatórios devidos e não pagos (PEC dos precatórios)							23	25	27	29
31	**RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (E) = (A)-(B)**	- 35	54	- 79	- 28	30	96	137	147	157	167
32	**RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (BANDA INFERIOR DA META)**			**- 79**	**- 28**	**30**	**96**	**137**	**147**	**157**	**167**
33											
34	Memo: Investimento total	17	41	71	74	77	80	83	87	90	94

Fontes: Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – Siga Brasil, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e elaboração própria

Uma consequência da impossibilidade de cortar as despesas abaixo de um certo piso é que não haverá mais como fazer o ajuste da despesa aos limites da regra fiscal, pois agora todos os itens de gasto têm uma regra própria de crescimento ao longo do tempo. Somente por coincidência a despesa total ficaria dentro dos limites da regra fiscal. De fato, a Tabela 12 mostra que em 2024, 2025 e 2030 a despesa cresceria mais que o limite dado pela regra que diz que ela não pode ir além de 70% do crescimento da receita real do ano anterior. Já em 2027, dado o forte crescimento das despesas nos anos anteriores, se atingiria, pela primeira vez em todas as simulações, o teto de 2,5% de crescimento real da despesa.

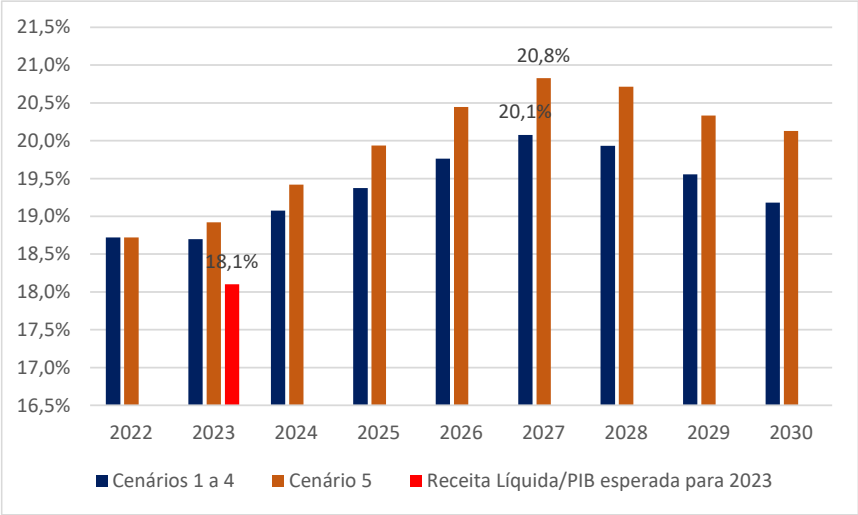
Tabela 12– Cenário 5: comportamento das despesas primárias: 2021-30

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

Fontes: Elaboração própria

O Gráfico 7 mostra que o crescimento da receita necessário ao cumprimento do limite mínimo da meta de resultado primário terá que ser ainda maior que o observado nos cenários anteriores. A receita chegaria, em 2027, a 20,8% do PIB. Em comparação com os 18,1% esperados para 2023, temos um aumento de 2,7 pontos percentuais do PIB. Em valores de 2023, a receita líquida de 2027 teria que ser R$ 288 bilhões mais alta que a atual em valores de 2023 .

Gráfico 7 – Receita líquida nos cenários 1 a 5: 2022-30 (% do PIB)



Fontes: Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – Siga Brasil, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e elaboração própria

Em suma, este cenário mostrou que a impossibilidade de cortar livremente as demais despesas, para acomodar aumentos de despesas decorrentes de uma nova política de salário mínimo, de aumentos na folha de pagamento e da vinculação de MDE e ASPS à receita, resultará, simultaneamente, em:

a) Descumprimento da regra fiscal;
b) Necessidade de elevação ainda mais intensa da receita do que o observado nos cenários 1 a 4, tornando ainda mais difícil o desafio político de aprovar medidas de redução de benefícios tributários ou aumentos de tributos.

4.5 Cenário 6 – realismo nas receitas e despesas

Constatada a inconsistência e baixa viabilidade política dos cenários 4 e 5, passamos a averiguar o que ocorreria em um cenário mais realista, tanto em termos de elevação de receitas quanto em relação à redução de demais despesas. Neste cenário supomos que:

a) O governo consegue elevar a receita líquida de 18,1% para 18,5% do PIB já em 2023. Esse valor representa um esforço grande de ganho de receita, visto que os 18,1% previstos para 2023 pelo 1º Relatório Bimestral de Receitas e Despesas Primárias parece ser excessivamente otimista. Além disso, esta receita cresceria 0,2 ponto percentual do PIB a cada ano, chegando a 2030 em 19,9% do PIB. Trata-se de uma hipótese bastante otimista.
b) As despesas obrigatórias, vinculadas ou não ao salário mínimo e as de MDE e de ASPS crescem no mesmo padrão do cenário 4;
c) As “demais despesas”, difíceis de comprimir, têm um piso de 90% do valor real de 2022, como no cenário 5;
d) Por impossibilidade de cumprimento, o governo deixa de mirar metas de resultado primário, e estes passam a ser determinados pelas trajetórias de receitas e despesas definidas nos itens (a), (b) e (c).

A Tabela 13 contém o resultado. Percebe-se que agora, ao contrário dos cenários anteriores, o resultado primário obtido (linha 31) não mais coincide com as metas mínimas fixadas pelo governo (linha 32).

Tabela 13 – Cenário 6 para receitas e despesas primárias do Governo Federal: 2021-30 (R$ bilhões nominais)

Linha		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1	**RECEITA LÍQUIDA (A)**	1.579	1.856	1.954	2.105	2.273	2.454	2.648	2.857	3.083	3.326
2	**DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (B)=(C)+(D)**	1.614	1.802	2.072	2.204	2.351	2.483	2.668	2.827	3.012	3.193
3	**DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE (C)**	1.475	1.722	2.013	2.137	2.275	2.397	2.554	2.705	2.882	3.054
4	Benefícios Previdenciários	710	797	872	944	1.001	1.063	1.130	1.202	1.278	1.359
5	Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPS)	268	275	309	334	355	377	399	424	450	477
6	Abono	10	24	25	27	29	32	34	37	40	43
7	Seguro Desemprego	36	41	45	49	52	56	60	64	68	73
8	Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	68	79	89	98	106	115	124	135	146	159
9	Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio)	10	13	18	19	20	21	22	22	23	24
10	Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4
11	Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio)	19	17	26	27	28	29	30	32	33	34
12	Subsídios, Subvenções e Proagro	7	15	21	22	23	24	25	26	27	28
13	Bolsa Família e Auxílio Brasil	26	88	169	169	186	186	201	201	218	218
14	Programa Desenrola	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-
15	Ressarcimento estados ICMS			13	7	7					
16	MDE exceto parcela referente ao Fundeb	68	68	79	84	89	94	102	111	119	129
17	MDE Custeio	66	65	75	79	85	89	97	105	113	123
18	MDE Investimento	2	4	4	4	4	5	5	5	6	6
19	ASPS	172	152	187	201	217	235	253	273	295	318
20	ASPS Custeio	169	148	180	194	210	226	244	264	285	307
21	ASPS Investimento	3	3	6	7	7	8	9	9	10	11
22	Investimento exceto MDE e ASPS	12	34	61	63	65	67	70	72	74	76
23	Demais despesas	65	115	110	114	119	124	129	134	139	145
24	Empoçamento de recursos			- 25	- 26	- 27	- 28	- 30	- 31	- 32	- 33
25											
26	**DESPESA PRIMÁRIA FORA DO LIMITE (D)**	139	80	59	67	76	87	114	122	130	139
27	Fundeb (Complem. União)	22	33	38	46	54	63	67	72	77	82
28	Piso da enfermagem	-	-	16	17	17	18	19	20	20	21
29	Créditos Extraordinários	117	47	5	5	5	5	6	6	6	6
30	Pagamento de precatórios devidos e não pagos (PEC dos precatórios)							23	25	27	29
31	**RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (E) = (A)-(B)**	- 35	54	- 118	- 98	- 78	- 30	- 20	30	71	134
32	**RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (BANDA INFERIOR DA META)**			**- 79**	**- 28**	**30**	**96**	**137**	**147**	**157**	**167**
33											
34	Memo: Investimento total	17	41	71	74	77	80	83	87	90	94

Fontes: Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – Siga Brasil, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e elaboração própria

A Tabela 14 mostra que, assim como ocorreu no cenário 5, a fixação de um nível mínimo para as demais despesas torna impossível cumprir a regra de crescimento da despesa em até 70% do crescimento real da receita no ano anterior. A exceção do ano de 2026, a despesa cresce acima deste limite. Os gastos mínimos em MDE e ASPS são respeitados, como pressuposto do modelo.

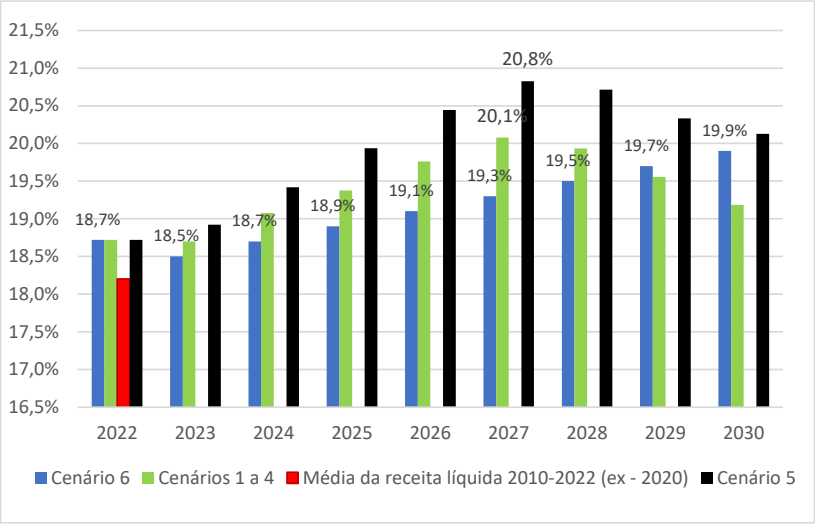
Tabela 14 – Cenário 6: comportamento das despesas primárias: 2021-30

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Crescimento real anual da despesa primária sujeita ao limite		1,1%	2,3%	1,3%	2,5%	1,8%	2,4%	1,9%
Verificação de cumprimento de limite de 70% da variação real da receita + IPCA		6,1%	6,5%	5,4%	6,6%	5,9%	6,5%	6,0%
Limite: 70% da variação real da receita + IPCA		3,8%	4,8%	5,5%	5,6%	5,5%	5,5%	5,5%
MDE/Receita Líquida de Impostos	18%	18%	18%	18%	18%	18%	18%	18%
ASPS/Receita Corrente Líquida	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%

Fontes: Elaboração própria

O Gráfico 8 compara a trajetória da receita neste cenário com a dos anteriores. Apesar da hipótese otimista para a trajetória da receita, ela fica abaixo da estimada nos cenários 1 a 4 entre 2024 e 2028. E abaixo da estimada no cenário 5 em todo o período. Isso demonstra quão desafiador é cumprir a meta mínima de resultado primário, que é obedecida nos cenários anteriores, mas não neste cenário 6.

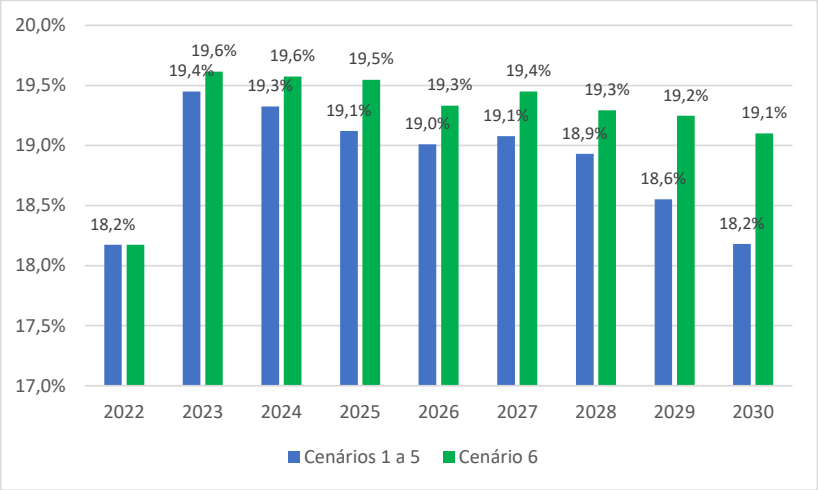
Gráfico 8 – Receita líquida nos cenários 1 a 6: 2022-30 (% do PIB)



Fontes: Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – Siga Brasil, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e elaboração própria

O Gráfico 9 mostra que a despesa primária total ficará pelo menos 0,3 pontos percentuais do PIB acima neste cenário sem cumprimento do resultado primário em relação aos demais. A despesa se estabiliza acima de 19% do PIB em todo o período.

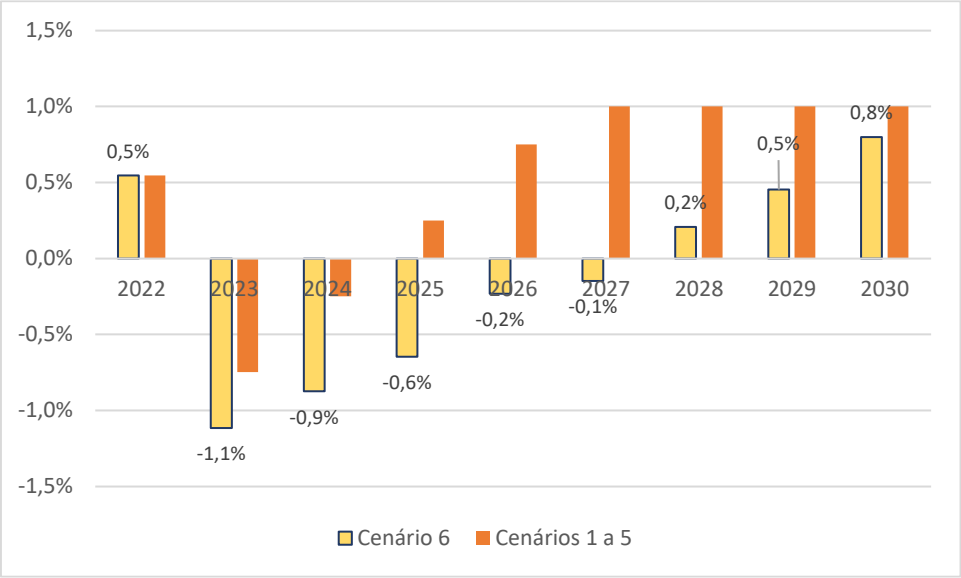
Gráfico 9 – Despesa primária total nos cenários 1 a 6: 2022-30 (% do PIB)



Fontes: Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – Siga Brasil, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e elaboração própria

O déficit primário resultante deste cenário está no Gráfico 10. Teríamos déficit até 2027. A partir de 2026 surgiriam superávits ainda inferiores às metas mínimas propostas pelo governo.

Gráfico 10 – Resultado primário nos cenários 1 a 6: 2022-30 (% do PIB)



Fontes: Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – Siga Brasil, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e elaboração própria

Em suma, este cenário mostra que em uma perspectiva mais realista para despesas e receitas, em um contexto em que o governo insista nas políticas de aumento real do salário mínimo e da folha de pagamentos e, ao mesmo tempo, não altere a regra de vinculação de MDE e ASPS, não será possível atingir as metas de resultado primário propostas na regra fiscal e o país não terá superávits significativos até 2030, o que prejudica a dinâmica da dívida pública, como se verá a seguir.

5. Trajetória da dívida bruta

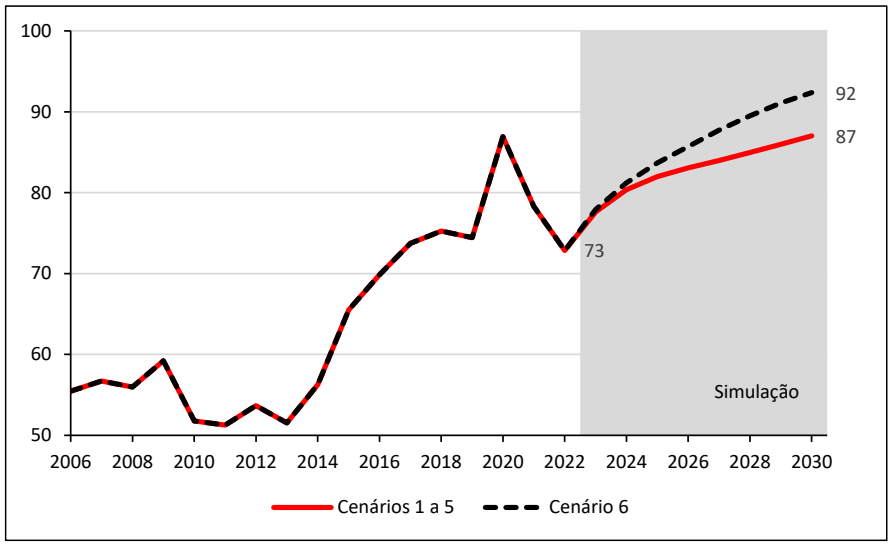
O principal objetivo de uma regra fiscal é garantir que a dívida pública se estabilize, evitando os riscos de *default* e aceleração inflacionária. A presente seção mostra simulações da trajetória da dívida bruta que decorrem dos cenários 1 a 6, acima apresentados.

São utilizados os mesmos parâmetros macroeconômicos que embasaram os cenários 1 a 6, além de hipóteses adicionais quanto à composição da dívida e da taxa de juros média decorrente de tal composição.

Note-se que, para efeito de projeção de dívida, a variável relevante que se extrai dos cenários é o resultado primário. Este resultado é, por hipótese, o mesmo nos cenários 1 a 5, pois neles se aplicou a regra de elevar a receita líquida no montante suficiente para atingir uma dada meta de resultado primário. Já no cenário 6, onde se assume que não será possível cumprir as metas de resultado primário sinalizadas pelo governo, o resultado fiscal é pior, levando a uma trajetória de maior crescimento da dívida.

O Gráfico 11 apresenta a trajetória da dívida bruta nos dois casos: cenários 1 a 5 e cenário 6. Percebe-se que em ambos os casos não há estabilização da dívida pública que, no primeiro caso chega a 2030 em valor equivalente a 87% do PIB em 2030 e, no segundo, a 92% do PIB.

Gráfico 11 – Dívida Bruta do Governo Geral: 2022-30 (% do PIB)



Fontes: Banco Central do Brasil e elaboração própria

Note-se que nos cenários e na projeção de dívida realizados neste texto, supomos que tanto a inflação quanto o crescimento do PIB são exógenos ao comportamento das variáveis fiscais. A literatura mostra, contudo, que aumentos significativos da receita pública tendem a afetar negativamente o crescimento do PIB. Como a regra fiscal em análise induz o aumento das receitas, a tendência seria de redução do crescimento do PIB e, portanto, de piora nas trajetórias de crescimento da relação dívida/PIB acima das apresentadas no Gráfico 11.

Por outro lado, se o quadro de persistentes déficits primários levar à aceleração da inflação, isso implicará aumento do PIB nominal e crescimento das receitas públicas em ritmo superior ao das despesas, principalmente se o deflator do PIB registrar variação superior aos índices de inflação. Em consequência, isso melhoraria circunstancialmente o resultado primário (enquanto as despesas não reagirem ao aumento da inflação) e reduziria a relação dívida/PIB devido à expansão do PIB nominal.

Este foi o cenário que se observou em 2021, quando a inflação ajudou a derrubar a relação dívida/PIB. É preciso observar, contudo, que apenas surpresas inflacionárias conseguem fazer este ajuste, e por tempo limitado, enquanto as despesas não são corrigidas (reposição salarial, correção do salário mínimo, etc.). Apostar na inflação para fazer ajuste fiscal tende a levar a níveis crescentes de inflação, o que certamente não é o caminho adequado.

6. Conclusões

Este texto procurou avaliar as principais características da regra fiscal anunciada pelo governo federal. Mostrou que o principal objetivo deste tipo de medida – a estabilização da relação dívida/PIB – dificilmente será atingido ao longo deste e do próximo mandato presidencial.

A regra em si, considerada isoladamente de pressões exógenas para aumento de despesa, não gera controle de gastos suficiente, e requer medidas de aumento de receita para que as metas de resultado primário sejam atingidas.

As metas de resultado primário, por sua vez, são pouco ambiciosas frente ao que necessitamos para estabilizar a dívida. Em boa parte, isso se deve à elevação de despesas de quase 2% do PIB decidida ao final de 2022, o que revelou a preferência do atual governo, do governo anterior e do Congresso por um patamar de despesas mais alto, em detrimento do equilíbrio fiscal. Dificilmente uma lei que estabeleça uma regra fiscal mudará tal preferência.

Em especial, o atual governo dá alta prioridade a uma política de reajustes reais do salário mínimo, assim como ao aumento da folha de pagamentos da União, mediante reajustes de remuneração e novas contratações.

Por outro lado, a revogação do teto de gastos desmonta mecanismos de desvinculação de receitas a despesas obrigatórias, em especial aqueles relativos aos gastos mínimos com saúde e educação e emendas parlamentares. Será politicamente bastante difícil revogar tais vinculações, cujo efeito, mostrado nas simulações feitas no texto, é aumentar o nível de receita necessário para se atingir as metas de resultado primário.

Fica claro das simulações que o governo terá que escolher entre respeitar a regra fiscal e colocar em prática a sua intenção de dar aumentos reais anuais ao salário mínimo e aumentar a folha de pagamento dos servidores. Também fica claro que a regra fiscal é incompatível com a manutenção da vinculação de receitas a despesas mínimas com MDE e ASPS.

Calculamos que no cenário mais provável, em que se mantenham as vinculações e se aprove uma política de aumentos reais do salário mínimo e da folha de pagamentos, ao mesmo tempo em que as demais despesas não são comprimidas em excesso, a receita líquida do governo federal terá que chegar a 20,8% do PIB em 2027, o que representa um aumento de 2,7 pontos percentuais do PIB em relação à projeção da receita para 2023, equivalendo a R$ 288 bilhões em valores atuais. Tal aumento de receita exigirá forte esforço político para redução de benefícios tributários e brechas na legislação, e dificilmente escapará de exigir aumento de alíquotas dos principais impostos.

Em suma, temos uma regra fiscal que, embora não limite fortemente a despesa, busca voltar a produzir superávits primários. Por outro lado, há uma plataforma de governo tão focada em aumento de despesas que não cabe dentro da regra fiscal, mesmo que essa regra seja pouco ambiciosa. Ademais, a revogação do teto de gastos traz de volta vinculações de receitas a despesa que agravam o problema fiscal.

Da experiência vivida com o teto de gastos, sabe-se que no conflito da política com a regra, a regra tende a ser desrespeitada. As restrições políticas serão não apenas quanto ao controle de despesas, mas também relativas ao grande aumento de arrecadação necessário para o atingimento das metas de resultado primário.

Não se afasta a possibilidade de que uma aceleração da inflação seja necessária para correr a dívida pública, elevar o PIB nominal e gerar circunstancial corrosão da despesa primária. Isso estabilizaria os indicadores fiscais, mas por pouco tempo, sendo necessários seguidas mudanças de patamar da inflação para que a mágica da corrosão da dívida pública continue ocorrendo. Porém, contar com a inflação para estabilizar a dívida e o déficit não é estratégia recomendável do ponto de vista da estabilidade macroeconômica.

Anexo

Parâmetros utilizados nos cálculos dos cenários

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Receita Corrente Líquida (em % da Receita Líquida)		63,7%	63,7%	63,7%	63,7%	63,7%	63,7%	63,7%	63,7%	63,7%
Receita Líquida de Impostos (em % da Receita Líquida)		25,6%	25,6%	25,6%	25,6%	25,6%	25,6%	25,6%	25,6%	25,6%
Base de cálculo da complementação da União ao Fundeb (R$ bilhões)			225	240	257	274	293	313	334	357
IPCA (% ao ano)	10,06%	5,79%	5,96%	4,10%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%
PIB Taxa de crescimento real (% ao ano)			0,90%	1,48%	1,80%	1,78%	1,78%	1,78%	1,78%	1,78%
Diferença entre o IPCA e o deflator implícito do PIB (% ao ano)			0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
PIB valor nominal (R$ bilhões)		9.915	10.563	11.259	12.028	12.846	13.720	14.654	15.651	16.715
Banda inferior do resultado primário (% do PIB)			-0,75%	-0,25%	0,25%	0,75%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Taxa Selic (% ao ano)			12,75%	10,00%	9,00%	8,75%	8,75%	8,75%	8,75%	8,75%
Taxa de crescimento populacional (% ao ano)	0,74%	0,71%	0,68%	0,65%	0,62%	0,59%	0,56%	0,53%	0,50%	0,47%
Custo nominal médio estimado da dívida bruta (% ao ano)	9,16%	10,66%	12,45%	10,06%	9,37%	9,24%	9,27%	9,34%	9,36%	9,39%

Fontes: IBGE, Banco Central do Brasil, Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – Siga Brasil, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e elaboração própria

Observação: as taxas de crescimento real de receitas e despesas são calculadas em relação à média geométrica da inflação dos anos t e t-1, de modo a se aproximar a comparação de valores a preços médios do ano t com os valores a preços médios do ano t-1.