



CECON

CONSELHO DE ECONOMIA
E FINANÇAS DO BRASIL

NOTA 22 DO CECON | OUTUBRO DE 2023

O NOVO REGIME FISCAL RESTRINGIRÁ A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO EM 2024?

Autores

Pedro Paulo Zahluth Bastos
David Deccache
Antonio José Alves Jr.

NOTA 22 DO CECON | OUTUBRO DE 2023

O NOVO REGIME FISCAL RESTRINGIRÁ A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO EM 2024?

Autor

Pedro Paulo Zahluth Bastos
Davi Deccache
Antonio José Alves Jr.[1]

[1] Respectivamente, professor do IE-Unicamp, onde coordena o Cecon; assessor do PSOL na Câmara de Deputados; professor da UFRJ.

Foto: Ricardo Stuckert/PR



SUMÁRIO

Introdução.....	4
1. O que é o Regime Fiscal Sustentável e por que restringe o desenvolvimento?	7
2. O RFS e a restrição orçamentária de 2024	15
2.1. A incompatibilidade entre o RFS e os pisos constitucionais da saúde, educação, RGPS e LOAS	17
2.2. Análise de cenários com frustração de receitas	21
2.3. A contradição entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e os limites para os cortes de despesas do Regime Fiscal Sustentável.....	24
3. Considerações finais: uma crise contratada?.....	26
Bibliografia.....	28

INTRODUÇÃO

O novo regime fiscal sustentável (RFS), antes batizado de novo arcabouço fiscal (NAF), foi sancionado com vetos pelo presidente Lula em 30 de agosto de 2023, tornando-se a Lei Complementar nº 200.[2] Embora o presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, tenha prometido derrubar os vetos (como veremos), já é possível traçar cenários para a condução da política fiscal a partir de 2024, o primeiro ano em que o RFS impactará a gestão fiscal desde a formulação do orçamento. Em 31 de agosto de 2023, a Lei Orçamentária Anual (LOA) foi apresentada considerando o RFS. Agora, portanto, é possível avaliar concretamente se o novo regime fiscal restringirá ou não a retomada do desenvolvimento em 2024, conforme criticamos que faria (Bastos, 2023a,b).

Nossa resposta é inequívoca: sim, o RFS vai prejudicar a retomada do desenvolvimento em 2024, ou seja, não é uma condição favorável e sim um obstáculo sério ao desenvolvimento econômico e social. Isso ocorre porque o teto de crescimento do gasto público determinado pelo RFS para 2024 (elevação real de 1,7%, ou 129 bilhões na melhor das hipóteses) mal consegue acomodar o retorno da política de valorização real do salário mínimo (interrompida em 2019) e dos pisos constitucionais da saúde e da educação que haviam sido suspensos pela Lei do Teto de Gastos (EC. 95/2016). Os demais itens do orçamento precisarão decrescer em termos reais, mesmo na melhor das hipóteses. A melhor das hipóteses é a situação em que o gasto primário total pode aumentar 1,7% sem ser prejudicado pela frustração das estimativas muito otimistas de arrecadação tributária, considerando o alcance do centro da meta de déficit fiscal zero para 2024.

Dado o impacto do aumento do salário mínimo sobre o piso dos benefícios da Previdência Social (aposentadorias e Benefício de Prestação Continuada, BPC) e sobre o seguro-desemprego, além

[2] O texto da lei está no link: <https://bit.ly/48pL4Tg>. A mensagem de veto no link: <https://bit.ly/3PRQrn9>.

do aumento constitucional do gasto em saúde e educação, sobraría, na melhor das hipóteses, um valor de R\$ 24,6 bilhões para o crescimento dos demais gastos (como o Novo PAC e os gastos correntes com serviços públicos). Esse valor representaria um aumento nominal do gasto que não reperia sequer a inflação, o que seria uma situação pior do que a da Emenda Constitucional do Teto de Gastos (EC. 95/2016). O problema não é provocado pelo retorno louvável da política de valorização real do salário mínimo e dos pisos constitucionais da saúde e da educação, e sim por um regime fiscal que pretende dar um “cavalo de pau” abrupto no resultado fiscal a curtíssimo prazo.

O pior é que a meta de resultado fiscal em 2024 (déficit primário zero) compatível com o crescimento real de 1,7% (6,55% nominais) da despesa depende de um crescimento extraordinário da receita tributária. O aumento nominal necessário é de 14,8% ou de R\$281,9 bilhões, dos quais R\$ 168,5 bilhões dependem de medidas legislativas incertas e R\$ 113,4 bilhões do crescimento do PIB. Se a estimativa de receita primária total (R\$2191 bilhões) se frustrar, sequer o crescimento real de 1,7% da despesa será possível. O mais provável, ao contrário, é que sequer o crescimento mínimo real de 0,6% das despesas seja alcançado, violando-se a lei complementar do RFS sob pena de descumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal. Adiante apresentaremos cenário de frustração de 7,5%, 5%, 2,41% e 1,43% do total das receitas primárias estimadas.

Nossas conclusões são, primeiro, que o RFS já restringe o orçamento significativamente ao limitar o crescimento real do gasto a 1,7%. Mesmo que seja possível executá-lo integralmente, algumas despesas serão sacrificadas. Por essa razão, a mensagem orçamentária não prevê, por exemplo, qualquer correção nominal para o programa Bolsa-Família ou para o salário do funcionalismo federal, e aloca um valor relativamente baixo para o investimento público vinculado ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC). Como o PIB (e a relação dívida pública/PIB) depende do crescimento do gasto público, o RFS impõe limites ao crescimento do PIB e à queda da relação dívida/PIB.

Segundo, a subordinação do RFS à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tenderá a provocar contingenciamentos sobre despesas discricionárias a cada bimestre de 2024 até que a arrecadação aumente na velocidade necessária para atingir a meta de resultado fiscal primário até o final de 2024, mesmo que a previsão de arrecadação se confirme ao final do ano fiscal. Isso deve levar a despesa pública à estagnação ou à contração nos primeiros

meses de 2024, considerando que a taxa prevista de crescimento da despesa no orçamento é de 1,7% ao ano, logo qualquer redução significativa aproximaria a taxa do crescimento zero ou ao decréscimo. Além de representar significativo efeito recessivo sobre o crescimento econômico a curto prazo, o contingenciamento de despesas pode prejudicar a execução orçamentária (se o descontingenciamento ocorrer mais perto do final do ano) e o próprio desenvolvimento a um prazo mais longo ao afetar a execução do Novo PAC, que representa mais de 90% da despesa de investimento federal orçada para 2024. Se o governo cumprir a LRF e decretar contingenciamentos bimestrais de gasto caso as receitas não crescerem no ritmo desejado, é provável que, no final de 2024, sequer o crescimento mínimo real de 0,6% das despesas seja alcançado, violando o RFS.

Logo, e é nossa terceira conclusão, haverá contradição entre leis, no sentido em que respeitar uma lei (ou parte de uma mesma lei) deve levar a desrespeitar outra lei (ou outra parte da mesma lei). Isso tornará o governo vulnerável judicial e politicamente. Por exemplo, como notamos, o RFS exige o contingenciamento do gasto à medida em que haja frustração do crescimento das receitas, sob pena de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ao mesmo tempo, o RFS também exige que a despesa primária cresça no mínimo 0,6%. Logo, se as receitas não crescerem excepcionalmente, pode ser necessário escolher entre descumprir a LRF e a meta fiscal ou violar o RFS, ampliando o corte das despesas discricionárias que abrigam os investimentos.

Quarto, a obediência ao novo regime fiscal terá efeito político semelhante à Lei do Teto de Gastos. Induzirá novas leis e emendas constitucionais de corte neoliberal que atacam a promessa social-desenvolvimentista da Constituição Federal de 1988 e dos programas do Partido dos Trabalhadores, como a política de valorização real do salário mínimo, o piso mínimo de remuneração da Previdência Social ou os pisos constitucionais da saúde e da educação. Caso a promessa social-desenvolvimentista resista em 2024, mas a banda inferior da meta fiscal primária não seja alcançada (déficit de 0,25% do PIB), as punições previstas para 2025, de um lado, reforçariam a pressão contra os pisos constitucionais e, de outro, a resistência contra o RFS.

No próximo item, discutimos o que é o RFS e quais os riscos que impõe à retomada do desenvolvimento com justiça socioambiental. No segundo item, apresentamos os cenários para corte de despesas em 2024 caso o aumento previsto de arrecadação tributária na LOA não se confirme nem no ritmo nem no montante desejável. O último item faz as considerações finais e propõe reformar o RFS, ao invés de sacrificar os pisos constitucionais da Previdência Social, da saúde e da educação.

1. O QUE É O REGIME FISCAL SUSTENTÁVEL E POR QUE RESTRINGE O DESENVOLVIMENTO?

O novo regime sustentável (RFS) substituiu a desmoralizada Lei do Teto do Gasto, impondo um teto móvel, mas baixo, para as despesas primárias federais. A prioridade é a mesma, de nítido corte neoliberal: de início estabilizar e depois reduzir a relação dívida pública bruta/PIB através do controle do gasto público. A redução da relação dívida pública/PIB através do controle do gasto público resulta em outra finalidade neoliberal mais geral: a redução do gasto público na economia. Conforme reconhecido em publicação do corpo técnico do FMI (Cordes et al., 2015, p. 15-6), regras de gasto semelhantes no resto do mundo provocam necessariamente a redução do peso da despesa pública no PIB.

Assim, não é verdade que o RFS desloca o ajuste previsto pela Lei do Teto de Gasto para a arrecadação tributária ao invés do controle da despesa. Como o gasto público tem um teto baixo, uma eventual elevação da carga tributária não levaria a um aumento proporcional do gasto público e sim do superávit primário, reduzindo como proporções do PIB tanto o fluxo anual de gasto público quanto, a depender da taxa de juros real, o estoque de dívida pública, ou seja, a relação dívida pública/PIB.

Para isso, o RFS prevê que o crescimento do gasto primário ocorra a taxas menores do que o crescimento das receitas primárias, exceto que as receitas cresçam a uma taxa inferior a 0,6% ao ano, de modo a gerar superávits fiscais primários crescentes a partir de 2024. Caso as receitas cresçam a uma taxa igual ou superior a 0,86% ao ano até o limite de 3,57% ao ano, as despesas devem crescer no máximo a 70% da variação das receitas, e menos que isso caso as receitas crescerem acima de 3,57% ao ano – já que o crescimento anual da despesa primária é limitada a 2,5% ao ano.

Essa tentativa de ajuste, no entanto, tem contradições sérias e pressupõe processos econômicos jamais verificados na economia brasileira por longo tempo. Assim, se supormos que a, médio prazo, a carga tributária (arrecadação/PIB) é estável, o fato de que o gasto público deve crescer menos que as receitas tributárias implica que também cresce a uma taxa menor que o PIB. Isso, normalmente, tende a desacelerar o crescimento do próprio PIB, o que é contraditório com o objetivo de elevar a arrecadação tributária. Nesse sentido, mais do que refletir um suposto limite prévio de 2,5% para o crescimento potencial da economia brasileira, o limite de 2,5% do crescimento do gasto público pode limitar no futuro o crescimento da economia brasileira a algo próximo ou inferior a isso. Para nos limitarmos à experiência brasileira recente, como mostrou recentemente Guilherme Haluska (2023), os gastos autônomos públicos contribuíram cerca de duas vezes mais para o crescimento do PIB do que o gasto autônomo privado e do que o setor externo entre 2004 e 2019.[3]

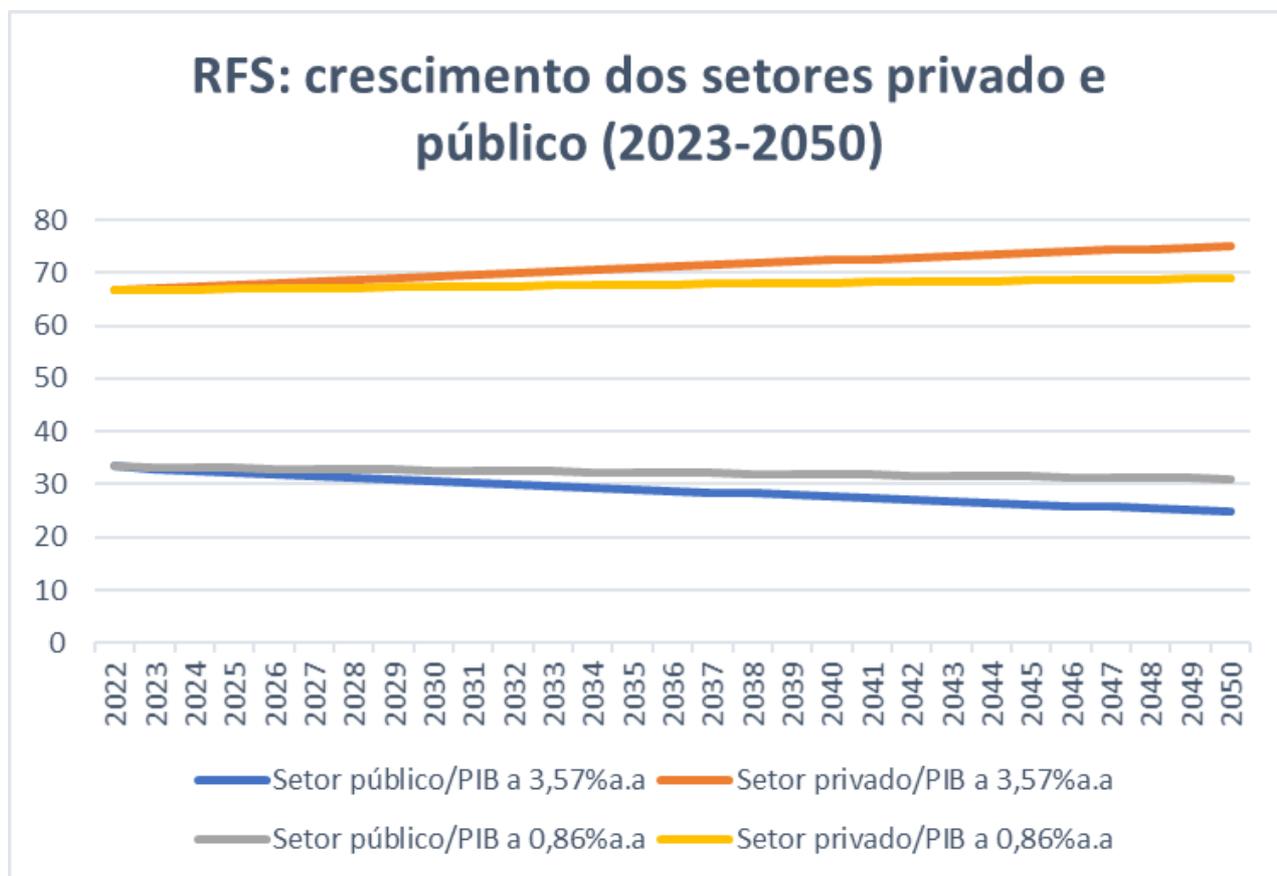
Para que o PIB não desacelere sob o peso de uma despesa pública primária que cresce a 70% da evolução das receitas como determina o RFS, a despesa privada (incluindo exportações líquidas) precisa crescer a uma taxa 64% superior à despesa pública (Bastos, 2023a). Como isso nunca ocorreu desde 1930 por um prazo longo, o RFS só se sustenta caso as contribuições históricas e estruturais do gasto público e privado para o crescimento se invertam a curto prazo. Logo, o RFS exige um “cavalo de pau” no modelo histórico de desenvolvimento econômico no Brasil, de modo que o investimento privado se converta rapidamente e se mantenha a longo prazo como motor principal do crescimento econômico e, assim, gere as receitas tributárias necessárias para reduzir a relação dívida pública/PIB.

Se isso ocorrer, a seguinte simulação do gráfico 1 (Bastos, 2023a, p. 8) estima a redução do gasto do Estado no PIB caso o RFS vigore até 2050.[4]

[3]Para o impacto positivo do gasto público no Brasil em períodos anteriores, ver Bertussi & Ellery Junior (2012), Mussolini & Teles (2010), Ferreira, P. & Malliagos, T. (1998), Ferreira, P. (1996).

[4]“Supondo um crescimento do PIB e da arrecadação tributária oscilando entre 0,86% e 3,57%, a despesa pública no máximo autorizado, e o alcance do centro da meta de resultado primário, a simulação indica que a participação do Estado no PIB passa de 33% em 2023 para até 30% em 2030, chegando até 25% em 2050, com crescimento correspondente do setor privado até alcançar até 75% do PIB.” (Bastos, 2023a, p. 8).

GRÁFICO 1: A REDUÇÃO DO ESTADO (2023-2050)



FONTE: BASTOS (2023A).

Como a geração de superávits fiscais é feita impondo limites baixos para o crescimento do gasto público, a prioridade keynesiana (estabilização do crescimento do PIB através do estímulo à demanda) é subordinada à prioridade neoliberal do RFS. Em um momento de desaceleração da economia, o RFS não compensa a desaceleração da demanda privada e sim a acompanha, gerando uma espiral descendente sempre que o PIB desacelerar desde 3,57% até 0,6%, considerando que uma desaceleração cíclica não se inicia apenas quando o PIB passa a crescer abaixo de 0,6% a.a. O piso mínimo para a queda da taxa de crescimento da despesa pública é de 0,6% a.a., mas isso é insuficiente para retirar uma economia da recessão através da política anticíclica, sendo mais um teto para o gasto público na fase recessiva do ciclo econômico do que um piso em uma situação normal.

Além de subordinar a prioridade keynesiana, o neoliberalismo também subordina a prioridade desenvolvimentista (investir mais e melhor) e a prioridade social-democrata (reduzir desigualdades sociais e riscos aos cidadãos através do gasto social). O objetivo central é estabilizar a relação dívida pública bruta/PIB sem esperar que o PIB cresça a taxas elevadas e sustentáveis, mas sim através do controle do gasto público independentemente da conjuntura econômica. O problema é que o teto baixo para a expansão do gasto público tende a limitar o crescimento do PIB e, conseqüentemente, impedir a própria redução da relação dívida pública bruta/PIB. Apenas se for alcançada a prioridade de redução da dívida pública através do superavit primário é que haveria “espaço fiscal” para ampliar o gasto em desenvolvimento econômico e social, mas a limitação ao crescimento do PIB colocada pela política fiscal pode inviabilizar a redução da relação dívida/PIB. Mesmo que não inviabilize, na melhor das hipóteses o “espaço fiscal” remanescente ocuparia um espaço decrescente no PIB, ao contrário das previsões constitucionais que elevam o peso do gasto público em previdência social, saúde e educação no PIB.

Como veremos, isso ficará claro já em 2024, quando a meta de resultado primário pode obrigar ao contingenciamento de gastos essenciais para a retomada do desenvolvimento econômico e social e, inclusive, reforçar a pressão já existente na Lei do Teto de Gastos para a eliminação dos pisos constitucionais da Previdência Social, da saúde e da educação. Em termos teóricos, já identificamos esse problema antes do envio do projeto de lei do RFS (antigo NAF) para o Congresso Nacional:

“(uma) característica do modelo de crescimento associado ao NAF/NRF é que ele vai gerar contradições entre diferentes rubricas de gasto público e inviabilizar a regra da Constituição Federal que determina elevação do gasto público em saúde e educação, assim como o INSS. Esse enxugamento foi um aspecto deliberado da Lei do Teto de Gastos que o NAF/NRF repete...Como a emenda constitucional do teto do gasto foi superada pela PEC da transição, o gasto mínimo em saúde e com emendas parlamentares (respectivamente 15% e 2% da receita corrente líquida) e educação (18% da receita com impostos) previstos em lei voltam a valer, crescendo em paralelo à receita tributária sem o desconto de 30% previsto no NAF/NRF. Ademais, o gasto com INSS ainda é obrigatório e continua crescendo a uma taxa acima do crescimento do PIB, a despeito da reforma da previdência e da eliminação da regra de crescimento real do salário mínimo em 2019. Se o governo Lula retomar a regra de aumento real do salário mínimo de acordo com o PIB, as despesas com o funcionalismo e principalmente com aposentadorias e pensões do INSS passarão a aumentar ainda mais, inviabilizando o NAF/NRF ou, antes disso, os gastos com habitação popular, infraestrutura, bolsa-família, transição ecológica, ciência e tecnologia etc., ou seja, todos os gastos exceto saúde e educação...Concretamente, se as despesas com saúde,

educação e aposentadoria – despesas com peso enorme do orçamento público – continuarem crescendo de acordo com a taxa de crescimento das receitas tributárias ou até mais, as demais despesas devem crescer a taxas bem menores do que apenas 30% abaixo do crescimento das receitas, sob pena de que a banda do resultado primário seja descumprida.” (Bastos, 2023a, p. 10-1).

Se as contradições entre austeridade fiscal e desenvolvimento econômico e social já existiam na proposta inicial do governo, a lei aprovada pelo Congresso Nacional tornou-se ainda mais rigorosa ao seguir o substitutivo do relator, deputado Claudio Cajado. Como o RFS é uma lei complementar (que regulamenta norma prevista em matéria constitucional), ela subordina hierarquicamente leis ordinárias como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) e, portanto, tem quórum de aprovação mais exigente. Uma lei complementar é aprovada por maioria absoluta (metade mais um do total de congressistas de cada casa), enquanto a lei ordinária é aprovada por maioria simples (metade mais um dos presentes no dia da votação, desde que estejam presentes metade mais um dos congressistas). Logo, o objetivo político das alterações realizadas na Câmara de Deputados parece ser o de congelar a relação de forças atualmente favorável à austeridade, por um lado blindando-a de uma mudança pequena no equilíbrio político que seja favorável ao desenvolvimento (sem chegar à maioria absoluta do parlamento) e, por outro, aumentando o custo político e reputacional de reduzir o rigor do regime fiscal de interesse do mercado financeiro. São sete as alterações que apontam para maior austeridade (Bastos, 2023b, p. 29-32):[5]

1) Primeiro, a estabilização da dívida bruta do governo geral (em relação ao PIB) tornou-se critério imposto pela Lei Complementar para definição de metas de superávit primário quadrienais na LDO do primeiro ano de cada governo. As metas fiscais estipuladas para o governo de Lula foram de déficit primário zero em 2024, superávit primário de 0,5% do PIB em 2025 e de 1,0% em 2026. Caso não forem cumpridas ou, mesmo cumpridas, não reduzirem a relação dívida bruta/PIB (por conta de baixo crescimento do PIB), a nova determinação legal é que as metas de superavit fiscal se tornem ainda mais restritivas no próximo governo, e assim sucessivamente.

[5] Nas palavras de Bastos (2023b, p. 32): “Em suma, as alterações promovidas pelo Substitutivo do relator na Câmara dos Deputados acentuaram o sentido geral da regra neoliberal autoimposta pela Fazenda: constitucionalizar a austeridade, retirando dos governos eleitos muito do poder de decidir sobre políticas públicas, processo que muitos autores documentaram ocorrer ao longo do tempo e do espaço (Biebricher, 2015, 2017, 2019; Bruff; Tansel, 2019; Cornelissen, 2017; Gill; Law, 1989; Slobodian, 2018; Streeck, 2014).”

2) Segundo, na proposta original, o limite de 70% da variação da receita tributária para o crescimento da despesa pública primária só valeria no atual governo, de modo que a proporção poderia ser alterada pelo Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) encaminhado no início de cada governo, permitindo a modulação a cada eleição por maioria simples. Na lei complementar aprovada, o limite de 70% tornou-se uma característica permanente do RFS, “constitucionalizando” a austeridade independentemente das preferências de cada governo.

3) Terceiro, os intervalos de tolerância para o resultado fiscal em relação às metas de superavit continuaram de 0,25% do PIB, mas foram tornados permanentes pelo RFS – ao invés de propostos em LDO por cada governo eleito.

4) Quarto, se o resultado fiscal ficar além do intervalo de tolerância de 0,25% do PIB em relação ao centro da meta fiscal, a punição para o gasto no ano seguinte continua sendo a redução do crescimento das despesas a uma taxa 50% inferior à taxa de crescimento das receitas no ano anterior, mas novas punições foram incluídas: no primeiro ano de descumprimento, proíbe-se criar cargo, emprego ou função, ou mudar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; criar ou majorar auxílios, despesas obrigatórias e incentivos fiscais. No segundo ano seguido de descumprimento, o serviço público é prejudicado com proibição de aumento e reajuste salarial, admissão de pessoal e realização de concurso público.

5) Quinto, foi reintroduzida determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que a proposta inicial do governo eliminava: a obrigação de cortar gastos bimestralmente caso a redução das receitas ou de sua taxa de crescimento bimestral seja incompatível com o alcance da meta de superavit primário anual. Isso, evidentemente, reforça o caráter pró-cíclico do gasto público em uma desaceleração cíclica da demanda privada que tenha impacto negativo sobre a arrecadação tributária. Caso a previsão de receitas obtidas por reformas do sistema tributário também se frustrar, o contingenciamento resultante do gasto público prejudicará serviços públicos e principalmente o investimento, item discricionário de gasto com grande efeito multiplicador, o que pode rebaixar o crescimento econômico e reforçar no futuro a insuficiência de arrecadação. Como veremos, esse é um grande risco para a gestão fiscal em 2024.

6) Sexto, ao contrário da intenção do projeto inicial do governo, a política fiscal também voltou a ser criminalizada: o descumprimento do limite inferior da meta fiscal não será infração à LRF desde que o agente público tenha tomado as iniciativas de corte bimestral de gasto diante da redução das receitas ou de sua taxa de crescimento nos relatórios bimestrais. Ou seja, a Fazenda precisará fazer cortes pró-cíclicos de gasto na “boca do caixa”, bimestralmente, no caso de uma desaceleração ou queda da arrecadação. Assim, diminuiu muito o raio de manobra para realizar política anticíclica, ou de sinalizar a austeridade “para inglês ver” e eventualmente negociar depois uma autorização de piora de resultado fiscal no caso, por exemplo, de uma desaceleração cíclica que impacte negativamente a arrecadação tributária.

7) Sétimo, o projeto inicial do governo já incluía aportes de capital da União para bancos públicos entre os gastos computados no limite de despesas primárias, ao contrário até mesmo da Lei do Teto de Gastos (uma sinalização evidente a demandas políticas do mercado financeiro e do Banco Central), mas a lei aprovada incluiu também estatais não-financeiras (como a Petrobrás), ampliando o viés anti-desenvolvimentista do RFS.[6]

Não há dúvida que a lei aprovada se tornou ainda mais danosa ao desenvolvimento econômico e social do que o projeto original. O presidente Lula fez dois vetos à lei, que ainda devem ser apreciados pelo Congresso. Um dos vetos reafirma o caráter anti-desenvolvimentista do RFS e não deve ser revisado pelo Congresso. O outro veto pode aumentar o grau de liberdade orçamentária frente ao RFS e tende a ser rejeitado pelo Congresso, caso a entrada de novos partidos na base parlamentar com as trocas no Ministério de Esporte e no Ministério dos Portos e Aeroportos não tenha diminuído suficientemente a influência da agenda fiscalista do mercado financeiro no parlamento.

[6] O Senado excluiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) do cálculo do teto do gasto primário, o que foi confirmado pela Câmara de Deputados em 22 de agosto, ao contrário da exclusão dos gastos em ciência e tecnologia. O objetivo da exclusão não é abrir autorização de gasto para outras rubricas em 2024, pois os recursos do Fundeb e do FCDF gastos em 2023 também são retirados da base inicial sobre a qual se calcula a autorização de despesa para 2024 (o valor de 2023 mais 70% da taxa de crescimento das receitas). O objetivo é evitar que o aumento futuro dos gastos da União com Fundeb (dependente da variação das receitas dos estados e municípios) e FCDF (corrigida pela variação de 100% da receita corrente líquida da União) pressione outras despesas depois de 2024.

O veto que reitera o caráter anti-desenvolvimentista do RFS elimina o § 3º do art. 7º do Projeto de Lei Complementar segundo o qual investimentos não poderiam ser proporcionalmente mais contingenciados do que as demais despesas não obrigatórias. A ideia original era preservar os investimentos, mas o veto presidencial indica que eles podem ser o principal alvo do contingenciamento em 2024 em caso de comportamento desfavorável das receitas.

O segundo veto, ao contrário, abriria espaço para relaxar a restrição fiscal imposta pelo RFS já em 2025, e por isso tende a ser rejeitado. O veto elimina a proibição de “exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social”, constante no Art. 11 do Projeto de Lei Complementar. Embora o veto faça referência à exclusão das operações com precatórios conforme a Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, o veto abre a possibilidade de que, anualmente, cada Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) determine a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário. Isso permitiria, por exemplo, que gastos de investimento com o Novo PAC ou gastos com o programa Bolsa-Família sejam excluídos da meta de superávit fiscal primário de 2025. O fato de ser preciso autorizar no futuro, por maioria simples, a exclusão de despesas das metas fiscais primárias previstas pelo RFS (votado por maioria absoluta) indica o quão restritivo ele pode ser para a retomada do desenvolvimento a partir de 2024, como mostraremos em seguida.

2. O RFS E A RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 2024

A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024 será a primeira sob vigência do RFS. A primeira restrição imposta pelo RFS é a redução brusca do ritmo de crescimento do gasto público. Para entender isso, é preciso um pouco de contextualização. O orçamento de 2023 foi alterado pela emenda constitucional chamada de “PEC da transição” em dezembro de 2022, que autorizou um déficit fiscal primário estimado em R\$ 231,6 bilhões ou 2,16% do PIB, contra um déficit primário de R\$ 63,3 bilhões estimado pela LDO aprovada pelo governo Bolsonaro, ou seja, um aumento do déficit em R\$168,3 bilhões para acomodar sobretudo a expansão do programa Bolsa Família (elevação para 600 reais mais 150 reais por criança) e o reajuste do salário mínimo.

Em 12 de janeiro de 2023, contudo, o Ministério da Fazenda anunciou almejar um superávit fiscal primário de 0,10% do PIB, ou de R\$11 bilhões, através de reestimativas de receitas e elevações de tributações (R\$191,68 bilhões) e corte de gastos (R\$50 bilhões). Mais tarde, diante do irrealismo da proposta de 12 de janeiro, o déficit foi reprogramado para R\$145,4 bilhões, ou R\$86,1 bilhões a menos da autorização da PEC da Transição (BRASIL, 2023a, p. 8).

Já no quarto Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, lançado em setembro com dados até o quarto bimestre, há autorização para que a despesa total cresça desde R\$ 1802 bilhões (o efetivamente gasto em 2022) para R\$ 2056 bilhões em 2023, ou seja, 14% em termos nominais ou 9,15% em termos reais (BRASIL, 2023b, p. 8). Até julho (comparado com o período de jan./jul. de 2022), a despesa cresceu 8,6% em termos reais (IFI, 2023, p. 10).

Logo, a taxa prevista de crescimento real da despesa pública em 2024, de 1,7% (6,55% nominais), significa uma redução abrupta em relação à taxa estimada para 2023. Isso ocorre porque a taxa de crescimento da despesa passará a ser limitada, seguindo o RFS, a 70% da taxa de crescimento da receita (2,43% reais) entre julho de 2022 e junho de 2023. Assim, já no primeiro ano de sua execução, o RFS determinará uma redução significativa do ritmo de crescimento do gasto público que terá impacto negativo sobre a taxa de crescimento do PIB a partir de 2024 em razão do multiplicador do gasto.

Pior ainda é o impacto da meta de déficit fiscal primário zero em 2024, aparentemente definida pelo valor simbólico – atender expectativas do mercado financeiro – antes que os cálculos sobre sua viabilidade ou sobre seus efeitos recessivos estivessem concluídos. Nas palavras de Bastos (2023b, p. 33), com base em informações disponíveis antes de junho de 2023:

“De fato, depois da aprovação do Substitutivo da Câmara, o secretário do Tesouro já admitiu que 2024 será um ano difícil para a gestão das contas públicas por causa do compromisso de zerar o déficit primário, exceto que a arrecadação cresça mais que 4 ou 5% acima da inflação (Tomazelli, 2023a), ou 6 ou 7% como afirmou dois dias depois (Ventura, 2023). Cálculos de Felipe Salto indicam necessidade de crescimento das receitas em 9,7%, ou R\$ 120 bilhões (Tomazelli, 2023b). A ministra Simone Tebet fala em até mais: R\$ 150 bilhões (Monteiro, 2023).”

Finalmente, ao apresentar a PLOA de 2024 em 30 de agosto de 2023, o Ministério da Fazenda previu a elevação necessária da arrecadação tributária em R\$281,9 bilhões. Como a arrecadação líquida estimada em 2024 é de R\$2191 bilhões, para uma estimativa de R\$ 1909,3 bilhões em 2023, é necessário um crescimento nominal de 14,76% na receita primária líquida para assegurar a meta de déficit fiscal primário zero em 2024. Como isso é pouco provável, nos últimos dias de agosto, até mesmo a ministra Simone Tebet se aliou à presidente do PT, deputada Gleisi Hoffman, para defender uma meta fiscal mais realista, contra a vontade do Ministro Fernando Haddad, que prevaleceu.

São dois os riscos de uma meta fiscal irrealista. Primeiro, mesmo que a previsão de arrecadação se confirme ao final do ano fiscal, a meta provocará contingenciamentos sobre despesas discricionárias a cada bimestre de 2024 até que a arrecadação aumente na velocidade necessária (se é que aumentará a esse ponto). Como a taxa prevista de crescimento da despesa é de 1,7% ao ano, qualquer redução significativa aproximaria a taxa do crescimento zero. Isso teria significativo efeito recessivo sobre o crescimento econômico a curto prazo, além de tenderem a prejudicar o desenvolvimento a um prazo mais longo ao afetar a execução do Novo PAC, que representa mais de 90% da despesa de investimento federal orçada para 2024. Adiante apresentamos estimativas sobre o que precisará ser cortado caso a previsão muito otimista de arrecadação total se frustrar em 1,43%, 2,41%, 5%, ou 7,5%.

O segundo risco é que não seja alcançado sequer o limite inferior da meta fiscal, um déficit de 0,25% do PIB em 2024. Nesse caso, os cortes de gasto e/ou as punições que o arcabouço fiscal determinaria para 2025 seriam ainda mais draconianos (gasto crescendo a 50% do aumento da receita, por exemplo), o que limitaria a retomada do desenvolvimento econômico e social representado pelo Novo PAC, pela nova regra do salário mínimo, pela elevação do valor real do programa Bolsa Família ou pelo compromisso político de elevar o gasto em saúde e educação de acordo com os pisos constitucionais. Nesse caso seria reforçado o objetivo político da Lei do Teto de Gasto, isto é, induzir novas leis e até emendas constitucionais que ataquem a promessa social-desenvolvimentista da Constituição Federal de 1988 e dos programas do Partido dos Trabalhadores.

Concretamente em 2024, qual o “espaço fiscal” para ampliação do gasto público mesmo que a estimativa otimista de arrecadação se confirme? E o que deverá ser contingenciado para assegurar a meta fiscal de déficit primário zero caso o crescimento da tributação não se confirme?

2.1. A INCOMPATIBILIDADE ENTRE O RFS E OS PISOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE, EDUCAÇÃO, RGPS E LOAS

O total das despesas primárias previstas para 2024 no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é de R\$ 2.690,3 bilhões. Destas, R\$ 2.188,4 bilhões são despesas primárias líquidas de transferências, que são aquelas que compõem o resultado primário do governo central. Porém, nem todas as despesas primárias líquidas, utilizadas no cálculo do resultado primário do governo central, sujeitam-se aos limites do RFS.

Neste sentido, para 2024, o limite de despesas primárias submetidas ao RFS tem por base as dotações orçamentárias primárias constantes na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023, considerados os créditos suplementares e especiais vigentes na data de promulgação da Lei Complementar do RFS, excluídas dotações correspondentes a despesas e transferências específicas[7]. Em seguida, este valor de base é corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) apurado entre julho de 2022 e junho de 2023, calculado em 3,16%, e pelo crescimento real de 1,70%, correspondente a 70% da variação real da receita primária, calculada em 2,43%.

[7] As dotações correspondentes a despesas e transferências que estão excetuadas do limite estabelecido pelo novo regime fiscal sustentável são: Transferências constitucionais e legais por repartição de receita a estados, Distrito Federal e municípios; Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb; Cumprimento do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal; Créditos extraordinários para despesas urgentes, como calamidade pública; Despesas não-recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; Despesas custeadas por doações ou por recursos obtidos em razão de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados para reparação de danos em decorrência de desastre; Despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais e das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação, nos valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas; Despesas da União com obras e serviços de engenharia custeadas com recursos transferidos por estados e municípios; Pagamento de precatórios com deságio aceito pelo credor; e Parcelamento de precatórios obtidos por estados e municípios relativos a repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundeb).

Após realizados os devidos ajustes e exclusão das exceções, o valor base das despesas primárias submetidas ao RFS de 2023 foi calculado em R\$ 1.960,8 bilhões, o que implica limite de despesas primárias para 2024 de R\$ 2.060,6 bilhões. Trata-se de uma ampliação nominal de, apenas, R\$ 96,6 bilhões.

Contudo, caso seja aprovada pelo Congresso a substituição da correção monetária pelo IPCA mensurado entre janeiro e dezembro de 2023, cuja previsão é de 4,85%, soma-se mais R\$ 32,4 bilhões ao orçamento, totalizando R\$ R\$ 2.092,6 bilhões. O aumento do gasto nominal seria, então, de R\$ 128,6 bilhões. Trata-se do melhor cenário possível, e que será o adotado nas simulações a seguir. A tabela 1 sintetiza os dados:

Tabela 1 – Classificação e valores das Despesas Primárias para 2024

Despesas Primárias por classificação	(R\$ bilhões)
Total das Despesas Primárias	R\$ 2.690,3
Despesas Primárias Líquidas	R\$ 2.188,4
Despesas Primárias limitadas pelo RFS (cenário com IPCA de 3,16%)	R\$ 2.060,6
Despesas Primárias limitadas pelo RFS (cenário com IPCA de 4,85%, com adição das despesas condicionadas)	R\$ 2.092,6

Fonte: PLOA 2024

Uma parte significativa desta expansão nominal (e toda a expansão real) será destinada a cumprir os mínimos constitucionais da saúde e educação, bem como os gastos crescentes com previdência social e benefícios assistenciais, influenciados pela política de valorização real do salário-mínimo implementada pelo governo federal. Detalharemos abaixo como esses itens de despesa absorverão a expansão máxima permitida em 2024, para em seguida avaliar a situação orçamentária das demais áreas.

a)Saúde: R\$ 29,7 bilhões

O gasto mínimo com saúde em 2023 é projetado em R\$ 188,7 bilhões, aumentando, conforme o PLOA, para R\$ 218,4 bilhões em 2024, consumindo assim R\$ 29,7 bilhões da expansão permitida.

b)Educação: R\$ 8,9 bilhões

A dotação para educação em 2023 é de R\$ 99,8 bilhões, elevando-se para, no mínimo, R\$ 108,7 bilhões em 2024, o que representa, pelo menos, R\$ 8,9 bilhões da expansão.

c)RGPS: R\$ 46,7 bilhões

Os gastos reprogramados para 2023 estão na ordem de R\$ 867,2 bilhões, enquanto a previsão para 2024 é de R\$ 913,9 bilhões, uma ampliação de R\$ 46,7 bilhões.

d)BPC/LOAS: R\$ 12,5 bilhões

A previsão para o BPC em 2023 é de R\$ 91,4 bilhões, elevando-se para R\$ 103,9 bilhões em 2024, uma ampliação de R\$ 12,5 bilhões.

e)Abono e Seguro-desemprego: R\$ 6,6 bilhões

Os gastos com seguro-desemprego crescem com o aumento do emprego formal, dada a rotatividade elevada do trabalho, e com o aumento do salário-mínimo. Em função dessa dinâmica particular, os gastos reprogramados de 2023, de R\$ 72,0 bilhões foram aumentados para R\$ 78,6 bilhões, uma expansão de R\$ 6,5 bilhões.

A tabela 2 sintetiza os resultados (com arredondamento de valores):

TABELA 2 – IMPACTOS DE DESPESAS SELECIONADAS NO ORÇAMENTO DE 2024

Despesa sujeita ao RFS (R\$ bi)	2023 (R\$ bi)	2024 (R\$ bi)	Acréscimo (R\$ bi)	Crescimento %
Total	1964	2092,6	129	6,55%
Total das despesas selecionadas	1319,1	1423,5	104,4	7,91%
Saúde	188,7	218,4	29,7	15,74%
Educação	99,8	108,7	8,9	8,92%
Previdência (RGPS)	867,2	913,9	46,7	5,39%
BPC	91,4	103,9	12,5	13,68%
Abono e Seguro Desemprego	72	78,6	6,6	9,17%
Demais despesas	644,9	669,5	24,6	3,81%

Fonte: PLOA 31/08/2023

Considerando os valores necessários para cumprir os mínimos determinados para os cinco grupos de despesas selecionadas, constata-se a necessidade de R\$ 104,4 bilhões. Isso significa que esse grupo de despesas selecionadas ocupará 81% do espaço fiscal máximo de R\$ 129 bilhões, sobrando apenas R\$ 24,6 bilhões para as todas as demais despesas submetidas ao RFS. Todas as demais despesas terão, portanto, um aumento nominal de apenas 3,81%. O problema é que este aumento nominal não é suficiente para garantir sequer a correção monetária, já que a inflação esperada para 2024 é de 4,85%. Portanto, no melhor dos cenários, há perda real para as demais despesas primárias de -1,04%.

Se o Congresso decidir não aprovar a mudança na periodização da correção monetária (de 3,16% para 4,85%), experimentaremos uma redução de R\$ 32,4 bilhões nas despesas condicionadas (não obrigatórias). Nesse contexto, uma expansão fiscal restrita a R\$ 96,6 bilhões para o conjunto de outros gastos e uma expansão projetada das despesas associadas aos pisos constitucionais de R\$ 103,70 bilhões resultará, inevitavelmente, em uma diminuição orçamentária nominal para o conjunto de outros gastos. É importante notar que aproximadamente R\$ 21,2 bilhões das despesas condicionadas referem-se ao Programa Bolsa Família.

Contudo, mesmo no cenário mais favorável (correção monetária de 4,85% e total alcance da estimativa de receitas), a situação é mais grave do que um congelamento para todas as áreas não incluídas nos pisos protegidos constitucionalmente: enfrentaremos perdas reais que culminarão em uma redução efetiva da capacidade de prover serviços públicos, realizar investimentos e manter o custeio de diversos setores.

Por isso, como afirmamos, o RFS terá efeito político semelhante à Lei do Teto de Gastos, no sentido de induzir novas leis e emendas constitucionais de corte neoliberal que atacam a promessa social-desenvolvimentista da Constituição Federal de 1988 e dos programas do Partido dos Trabalhadores, como a política de valorização real do salário mínimo, o piso mínimo de remuneração da Previdência Social ou os pisos constitucionais da saúde e da educação. O problema, repetindo, não é provocado pelo retorno louvável da política de valorização real do salário mínimo e dos pisos constitucionais da saúde e da educação, e sim por um regime fiscal que pretende dar um “cavalo de pau” abrupto no resultado fiscal a curtíssimo prazo e que determina um crescimento de despesas muito aquém do crescimento das receitas.

2.2. ANÁLISE DE CENÁRIOS COM FRUSTRAÇÃO DE RECEITAS

O cenário de expansão da despesa real (1,7%) em 2024, embora bastante limitador, é até otimista. A expansão máxima dos gastos primários autorizada pelo RFS pode não ser alcançada, pois depende da concretização de estimativa muito otimista de aumento das receitas tributárias (elevação nominal de 14,8%), para assegurar o cumprimento da meta de resultado primário zero. Cabe mencionar que, apesar da meta de resultado primário ser zero, a previsão de superávit primário constante no PLOA é no valor de R\$ 2,84 bilhões.

Ao iniciar a análise pelo lado das receitas, percebe-se que, no PLOA-2024, as receitas primárias estimadas atingem o montante de R\$ 2.709,5 bilhões. Quanto à receita primária líquida, que é utilizada no cálculo da meta de resultado primário, a previsão é de R\$ 2.191,2 bilhões, frente ao total de R\$ 1.909,27 bilhões reprogramado para 2023. O aumento nominal é de 14,8% ou de R\$ 281,9 bilhões. É importante destacar que, na estimativa do PLOA-2024, foram incorporados os efeitos de medidas legislativas ainda incertas, que totalizam R\$ 168,5 bilhões, além de R\$ 113,4 bilhões resultantes do crescimento do PIB. Estas receitas estão categorizadas como fontes condicionadas e, se não forem aprovadas, praticamente inviabilizariam a meta estabelecida para o resultado primário, acarretando também em prejuízos significativos para a programação das despesas previstas.

A tabela 3 apresenta cenário de frustração de 7,5%, 5%, 2,41% e 1,43% do total das receitas primárias estimadas. Para calcular o resultado fiscal primário resultante para cada cenário de receitas, devemos usar a autorização das despesas primárias líquidas de transferências, no valor de R\$ 2.188,4 bilhões, embora nem todas se sujeitem aos limites do RFS, como vimos. A última coluna apresenta a diferença entre o resultado fiscal alcançado com cada cenário de frustração de receitas e o resultado fiscal compatível com o limite inferior da banda da meta fiscal (déficit de 0,25% do PIB).

Tabela 3 – Cenários para frustração de receitas (R\$/bilhões), PIB de R\$ 11420,7 bilhões

Cenários	Receita	Resultado Primário	Resultado primário (% do PIB)	Diferença até limite inferior da meta (R\$28,5 bi)
Base PLOA 2024	R\$ 2.191,22	R\$ 2,84	0,03%	
Frustração de 7,5%	R\$ 2.026,88	-R\$ 161,50	-1,41%	R\$ 133,00
Frustração de 5%	R\$ 2.081,66	-R\$ 106,72	-0,93%	R\$ 78,22
Frustração de 2,41%	R\$ 2.136,44	-R\$ 49,97	-0,44%	R\$ 21,47
Frustração de 1,43%	R\$ 2.159,89	-R\$ 28,50	-0,25%	R\$ 0,00

Fonte: PLOA-2024. Elaboração própria

No primeiro cenário, de frustração de 7,5% das receitas, o resultado primário ficaria negativo em R\$ 161,5 bi. Portanto, trata-se de uma hipótese próxima à não aprovação da totalidade das medidas legislativas previstas, que somam R\$ 168,5 bilhões. No segundo cenário, a frustração de 5% das receitas implicaria primário negativo em R\$ 106,72 bilhões, o que equivale a um déficit primário de 0,93% em relação ao PIB. O terceiro cenário, frustração de 2,41%, também implica violação da meta fiscal, pois o déficit primário seria de -0,44% do PIB. O quarto cenário, de frustração de apenas 1,43% das receitas, fica no limite da margem de erro para o governo conseguir se enquadrar no máximo permitido da banda inferior de -0,25% do PIB, a ponto de evitar punições em 2025.

No primeiro e no segundo cenário de frustração de receitas (7,5 e 5%), é impossível alcançar a meta de déficit primário, a não ser que todos os limites ao corte de despesas sejam violados. Já veremos quais são esses limites, mas o menor limite ao corte de despesa é dado pela regra de expansão mínima real de 0,6% do gasto primário. Para que a despesa cresça 0,6% (5,45%) em termos reais (nominais) em relação a 2023, ela deve crescer nominalmente R\$ 21,96 bilhões para alcançar R\$ 2071,04 bilhões em 2024. Como vimos, a previsão de despesas primárias sujeitas ao RFS na PLOA 2024 é de R\$ 2.092,60. Logo, só é possível cortar R\$ 21,60 bilhões (2.092,60 - 2071,04) de modo a que a despesa cresça 0,6% (5,45%) em termos reais (nominais) em relação a 2023.

No terceiro cenário de frustração de receitas (2,41%), seria preciso cortar apenas R\$ 21,47 bilhões para alcançar o piso inferior da meta de resultado primário (déficit de 0,25% do PIB ou R\$ 28,5 bilhões). Ou seja, o corte necessário estaria dentro do corte possível de R\$ 21,60 bilhões. Contudo, se a frustração da receita for igual ou superior a 2,42%, é impossível alcançar o piso inferior da meta de resultado primário e ao mesmo tempo cumprir a determinação de crescimento das despesas em 0,6% em termos reais em relação a 2023.

No quarto cenário de frustração de receitas (1,43%), o resultado fiscal ficaria no máximo permitido da banda inferior de -0,25% do PIB, sem a necessidade de cortes para evitar punições em 2025.

2.3. A CONTRADIÇÃO ENTRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS LIMITES PARA OS CORTES DE DESPESAS DO REGIME FISCAL SUSTENTÁVEL

Como vimos, basta que a receita estimada seja frustrada em valor igual ou superior a 2,42% para que os cortes necessários para alcançar o limite inferior da meta de resultado fiscal primário sejam proibidos. Como vimos, isso ocorre porque a despesa real deve crescer no mínimo 0,6% segundo o RFS, o que limita os cortes a R\$ 21,60 bilhões.

Cortes superiores já seriam ilegais, mas é importante pelo menos mencionar que há outros limites para os cortes. Em tese, existe ainda a garantia de um “piso de investimentos” na elaboração orçamentária, equivalente a 0,6% do PIB projetado no PLOA. Para 2024, com um PIB estimado em R\$ 11,4 trilhões, o valor do piso de investimentos é de R\$ 68,5 bilhões. Para atender a essa exigência, foram designados R\$ 69,7 bilhões para despesas com investimentos, em conformidade com o RFS. Dessa quantia, R\$ 61,7 bilhões foram reservados no Orçamento de Investimentos para o Novo PAC.

Isso significa que, formalmente, do corte possível de \$ 21,60 bilhões, apenas R\$ 1,2 bilhões poderia ser feito com investimento, isto é, a diferença entre os R\$ 69,7 bilhões alocados na PLOA e o mínimo equivalente a 0,6% do PIB, ou R\$ 68,5 bilhões. No entanto, esse piso não necessariamente precisa ser executado, pois a LOA pode ser reavaliada bimestralmente ao longo de 2024. O fato de que um dos vetos da Presidência ao RFS permite que o investimento público seja proporcionalmente mais contingenciado do que as demais despesas não obrigatórias indica que os investimentos podem ser o principal alvo do contingenciamento em 2024 em caso de comportamento desfavorável das receitas.

Para além do corte possível de R\$ 21,60 bilhões, um outro limite determinado pelo RFS é a execução obrigatória de 75% das despesas discricionárias. Como vimos, o valor total das despesas primárias do Governo Central na PLOA-2024, sob a ótica financeira, ascende a R\$ 2.188,4 bilhões. Quanto às despesas discricionárias – que são parcialmente contingenciáveis –, o valor disponibilizado foi de R\$ 225,8 bilhões, ou somente 8,3% do total de despesas primárias. Sendo obrigatório executar um piso mínimo de 75%, o contingenciamento máximo equivalente a 25% das despesas discricionárias totaliza R\$ 56,45 bilhões. Se o corte possível de \$ 21,60 bilhões for cumprido, apenas 9,56% das despesas discricionárias (e não 25%) poderiam ser cortadas.

A existência desses limites é boa, uma vez que tanto o valor alocado na PLOA 2024 para investimento (R\$ 69,7 bilhões) quanto o custeio administrativo (R\$ 62,8 bilhões) seriam protegidos por esses limites.[8] Como o primeiro item é essencial para assegurar a retomada do desenvolvimento econômico e social, e o segundo forma a base para a prestação de serviços públicos (apoio administrativo, energia elétrica, água, telefone, locação de imóveis, entre outros), a proteção desses itens de gasto impediria o alcance da meta de resultado primário a qualquer custo. Assim, se a receita tributária se frustrar, a variável de ajuste só seria o gasto público até certo ponto, levando a partir deste ponto à frustração da meta de resultado fiscal primário.

O problema é que os limites ao corte de gasto entram em contradição com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Como vimos, o substitutivo do RFS aprovado no Congresso voltou a criminalizar a política fiscal caso a meta de resultado fiscal não seja alcançada no final do ano e, ao longo do ano, o governo não respeitar determinação da LRF de cortar gastos bimestralmente caso a redução das receitas ou de sua taxa de crescimento bimestral seja incompatível com o alcance da meta de superavit primário anual.

Neste caso, os cortes exigidos pela LRF podem ao longo do ano ultrapassar facilmente o corte permitido pelo RFS. Afinal, como a taxa prevista de crescimento da despesa real no orçamento é de 1,7% ao ano, qualquer redução significativa aproximaria a taxa do crescimento zero ou ao decréscimo. Logo, se as receitas não crescerem excepcionalmente, pode ser necessário escolher entre descumprir a LRF e a meta fiscal ou violar o RFS, ampliando o corte das despesas discricionárias que abrigam os investimentos.

Ainda que as receitas cresçam mais proximamente do final de 2024 sob impacto do sucesso eventual da reforma tributária progressista, o descontingenciamento pode ocorrer tarde demais para assegurar que as despesas reais cresçam pelo menos 0,6%. Logo, se o governo cumprir a LRF e decretar contingenciamentos bimestrais de gasto caso as receitas não crescerem no ritmo desejado, é provável que, no final de 2024, sequer o crescimento mínimo real de 0,6% das despesas seja alcançado, violando o RFS. Assim, a meta de resultado fiscal de déficit primário zero em 2024 não implica apenas em um “cavalo de pau” abrupto na gestão fiscal, mas torna o governo vulnerável à criminalização da política fiscal que, formalmente, foi usada como pretexto para afastar a presidente Dilma Rousseff.

[8] É importante lembrar que parcela significativa das despesas discricionárias é incompressível, já que parte das dotações para cumprir o mínimo constitucional de saúde e educação está inclusa nas despesas discricionárias.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA CRISE CONTRATADA?

Como vimos, o RFS determinará um “cavalo de pau” na gestão fiscal em 2024 em comparação com 2023. A PEC da transição determinou um crescimento da despesa primária de 14% em termos nominais ou 9,15% em termos reais em 2023, mas o RFS determinará na melhor das hipóteses um crescimento real da despesa pública em 1,7% (6,55% nominais) em 2024. Tal desaceleração abrupta deve ser ainda maior, pelo menos nos primeiros meses de 2024, por depender de elevação excepcional de receitas tributárias de modo a permitir o alcance da meta de déficit fiscal primário zero. Como isso pode levar a cortes orçamentários importantes no investimento público, ameaçar a retomada do desenvolvimento econômico e social, e sujeitar o governo à criminalização da política fiscal, por que o Ministério da Fazenda resistiu à aliança ampla contrária à meta de déficit fiscal primário zero, que uniu até a ministra Simone Tebet à presidente do PT, deputada Gleisi Hoffman?

A nosso ver, a hipótese mais provável foi apontada publicamente pela secretária executiva da Casa Civil, ex-ministra Mirian Belchior: sem o compromisso com a meta de déficit zero, a pressão política sobre o Congresso Nacional para aprovação das iniciativas que elevam a arrecadação tributária é diminuída (Diálogos AMSUR, 2023).

É provável, também, que o Ministério da Fazenda considere que, mesmo que a arrecadação em 2024 não cresça o suficiente para que o limite inferior da banda de resultado fiscal primário seja alcançado (déficit de 0,25% do PIB), a principal punição para a gestão fiscal de 2025 seja irrelevante. A principal punição é a redução do crescimento das despesas de 70% para 50% da taxa de crescimento das receitas no ano anterior. Como o esforço de arrecadação tributária pode levar a um crescimento real de arrecadação igual ou superior a 5% em termos reais entre julho de 2023 e junho de 2024, a despesa primária poderá crescer próxima do teto de crescimento da despesa de 2,5% em 2025, o que é mais do que a taxa de 1,7% em 2024.

O problema é que, mesmo na melhor das hipóteses, em 2025 seria proibido criar cargo, emprego ou função, congelando a estrutura do Estado, e criar ou majorar auxílios, despesas obrigatórias e incentivos fiscais. Em outras palavras, o congelamento do Bolsa Família e o ataque às despesas obrigatórias (como Saúde e Educação) seria reforçado, se eventualmente tais despesas passarem incólumes em 2024.

Assim, o Regime Fiscal Sustentável teria efeito político semelhante à Lei do Teto de Gastos: conter o investimento público, e induzir novas leis e emendas constitucionais de corte neoliberal que atacam a promessa social-desenvolvimentista da Constituição Federal de 1988 e dos programas do Partido dos Trabalhadores, como a política de valorização real do salário mínimo, o piso mínimo de remuneração da Previdência Social ou os pisos constitucionais da saúde e da educação.

A curtíssimo prazo, talvez a melhor forma de desmontar o risco seja abandonar desde logo a meta de déficit zero e renegociar as metas de superávit primário para todo o período entre 2024 e 2027, por mais que exista o cálculo de pressionar o Congresso Nacional para aprovar leis que elevam a arrecadação tributária. Afinal, talvez haja outro cálculo, mais maquiavélico, entre alguns parlamentares: descumprir metas fiscais é ruim para o governo, mas eleva o poder de barganha do Congresso Nacional perante o governo quando a política fiscal é matéria criminal.

A possível mudança de metas fiscais, contudo, não vai eliminar, mas apenas atenuar as contradições entre os limites ao crescimento do gasto público, os obstáculos que tais limites impõe à retomada do crescimento do PIB e ao desenvolvimento econômico e social via novo PAC, e as regras constitucionais para saúde, educação e Previdência Social. Uma vez consolidada uma nova base parlamentar, comprometida com a capacidade de gasto do governo para retomada do desenvolvimento econômico e social, será preciso e possível reformar seu principal obstáculo, o Regime Fiscal Sustentável.

REFERÊNCIAS:

BASTOS, P. P. Z. (2023a) Quatro tetos e um funeral: o novo arcabouço/regra fiscal e o projeto social-liberal do ministro Haddad. Nota do Cecon 21 (13/04/2023) – Instituto de Economia da Unicamp [<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-cecon/nota-do-cecon-21-23395ab8.pdf>]

BASTOS, P. P. Z. (2023b) Não existe alternativa? Considerações sobre o impacto econômico e a economia política do novo arcabouço fiscal ("Regime Fiscal Sustentável"). Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense, 12(23), 26-46.

BRASIL (2023a) Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias: programação orçamentária e financeira de 2023 - 3º Bimestre de 2023. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília. Julho de 2023.

BRASIL (2023b) Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias: programação orçamentária e financeira de 2023 - 4º Bimestre de 2023. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília. Setembro de 2023.

Diálogos AMSUR (2023) O Novo PAC em um Projeto Nacional de Desenvolvimento. Com Miriam Aparecida Belchior, e Pedro Paulo Zahluth Bastos [https://youtu.be/5FOP_yrENs4].

IFI (2023). Relatório de Acompanhamento Fiscal No. 79, 17 de Agosto de 2023.

BERTUSSI, G. L., & ELLERY JUNIOR, R. (2012). Infraestrutura de transporte e crescimento econômico no Brasil. *Journal of Transport Literature*, 6, 101-132.

FERREIRA, P.C. (1996) Investimento em Infraestrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*. 26 (2), 231-252.

FERREIRA, P. C., & MALLIAGROS, T. G. (1998). Impactos produtivos da infraestrutura no Brasil-1950/95. *Pesquisa e planejamento econômico*, 28(2), 315-338.

MONTES, G. C., & REIS, A. F. D. (2011). Investimento público em infraestrutura no período pós-privatizações. *Economia e Sociedade*, 20, 167-194.

HALUSKA, G. (2023). A economia brasileira no século XXI: uma análise a partir do modelo do Supermultiplicador Sraffiano. *Economia e Sociedade*, 32, 297-332.

MUSSOLINI, C., & TELES, V. K. (2010). Infraestrutura e produtividade no Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 30, 645-662.



ie