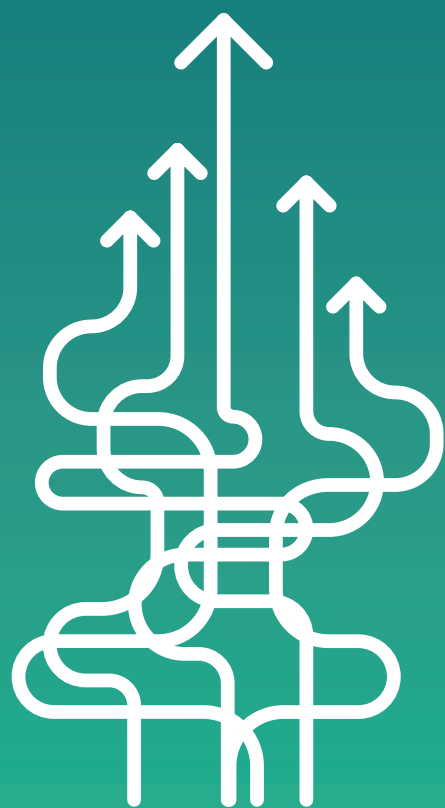


OS CINCO DESAFIOS DA POLÍTICA FISCAL EM 2024



Luiz Guilherme Schymura

Pesquisador do FGV IBRE e doutor em economia pela FGV EPGE



Pano de fundo fiscal – o ano de 2023 (incluindo o final de 2022) foi produtivo na área fiscal. A EC 126 – “emenda da transição” – ampliou definitivamente o Bolsa Família, demanda cristalizada na sociedade e no sistema político, e normalizou o volume de despesas discricionárias. O novo arcabouço fiscal foi implementado, eliminando, das expectativas do mercado, os riscos fiscais mais extremos. Um grande pacote de medidas de reoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário foi aprovado e o ano se encerrou com rodada relevante de redução de passivos fiscais: pagamento de precatórios atrasados e acordo com estados e municípios sobre a indenização relativa à desoneração de ICMS aprovada pelo governo anterior. Além disso, o governo aprovou a emenda constitucional da reforma da tributação indireta. Apesar dos vários avanços, o resultado primário do governo central saiu de +0,5% em 2022 para -2,1% do PIB no ano passado. Fator importante por trás dessa piora foi o pagamento dos precatórios atrasados, R\$ 92,3 bilhões, e a compensação dos estados e municípios pelas desonerações de combustíveis, R\$ 27,1 bilhões. Sem esses dois fatores, o resultado primário teria sido deficitário em R\$ 111 bilhões (-1,02% do PIB).

Para expurgar esses efeitos extraordinários e analisar melhor as contribuições para a deterioração do resultado primário, Manoel Pires, pesquisador do FGV IBRE, analisou os 12 meses acumulados até novembro do ano passado (os números de 2023 a seguir se referem sempre a esse mesmo período, descartando, portanto, os dois eventos não recorrentes mencionados, ocorridos em dezembro de 2023). Nessa ótica, ele observou que a queda da receita líquida de 1% do PIB e o aumento de 0,7% do PIB – devido basicamente à expansão do Bolsa Família – das chamadas “despesas obrigatórias com controle de fluxo” explicam a piora do primário entre 2022 e 2023. As despesas discricionárias, que em 2022 atingiram o nível historicamente deprimido de 1,5% do PIB, permaneceram praticamente no mesmo lugar (1,6%) em 2023.

Segundo Pires, tomando-se uma janela temporal mais ampla, de 2016 (ano de aprovação do teto de gastos) a 2023, registra-se ajuste fiscal de 0,6 ponto percentual (p.p.) do PIB pelo lado da receita, praticamente neutralizado pelo aumento de 0,5 p.p. das transferências para estados e municípios, e de 1,5 p.p. do PIB pelo lado da redução da despesa.

O ajuste fiscal de 2016-2023 foi obtido com – sempre como proporção do PIB – manutenção do gasto previdenciário do RGPS (na verdade, ligeiro recuo de 0,1% do PIB, para 8% do PIB), forte queda de 0,9% do PIB (para 3,2%) da folha salarial e previdenciária do funcionalismo, expressiva redução de 0,7% do PIB nas chamadas “outras despesas obrigatórias” (miscelânea que inclui programas sociais como BPC, seguro-

desemprego e abono salarial, além de subvenções e subsídios, Fundeb etc.) e queda de 0,7% do PIB nas despesas discricionárias, entre as quais figuram os investimentos. Em compensação, as despesas obrigatórias com controle de fluxo, puxadas pelo Bolsa Família, tiveram alta de 0,8% do PIB entre 2016 e 2023.

Como nota Pires, “mesmo com a emenda da transição, excluindo os precatórios, a maior parte dos agregados de despesa em 2023 caiu em relação a 2016, e o principal aumento de gasto foi efetivamente a expansão do Bolsa Família”. Bráulio Borges, pesquisador do FGV IBRE – que participou, com Pires, das discussões para a elaboração desta Carta –, acrescenta que, até 2019, o Brasil gastava 0,4% a 0,5% do PIB com o programa Bolsa Família, despesa que saltou para 1,5% em 2023 e deverá chegar a 1,6-1,7% do PIB de 2024 em diante.

Pires, por sua vez, lembra que, apesar de em 2023 o governo ter aprovado muitas medidas para aumentar a arrecadação, esta recuou no ano passado, fenômeno ligado a fatores macroeconômicos como o fim do ciclo de *commodities* e da alta excepcional da inflação do IGP, que alavancaram a receita.

Por outro lado, mirando 2024, o pacote de medidas tributárias aprovado em 2023 deve ter efeito significativo. Ainda que não se espere que eleve a arrecadação em quase R\$ 170 bilhões como na estimativa inicial do governo – houve diluição em algumas medidas e, principalmente, parte delas tem impactos muito difíceis de estimar –, Pires aponta que, em alguns casos, a receita pode surpreender positivamente. Na tributação de fundos fechados e *offshore*, por exemplo, foi aprovada cobrança retroativa,

não incluída nas estimativas de valor apresentadas quando as medidas foram propostas. Borges acrescenta a MP, convertida em lei ordinária em meados de 2023, dos preços de transferência (para coibir planejamento tributário por multinacionais), que, segundo a estimativa oficial, terá impacto positivo de R\$ 20 bilhões na arrecadação este ano.

A perspectiva, portanto, é de uma melhora substancial do resultado primário, fruto de alguma recomposição de receitas e de eliminação de alguns eventos extraordinários relevantes. Mas os pesquisadores ressaltam que o cumprimento da meta de resultado primário equilibrado continua improvável.

Uma vez estabelecido de forma mais cuidadosa o pano de fundo das contas públicas após o primeiro ano do governo Lula, Pires identifica cinco desafios principais para a política fiscal em 2024.

Desafio 1/desoneração da folha – o primeiro e mais imediato desafio é encontrar uma solução para o imbróglio da desoneração da folha de 17 setores produtivos, estendida pelo Congresso na contramão dos planos do Executivo. O desafio implica, em primeiro lugar, preservar o ambiente político favorável ao governo no Congresso, que tornou possível a aprovação do pacote tributário de Haddad quase inteiro. O governo estimou em R\$ 18 bilhões a perda de receita prevista no Orçamento com a extensão da desoneração da folha. “É uma frustração de arrecadação relevante num contexto em que a meta de primário está em xeque”, diz Pires.

Como reação à derrubada pelo Congresso do veto presidencial contrário à extensão da desoneração, Haddad enviou uma medida provisória

para compensar aquela perda de receita. A MP 1.202/2023 inclui a reoneração gradual da folha (mantendo a desoneração até o valor do salário mínimo); acaba com o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse), incentivo fiscal criado para esse segmento durante a pandemia; e cria um limite para as compensações tributárias (quando se deixa de pagar um tributo por se ter um crédito tributário). Pires nota que boa parte da frustração de receita em 2023, mesmo com as medidas de Haddad, deveu-se ao aumento das compensações tributárias.

A MP 1.202 criou grande mal-estar político, por forçar o Congresso a deliberar sobre algo que já havia decidido (estender a desoneração da folha). Houve pressões pela devolução da MP ao Executivo (decisão que caberia a Rodrigo Pacheco, PSD-MG, presidente do Senado), e há uma articulação para se derrubar a MP simultaneamente ao envio de um projeto de lei pelo governo. A ideia é de que o eventual PL atenda – mas de forma mais aceitável para o Congresso – ao menos parcialmente a necessidade do Executivo de compensar a perda de receita prevista com a continuidade da desoneração da folha.

Em termos econômicos, Pires observa inicialmente que o modelo de tributação da folha que o governo propõe deve ser compatível com a segunda fase da reforma tributária, relativa aos impostos sobre a renda e salários. A emenda da reforma tributária do consumo aprovada no ano passado determina que o governo encaminhe a reforma da tributação da renda em até 90 dias a partir da promulgação da emenda. Outra faceta econômica do impasse relativo à MP

Queda da receita líquida de 1% do PIB e aumento de 0,7% do PIB de despesa na qual se encontra o Bolsa Família explicam piora do primário entre 2022 e 2023

1.202 é que limitar a compensação tributária pode criar um passivo fiscal um mês depois de o governo ter pagado os precatórios atrasados, com todo um discurso sobre a racionalidade de se quitar passivos fiscais. Não se está falando de pouca coisa no caso das compensações tributárias, que saltaram de R\$ 71 bilhões (1,01% do PIB) em 2018 para R\$ 248,7 bilhões (2,32% do PIB) em 2023.

Desafio 2/meta de primário – o segundo desafio fiscal deste ano, para Pires, é que a eventual alteração da meta fiscal em 2024 (resultado primário zerado) tem que manter um cenário fiscal construtivo. Ao longo do ano passado, à medida que se percebia a dificuldade de cumprir a meta, foi se criando uma indisposição em setores do governo em relação à possibilidade de se ver forçado a realizar contingenciamento no seu limite máximo determinado pelo novo arcabouço fiscal, de 25% das despesas discricionárias, ou R\$ 53 bilhões. Pelas novas regras fiscais, a meta de primário pode ser descumprida (levando a restrições na

política de pessoal no ano subsequente e a um crescimento menor da despesa dois anos depois), mas é preciso tentar atingi-la com o contingenciamento máximo. Pires nota que, de fato, um contingenciamento de R\$ 53 bilhões é muito pesado não só no contexto atual, mas também numa perspectiva histórica. O maior contingenciamento nos últimos anos, em 2017, foi de R\$ 17,3 bilhões.

Como reação a esse impasse, Haddad apresentou uma alternativa intermediária alegando que o contingenciamento máximo previsto é de R\$ 22 bilhões, porque o limite de 25% das despesas discricionárias não poderia resultar num crescimento da despesa inferior a 0,6%, que é a mínima expansão determinada pelo arcabouço. Mas essa determinação específica sobre o contingenciamento não se encontra em nenhum trecho da legislação do arcabouço, o que já levou a questionamentos, inclusive por parte do Tribunal de Contas da União (TCU). Ainda assim, a interpretação de Haddad foi incluída na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Aparentemente, o contingenciamento limitado a R\$ 22 bilhões é mais palatável para o governo Lula, e reforçaria a posição de se manter a atual meta de primário zerado este ano.

Por outro lado, na avaliação de Pires, se Haddad conseguir assegurar a nova interpretação do limite máximo de contingenciamento perante os órgãos de controle e o Judiciário, uma eventual mudança da meta sinalizaria mais descompromisso fiscal. Uma coisa é reagir contra um mega contingenciamento de R\$ 53 bilhões, outra é descumprir a meta para evitar um contingenciamento bem menos drástico de R\$ 22 bilhões. “O custo

político de mudar a meta aumenta se a interpretação de Haddad vingar; as pessoas vão dizer, diante da recusa em fazer um contingenciamento reduzido em mais da metade relativamente aos R\$ 53 bilhões, que o governo está sendo leniente com as metas fiscais”, analisa Pires.

Outra questão, ainda relativa ao segundo desafio enumerado por Pires, é que o planejamento fiscal do governo foi feito de tal forma que, a cada ano que se descumpra a meta, fica mais difícil de cumprir a meta do ano subsequente. Se o resultado primário for de fato zerado em 2024, o plano de voo é fazer um ajuste fiscal de 0,5% do PIB em cada ano até 2026. “Mas se o governo não conseguir cumprir a meta no primeiro ano, a distância para o ano seguinte vai aumentar”, pondera o economista. E isso implica que, em cada ano no qual não se conseguir cumprir a meta de primário, haverá contingenciamento máximo e crescimento da despesa de apenas 0,6%. Na visão do pesquisador do IBRE, é uma condução da política fiscal que quase retorna ao teto de gastos tão rejeitado pelo atual governo, e por isso esse caminho não deve prevalecer.

Por enquanto, a estratégia do Ministério de Fazenda relativa ao contingenciamento, de defender que o limite máximo é de R\$ 22 bilhões, esfriou o debate sobre a mudança da meta e comprou tempo para Haddad. O governo, ao manter o compromisso de zerar o primário (ainda que os analistas econômicos não criam nisso), obteve uma alavanca para pressionar o Congresso a aprovar sua pauta tributária e fiscal.

Para Pires, da forma como a questão está posta agora pelo Ministério

Se Haddad assegurar a nova interpretação do limite máximo de contingenciamento, eventual mudança da meta sinalizaria mais descompromisso fiscal

da Fazenda, é como se Haddad estivesse sinalizando para o mercado um aumento real anual da despesa de 0,6% para buscar a meta fiscal e, para o governo, de 2,5%, percentual máximo permitido pelo arcabouço.

A saída provável para essa inconsistência, na opinião de Pires, é que a meta de primário vai provavelmente ser mudada, possivelmente em março. E, nesse caso, é preciso manter um cenário fiscal construtivo, em que as medidas fiscais necessárias continuarão a ser aprovadas, passando-se uma mensagem de que a mudança da meta é um alinhamento com a realidade e não um sinal de que o governo será leniente com as contas públicas. Já Borges nota sinais de uma preparação de terreno por parte de Haddad para a eventual mudança de meta, ao fazer declarações recentes com menção a uma possível perda de receita de R\$ 32 bilhões, no somatório da manutenção da desoneração da folha e do Perse.

Desafio 3/expectativas fiscais – o terceiro desafio das contas públicas em 2024, segundo Pires, é o governo

conseguir que o mercado e os agentes econômicos incorporem em suas expectativas os ganhos fiscais já alcançados. Ele nota que, de forma difícil de entender, boa parte da agenda tributária-fiscal de Haddad foi aprovada e as expectativas de mercado de resultados fiscais quase não se mexeram em relação ao momento anterior em que havia grandes dúvidas não só sobre o sucesso da tramitação, mas até sobre quais seriam as medidas.

O economista examinou a evolução das expectativas de superávit primário e dívida líquida do setor público para o período 2024-2032 em algumas datas-chave: na última semana de 2022; em março, na semana em que se anunciou o novo arcabouço fiscal; em abril, quando o PL do arcabouço foi enviado para a Câmara; em agosto, na semana em que o arcabouço foi sancionado e o Orçamento encaminhado; e na última semana de dezembro, depois que o pacote tributário-fiscal de Haddad foi todo aprovado.

O que chama a atenção é que não há nenhuma melhora das expectativas fiscais. A projeção mediana de mercado de resultado primário em 2024 era de déficit de 0,8% do PIB em 31 de março, e idêntica no final de dezembro. O mesmo ocorre com a projeção de dívida líquida do setor público no final de 2024, de 64,5% do PIB em ambas aquelas datas. Olhando-se as previsões para esses dois indicadores nos anos até 2026, novamente não se encontra nenhuma melhora relevante entre o momento anterior ao anúncio do arcabouço e o final do ano passado, quando não só esse dispositivo, mas toda uma extensa pauta tributária-fiscal tinham sido aprovados com sucesso pelo governo.

Para prazos mais longos, como nota Borges, há alguma melhora nas projeções de resultado primário – provavelmente devida à incorporação nas contas de mercado de receitas futuras de petróleo que o próprio economista foi pioneiro em apontar –, mas sem efeito perceptível nas previsões sobre dívida líquida. Examinando as projeções do Prisma Fiscal da Secretaria do Tesouro (as previsões mencionadas acima são do sistema Focus do Banco Central), que discriminam receita e despesa, Borges constatou que o mercado só incorporou em suas contas para 2024 cerca de R\$ 40-50 bilhões de ganho de receita líquida do governo federal, comparado aos R\$ 140-150 bilhões da soma das projeções iniciais (líquidas) do governo sobre o seu pacote fiscal-tributário (acrescida dos R\$ 20 bilhões dos preços de transferência).

Para Pires, esse aparente paradoxo entre a aprovação bem-sucedida de uma ampla pauta fiscal e a imobilidade, ou até leve piora em alguns casos, das expectativas sobre as contas públicas reflete em parte a dificuldade técnica de estimar os efeitos das medidas aprovadas, com ceticismo do mercado em relação aos cálculos do governo (que também mudam muito, aponta o analista). Outra possível causa é que, apesar da aposta do governo no aumento da arrecadação, ela sofreu queda em 2024 (por razões desconectadas da política fiscal, como se observou antes), e o mercado pode estar esperando sinais concretos de melhora para mexer nos seus números.

Desafio 4/Orçamento e política – o quarto desafio fiscal de 2024, na visão de Pires, é o de harmonizar a velocidade do ajuste possível com as expectativas políticas do Orçamento.

O estoque de medidas de ampliação da arrecadação corretivas de distorções do sistema, que foram o alvo principal das propostas da Fazenda em 2023, está se esgotando

O economista considera que eventual mudança da meta em 2024 deve levar a um realinhamento da programação fiscal dos anos seguintes. Além disso, observa que o Orçamento de 2025, a ser preparado em 2024, deve trazer uma situação mais confortável para o ministro da Fazenda, que provavelmente conseguirá definir na peça orçamentária o crescimento real máximo de 2,5% da despesa. Isso, por sua vez, tende a reduzir as críticas políticas à elaboração do Orçamento de 2025. A razão para essa previsão de Pires é que a receita, cujo crescimento dá a base para a expansão da despesa no novo arcabouço, deve ter bom desempenho este ano, impulsionada pela aprovação da agenda tributária do governo em 2023 e pela normalização do cenário econômico.

Assim, na interpretação de Pires, resolvendo-se de maneira adequada o problema da meta de 2024, abre-se o cenário para que em 2025 haja menos turbulência do ponto de vista das expectativas que refletem a interação entre a política e o orçamento.

Adicionalmente, o pesquisador pensa que o ajuste fiscal de 2024 para 2025 deve ficar mais equilibrado entre receita e despesa. O estoque de medidas de ampliação da arrecadação corretivas de distorções do sistema, que foram o alvo principal das propostas da Fazenda em 2023, está se esgotando. Daqui para a frente, aumentar a arrecadação faria necessário de fato perseguir uma agenda explícita de elevação da carga tributária, o que se torna muito mais difícil com um Legislativo dominado pela centro-direita.

Há uma discussão sobre reforma administrativa, patrocinada pelo presidente da Câmara, Arthur Lira (PP-AL). Notas na imprensa dão conta de que o governo cogita salários de início de carreira mais baixos e reforçar a avaliação de desempenho, o que poderia ter efeito fiscal relevante.

Já os mínimos constitucionais de gasto em saúde e educação, que o novo arcabouço fez retornar à indexação à receita, terão de ser postos em discussão para tornar viável todo o edifício fiscal construído pelo novo governo. As transferências e vinculações de despesas à receita fazem com que o governo federal sofra grandes perdas quando tenta fechar a conta fiscal pelo lado da arrecadação. De acordo com cálculos de Pires, para cada R\$ 1 de aumento de IR, apenas cerca de R\$ 0,30 ampliam o saldo primário da União nos dois primeiros anos. A razão é que a alta do IR aumenta também transferências para estados, municípios e Fundeb, e amplia ainda os mínimos constitucionais de gasto em educação e saúde e as emendas parlamentares. No caso de aumentos do PIS-Cofins, aquela mesma conta de “produtividade fiscal” fica em torno de R\$ 0,80 para cada R\$ 1 de alta da receita do tributo.

“Fazer o ajuste indefinidamente pelo lado da receita é muito custoso para a sociedade, da forma como o Orçamento está montado”, comenta Pires. Esses fatores sugerem que o ajuste fiscal a partir deste ano deve ser mais equilibrado entre receitas e despesas.

Desafio 5/suavizar a desaceleração – o quinto e último desafio fiscal de 2024, segundo Pires, é o de suavizar a desaceleração cíclica da economia. Ele nota que, segundo as projeções, o ritmo da economia em 2024 deve cair pela metade em relação a 2023, com um crescimento de 3% sendo seguido por 1,5%. Num país polarizado politicamente e com a popularidade presidencial mantendo-se em nível razoável, mas longe de esmagador, é natural que surjam pressões políticas para acelerar a atividade econômica. O economista aponta que a discussão sobre a mudança da meta deve surgir em março, quando já haverá projeções do PIB do primeiro trimestre de 2024, para o qual é esperado um impacto mais significativo da reversão de crescimento do setor de *commodities* – pode vir a ser a pior leitura trimestral de PIB este ano, segundo alguns analistas.

Nesse sentido, Pires acha relevante analisar o que o Orçamento de 2024 traz em termos de impulso (ou freio) cíclico. Como a carga tributária está sendo aumentada para reduzir o déficit primário, o Orçamento como um todo é contracionista. Ocorre que, para além do PLOA, há duas medidas recentes do governo que influenciam a questão cíclica: o pagamento de R\$ 93 bilhões de precatórios atrasados em dezembro, e o PL 2/2024 que instituiu o mecanismo de depreciação acelerada para estimular o investimento.

Para começar sua análise de impulso cíclico em 2024, Pires analisa

Efeito do pagamento dos precatórios, estimado por decomposição em itens de gasto com respectivos multiplicadores, pode ser estímulo de R\$ 42 bilhões (0,39% do PIB)

o orçamento em dois cenários, com contingenciamento de R\$ 53 bilhões ou de R\$ 22 bilhões, segundo as duas interpretações do arcabouço discutidas antes. Além disso, o pesquisador acrescentou gastos com Previdência que estão fora do Orçamento (por subestimação), e, dentro do contingenciamento, teve que supor o que afeta investimentos e o que afeta gastos correntes, porque os dois tipos de gasto têm multiplicadores diferentes – o de investimentos é maior. Também se fizeram hipóteses sobre o que as medidas de aumento de arrecadação trarão de contração para a economia.

Ponderando cada item pelo seu devido multiplicador, Pires encontra que, no cenário de contingenciamento mais alto, o efeito contracionista do Orçamento gira em torno de R\$ 43 bilhões, ou 0,4% do PIB. Se o contingenciamento se limitar a R\$ 22 bilhões, o efeito contracionista cai para R\$ 13,3 bilhões (pouco mais de 0,1% do PIB). Dessa forma, analisa Pires, “o Orçamento proposto é contracionista, o que é resultado

do ajuste fiscal que o ministro Haddad está propondo”.

Restou investigar o efeito cíclico do pagamento dos precatórios e da depreciação acelerada. No primeiro caso, Pires discriminou na MP dos precatórios o que era pessoal, transferência de renda, despesas correntes, investimentos etc. Com essa decomposição dos precatórios por cada grande item de despesa, com seus respectivos efeitos multiplicadores, o economista estimou que o efeito do pagamento dos precatórios pode ser um estímulo de R\$ 42 bilhões (0,39% do PIB). Ele nota que o pagamento dos precatórios, em termos de efeito cíclico, é quase uma compensação para o efeito contracionista do Orçamento no cenário em que o contingenciamento seja de R\$ 53 bilhões. Já estimar o impacto cíclico fiscal da depreciação acelerada é um exercício mais complexo, mas Pires já detectou que o efeito provavelmente é muito pequeno, e quase irrelevante.

A conclusão do pesquisador é que os estímulos extra Orçamento são bastante modestos, o que pode influenciar a discussão sobre a mudança ou não da meta de 2024, com setores políticos do governo pressionando por uma política fiscal que dê maior gás à economia este ano.

Como se vê, existe um conjunto de questões intrincadas muito delicadas e a qualidade da política fiscal em 2024 dependerá do equilíbrio a ser alcançado em torno de todos esses elementos. ▀

O texto é resultado de reflexões apresentadas em reunião por pesquisadores do IBRE. Dada a pluralidade de visões expostas, o documento traduz minhas percepções sobre o tema. Dessa feita, pode não representar a opinião de parte, ou da maioria, dos que contribuíram para a confecção deste artigo.