

Renda Cidadã, teto de gastos e muitas dúvidas

Luiz Guilherme Schymura

Pesquisador do FGV IBRE e doutor em Economia pela FGV EPGE

A pandemia da Covid-19, como tratado nas últimas Cartas do IBRE, provocou mudanças importantes, e provavelmente duradouras, na paisagem política e nas percepções sobre a questão social no Brasil.

Frente ao novo quadro, ficou evidente uma grande lacuna no arcabouço de proteção social: dezenas de milhões de trabalhadores informais cuja renda, consumo e padrão de vida são jogados à sorte das flutuações econômicas.

O novo coronavírus tornou real uma situação extrema em que a maior parte das ocupações informais foi paralisada por um longo período, devido à quarentena e ao isolamento social. O impacto nesse contingente de brasileiros teria sido dramático e devastador se não fosse o auxílio emergencial.

Com isso, a sociedade despertou para o fato de que outras crises econômicas, ainda que não produzam um efeito potencial tão cataclísmico no setor informal, podem da noite para o dia reduzir ou eliminar a renda de um enorme grupo de brasi-

leiros, que não têm a proteção nem das instituições voltadas ao mercado formal, como a Previdência Social, nem do arcabouço direcionado aos muito pobres, como o Cadastro Único e o Bolsa Família.

Assim, o Executivo e o Legislativo, refletindo um novo elemento na sensibilidade social do eleitorado, voltaram-se à criação de um programa social que preencha a lacuna relativa aos informais revelada pela pandemia. O último nome pelo qual o novo programa vem sendo chamado é Renda Cidadã.

O que está em pauta, de certa forma, é uma ampliação no Bolsa Família, tanto nos valores mensais pagos como no universo dos favorecidos. Discussões dentro e fora do governo contemplam algo no intervalo de um benefício mensal entre R\$ 200 e R\$ 300 para um público entre 20 e 25 milhões de brasileiros, comparado à transferência média de R\$ 190 e a cobertura de 14 milhões dos usufruidores do Bolsa Família. Uma conta simples mostra que a despesa anual total, considerando os

limites inferiores e superiores daqueles intervalos de valor de benefício e público-alvo, vão de R\$ 60 bilhões a R\$ 90 bilhões. Considerando que o Bolsa Família gasta hoje anualmente em torno de R\$ 32 bilhões ao ano, a despesa adicional variará de R\$ 28 a R\$ 58 bilhões.

Com esse esboço em mente, a equipe econômica partiu para identificar possíveis fontes de financiamento. No primeiro momento,



acreditava-se que os recursos poderiam vir da própria área social, com uma reorganização geral em que seriam eliminados programas como o abono salarial, auxílio-família, Farmácia Popular e seguro-defeso. O presidente Jair Bolsonaro, no entanto, vetou esse caminho, declarando que não tiraria dinheiro “dos pobres para dar aos paupérrimos”. Ele também desautorizou, de forma ainda mais contundente, a ideia de não reajustar nominalmente durante dois anos as aposentadorias e pensões do RGPS, o regime previdenciário do setor privado. Assim, foi estabelecido um aparente impasse entre ampliar a política social com um novo programa de distribuição de renda e respeitar o teto constitucional de gastos – o que, na interpretação convencional, exige que a nova despesa tenha como contrapartida o corte equivalente de outros gastos.

Antes de pormenorizar as vias a serem trilhadas para uma saída dessa sinuca, é importante contextualizar o atual debate sobre o teto dos gastos. A grande questão para 2021, na visão da maioria dos analistas, é que a pandemia terá se tornado um evento previsível e, portanto, não caberia a edição de novos créditos extraordinários, como ocorreu este ano. Por conseguinte, o orçamento projeta um “abismo fiscal” (redução grande e brusca do gasto público), com o teto finalmente se tornando restritivo no ano que vem. Daí o debate ganha corpo e as sugestões apresentadas para o estabelecimento da ancoragem fiscal passam a girar em torno de três campos de possibilidades: substituir o teto por uma nova regra crível de

sustentabilidade; redirecionar as despesas públicas de forma a que o teto seja preservado; ou, acionar os “gatilhos” previstos na EC 95.

Esta Carta parte da premissa de que a EC 95 será mantida. Ao desconsiderar a eventualidade da mudança do instituto do teto, restam as duas últimas opções levantadas acima para que o Renda Cidadã possa ser viabilizado. No que tange à realocação dos gastos públicos para gerar o espaço fiscal necessário para abarcar o novo programa social, pa-

Há um aparente impasse entre ampliar a política social com o Renda Cidadã e respeitar o teto constitucional de gastos

rece haver poucas alternativas politicamente viáveis em jogo. Na verdade, todas as que foram apresentadas até o momento têm encontrado fortes resistências políticas.

A possibilidade remanescente é o estouro do teto, o que implica o acionamento dos gatilhos. Para começar, como se sabe, a redação da EC 95 deixa dúvidas sobre a maneira como tais dispositivos deveriam ser disparados. Há o entendimento de que o teto só pode ser rompido quando as

despesas discricionárias são cortadas ao ponto de atingir o *lockdown* do governo federal e o investimento público é zerado. No entanto, é suposto que, nas tratativas entre Executivo, Legislativo e Judiciário, alguma solução será dada para que o disparo dos gatilhos ocorra sem a necessidade da parada completa da máquina pública.

Mas é justamente nesse momento, como observa Manoel Pires, pesquisador associado do FGV IBRE, que o país entra em um “novo regime fiscal”, o dos gatilhos acionados, que pode ser muito diferente do que pensa a maioria dos observadores sobre os impactos da EC 95 nas contas públicas.

O artigo 109 da EC 95 estabelece que, no caso da inobservância do limite individualizado (há um teto para cada poder e órgão autônomo), são aplicadas, até o final do exercício em que as despesas voltem aos respectivos limites, as seguintes vedações: aumento de despesas com pessoal (reajuste, concurso, gratificações, progressões etc.), criação ou reajuste real de despesa obrigatória, reajuste real do salário mínimo e subsídios de crédito e benefícios tributários.

Na prática, esses dispositivos já foram quase integralmente acionados, como argumenta Nelson Barbosa, pesquisador associado do FGV IBRE, em recente artigo no Blog do IBRE, “Dez gatilhos e quase nenhuma munição”. Adicionalmente, como já apresentado por diversos analistas, incluindo Vilma Pinto, pesquisadora do FGV IBRE, o simples acionamento dos gatilhos não é capaz de levar as despesas de volta para o nível prescrito pela EC 95, que é a manutenção do valor real

de 2016. Assim, o “exercício em que as despesas voltem aos respectivos limites”, na prática, nunca chegará, e os dispositivos estabelecidos na EC 95 ficarão acionados até 2026 (data estabelecida para uma primeira revisão da regra).

O que Pires acrescenta, entretanto, é que “não há nada na EC 95 que defina limites para outras despesas”, no contexto de gatilhos disparados. Ele menciona, como exemplos de despesas que não seriam controladas na emenda, o Bolsa Família, os mínimos constitucionais de saúde e educação (desde que a despesa não seja usada para pagamento de pessoal), transferências discricionárias para estados e municípios e investimentos públicos.

Com isso, é importante notar que, ao usar a plataforma já existente do Bolsa Família, o governo conseguiria “criar” seu novo programa social, isto é, o Renda Cidadã, dentro da regra do teto. Da mesma forma, os investimentos públicos, como sejam alguns ministros, também podem ser contemplados nesse “regime dos gatilhos acionados”. A ressalva é que o raciocínio aqui desenvolvido parte do princípio de que os gatilhos já teriam sido acionados e supõe que vão valer as disposições que efetivamente constam da EC 95 sobre a situação de estouro do teto – não se especulou sobre o que ocorreria no caso de uma interpretação diversa pelo Judiciário.

Como se vê, o descumprimento do teto de gastos – nas condições mencionadas acima – leva a um ajuste forte de parcela pequena das despesas e à liberação dos demais gastos. Ironicamente, portanto, o teto de gastos, com sua regra de ga-

tilhos, não é uma âncora fiscal que consegue conter descontroles das contas públicas que porventura venham a surgir.

Diante desse quadro, restam muitas dúvidas. Será que o regime dos gatilhos acionados é sustentável politicamente, ao colocar todo o peso do ajuste fiscal em cima do funcionalismo, cujos vencimentos ficarão congelados nominalmente, e das pessoas que recebem salários ou benefícios (mais de 30 milhões, no segundo caso) vinculados ao salário


Segundo Manoel Pires, do FGV IBRE, não há nada na emenda do teto dos gastos que defina limites para outras despesas “discricionárias”, no âmbito de gatilhos disparados

mínimo, que permanecerá congelado em termos reais? Ambos os grupos de afetados são politicamente muito articulados.

Outra questão: o novo “regime dos gatilhos” será percebido como uma âncora fiscal de longo prazo quando ficar claro que ele deixa grande número de despesas livres para crescer em termos reais? A maior flexibilidade desse regime deve vir, necessariamente, acompanhada de maior responsabilidade e

empenho na gestão das expectativas – mas isto será crível? E há o agravante de que, no meio da travessia, acontecem as eleições presidenciais de 2022. Sabe-se que o ciclo político no Brasil costuma ser bastante acerbado: anos de eleições para presidente e para as casas legislativas federais e estaduais correspondem a picos de despesas públicas.

É difícil anteciper a reação dos agentes econômicos se o “regime dos gatilhos” for acionado. Será que outras metas fiscais, como a de resultado primário, poderiam conter as expectativas de deterioração fiscal? Será que, acoplado a algum aumento de carga tributária, como o novo imposto sobre transações financeiras que o governo vem apontando, aumentos de despesas não incluídas nos gatilhos seriam absorvidas pelo mercado sem maiores danos à percepção de risco fiscal? Até que ponto essas despesas livres poderiam aumentar sem inquietar os investidores?

Finalmente, será que justamente essa flexibilidade da regra dos gatilhos, ao abrir espaço para solução do dilema político-fiscal de curtíssimo prazo, ao mesmo tempo em que traz insegurança sobre o médio e longo prazo, não seria uma boa ponte para se discutir um novo regime fiscal definitivo, que seja elaborado de forma mais bem estruturada do que o atual teto? 

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.