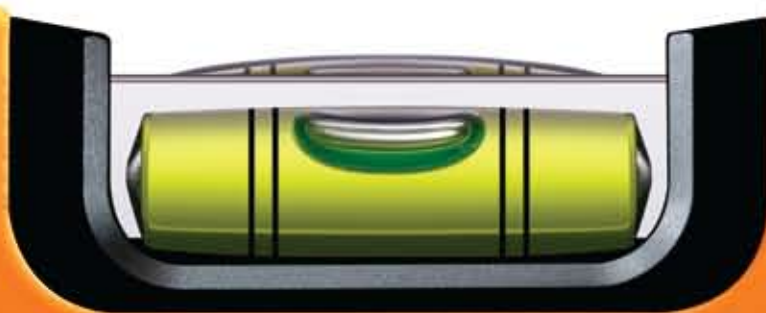


EM BUSCA DO EQUILÍBRIO

Pesquisadores reunidos pelo Centro de Política Fiscal e Orçamento Público (CPFO) debatem a agenda estrutural para a sustentabilidade das contas públicas



Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

A tensão em torno do tarifaço de 50% imposto pelo governo Trump às importações de produtos brasileiros a partir do início de agosto significou, para o governo federal, equilibrar dois pratos a mais – de negociações com autoridades estadunidenses e definir um programa de socorro aos setores atingidos – em malabares em que o prato central é o quadro das contas públicas, diante de um potencial cenário de *shutdown* em 2027.

Cálculos feitos pelo Centro de Política Fiscal e Orçamento Público (CPFO) do FGV IBRE, a partir de um modelo de projeções fiscais de longo prazo desenvolvido pelos pesquisadores do próprio Centro, aponta que a aprovação de três medidas apresentadas pelo governo federal pode abrir espaço para que o governo que assuma o timão do país em 2027 ganhe fôlego para planejar sua política fiscal. A primeira é a emenda à chamada PEC dos Precatórios (PEC 66/2023), que retira todos os precatórios do limite da despesa de forma permanente, e inclui as despesas na meta do resultado primário de forma gradual (10% ao ano). Sem essa medida, todos os precatórios voltam a ser considerados dentro do limite de gastos do arcabouço fiscal a partir de 2027, com risco de colapsar a máquina pública. No fechamento desta edição, a PEC dos Precatórios dependia de aprovação em segundo turno no Senado. As demais medidas, que podem contribuir para o cumprimento da meta de resultado primário, são a MP 1.303/2025, que aumenta a tributação sobre aplicações financeiras, Juros sobre Capital Próprio (JCP), Bets e restringe compensações tributárias, e a reforma do Imposto de Renda – que prevê isenção para quem ganha até R\$ 5 mil e redução parcial de imposto para os que recebem até R\$ 7 mil tendo como contrapartida o imposto mínimo para altas rendas. Bráulio Borges, do CPFO, destaca

que esse projeto possui impacto positivo na arrecadação e no PIB.

“Com esse pacote de medidas, ganha-se tempo para a construção de uma estratégia diferente para 2028 em diante. Essa melhora de resultado, entretanto, é abaixo do necessário para estabilizar a dívida pública”, afirma Manoel Pires, coordenador do Centro. No 2o Encontro do CPFO, promovido em agosto com apoio da ONG Mais-Progresso.org, Borges descreveu a construção desse novo modelo de projeções fiscais, desenvolvido com apoio do Projeto de Pesquisa Aplicada (APP) da FGV, que já roda em versão piloto. “A vantagem é que estamos explicitando várias relações entre variáveis econômicas e fiscais e entre as variáveis fiscais em si nesse horizonte de médio e longo prazos”, comenta Pires, à frente do desenvolvimento da ferramenta. Entre as informações sobre eventos fiscais futuros incorporadas nas projeções para o cenário-base estão os fundos criados pela reforma tributária e as projeções demográficas da Previdência. No campo da arrecadação, Borges destacou no encontro a incorporação do crescimento da receita do setor de petróleo – com previsão de ainda subir cerca de 40% até 2030, quando começa a cair. A recente descoberta pela British Petroleum (BP) de um novo campo no pré-sal, na Bacia de Santos, pode dar novo fôlego a essa

curva de receita. Batizado de Bumerangue, é a maior descoberta da empresa em 25 anos.

“O ciclo do petróleo é uma dinâmica que não parece estar incorporada em outras projeções conhecidas”, afirmou Borges. Outra diferença do modelo desenvolvido pelo CPFO é o de não incorporar no cenário-base o ajuste necessário para se chegar a uma meta de primário que estabilize a dívida pública. “As projeções realizadas pelo Tesouro e o FMI trazem essa incorporação. No nosso caso, o modelo se aproxima mais ao da Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado: calculamos o resultado primário proveniente da tendência de arrecadação e de despesas, e a partir daí discutimos o ajuste fiscal que é preciso fazer”, descreve Pires.



“Quando se olha um horizonte de dez anos, o debate previdenciário inevitavelmente terá que ser feito”

Rogério Ceron

No evento, Borges mostrou que, mesmo no cenário que prevê reformas, em 2029 o resultado ainda seria de um déficit primário de 0,5% do PIB, exigindo um esforço fiscal de 1,8% para o cumprimento da meta, de 1,25% do PIB. Embora medidas de maior impacto e cunho estrutural sejam imprescindíveis, na opinião dos especialistas reunidos, não se espera que elas aconteçam ainda neste mandato, diante da proximidade do calendário eleitoral. O que não diminui a importância de discuti-las, lembra Pires, para que amadureçam e se concretizem no melhor desenho possível.

No encontro, o secretário do Tesouro Nacional Rogério Ceron defendeu que a correção da dinâmica da despesa pública no médio prazo depende de uma nova reforma previdenciária. “Quando se olha um horizonte de dez anos, inevitavelmente é um debate que tem que ser feito”, afirmou. Para Ceron, trata-se de uma discussão que não deve se limitar aos temas tradicionais, como a revisão da idade mínima para a aposentadoria. Ao se olhar para o sistema previdenciário como um todo, afirmou, uma reforma poderá influenciar também no custo de financiamento da dívida pública. “O Brasil tem uma característica muito peculiar: nossa dívida é de vencimento relativamente curto e muito atrelada à política monetária, com cerca de 50% relacionada à Selic”, descreveu, apontando que essa condição reflete a estrutura de poupança da economia brasileira, que tampouco é longa. “Isso se rela-



“Com o atual nível de gastos tributários, o governo deixa de arrecadar mais do que ele gasta em saúde e educação no país inteiro”

Paolo de Renzio

ciona com nosso sistema previdenciário”, afirmou, ilustrando que a falta de tradição de capitalização e grandes fundos de pensão contribui para um cenário de pouco estímulo à formação de poupança para carregar títulos de longo prazo.

“Mesmo quando o país tinha grau de investimento, havia problema com a taxa de giro real no Brasil *vis-à-vis* outros países do mundo”, destacou Ceron, reforçando a importância dessa pauta para o equilíbrio fiscal, e do potencial de colaboração do sistema previdenciário. “O Brasil está engatinhando na formação de instrumentos complementares. Em países como o Canadá e outros, os sistemas de pensão contam com um volume grande de poupança das famílias alocado,

com liberdade para fazer aplicações mais longas.”

O secretário reconheceu, entretanto, que a reforma previdenciária não se trata de um debate trivial, posto que no Brasil esse ajuste implica decisões em torno de temas como a regra de reajuste do salário mínimo, que atualmente permite ganhos reais. Ceron apontou que essa política “impacta uma série de despesas importantes”, mas defendeu “seu papel social e econômico relevante”, relacionando-a à redução recente da pobreza e da desigualdade.

Em sua exposição, Ceron fez uma revisão do cenário fiscal brasileiro na última década, destacando o quadro de deterioração fiscal desde o segundo governo de Dilma Rousseff “de um

deficit de 1,9% do PIB, chegando a 2,1% do PIB no governo Bolsonaro”, e o contexto de aprovação da PEC da Transição. “A PEC adiciona um desafio para a política fiscal, para dar conta de uma recomposição mínima de políticas públicas e do próprio funcionamento do Estado, e aí começamos o trabalho de gradativamente recuperar um equilíbrio entre a receita e a despesa primária”, descreveu.

Para o secretário, apenas com a volta de um “patamar de equilíbrio social minimamente adequado” é possível se avançar numa agenda estrutural e discutir temas relevantes, o que ele propôs ser possível fazer com mais vigor a partir de agora. “Mas também temos que olhar soluções que nos permitam consolidar as conquistas que nós já atingimos até aqui.”

Em sua exposição, Fabio Giambiagi, pesquisador associado do FGV IBRE, elencou elementos que considera chave para o país obter resultados estruturais no âmbito fiscal, que revertam a trajetória crescente da dívida pública. Entre eles, a revisão das políticas de seguro-desemprego e do abono salarial – o qual “não pode ser encaixado dentro do objetivo de combater a miséria, nem o desemprego, tampouco a informalidade”. O economista também questionou o atual desenho e orçamento do Bolsa Família, argumentando que um país com progressos constantes em termos de crescimento e mercado de trabalho deveria medir como sucesso a redução do programa, não sua expansão, lembrando que o atual modelo absorve um terço mais de



“Algumas medidas anunciadas pelo governo, incluídas em um cenário alternativo de projeção, ajudam o cumprimento da meta nos próximos anos, mas são alívio de curto prazo”

Bráulio Borges



“Quando há fraude, conluio, o TCU continuará usando sua competência para punir. Mas o Tribunal avança para colaborar na construção de soluções”

Juliana Pontes de Moraes

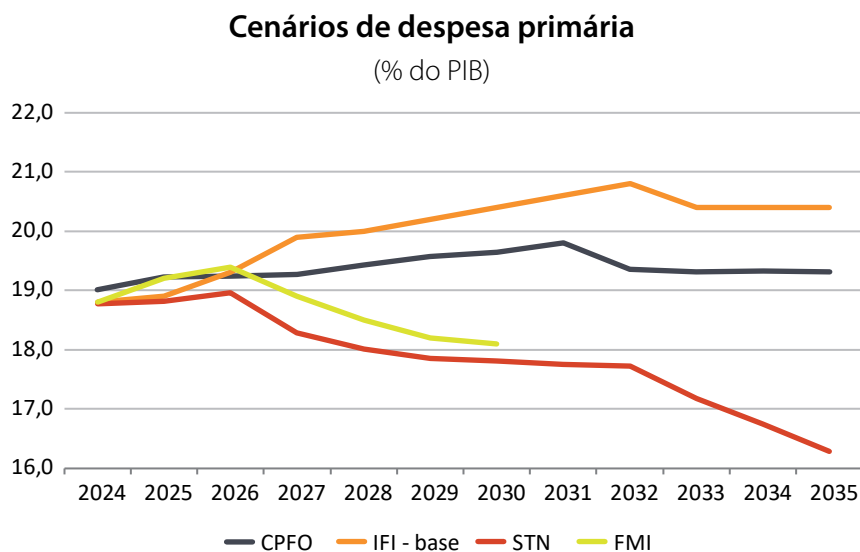
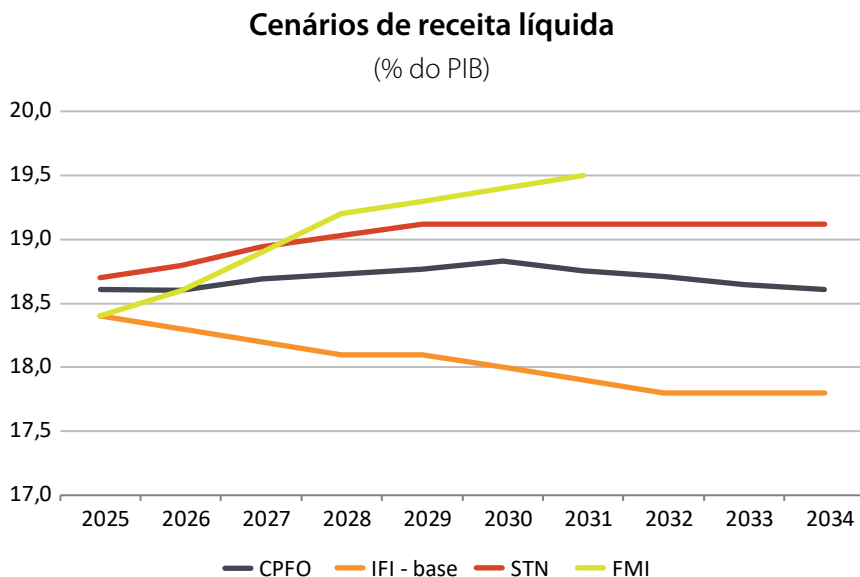
recursos orçamentários do que no pré-pandemia.

Giambiagi ainda citou a necessidade de se compreender o alto nível de precatórios – dívidas do governo com empresas ou pessoas, reconhecidas definitivamente pela Justiça –, sem precedente em economias vizinhas, diz, refletindo um contexto de judicialização em que “o governo perde sempre e cada vez mais”. Em sua lista de recomendações, Giambiagi também defendeu a necessidade de revisão do arcabouço fiscal para que seja simples e esteja blindado de inconsistências como de outras regras orçamentárias. “A começar por acabar com a figura do extrateto, ressaltados os créditos extraordinários”, afirmou.

Uma agenda estruturante

No evento, os pesquisadores revisaram frentes destacadas entre os temas de estudos do CPFO no último ano. A primeira é a dos gastos tributários (GTs), renúncias fiscais que, somando o nível federal e estadual, registraram um crescimento de 4,2 pontos percentuais em 12 anos até 2024, mais que dobrando seu nível. Paolo de Renzio (FGV Ebape), que fez parte do grupo de pesquisadores que elaboraram esse levantamento (íntegra aqui: <https://go.fgv.br/y6uP766y9ep>) – encomendado pelo Council of Economic Policy (CEP), da Suíça, e cujos dados serviram de base para um *ranking* internacional de transparência de GTs – destacou que a tendência para esses gastos permanece de expansão, devendo alcançar 7,1% do PIB em 2026. “Com esse nível, o governo deixa de arrecadar mais do que ele gasta em saúde e educação no país inteiro”, comparou. Quando se trata dos estados, de Renzio mostrou que, em média, quase metade desses entes deixa de arrecadar 1 em cada 5 reais de receita. “Há casos extremos, como o do Amazonas e de Santa Catarina, estados que praticamente renunciam metade da receita que poderiam arrecadar”, ilustrou. De acordo às leis de diretrizes orçamentárias dos estados (LDOs), o CPFO projeta que os GTs estaduais chegarão a 2,1% do PIB em 2026.

Em sua apresentação, o pesquisador também destacou aspectos qualitativos do *country policy*. Como pontos positivos, indicou avanços,



Fonte: FGV IBRE.

em nível federal, em termos de transparência, com “uma quantidade importante de dados públicos, ainda que alguns de difícil acesso e caráter técnico de difícil interpretação”. Também ressaltou o trabalho do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Política Públicas (Cmap) do Ministério do Planejamento para a análise dos GTs, “apesar desse trabalho não ter conseguido a repercussão

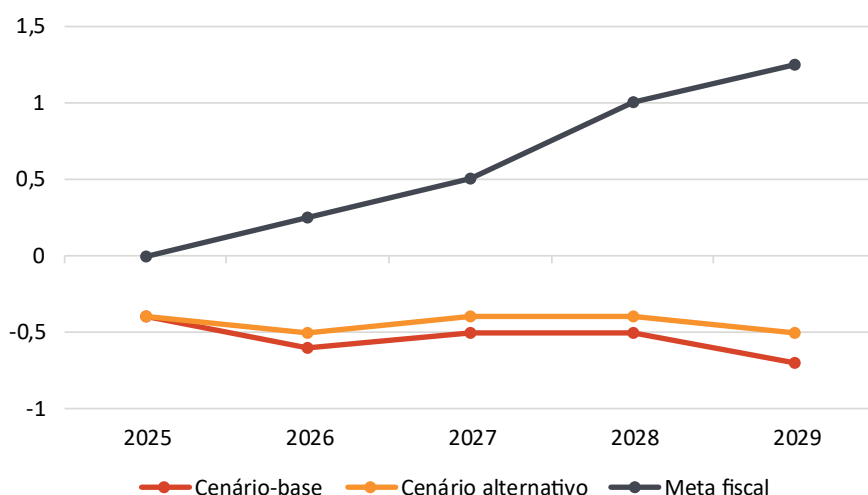
necessária para levar à alteração efetiva de políticas”, destacou, no caso daquelas avaliadas como ineficazes, demandando mudanças ou descontinuidade. Entre as lacunas, apontou a falta de definições mais precisas sobre os GTs – recomendando “uma metodologia clara e única” que permita calcular com mais precisão o custo-benefício dessas políticas, tal como previamente apontado em Carta do

IBRE de abril deste ano ([link: https://go.fgv.br/lkLyIuRPU7S](https://go.fgv.br/lkLyIuRPU7S)).

Outras recomendações feitas pelos pesquisadores do IBRE é a de integração dos GTs no orçamento público, para o adequado mapeamento dos benefícios e a quais setores, e a observação de boas práticas internacionais. Nesse aspecto, de Renzio destacou alguns casos que podem servir de inspiração para o Brasil. Entre eles, mencionou o da Coreia do Sul, que fixa um teto orçamentário para GTs, mitigando riscos de uma expansão desequilibrada. Outro exemplo foi o do Peru, país em que o código tributário define um limite temporal para os GTs: depois de três anos, todos têm de ser reava-

Primário e cumprimento da regra (em % do PIB) pelo modelo de projeção fiscal do CPFO

(resultado primário)



Fonte: CPFO. Cenário alternativo inclui: MP 1303; PEC 66; reforma do Imposto de Renda.



“Daqui a pouco, os precatórios conhecidos chegarão perto de 1% do PIB. É preciso uma reflexão – importante para qualquer presidente – sobre como o governo perde sempre, e perde cada vez mais”

Fabio Giambiagi

liados, com sua extensão submetida a aprovação. O deputado federal Mauro Benevides Filho (PDT-CE), presente no evento, destacou que o projeto de lei de sua autoria (PLP 128/25), que prevê a redução gradual de benefícios tributários, financeiros e creditícios também contempla um prazo de vigência para os GTs, de cinco anos. Para Benevides, o ponto mais sensível de aprovação do projeto – que tramita em regime de urgência – é a proibição de novas concessões sem um corte proporcional em GTs vigentes, para conter aumento de renúncias. “Talvez o governo também não queria escalonar os cortes – proponho 5% em cada ano, por dois anos, somando 10%. Sugeri também a possibilidade de não ser um corte *flat*, considerando o caso de setores que ampliaram produção, geração de emprego, e com isso pagaram mais tributos”, afirmou, indicando que sua estimativa é que,

se aprovado, o projeto poderá levar à recuperação de R\$ 60 bilhões em arrecadação, “contribuindo com o cumprimento do resultado primário”.

Pires ressalta que o CPFO também tem trabalhado junto às secretarias de Fazenda estaduais para compreender o processo normativo de GTs nesse nível de governo. Em levantamento a ser publicado ainda em agosto como Texto de Discussão (TD) no portal do FGV IBRE, Pires e o pesquisador Giosvaldo Teixeira Jr analisam questões de governança desses gastos, destacando casos de aperfeiçoamento – entre os quais os casos de São Paulo, Pará e Mato Grosso – e recomendando boas práticas.

Juliana Pontes de Moraes, da Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU), afirmou no evento que o Tribunal também está envolvido na busca de soluções para o aprimoramento da

política de gastos tributários. “OTCU continuará usando sua competência quando é preciso punir, mas também quer avançar nessa construção”, disse, destacando um levantamento realizado com apoio das consultorias do Senado e da Câmara, em que analisa os 14 principais gastos tributários em nível federal em termos de montante de renúncia, representando 84% do total. A partir da avaliação de quatro frentes – rigidez política e jurídica; transparência, *accountability* e gestão baseada em evidências da política; aumento de valor social comparado à ausência de intervenção; e boas práticas contrariadas – o relatório elabora um *ranking* de políticas que apresentaram maior risco. No evento, Moraes antecipou resultados, indicando que dos gastos analisados os que apresentaram maior nota de risco foram os relacionados a poupança e títulos de crédito; setor automotivo; deduções de IRPF; Zona Franca de Manaus

e informática e automação. “Nosso relatório pormenoriza as notas que chegaram ao maior ou menor grau de criticidade”, afirmou.

O nó do federalismo

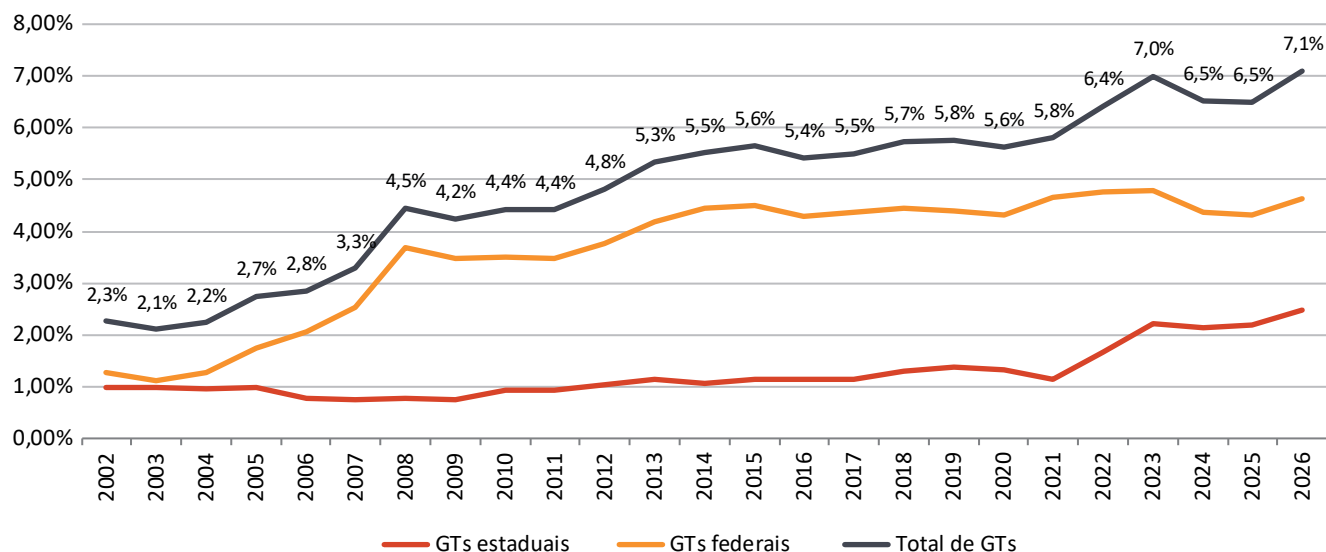
A segunda frente de estudos dos pesquisadores do CPFO abordada no evento foi a responsabilidade de estados e municípios no difícil quadro para equilibrar o fiscal, tema tratado na Carta do IBRE de junho ([link: https://go.fgv.br/TMLo6EzfRGv](https://go.fgv.br/TMLo6EzfRGv)). Levantamento do CPFO demonstra o aumento significativo dos gastos primários de estados e municípios desde a pandemia, para o qual se destaca o papel das transferências federais, ampliadas com a aprovação pelo Congresso de uma série de medidas, do Fundeb às emendas parlamentares. A principal questão apontada pelos pesquisadores é a falta de coordenação observada em muitos casos.



“O governo federal apresentou um pacote de medidas de contenção de gastos que teve pouco impacto, porque no nível subnacional as despesas continuavam crescendo”

Manoel Pires

Gastos tributários em percentual do PIB



Fontes: Lei de Diretrizes Orçamentárias (União e UFs), Sefaz/RS (2020).

“Recentemente, essa expansão tem dificultado estabilizar a dívida pública e o controle do impulso fiscal. No ano passado, por exemplo, o governo federal apresentou um pacote de medidas que teve muito pouco impacto em controlar a despesa total, porque no nível subnacional as despesas continuavam crescendo”, afirma Manoel Pires, lembrando que o esforço para estabilizar a dívida pública e controlar o impulso fiscal do governo federal se torna maior na medida em que a fatia dos gastos que está sob seu controle direto se reduz. “Isso também dificulta a tarefa do Banco Central em controlar a inflação, repercutindo na taxa de juros”, completa.

No evento, o destaque foi para os municípios, entes que são os principais executores de políticas públicas, cujo gasto primário real tem crescido em maior velocidade, mas que em geral têm menor capacidade estatal, em especial os de menor porte. Um dos desafios para o aprimoramento de políticas para esses entes é o grau de heterogeneidade entre eles, apontaram Eduardo Marques (CEM/USP) e Úrsula Dias Peres (Each/USP). Os pesquisadores têm um trabalho no Centro de Estudos da Metrópole, da USP, em que buscam analisar os municípios a partir de uma categorização em que levam em conta características sociais, econômicas e espaciais. De

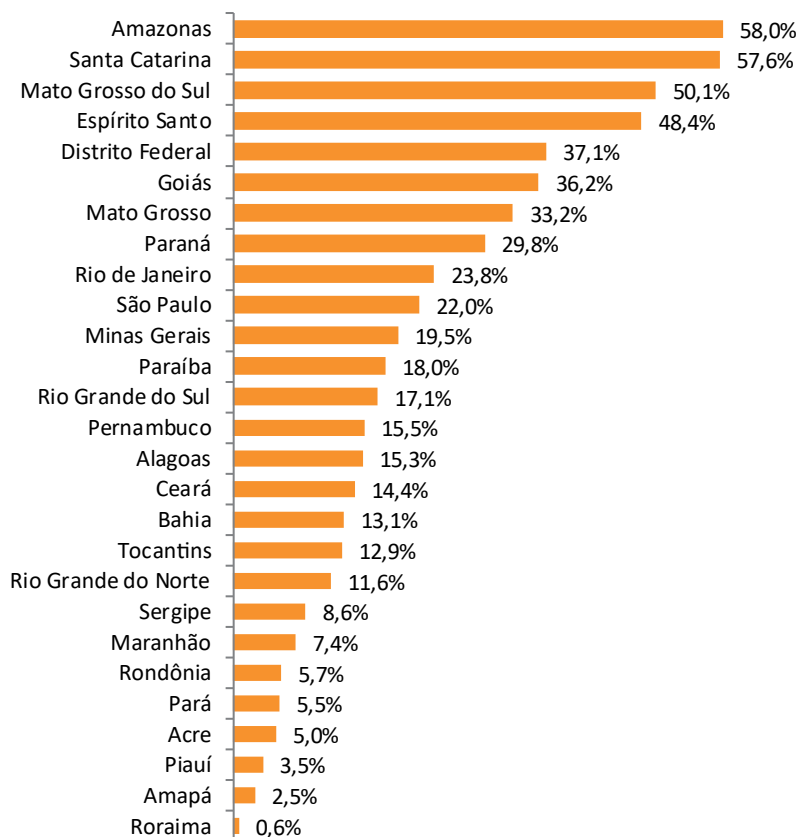
acordo a esses parâmetros, chegaram à distinção de três grupos. Um primeiro grupo, batizado por eles de aldeias e centros locais, abarca 84% dos municípios brasileiros caracterizados por serem menos populosos e registrarem menor PIB *per capita*. “Esses municípios representam cerca de um quarto da população total e um quinto da riqueza brasileira. Também se destacam por uma significativa participação da agricultura no valor agregado (27%), e uma fatia ainda maior do setor público, com 31%”, descreve Marques. O pesquisador ainda ressalta que esses entes em geral registram padrões de pobreza mais concentrados e, no aspecto político, uma presença mais



“Será preciso um arranjo político em que a divisão de poder ente Executivo e Legislativo e entre União e subnacionais seja cooperativo, e em que estados e municípios se sintam mais equânimes”

Fernando Abrúcio

Gastos tributários estaduais em percentual da receita total



Fonte: Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2026.

acentuada de máquinas políticas do que nas cidades de médio e grande porte. Um segundo grupo, em que estão os municípios chamados de vilas, reúne 13% do total, concentram um quarto da população e da riqueza, e é onde desponta uma participação mais significativa da indústria, com 24,1%. Já o terceiro grupo é o das metrópoles e centros regionais, que representa 4% dos municípios, mas concentra mais da metade da população e mais da metade da riqueza.

No aspecto fiscal, Peres ressaltou o fato de os municípios aldeia terem baixa capacidade de arrecadação própria e concentrarem o maior montante de transferências federais, e uma parcela equânime no caso

das transferências estaduais. É o que destaca levantamento da pesquisadora, que calculou a receita média *per capita* recebida por cada grupo entre 2005 e 2022. “Isso se justifica em parte pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de caráter redistributivo, além de mudanças no Fundeb, da educação, e também no ICMS”, descreve. Há ainda outro tipo de receita em que as aldeias atraíram a maior fatia: as transferências de capital, onde se enquadram verbas como as do PAC, operações de crédito e também as emendas parlamentares. “Quando analisamos a linha dos gastos, observamos que de fato há muito mais despesas sociais *per capita* nas aldeias do que nas metrópoles – como em educação, saúde, habitação, transportes e segurança pública”, afirma Peres. “Mas as metrópoles têm uma concentração de problemas urbanos – envolvendo inclusive o impacto das mudanças climáticas – que também trazem desafios e não estão sendo compensados pela perda de transferência para as outras categorias de municípios”, observa.

Afora o equilíbrio entre receitas e demandas de cada tipo de município, a pesquisadora reforça a importância de se ter em conta a menor capacidade estatal dos municípios aldeias, e que pode comprometer a qualidade da alocação desses recursos que chegam em maior quantidade. “Sabemos que há uma enorme dificuldade desses entes em lidar com esses recursos de forma perene, porque o gasto urbano muitas vezes é um gasto de capital que implicará depois um gasto contínuo e corren-



“Municípios são distintos. Temos que repensar como estruturamos os repasses, pois podemos estar desperdiçando recursos, além de não conseguir controlar o resultado primário”

Úrsula Dias Peres



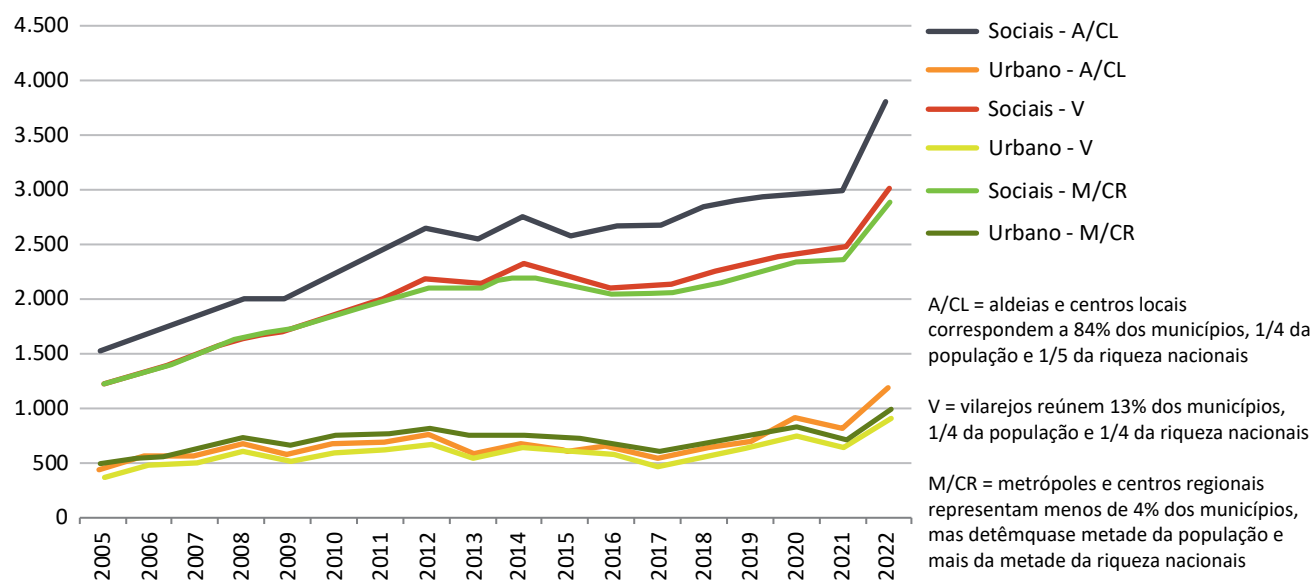
“Quanto menores são as cidades, a tendência é de uma presença mais forte das máquinas políticas. Há também uma proporção grande da riqueza local produzida pelo setor público”

Eduardo Marques

te com o qual não necessariamente conseguirão arcar”, disse. “Isso reforça que temos que repensar como estamos estruturando a forma de repasse para os municípios, mais além do FPM, e a implementação de políticas públicas”, defendeu.

Pires lembrou que, na história do Brasil, as descentralizações fiscais em geral foram fruto de momentos de forte instabilidade política, e em geral foram acompanhadas de aumento de carga tributária. “Na República Velha, tratou-se de uma combinação de um governo federal muito fraco para estados com ampla autonomia; nos anos 1930 quando Getúlio Vargas assume o poder, aumenta a carga tributária para fazer a coor-

Gastos municipais médios por tipo, 2005-2022 (R\$ per capita)



Fonte: Centro de Estudos da Metrópole.

denação política do país”, descreve, citando outra rodada de aumento durante o governo militar, visando a uma nova centralização fiscal. “Um novo aumento aconteceu no governo Fernando Henrique Cardoso, na tentativa de induzir um federalismo cooperativo com o qual convivemos até há pouco, mas que hoje está deteriorado”, avalia Pires.

Fernando Abrúcio, da FGV Eaesp, lembra que da Constituição de 1988 ao Plano Real, a implementação do Estado de bem-estar social definido na Carta – “que também previa uma descentralização em que o governo federal tem um papel redistributivo central, de combater a desigualdade”, destaca Abrúcio – resultou em problemas como a explosão das dívidas estaduais e o comprometimento de parte das finanças públicas do país pelos bancos estaduais. A partir da implementação real, desenha-se um pacto que teve

muita importância do ponto de vista federativo, descreve Abrúcio, citando como exemplo a criação de um limite para a criação de municípios, a renegociação das dívidas dos estados e a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. “No governo Lula, observava-se que o fortalecimento de mecanismos de coordenação e cooperação para ampliar políticas sociais é no plano subnacional, principalmente nos municípios”, diz. Esse período, entretanto, acaba a partir de 2013, e, desde o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, indica, o governo federal foi reduzindo seu papel de coordenação junto aos estados e municípios. “Essa descoordenação política piorou no governo Bolsonaro, lembrando que porque nos dois primeiros anos ele imaginava que poderia governar sem o Congresso.” Com isso, os estados passaram a buscar seus interesses ou diretamente no Congresso, ou tentando se organizar

por conta própria, como em consórcios estaduais, descreve Abrúcio.

O professor da FGV Eaesp identifica que o governo Lula demonstra mais atenção à construção de capacidades estatais locais. “Mas fazer isso hoje é diferente de 10 anos atrás”, diz. “Mais além de instabilidades políticas, a questão que fica é até que ponto poderemos fazer o federalismo fiscal funcionar”, questiona Pires. Para Abrúcio, o arranjo federativo brasileiro descobriu uma série de tecnologias para produzir descentralização coordenada com bons resultados, mas que se tornaram complexas politicamente, em especial na relação Executivo x Congresso. Ele define o atual momento como um jogo ambíguo, em que convivem uma forte demanda por centralização e coordenação federativa, onde será necessário buscar novos arranjos cooperativos, em que estados e municípios se sintam mais equânimes. ■