



Dilema fiscal

Medidas do governo para equilibrar o gasto público colocam dúvidas sobre compromisso em conter avanço da dívida e alimentam incertezas para os próximos anos

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Para o álbum de recordações que deixará para a posteridade, 2024 tem garantidas marcas não triviais, que vão de um crescimento do PIB próximo de 3,5% a uma taxa de desemprego que no trimestre encerrado em outubro fechou em 6,2% ao ano, menor nível desde o início da série histórica da PNAD Contínua. Também constam desse álbum registros *non gratos*, como uma inflação que deverá romper o teto do intervalo da meta e uma variação cambial que no final de novembro superou a inédita marca dos R\$ 6. São luzes e sombras de uma mesma história: a de uma atividade vitaminada por medidas de estímulo, que em um primeiro momento preencheram a parcela da capacidade de crescimento da economia que estava ociosa, mas que este ano já levaram ao superaquecimento – tema da *Conjuntura Econômica* de outubro (<https://go.fgv.br/3ozhgM3kd3s>). Os reflexos desse cenário ficaram visíveis nas condições financeiras – grupo de variáveis que incluem o câmbio e os juros de longo prazo –, que desde o segundo trimestre passaram a registrar piora, em grande parcela devido à deterioração das expectativas do mercado quanto ao compromisso do governo com a meta de primário e com seu próprio arcabouço fiscal, o que demanda uma desaceleração na trajetória dos gastos.



Essa preocupação também chegou à mesa do governo, que nos últimos meses prometeu apresentar um pacote de ajuste fiscal. Com semanas de atraso no anúncio, a divulgação chegou no final de novembro junto à projeção do Ministério da Fazenda de uma economia na casa de R\$ 70 bilhões nos próximos dois anos. O efeito provocado, entretanto, foi no sentido contrário, com uma piora das expectativas dos agentes econômicos. Entre as críticas ao pacote, duas avaliações se destacaram: a de timidez no alcance das medidas anunciadas, insuficientes para o cumprimento da meta de primário, e críticas à inclusão da proposta de ampliação da isenção do Imposto de Renda Pessoa Física para pessoas com rendimento até R\$ 5 mil ao mês, gerando mais renúncias, tendo como medida de compensação sinalizada uma taxa mínima para rendas acima de R\$ 50 mil mensais (leia mais na pág. 76).

As pressões também se ampliaram diante do curto prazo para a aprovação das medidas antes do recesso do

Congresso – ao menos as incluídas nos projetos de lei com requerimento de urgência aprovado pela Câmara, entre as quais estão limites para a regra de reajuste do salário mínimo e novos gatilhos do arcabouço. Estas concorrem com outros temas importantes da pauta legislativa: a regulamentação da reforma tributária e a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025. A insatisfação de parlamentares com as exigências do STF sobre distribuição e execução de emendas parlamentares também jogavam contra o governo. No fechamento desta edição, a negociação no Congresso se intensificava, com o governo somando uma dificuldade extra com a baixa do presidente Lula, submetido a uma cirurgia de emergência para conter uma hemorragia cerebral, sequelada de uma queda ocorrida em outubro.

Nas vésperas da última reunião do Copom de 2024, que determinou o aumento da taxa básica de juros em 1 ponto percentual, para 12,25% ao ano, o Índice de Condições Financeiras do FGV IBRE – formado por retornos de ativos financeiros com capacidade de prever a atividade econômica futura –, estava em -0,62 ponto, pior resultado desde que entrou em terreno contracionista, em abril. “Não se pode negligenciar a piora do cenário externo, mas esse fato não foi o principal determinante para tal resultado”, diz Caio Dianin,

pesquisador do FGV IBRE. O resultado puxado pela piora da percepção fiscal converge com o observado por Livio Ribeiro, pesquisador associado da FGV IBRE, sócio-diretor da BRCG, em sua análise sobre determinantes da evolução do câmbio. “Até maio, havia uma menor participação do componente doméstico, mas essa tendência se reverteu desde então”, diz. No acumulado do ano até o dia 6/12, os fatores domésticos pesaram com folga na desvalorização de 25% do real frente ao dólar. “É um resultado oposto ao observado em 2023, quando o resíduo doméstico foi fator auxiliar no comportamento do real”, destaca.

A questão que permeia as diversas análises sobre o pacote repercutidas na mídia – para as quais os pesquisadores do FGV IBRE contribuíram intensamente –, sobre a qual ainda não há uma resposta fechada, é em que medida o resultado da votação do pacote será determinante para os rumos da economia na segunda metade do governo Lula 3, impactando desde a decisão de investimento à oferta de crédito, da inflação ao emprego – e, em grande medida, o cenário eleitoral de 2026.

Aquém do necessário

Entre miradas mais pessimistas ou otimistas, o ponto em comum é o reconhecimento de que a proposta apresentada pelo governo é insuficiente. Para cumprir o arcabouço em 2025, os gastos públicos não podem ultrapassar o limite de 2024 corrigido pela inflação mais a variação real da



Fonte: Ministério da Fazenda.

Pacote fiscal do governo

Impactos projetados pelo Ministério da Fazenda para os dois próximos anos, em R\$ bilhões

	2025	2026
PEC	11,1	13,4
Abono salarial	0,1	0,6
Fundeb (tempo integral)	4,8	4,5
DRU	3,6	3,8
Subsídios e subvenções	1,8	1,9
FCDF	0,8	0,5
PL	11,7	19,2
Salário mínimo	2,2	9,7
Bolsa Família	2	3
BPC	2	2
Aldir Blanc	2	1
Biometria	2,5	2,5
Militares	1	1
Outras	1	1
Provimentos e criação de cargos	1	1
Subtotal sem emendas	23,9	33,5
Emendas	6,7	7,7
Total	30,6	41,3

Foto: Fabio Rodrigues-Pozzebom/Agência Brasil



Ministro da Fazenda Fernando Haddad: com pacote de ajuste fiscal, governo projeta economia na casa de R\$ 70 bilhões em dois anos – insuficiente para o cumprimento da meta de primário.

receita, obedecendo o limite inferior de 0,6% e superior de 2,5%. Os desafios impostos pelo arcabouço foram detalhadamente analisados por Vilma Pinto, ex-diretora da IFI, professora do IDP, em artigo desta edição (ver pág. 32). Já a meta de resultado primário prevista na LDO de 2025 é zero, com margem de tolerância permitida pelo arcabouço de 0,25 ponto percentual para cima ou para baixo.

Felipe Salto, economista-chefe da Warren, ex-secretário da Fazenda e Planejamento do estado de São Paulo, primeiro diretor-executivo da Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado, estima que a economia com as medidas será menor do que a projetada pelo governo, e metade da necessária para o cumprimento da meta. “Calculo hoje uma necessidade de R\$ 46,9 bilhões para que a meta seja cumprida, mas usando a prerrogativa da banda inferior e considerando que R\$ 44,1 bilhões em precatórios são extra regra”, diz. “O pacote, para 2025, contribui com algo em torno de R\$ 23 bilhões. Sobrará um volume muito grande, portanto, para resolver por meio de contingenciamento ou bloqueio de gastos – isso para entregar o piso da meta, não o zero.”

Marcos Mendes, pesquisador associado do Insper, também trabalha com uma economia menor. “Em um cenário otimista, a redução de despesas primárias obrigatórias a que chego é de R\$ 20 bilhões em 2024 e R\$ 31 bilhões em 2025”, descreve.

Gabriel de Barros, economista-chefe da ARX, ressalta que o parâmetro com o qual os agentes eco-

nômicos de fato estão preocupados hoje é com a trajetória da dívida pública. “O excesso de deduções operado pelo governo tanto no limite de gastos quanto na regra de primário fez com que se perdesse a credibilidade em ambos. Com isso, a dívida pública virou referência – e continua com uma trajetória muito ruim para os próximos anos”, afirma, destacando que o crescimento observado em 2023 e estimado para 2024 são muito altos. “Ainda não vimos medidas estruturantes para conter essa trajetória”, diz. Barros defende que uma sinalização mais robusta nesse sentido passaria pelo que chama de agenda 3Ds: desvincular, desobrigar e desindexar. “O nível de engessamento do orçamento público brasileiro, com 95% de gastos obrigatórios, é muito acima de qualquer outro país que se quiser comparar, como Argentina ou México.”

Para conter o crescimento da dívida, Mendes aponta que é preciso fazer um ajuste na casa de 2,6 pontos percentuais do PIB – tomando como ponto de partida o atual déficit, na faixa de 0,6 ponto percentual. “Isso representa algo como R\$ 300 bilhões. Claro que é impossível fazer isso de uma hora para outra, mas é necessário gerar mudanças paramétricas no gasto público, sinalizando uma reversão de trajetória desse gasto ao longo do tempo”, diz, convergindo com o receituário de Barros. “Por exemplo, se o salário mínimo voltasse a ser corrigido pela inflação, como era no governo anterior, em 2030 a despesa obrigatória estaria R\$ 200 bilhões mais baixa, só pela diferença de in-



Felipe Salto, Warren:

“A acomodação das expectativas com o lado fiscal só vai acontecer se o governo conseguir apresentar, com transparência, um compromisso efetivo em relação ao ajuste das contas.”



Marcos Mendes, Insper

“No Legislativo, os partidos vivem o dilema entre não serem acusados de deixar a coisa desandar, aguando o pacote demais, e puxar para o seu colo o custo de fazer um pacote que efetivamente dê resultado e o governo fature com isso.”



Gabriel Barros, ARX Investimentos

“Hoje a preocupação é com a sustentabilidade da dívida pública, pois o arcabouço perdeu a credibilidade. O caminho é avançar na chamada agenda dos 3 Ds: desvincular, desobrigar e desindexar.”

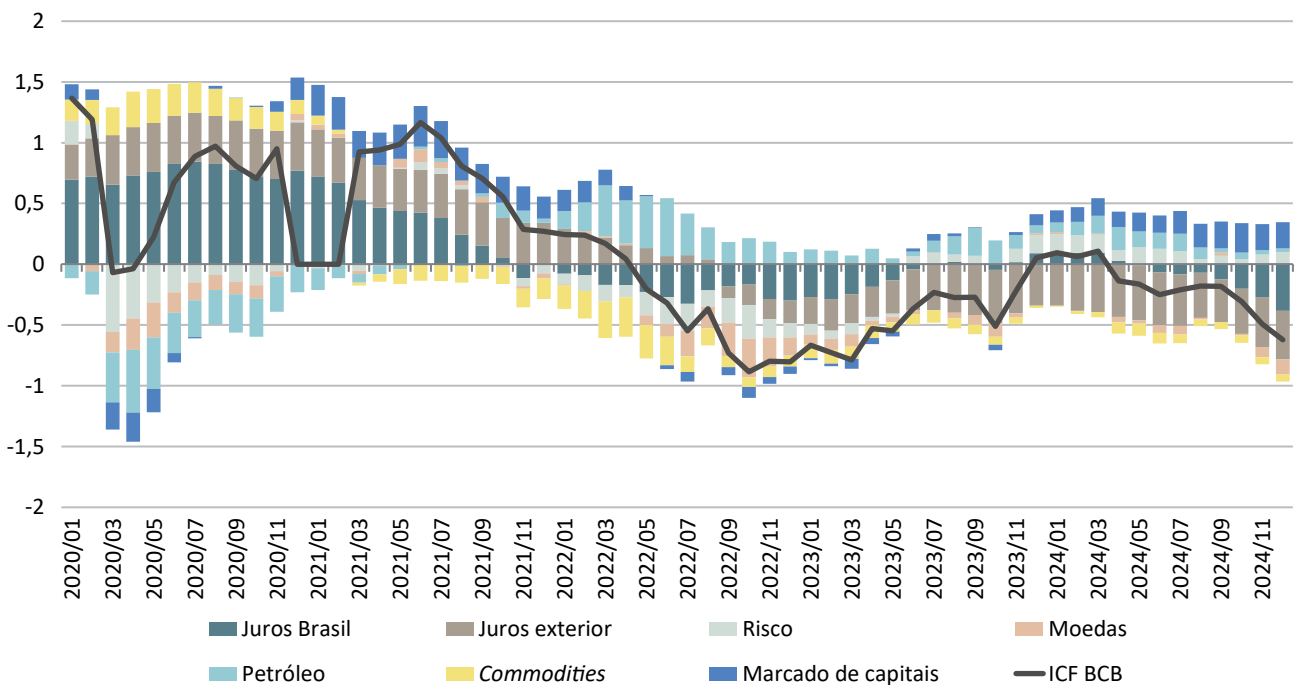
dexador. Com a regra que o governo propôs, a redução estimada é de R\$ 45 bilhões. Então, a fragilidade do ajuste está na diferença entre R\$ 45 bilhões e R\$ 200 bilhões.” Mendes também defende a desindexação dos gastos com saúde e educação da receita. “Note que a desindexação do FCDE, que estão propondo, é uma medida correta, nessa mesma direção” (leia a análise completa de Marcos Mendes ao pacote do governo no Blog da *Conjuntura Econômica*: <https://go.fgv.br/HEvdwxJB2BI>).

No caso do salário mínimo, Manoel Pires, coordenador do Centro de Política Fiscal e Orçamento Público do FGV IBRE, considera não trivial o fato de o governo ter tomado a decisão de reverter uma política que ele mesmo retomou há tão pouco

tempo – o que, na opinião de Pires, reflete compromisso com as regras fiscais. “O salário mínimo tem impacto grande nas contas da Previdência, BPC, seguro-desemprego, abono salarial. Como se trata de despesas obrigatórias, ao crescer muito acima do permitido, o governo teve que ajustar a regra, vinculando-a a alguns parâmetros do arcabouço”, diz, lembrando que a decisão do governo foi manter a regra atrelada ao PIB, mas garantindo um reajuste real positivo nos limites do arcabouço, de 0,6% a 2,5%, até os 70% da receita líquida ajustada (RLA). “Por exemplo, se o PIB crescer 2%, mas os 70% da RLA for 1,5%, o aumento será de 1,5%. Como agora você tem uma banda móvel, a regra vai gerar economia para o governo, mas ao mesmo tempo

Índice de Condições Financeiras FGV IBRE

Decomposição em grupos



Fonte: FGV IBRE.

ficou mais complexa, perdendo um pouco a funcionalidade que tinha de gerar previsibilidade para empresas e trabalhadores”, pondera.

Pires reconhece que, nos casos de medidas que dependem de aprovação de uma emenda constitucional, não faz sentido enfrentar o custo político gigante de uma PEC para uma economia pequena. “É o caso do abono salarial: a proposta ficou tímida, diante da decisão política de mexer nesse benefício. Talvez a melhor solução fosse fazer algo um pouco mais significativo nesse caso”, diz. A ideia do governo é que o critério de elegibilidade ao benefício seja reduzido gradualmente de dois salários mínimos para 1,5 salário, o

que aconteceria por volta de 2035. A economia projetada com a medida é de R\$ 23,8 bilhões entre 2025 e 2030. “Por outro lado, o pacote mexe em coisas que não tinha visto antes, como transformar uma despesa obrigatória, os subsídios em despesa discricionária”, afirma, lembrando que em 2024 a conta de subsídios prevista no Orçamento supera os R\$ 23 bilhões. “Transformá-la em programação discricionária é uma decisão bastante significativa. Se o governo precisar cumprir a meta, ele poderá contingenciar essa despesa com subsídio, no lugar de outras políticas que sempre sofreram com contingenciamento” *(leia a entrevista completa de Manoel Pires no Blog*



Manoel Pires, CPF /FGV IBRE:

“Em 2021, Paulo Guedes propôs tributar dividendos e acabar com o JCP. Nos dez dias seguintes à entrega da proposta, o câmbio depreciou quase 30 centavos. Atribui-se o atual movimento do câmbio a risco fiscal, mas há muito mais coisa envolvida.”



Em 2023, fatores domésticos colaboraram para a valorização do real
(período de 2/1/23 a 2/1/24)

	Contribuição (em p.p.)	Participação (%)
Fatores externos	3,48	-42,1
Fatores domésticos	-14,91	180,6
Diferencial de juros	3,18	-38,5
Total	-8,25	100



Em 2024, a história se inverte
(período 29/12/23 a 6/12/24)

	Contribuição (em p.p.)	Participação (%)
Fatores externos	-6,42	-25,4
Fatores domésticos	40,41	159,6
Diferencial de juros	-8,68	-34,3
Total	25,31	100

Fonte: FGV IBRE.

da Conjuntura Econômica: <https://go.fgv.br/sO1a6nzUdJy>).

Salto, por sua vez, também segue a direção de um pacote mais arrojado. “O abono poderia ter um ajuste maior, os pisos da saúde e educação deveriam ser modificados, e as emendas parlamentares teriam de ter um corte maior do que R\$ 6 bilhões ao ano – só para começar”, enumera. No caso das emendas, ele afirma que “não é possível sustentar um nível tão elevado, que ocupa espaço orçamentário de gastos bons, como investimentos em infraestrutura, e ainda prejudicam a dinâmica do resultado primário”. Para ele, “o Congresso precisa pôr a mão na consciência ou daqui a pouco não vai haver mais

Orçamento geral para eles dividirem na hora da discussão da LOA”. A solução proposta por ele, nesse caso, é avançar com uma reforma orçamentária. “Temos de discutir o *modus operandi* do planejamento estatal, das regras fiscais, das obrigações de despesas, das vinculações e indexações. Há uma avenida de problemas a serem endereçados na temática das contas públicas.”

Combinado com os russos?

Para o economista-chefe da Warren, ao governo caberia propor ações adicionais o mais rapidamente possível. “O governo vai ter de trabalhar duro para garantir o pacote original, postergar a questão do IR e trabalhar por mais medidas. É uma missão difícil”, reconhece.

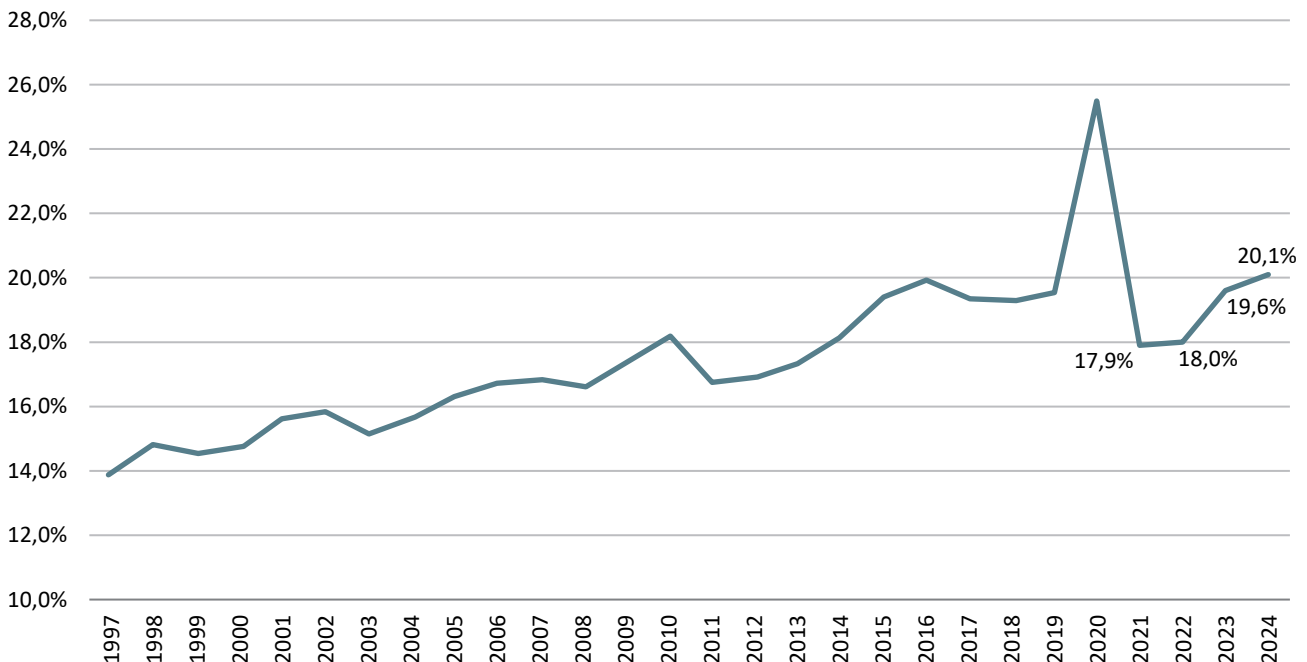
Mendes considera que a intenção do governo pode ter sido a de testar a disposição do Congresso em promover apertos adicionais ao pacote, ainda que fosse difícil considerar que o Legislativo aceitasse “colocar no seu colo o custo político de ajudar o Lula a arrumar as contas”, visando à reeleição. “O governo está dividido entre fazer um ajuste fiscal para chegar bem em 2026 e correr o risco da perda de popularidade. Assim, quer jogar o ajuste para o Legislativo, onde por sua vez os partidos vivem o dilema entre não serem acusados de deixar a coisa desandar, aguando o pacote demais, e puxar para o seu colo o custo de fazer um pacote que efetivamente dê resultado.” Mendes considera importante a abertura ao debate com o surgimento de propostas alternativas de

ajuste – a primeira, de autoria dos deputados Júlio Lopes (PP-RJ), Kim Kataguiri (União Brasil-SP) e Pedro Paulo (PSD-RJ), para a qual declarou apoio, e mais recentemente o anúncio da iniciativa de um grupo de seis parlamentares dos quais fazem parte o senador Alessandro Vieira (MDB-SE) e Tabata Amaral (PSB-SP). “Acho, entretanto, que neste momento a tendência é que Executivo e Legislativo façam o mínimo possível para não queimar a sua imagem, o que significa algo que é muito inferior à necessidade do país.”

Para Salto, a declaração do ministro Fernando Haddad indicando que o pacote não era uma bala de prata, e outras medidas poderiam ser posteriormente anunciadas, em um processo continuado de ajuste,

Evolução das despesas primárias

(% do PIB)



Fonte: FGV IBRE.

não seria negativa se dólar e juros não estivessem tão pressionados. Análise de Vilma Pinto segue direção semelhante, ao destacar que qualquer ajustes que vise sustentabilidade deve passar por melhor alocação de recursos, para a qual é imprescindível se avançar em instrumentos de avaliação. “Quando se fala de governança fiscal e eficiência de gastos, a regra fiscal aponta o norte onde se quer chegar, mas os meios dependem de outros instrumentos e mecanismos. Para se melhorar a qualidade do gasto, é preciso avaliação e planejamento.”

“Na verdade, não há uma crise fiscal nem algo próximo a isso. Mas para desmontar essa arapuca (das condições financeiras), só com ações concretas”, continua Salto. “Daqui a pouco, a inflação vai começar a refletir muito mais o efeito desse câmbio pressionado. Aí as coisas se complicarão muito. O remédio do Banco

Central é conhecido e não haverá saída que não passe por uma Selic mais alta. É um erro deixar as coisas caminharem por aí.” Salto lembra que, se os juros reais permanecerem mais tempo em nível muito alto, o primário requerido para estabilizar a dívida ficará ainda maior. “A acomodação das expectativas com o lado fiscal só vai acontecer se o governo conseguir apresentar, com transparência, um compromisso efetivo em relação ao ajuste das contas. Aliás, o próprio Novo Arcabouço Fiscal (NAF), criado pela Lei Complementar no 200/2023, determina que as ações da política fiscal devem mirar a estabilização da dívida em horizonte conhecido. Estão brincando com fogo. E desnecessariamente”, alerta.

Silvia Matos, coordenadora do Boletim Macro do FGV IBRE, lembra que a atual conjuntura ainda é desfavorecida por um cenário internacional negativo para financiamen-

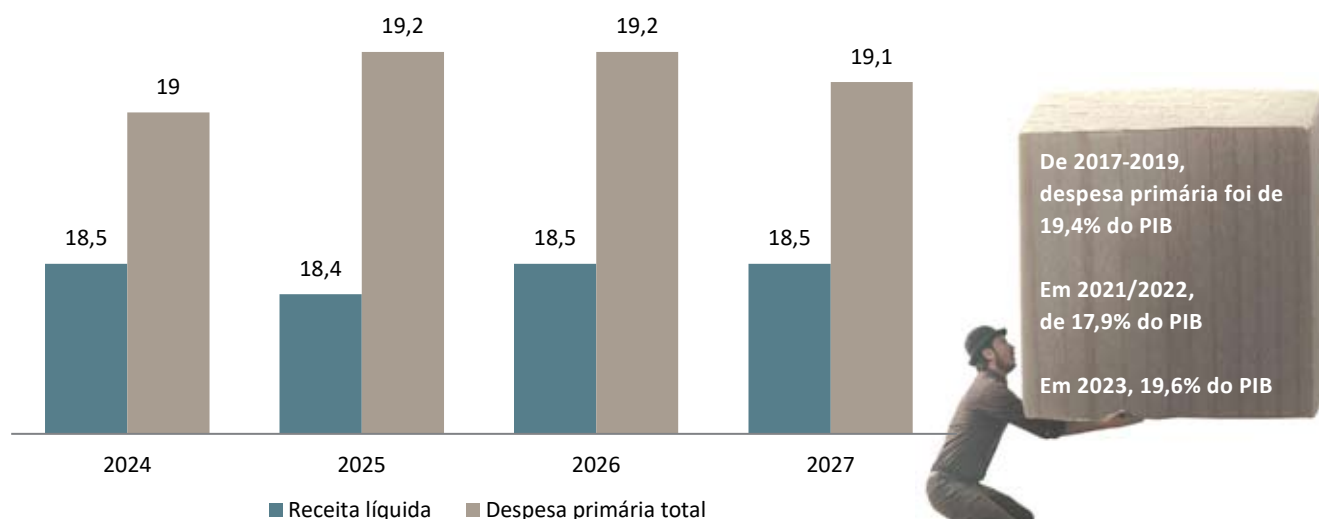


Vilma Pinto, IDP

“Quando se fala de governança fiscal e eficiência de gastos, a regra fiscal aponta o norte onde se quer chegar, mas os meios dependem de outros instrumentos e mecanismos. Para se melhorar a qualidade do gasto, é preciso avaliação e planejamento.”

Governo central: resultado primário “acima da linha”

Em % do PIB. Projeções: consenso Prisma Fiscal (nov/24)



Fonte: FGV IBRE.



Silvia Matos, FGV IBRE

“O sentido fiscal de uma política expansionista depende do contexto econômico – se o hiato do PIB é negativo ou não – e das condições de financiamento. Hoje, em parte pelo cenário internacional, essas condições são muito ruins.”



Samuel Pessôa, FGV IBRE

“O mercado reagiu muito positivamente ao bom desempenho do governo e do ministro Haddad em 2023. Assim, não passa no teste de realidade a ideia de que há um complô do mercado contra o Executivo nacional.”

to de países emergentes, o que torna o ajuste ainda mais desafiador. “O mercado está mais sensível também por esse contexto externo. A discussão de um possível processo inflacionário nos Estados Unidos diante das políticas anunciadas pelo presidente eleito Donald Trump também afeta a trajetória de juros, tornando-se um mundo pior para economias emergentes endividadas”, afirma. “Se o pacote do governo tivesse sido anunciado três meses atrás, sem a piora do cenário internacional e sem a discussão do Imposto de Renda embutida, talvez tivéssemos um efeito mais positivo. Mas levando em conta a intensidade das medidas, e a inclusão de um aumento de renúncias de IR, em um contexto de carência de recursos, não era possível esperar outra reação”, diz.

Em sua coluna semanal na *Folha de S.Paulo*, Samuel Pessôa, pesquisador associado do FGV IBRE, destacou a tendência do círculo mais próximo do presidente Lula em interpretar a reação de preços do mercado como “conspiração de um grupo de *traders* para desestabilizar o governo”. “O mercado reagiu muito positivamente ao bom desempenho do governo e do ministro Haddad em 2023. Assim, não passa no teste de realidade a ideia de que há um complô do mercado contra o Executivo nacional”, afirmou. “Adicionalmente, mesmo que houvesse um cartel de *traders* contra a política econômica do atual governo, o mundo é muito grande. Há inúmeros fundos de investimento que poderiam aproveitar as oportunidades de ganho que há no Brasil

hoje. O real está muito desvalorizado. Provavelmente uns 30%. A bolsa está baratíssima. Por que o mundo todo não corre para ganhar dinheiro aqui? Claramente os operadores do mundo também enxergam riscos grandes”, destacou, defendendo que tal leitura conspiratória não será boa companheira do governo em suas pretensões de reeleição.

Pires, por sua vez, pondera que nem todo o movimento de mercado observado desde o anúncio das medidas de ajuste é fruto do risco fiscal implícito na política do governo. Em entrevista ao Blog da *Conjuntura Econômica* (<https://go.fgv.br/sO1a6nzUdJy>) ele destacou que a medida de compensação apresentada pelo governo para compensar a ampliação da isenção do IRPF tem um efeito colateral não menor, que também suscita reação dos agentes. “Boa parte da redução de carga tributária que temos hoje decorre de isenção de LCA, de LCI, de alguns tipos de debêntures, como de infraestrutura, além da isenção na distribuição de lucros e dividendos. Essa mudança impacta o mercado, pois se trata dos incentivos para alocação da poupança da economia. A mudança mexe na política de investimento, no retorno de ativos” diz, o que obriga o mercado a rever sua estratégia, o que justificaria, diz, parte de sua má reação.

“Dou um exemplo. Tem um resultado famoso em finanças que diz que o preço de uma ação é o valor presente dos dividendos que o acionista recebe. Ou seja, você só investe naquela empresa se ela garante um retorno condizente com o investimento que se está fazendo. Se você tributar divi-

dendo, estará diminuindo o retorno do investidor. Então o preço da ação vai cair, porque a ação vai ficar menos atrativa. Uma pessoa que compra uma LCA com uma expectativa de retorno, se começar a ser taxada, ter de pagar imposto de renda, pasará a cobrar um juro mais alto para fazer o mesmo investimento. Então, o que acontece no final das contas é que uma parte dessa tributação adicional acaba impactando as taxas de mercado, e você tem um pouco mais de juros. Isso significa que a parte tributária do pacote do governo recai de uma maneira importante sobre o mercado, e por isso ele reage mal a esse tipo de discussão.” Para ilustrar sua defesa, Pires cita a tentativa do então ministro da Economia Paulo Guedes, em 2021, de fazer uma reforma para tributar dividendos, acabar com os Juros sobre Capital Próprio (JCP). “Nos dez dias seguintes à entrega da proposta ao presidente da Câmara o câmbio depreciou quase 30

centavos. Ou seja, atribui-se o atual movimento do câmbio a risco fiscal, mas há muito mais coisa envolvida. De fato, há um risco político na tramitação dos projetos, a isenção pode andar mais rapidamente do que a compensação, que pode sair diluída. Mas não é tudo.”

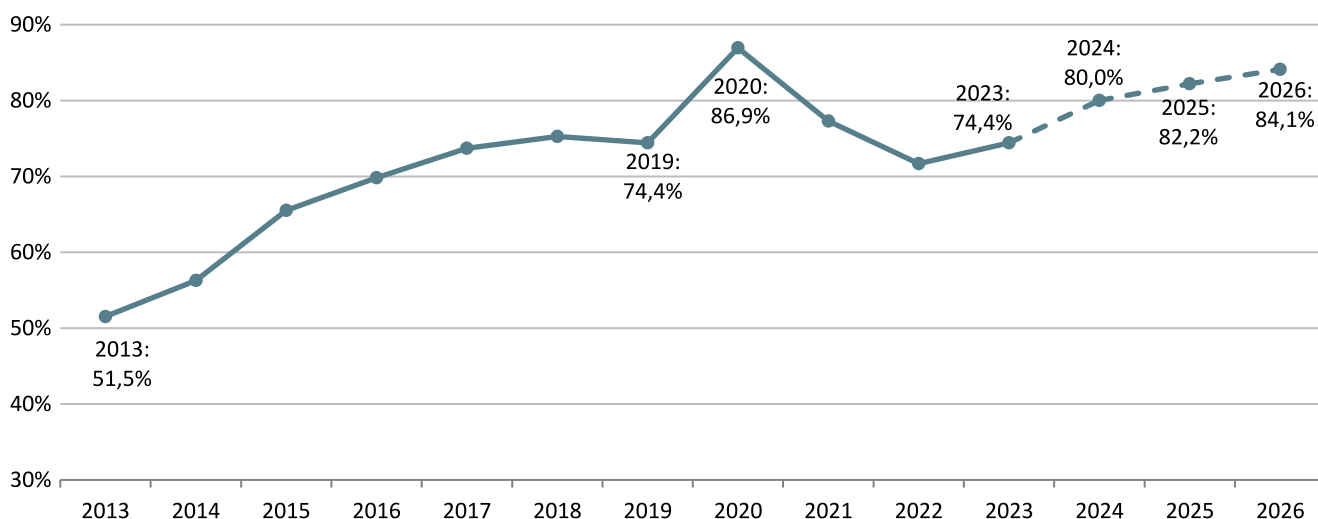
Bráulio Borges, também pesquisador do CPFO, ressalta, entretanto, que a ideia do anúncio da isenção foi um duplo impacto negativo – além do aumento de renúncia, é uma medida que injeta liquidez no mercado, estimulando o consumo, indo na contramão do que uma economia superaquecida precisa. “Parece haver dificuldade, em certa ala do governo, de entender que um dólar a R\$ 6 pressiona a inflação, faz com que o BC tenha que subir juros e mantê-los altos por mais tempo. Responsabilidade fiscal é necessária inclusive para a responsabilidade social, de preservar o poder de compra dos mais pobres”, conclui. 📌



Bráulio Borges, FGV IBRE

“Parece haver dificuldade, em certa ala do governo, de entender que um dólar a R\$ 6 pressiona a inflação, faz com que o BC tenha que subir juros e mantê-los altos por mais tempo. Responsabilidade fiscal é necessária inclusive para a responsabilidade social, de preservar o poder de compra dos mais pobres.”

Cenário para a DBGG em % do PIB



Fontes: Banco Central do Brasil e IFI. Elaboração: IFI.



Ampliação da isenção de IRPF: fora de hora e fora de foco?

Considerada protagonista do revés do governo no anúncio do pacote fiscal, a proposta de ampliação da isenção do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) para rendas acima de R\$ 5 mil ao mês foi criticada não apenas pelo momento em que foi anunciada – escolha do governo para minimizar a imagem negativa de um ajuste fiscal à sociedade, na contramão do objetivo do próprio ajuste –, como também por seu alcance. Para Manoel Pires, coordenador do Centro de Política Fiscal e Orçamento Público (CPFO) do FGV IBRE, apesar da importância da medida do ponto de vista distributivo, “essa faixa de isenção é muito elevada para qualquer padrão internacional que se costuma usar como base de comparação”.

Atualmente, a isenção de IRPF beneficia quem ganha até dois salários mínimos (R\$ 2.824), pelo mecanismo de desconto simplificado. Ao se ampliar para R\$ 5 mil, de acordo à Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal, se estará isentando 78% dos contribuintes que declaram IRPF no Brasil.

Os potenciais novos beneficiários da isenção fazem parte de uma classe

média que sofreu no período de baixo crescimento econômico, descreve o coordenador do CPFO, destacando a dimensão política dessa medida. Para quem ganha R\$ 5 mil por mês e recolhe R\$ 335,15 mensais de IR, essa isenção representará, se aprovada, R\$ 4,46 mil ao ano, o que equivale a quase um salário adicional, de acordo à Projeção do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese).

Pires destaca, entretanto, que ao desobrigar a grande maioria de contribuintes de recolher para o IRPF, essa proposta desvirtua o papel do Imposto de Renda, recordando a parcela de responsabilidade do cidadão em contribuir com recursos proporcionais à sua renda para financiar os objetivos previstos na Constituição, ao que se soma o direito de cobrar por eles.

“Isso tampouco resolve um dos problemas de nosso IR, ao não levar em conta que famílias de um mesmo nível de renda têm capacidades econômicas diferentes, dependendo de como cada uma está estruturada”, diz. Estudo de coautoria de Pires publicado no Observatório de Política



Fiscal FGV IBRE em 2023 (<https://go.fgv.br/smcsT9nP0G7>) mostra que a comparação da cunha tributária – ou *tax wedge* – brasileira em relação aos países da OCDE difere significativamente conforme o tipo de família. Quando se toma como exemplo uma família unipessoal, a cunha tributária brasileira é similar que a da média da OCDE; quando a comparação é feita tomando pessoas casadas com dois filhos, o Brasil dispara 5 pontos percentuais à frente. A diferença se dá em função de países que operam subsídios para famílias com crianças, ou programas específicos de proteção social para filhos ou para famílias com um único provedor (solteiro ou casado), caso de França e Holanda, entre

outros. Pires ressalta que iniciativas como essas também colaboram para uma maior progressividade do sistema, promovendo uma calibragem menos custosa do que uma isenção linear por faixa de renda.

Bráulio Borges aponta outras áreas referentes ao IR que também podem ser atacadas, citando a dedução com gastos de saúde, que representa uma renúncia de receita da ordem de R\$ 25 bilhões por ano. Levantamento realizado pelo Centro de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Ce-

map), vinculado ao governo federal, indica que essa renúncia cresceu 55% entre 2010 e 2020. O Cemap também identificou que esse gasto tributário gera situação de injustiça distributiva, ao favorecer os estratos superiores de renda. De acordo com a estimativa realizada, “apenas 0,8% dos benefícios são direcionados aos 50% mais pobres da população, enquanto 88% do benefício concentra-se no quintil (20%) correspondente às famílias de maiores rendas e 16,4% no centil (1%) de maior rendimento”. Uma recomenda-

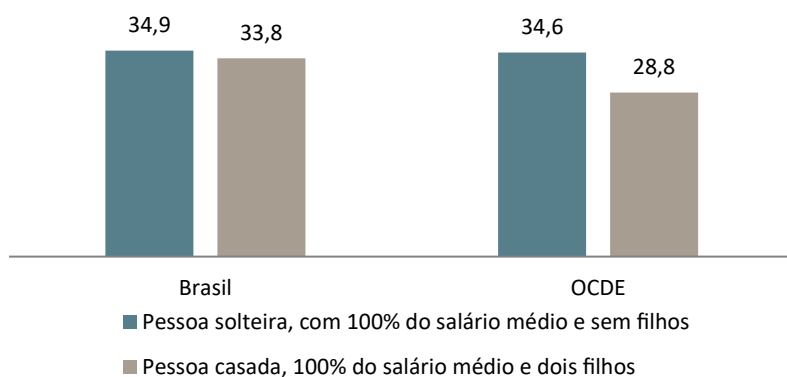
ção indicada é a de fixação de um teto para essas deduções.

“Em relação ao IR, a medida anunciada pelo governo mais importante de fato foi a de se fixar uma taxa mínima para os mais ricos”, afirma Borges, também pesquisador do CPFO, destacando evidências da regressividade do sistema tributário nas faixas mais altas de renda. Estudo do pesquisador do Ipea Sergio Gobetti publicado recentemente reforça evidências de que isso acontece devido ao nosso sistema tributar mais o rendimento do trabalho que o do capital. Como os mais ricos concentram uma maior proporção de suas rendas na remuneração do capital, a incidência passa a ser pouco progressiva, e até regressiva, no topo da pirâmide. Em especial, entre os milionários, que possuem renda superior a R\$ 1 milhão anuais, e representam 0,2% da população adulta do Brasil. O estudo de Gobetti destaca que a distorção do sistema tributário brasileiro não se dá somente pela isenção sobre lucros e dividendos distribuídos a pessoas físicas como por benefícios inerentes aos regimes especiais de tributação, como o Simples.

“A proposta de criação de um imposto mínimo de 10% para quem ganha mais de R\$ 50 mil mensais, entretanto, deveria ser revertida para pagamento de nossos gastos, não para conceder isenção”, afirma Borges, reforçando que essa ampliação não mais estará ajudando os mais pobres, mas a classe média. “Muitos esquecem que, no Brasil, quem ganha R\$ 6 mil ao mês já está no grupo dos 10% mais ricos do país.”

Questão de calibragem

Cunha tributária – comparação Brasil x OCDE – %

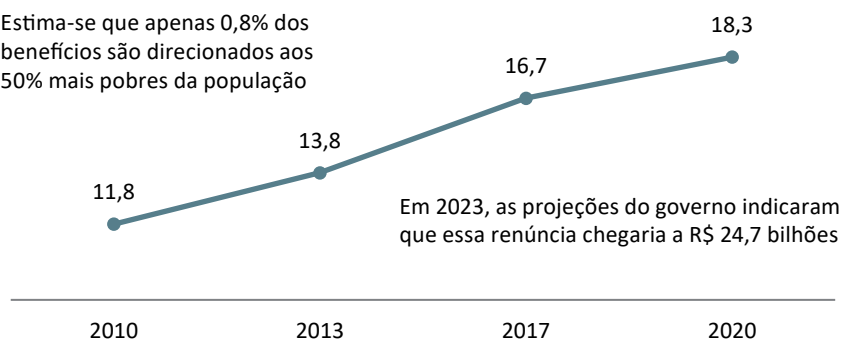


Fonte: Observatório de Política Fiscal FGV IBRE - <https://go.fgv.br/rwXOC01UNWL>.

Pontos de regressividade

Renúncia da dedução de despesas médicas do IRPF
(R\$ bilhões de 2020)

Estima-se que apenas 0,8% dos benefícios são direcionados aos 50% mais pobres da população



Fonte: Boletim Secap (<https://go.fgv.br/AGSQkXdfhYI>). Dados de 2023: CARF.



Questão de qualidade

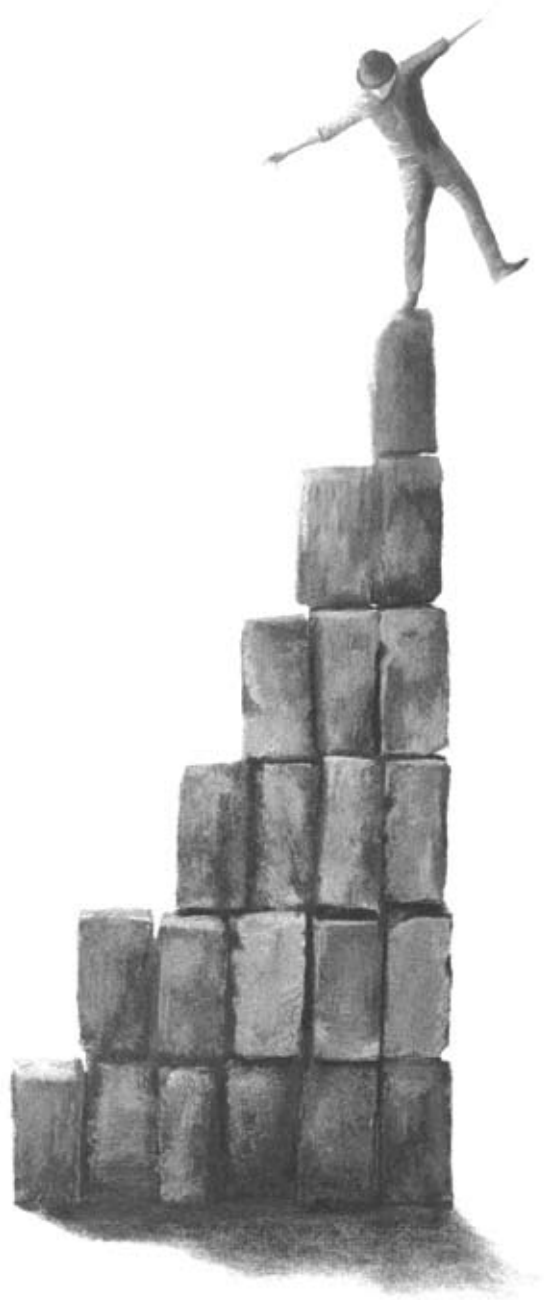
Uma das importantes tarefas que pavimentam o caminho à sustentabilidade fiscal, destacada pela economista Vilma Pinto na matéria de capa, é o fortalecimento de instrumentos de avaliação e monitoramento das políticas públicas. Em especial, as que envolvem gastos tributários, como são chamadas as renúncias de receitas tributárias que representam um gasto indireto do governo, visando atender um objetivo econômico ou social.

Estudo divulgado em novembro, em seminário na sede do FGV IBRE, no Rio de Janeiro, indica que esses gastos aumentaram de 2,9% do PIB em 2002 para 6,9% em 2024, quando somados os âmbitos federal e estadual. O documento também apontou que, apesar de avanços em sua avaliação, ainda há problemas de transparência na formulação dessas políticas que tornam sua análise mais complexa, bem como desafios em ampliar o impacto decisório dessas avaliações para reformulação ou até descontinuidade de políticas que não estejam dando o resultado esperado.

De autoria de Paolo de Renzio, professor da FGV Ebape, Mano-

el Pires, coordenador do Centro de Política Fiscal e Orçamento Público (CPFO), Natalia Rodrigues, doutoranda da FGV Ebape, e Giosvaldo Teixeira Júnior, assistente de pesquisa do FGV IBRE, esse trabalho forma parte do Tax Expenditures Lab, iniciativa capitaneada pelo Council on Economic Policies (CEP) que visa melhorar a compreensão do uso desse instrumento pelos países e, dessa forma, ampliar sua eficiência como política pública.

No estudo do caso brasileiro (leia a íntegra do documento aqui: <https://go.fgv.br/eD3FKpDD8gO>), os pesquisadores identificaram os principais problemas que tornam os gastos tributários pouco transparentes. “Para começar, existe uma confusão conceitual sobre o que significa gasto tributário, e que impacta a forma como ele é medido, trazendo implicações sobre as tentativas de monitoramento e governança”, afirmou Pires. A Receita Federal, responsável pelo acompanhamento técnico desses gastos, é o órgão que trabalha com maior estabilidade conceitual sobre o tema, garantindo maior estabilidade



de regras. Ainda assim, disse Pires, a metodologia utilizada deixa vários gastos de fora – tais como o Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados à Atividade de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e Gás Natural (Repetro), os juros sobre capital próprio (JCP) e o regime de lucro presumido – mesmo apresentando características semelhantes em termos de redução da arrecadação potencial.

No evento, a economista Nathalie Beghin, do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), reforçou a necessidade de maior transparência quanto ao volume de gastos tributários não classificados como tal, ilustrando essa demanda com o caso do Repetro. Levantamento divulgado há poucos meses pelo Inesc ilustra que, somente em 2023, as renúncias das

267 empresas habilitadas ao Repetro somaram R\$ 18,59 bilhões. As subvenções totais aos combustíveis fósseis somaram R\$ 81,74 bilhões em 2023, sendo que para as renováveis esse valor foi de R\$ 18,06 bilhões, similar ao gasto tributário com o Repetro. “Tal como o Repetro, há outros regimes não classificados como gastos tributários sobre o qual precisamos ter informações, pois não é pouco dinheiro”, defendeu.

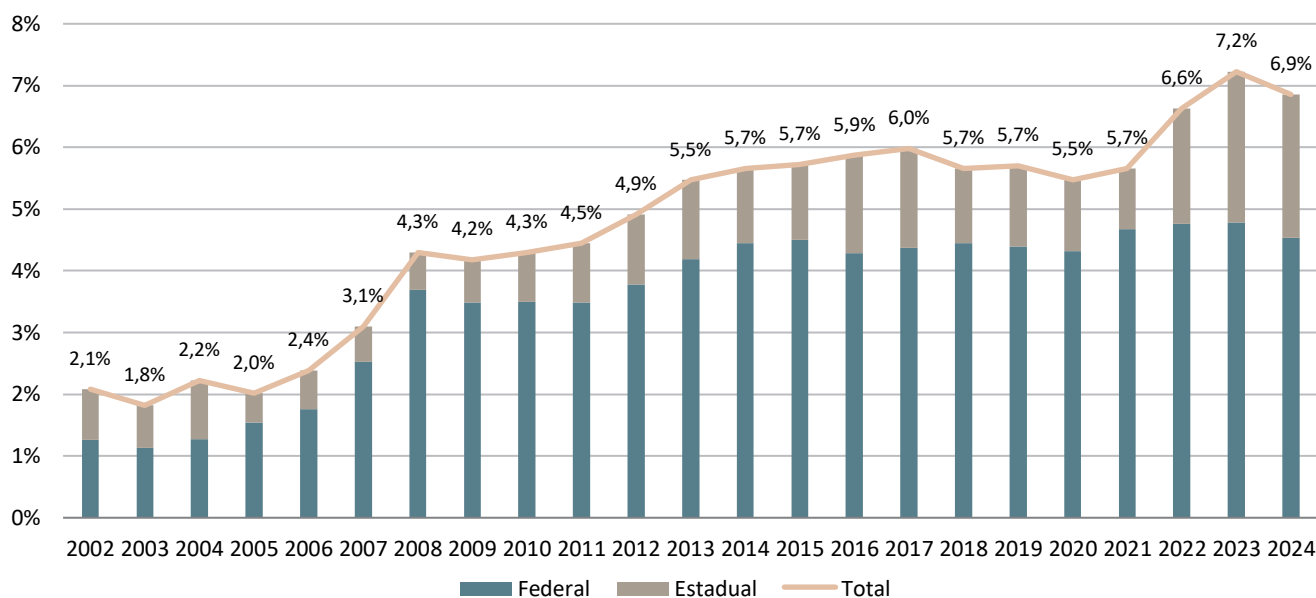
Sobre essa tarefa, Pires destacou que “uma das conclusões que emerge do relatório é pensar em um aprimoramento do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), publicado anualmente como anexo ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), para incorporar essas renúncias que são grandes, muitas das quais o próprio governo busca combater. Ou

criar um instrumento adicional para aumentar a transparência desses benefícios fiscais”.

Um dos diferenciais do trabalho é o levantamento dos gastos tributários no nível estadual, para o qual os pesquisadores tiveram de ir além da sistematização das informações já disponíveis, dedicando-se à verificação aos demonstrativos de estimativa e compensação de renúncia de receita divulgados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de cada estado. Nesse âmbito, o estudo destaca o desafio em lidar com metodologias e tratamentos diferentes sobre gastos tributários. “Às vezes um mesmo estado muda a forma de mensurar esses gastos ao longo do tempo. Um argumento comum, por exemplo, é de que a renúncia não vai gerar perda de receita, porque induz a mais crescimento econômico, por

Gastos tributários em % do PIB

(2002-2007 e 2022-2024) Projeção e (2008-2021) base efetiva para gastos tributários federais



Fonte: Relatório Nacional sobre Gastos Tributários/Tax Expenditure Labs, com dados de Demonstrativos de Gastos Tributários, Receita Federal do Brasil e LDOs das unidades federativas.

isso não é declarada, mas anos depois volta a ser identificada como tal, por entendimento diferente”, ilustrou. Pires ressaltou que, a partir de 2022, observa-se um salto nos gastos tributários dos estados, para o qual podem ter contribuído tanto o trabalho que o comitê que reúne secretários estaduais da Fazenda tem realizado para aprimorar essa metodologia como a perda de arrecadação de ICMS com a mudança de legislação para bens essenciais como combustíveis e energia elétrica, que podem ter sido classificadas como renúncia. Ele lembrou que a maior parte dos gastos tributários estaduais ocorre sobre o ICMS, e que a reforma tributária desse gasto tende a se reduzir, junto com a guerra fiscal.

Débora Freire, subsecretária de Política Fiscal na Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, defendeu no evento a necessidade de um processo rigoroso

“Nosso desafio maior talvez seja ter o crivo adequado no momento de proposição desses gastos para definir se é uma política meritória ou não”

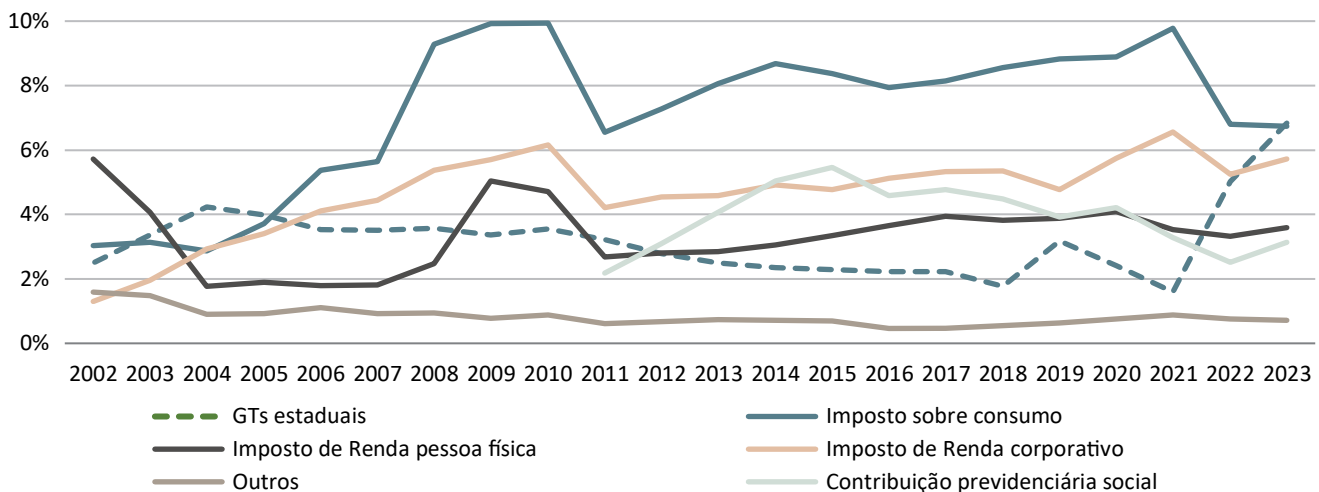
Débora Freire

so de monitoramento e avaliação desses gastos tributários, tal como acontece com os gastos diretos, previstos no Orçamento. “Nosso desafio maior talvez seja não ter o crivo adequado no momento de proposição desses gastos – que muitas vezes

vêm do Legislativo – para definir se é uma política meritória ou não”, disse. A subsecretária citou como exemplo a política de desoneração da folha de pagamento, sobre a qual há vários estudos que apontam sua ineficiência, mas que ainda assim não foi descontinuada. “O governo conseguiu uma grande vitória com a determinação do *phase out* para essa desoneração, e estamos trabalhando para que tenhamos crivos maiores na avaliação de gastos tributários”, disse. “No momento em que estamos discutindo a necessidade de se ampliar o espaço fiscal visando à sustentabilidade, é fundamental que se olhe não só para os gastos diretos, mas também para os gastos tributários.” Para Freire, isso passa por determinar metas e objetivos claros, e prazo máximo de vigência. “Este poderia ser de cinco anos, que é o prazo dado na reforma tributária

Gastos tributários em % da arrecadação

(2002-2007 e 2022-2024) Projeção e (2008-2021) base efetiva para gastos tributários (GTs) federais. GTs estaduais (2002-2023)



Fonte: Relatório Nacional sobre Gastos Tributários/Tax Expenditure Labs, com dados de Demonstrativos de Gastos Tributários, Receita Federal do Brasil e LDOs das unidades federativas.

para a avaliação de regimes diferenciados estabelecidos na reforma.”

A subsecretária apontou três desafios que ficam explícitos no estudo. O primeiro, já explorado, é o da transparência nos dados. O segundo, o de aprimorar o processo de governança, com uma análise *ex-ante* efetiva – que atenda a critérios específicos de economicidade, eficiência, equidade e sustentabilidade –, sem a qual o processo de monitoramento e avaliação fica comprometido, afirma. O relatório mostra que, hoje, sequer as estimativas de impacto financeiro-orçamentário são apresentadas em todos os projetos de criação de gasto tributário. A ausência dessa projeção tende a ocorrer no caso de gastos tributários criados por lei ordinária ou complementar de iniciativa do Legislativo. “Dados do Tesouro Nacional evidenciam que entre 2018 e 2020 dois terços das propostas de renúncias fiscais redigidas pelo Legislativo tiveram parecer contrário do Ministério da Economia por não conterem estimativas de perdas ou medidas de compensação.” O terceiro é a importância de um órgão gestor responsável por cada grupo de gastos tributários, lembrando que a Receita Federal é responsável apenas pela execução desses gastos.

Freire reconhece os avanços alcançados com os trabalhos de avaliação de políticas públicas do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP, atrelado ao Ministério de Planejamento e Orçamento), que incluem gastos tributários, mas destaca que o órgão

“Melhorar a forma de classificar e acompanhar os gastos tributários também ajuda a traçar comparações internacionais e ampliar o debate”

Paolo de Renzio

ainda não conseguiu fazer com que os resultados dessas informações influenciem a revisão de políticas públicas, ou mesmo a descontinuidade daquelas mal avaliadas. Desde sua criação, em 2019, o CMAP realizou 34 avaliações, das quais o estudo destaca quatro particularmente significativas de políticas envolvendo subsídios tributários, devido ao seu impacto na arrecadação e, por consequência, para a sustentabilidade fiscal: os regimes Simples Nacional e Microempreendedor Individual (MEI); a dedução de despesas médicas do IRPF, e a desoneração de PIS/Cofins da cesta básica. “A Emenda Constitucional 109 impõe como meta que os gastos tributários sejam reduzidos a 2% do PIB até 2029. Muito está sendo feito nesse sentido, mas precisamos garantir esse *enforcement*”, afirmou.

Paolo de Renzio, da FGV Ebape, reforçou que ampliar o poder influenciador das avaliações na reformulação

de políticas públicas é uma das recomendações saídas do estudo, assim como “melhorar e uniformizar a definição de gastos tributários, incluindo todas as renúncias tributárias, e as metodologias relacionadas, e a padronização, apresentação e cálculo das renúncias no nível estadual”. Renzio, que também participou da elaboração de outro estudo do CEP, com recomendações em nível global, lembra que esse desafio não é só brasileiro. “Vemos que essa é uma discussão que está presente na maioria dos países, e que melhorar a forma de classificar e acompanhar os gastos tributários colabora não apenas para o debate no nível doméstico como ajuda a traçar comparações internacionais e ampliar o debate”, afirmou.

Agustín Redonda, do CEP, apresentou no evento as principais conclusões de um estudo em nível global (leia a íntegra aqui: <https://go.fgv.br/3VymEgztCgu>), destacando quatro principais recomendações: garantir um padrão mínimo na definição de gastos tributários; perseguir uma melhoria na qualidade desses dados; incorporá-los no debate do ciclo orçamentário; e ampliar a comunicação sobre esses gastos com a sociedade em geral. O CEP possui duas iniciativas visando ampliar o conhecimento sobre gastos tributários em nível global: o **Global Tax Expenditure Database** (<https://gted.taxexpenditures.org/>) e o **Global Tax Expenditures Transparency Index** (<https://gteti.taxexpenditures.org/>). Ambos, destaca Redonda, colaboram para o esforço de tornar o gasto tributário mais transparente e comparável em nível mundial. 

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento



“É fundamental institucionalizar o processo de revisão de gastos”

Foto: Washington Costa/MPO

Conjuntura Econômica — O Relatório Nacional sobre Gastos Tributários – projeto conjunto da FGV com o Tax Expenditures Lab – reconhece a relevância do trabalho do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), mas também o fato de que o impacto desse trabalho no processo decisório ainda não foi sentido. Como ampliar a capacidade de influenciar a reformulação ou descontinuidade de políticas públicas?

O CMAP tem avançado de maneira consistente na avaliação de políticas públicas, sejam elas de gasto direto ou as financiadas por subsídios. Essas últimas têm tido papel relevante nas análises conduzidas nos últimos anos. As avaliações oferecem diagnósticos que são usados pelo CMAP para subsidiar o processo decisório e oferecer recomendações aprovadas internamente.

Houve avanços recentes na incorporação dos resultados das avaliações no processo de redesenho da

política. Até o início do ano passado, a formulação e a implementação de planos de ação baseados nas recomendações não faziam parte da atribuição do CMAP, ficando inteiramente com os órgãos gestores, os quais muitas vezes encontravam dificuldades com essas tarefas.

Recentemente, o CMAP passou a adotar a prática de elaborar planos de ação em conjunto com os gestores das políticas avaliadas, buscando alinhar compromissos e ações desde

o planejamento até a execução, com o objetivo de aumentar a efetividade das recomendações.

Por outro lado, apesar de esforços internos no MPO para promover maior utilização desses resultados no processo orçamentário, ainda não há uma norma que determine o uso obrigatório das avaliações no processo orçamentário. Dessa forma, a ampliação do *enforcement* depende de maior institucionalização, por meio de normas legais ou infralegais, que fortaleçam o papel das avaliações na tomada de decisões orçamentárias.

No evento de lançamento, destacou-se que a falta de uma metodologia unificada e estudos de impacto *ex-ante* que justifiquem a aprovação de um gasto tributário comprometem a avaliação posterior, bem como seu peso na reavaliação de uma política. Concorda?

De fato, a ausência de uma metodologia unificada e de estudos *ex-ante* compromete a robustez das avaliações *ex-post*. Os gastos tributários geralmente têm origem em alterações legislativas no Congresso Nacional, muitas vezes sem definição clara de governança ou responsabilidades no âmbito governamental. Estudos *ex-ante* são fundamentais para garantir que os benefícios esperados estejam alinhados aos objetivos das políticas e para estabelecer responsabilidades desde sua formulação.

Além disso, muitas dessas políticas tributárias não poderiam sequer ter sido criadas caso houvesse uma análise *ex-ante* rigorosa. Uma vez implemen-

tado, o subsídio tende a se incorporar à dinâmica do setor beneficiado, tornando difícil sua descontinuidade, mesmo diante de avaliações *ex-post* que demonstrem ineficácia.

O governo tem desenvolvido guias para padronizar avaliações *ex-ante* e *ex-post*, promovendo maior rigor técnico nesses processos. Em particular, a SMA está desenvolvendo uma ferramenta de avaliação padronizada que deverá ser utilizada para dar agilidade no processo avaliativo de todas as políticas públicas, inclusive as que envolvem gastos tributários. No entanto, a implementação de avaliações *ex-ante* específicas para subsídios tributários ainda requer avanços significativos, pois envolve ação coordenada com o Poder Legislativo.

Haveria espaço para o CMAP ampliar sua área de análise, hoje focada em políticas individuais *ex-post*, visando a recomendações mais estruturais e sistemáticas sobre gastos tributários?

Essa discussão já foi levantada internamente na SMA e entre membros do CMAS (Comitê de Subsídios) e do CMAP, sendo vista como uma evolução natural após o acúmulo de avaliações *ex-post*. Contudo, permanece em aberto se o CMAP seria o locus central dessa análise ou se deveria fornecer insumos para outros atores no âmbito governamental.

Como destacado anteriormente, os gastos tributários geralmente decorrem de medidas aprovadas pelo Congresso Nacional. A realização de avaliações *ex-ante* poderia ser con-

duzida por comissões temáticas das casas legislativas, envolvendo, potencialmente, a própria SMA e o Ministério da Fazenda em etapas de discussão técnica.

Atualmente, algumas propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional abordam a institucionalização de avaliações *ex-ante*. Caso sejam aprovadas, espera-se que o processo de formulação dessas políticas seja significativamente aprimorado.

É fundamental institucionalizar o processo de revisão de gastos, incluindo subsídios tributários. Há duas razões para isso. A primeira visa fortalecer o vínculo entre as avaliações realizadas e as escolhas orçamentárias e alocativas. Esse movimento busca consolidar o uso das avaliações como um pilar central na formulação de políticas públicas mais eficientes e responsáveis.

A segunda razão é garantir que o processo de revisão esteja incorporado formalmente ao ciclo orçamentário anual. A despeito de a LC 200 já prever que a LDO contenha um anexo com as medidas de revisão, ainda não está completa, do ponto de vista normativo, a governança das ações que compõem esse anexo.

Adicionalmente, uma das prioridades estratégicas para fortalecer o impacto das avaliações realizadas pelo CMAP é promover análises cada vez mais inclusivas e abrangentes. Nesse contexto, o CMAP está ampliando sua abordagem para incorporar a avaliação sensível a raça e gênero como elemento essencial de suas análises, inclusive no que se refere aos subsídios tributários. (S.M.)

