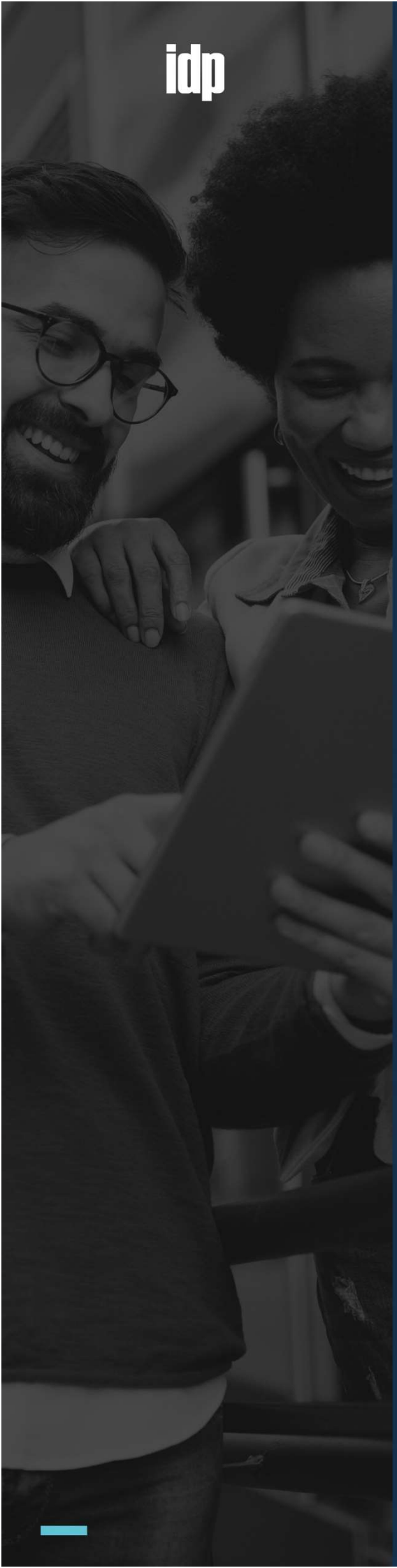
idp

VOL II
Nº VII
ISSN 2675-3391
MARÇO 2021

BOLETIM
ECONOMIA EMPÍRICA

ARTIGOS

1. Análise comportamental do contribuinte e do Poder Público diante do REFIS
2. O impacto da gestão do INSS nos números da Previdência Social
3. Uma análise econômica da Lei Complementar n. 167/19, que introduziu o Inova Simples



APRESENTAÇÃO

O Boletim Economia Empírica é o periódico oficial do Grupo de Pesquisa Economia Empírica, criado em 2019 e ligado aos Programas de Mestrado em Economia e em Administração Pública do IDP. A partir de 2021, possui publicação trimestral, e se mantém sendo de acesso livre, contendo artigos, ensaios, working papers, textos para discussão e pareceres técnicos enxutos sobre os diversos temas que possuam interface com a Ciência Econômica. Os interesses são em publicações inéditas e atuais, servindo como meio de divulgação da produção científica interna e externa ao IDP.

As opiniões e os pareceres contidos nos artigos são exclusivos de seus respectivos autores, não se estendendo aos órgãos em que atuam profissionalmente nem ao referido Boletim. É permitida a reprodução total ou parcial desses artigos, com a citação da fonte.

Com a sétima edição, sendo o primeiro número de 2021, o Boletim Economia Empírica trata de diversos assuntos, tais como, programas de refinanciamento de dívidas tributárias, os efeitos da pandemia na dívida bruta do Governo, a Reforma Administrativa, o teto de gastos, entre outros. Essa diversidade de temas reflete a heterogeneidade do corpo docente e - principalmente - discente do IDP, em que os seus integrantes apresentam formação acadêmica variada, com expertises nas mais distintas áreas.

A proposital despadronização dos artigos propicia uma leitura mais leve, além de proporcionar maior liberdade aos autores na estruturação dos seus textos.

Desejamos uma ótima leitura a todos!

MATHIAS SCHNEID TESSMANN[1]
Editor

[1] Doutorando em Economia com ênfase em Finanças pela Universidade Católica de Brasília. Possui mestrado em Economia Aplicada pelo Programa de Pós-Graduação em Organizações e Mercados da UFPel e bacharelado em Ciências Econômicas pela mesma universidade. Atualmente, é Coordenador do Grupo de Pesquisa Economia Empírica, coordenador executivo e professor no IDP.

ÍNDICE

1. Análise comportamental do contribuinte e do Poder Público diante do REFIS – Estudo dos impactos gerados pela Lei Distrital nº 5.463, de 18 de março de 2015, e suas alterações; **- Pág 04**

2. Explorando a significância cultural do gênero Cyberpunk na economia: Abordagens socioeconômicas de uma distopia cibernética; **- Pág 15**

3. O impacto da gestão do INSS nos números da Previdência Social; **- Pág 23**

4. Efeitos da pandemia na dívida bruta do Governo Geral e o esforço fiscal para estabilização; **- Pág 28**

5. Reforma Administrativa; **- Pág 36**

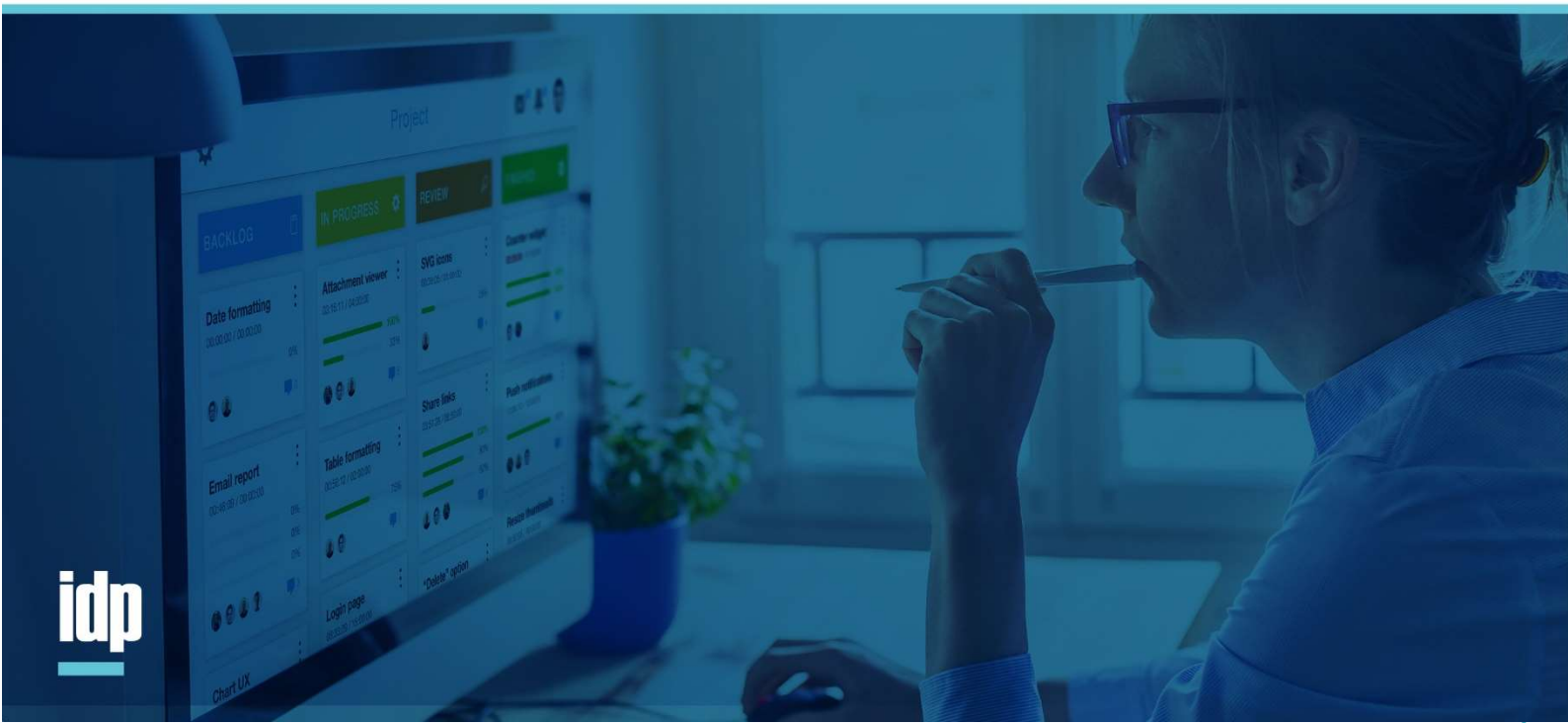
6. Afinal de contas, quem paga a conta? ; **- Pág 40**

7. Uma análise das projeções do teto de gastos com base no relatório publicado pelo Ministério da Fazenda "Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país" **- Pág 72**

8. Os efeitos da política fiscal sobre o crescimento econômico: Uma análise baseada no capítulo 2 do livro Contas Públicas no Brasil – A política fiscal no Brasil e a relação com o crescimento econômico; **- Pág 78**

9. Uma análise econômica da Lei Complementar n. 167/19, que introduziu o Inova Simples; **- Pág 84**

10. O gasto com pessoal no Distrito Federal e nos Estados; **- Pág 93**



idp

Análise comportamental do contribuinte e do Poder Público diante do REFIS – Estudo dos impactos gerados pela Lei Distrital n° 5.463, de 18 de março de 2015, e suas alterações

Carine Vogel Dutra Telles[1]
Marcos Rogério da Silva Brito[2]
Roosevelt Vilela Pires[3]
Walter José de Almeida Filho[4]

INTRODUÇÃO

É recomendável realizar uma análise de impacto antes de introduzir uma nova legislação ao ordenamento jurídico. No entanto, essa orientação não é seguida por todos os legisladores e suas equipes de apoio. Segundo Vieira et al. (2017), é uma grande dificuldade aliar as necessidades sociais às ações que são implementadas pelo poder público.

Diante da importância de estudar os aspectos de legística material, este artigo tem como propósito fazer uma breve análise dos impactos da Lei Distrital nº 5.463, de 2015 sobre o contribuinte e o poder público. Essa lei instituiu o Programa de Incentivo à Regularização Fiscal do Distrito Federal (REFIS-DF) e dispôs sobre suas condições.

Esta pesquisa pode ser considerada inicial, uma vez que somente se analisaram os dados da Receita Estadual do Distrito Federal relativos ao período entre 2012 e 2018. Para um estudo mais aprofundado, seria necessário aguardar a disponibilização de uma série temporal mais longa, para se chegar a conclusões mais efetivas. Mesmo com um exame limitado, entretanto, é possível verificar as consequências negativas e positivas geradas pela implementação da Lei Distrital nº 5.463 de 2015. Com isso, discorrer-se-á sobre as consequências do REFIS-DF à luz de teorias econômicas pertinentes ao estudo.

[1] Graduada em Administração com Habilitação em Comércio Exterior pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Católica Dom Bosco. Especialização em MBA Executivo em Finanças Corporativas e MBA Executivo em Gestão de Projetos pela Faculdade Unyleya. Mestra em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). É Auditora Fiscal de Tributos Estaduais na Secretaria de Estado de Finanças de Rondônia. E-mails: carinetelles@yahoo.com.br e carine.telles@sefin.ro.gov.br.

[2] Advogado e jornalista. Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Foi Deputado Federal pelo estado de Rondônia na legislatura 2011-2015 e na legislatura 2015-2019. Desde 2019, é Senador pelo estado de Rondônia. E-mail: sen.marcosrogerio@senado.leg.br.

[3] Graduado em Direito pelo Centro Universitário Planalto do Distrito Federal. Mestrando em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). É subtenente da reserva do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Foi Administrador Regional de 3 Regiões Administrativas do Distrito Federal: Candangolândia, Núcleo Bandeirante e Park Way. Deputado Distrital na legislatura 2019-2022. E-mail: rooseveltvilela.cldf@gmail.com.

[4] Graduado em Engenharia Civil pela Universidade de Brasília (UnB). Especialização em MBA em Gestão de Negócios Imobiliários e da Construção Civil pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Mestrando em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: eng.walterfilho@gmail.com.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

RESUMO NORMATIVO E EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A fim de entender o conteúdo da Lei Distrital nº 5.463 de 2015, foi elaborado um resumo de seus principais pontos, verificado no Quadro 1. Em seguida, são mencionados aspectos relevantes da exposição de motivos da Mensagem nº 30/2015 – que se refere ao Projeto de Lei 187/2015 –, enviada pelo ex-governador do Distrito Federal Rodrigo Rollemberg à Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF).

QUADRO 1: RESUMO DA LEI 5.463 DE 16 DE MARÇO DE 2015 – PROGRAMA DE INCENTIVO À REGULARIZAÇÃO FISCAL (REFIS-DF)
Instituição do REFIS-DF destina-se a incentivar a regularização de débitos tributários constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não.
Fato gerador ocorrido até 31 de dezembro de 2015 (lei posterior alterando o prazo).
Adesão até fim de 2016.
Débitos relativos a: ICMS, Simples Candango, ISS, IPTU, IPVA, ITBI, ITCD, TLP e CIP.
Redução de juros e multa, inclusive a moratória.
De 99% de redução para pagamento à vista a 50% de 61 a 120 parcelas – quanto maior é o prazo do parcelamento, menor é o desconto de juros e multa.
Excluído do parcelamento pela falta de pagamento de 3 parcelas sucessivas ou não.
Vedado uso de precatórios para pagamento.

Fonte: Os autores (2019).

QUADRO 2: RESUMO DA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO PL 187/2015 ENVIADO À CLDF PELA MENSAGEM Nº 30 DE 2015	
Fundamentação no Convênio ICMS 3, de 2015, do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária).	
Cenário de desequilíbrio das contas públicas e ajuste fiscal.	
Objetivos: regularização fiscal dos contribuintes e obtenção de recursos financeiros.	
Estimativa de Renúncia de Receita:	Estimativa de Incremento na Arrecadação:
2015: R$ 88.989.237,00	2015: R$ 109.453.741,00
2016: R$ 8.557.388,00	2016: R$ 31.417.476,00
2017: R$ 4.743.955,00	2017: R$ 17.416.890,00

Fonte: Os autores (2019).

Conforme o Quadro 2, a soma da receita estimada sem o REFIS seria de R$ 260.578.687,00, considerando que os contribuintes saldariam todas essas dívidas

VOL II Nº VII ISSN 2675-3391

atrasadas. A estimativa de incremento de receita em razão do REFIS seria de R$ 158.288.107,00, o que equivaleria à renúncia de aproximadamente 39% do montante sem o REFIS. O valor renunciado é relevante, porém é necessário entender que esse valor dificilmente retornaria aos cofres públicos, dada a dificuldade que o governo tem em cobrar os créditos em dívida ativa.

De acordo com dados apresentados pela Receita Estadual do Distrito Federal, o valor arrecadado com o REFIS (vide Quadro 3) superou a estimativa apresentada no Quadro 2. Dessa forma, pode-se afirmar que a lei teve um impacto mais positivo do que o esperado para a economia do Distrito Federal.

QUADRO 3: RECEITA ARRECADADA PELO REFIS-DF	
2015	**2016**
R$171.542.047,07 à vista	R$109.487.970,11 à vista
R$430.808.401,68 parcelado	R$684.758.841,21 parcelado

Fonte: Os autores (2019).

AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Ao analisar os aspectos materiais da legística, verifica-se se uma lei é efetiva, eficaz ou eficiente. Meneguin (2010) esclarece o tema:

> A avaliação legislativa, integrante da Legística Material, deve ser empreendida para analisar os impactos decorrentes da aplicação de uma legislação. Entende-se, assim, que a avaliação legislativa deve examinar se a legislação será: efetiva, ou seja, se o comportamento adotado pelos destinatários da norma estará de acordo com o esperado; eficaz, no sentido de que o texto legal deve estar formulado para que os objetivos sejam alcançados; e eficiente, isto é, se os benefícios oriundos da lei compensarão os custos impostos por ela, além de serem os menores possíveis. (MENEGUIN, 2010, p. 7-8)

Após exame dos dados, verificou-se que a implementação do REFIS-DF pode ser considerada eficiente, na medida em que os benefícios compensaram os custos impostos pela norma. Consoante Tabak (2015), a eficiência de Kaldor-Hicks é demonstrada pela maximização de bem-estar em toda a sociedade. Com isso, é possível entender que uma norma pode gerar tanto benefícios quanto custos, buscando que os benefícios superem os custos gerados.

Em relação à eficácia, o REFIS-DF conseguiu alcançar os objetivos resumidos no Quadro 2. Dessa forma, essa legislação foi eficaz, ao aumentar os recursos financeiros do Governo do Distrito Federal (GDF) e, ao mesmo tempo, contribuir para a regularização fiscal dos contribuintes que aderiram ao programa.

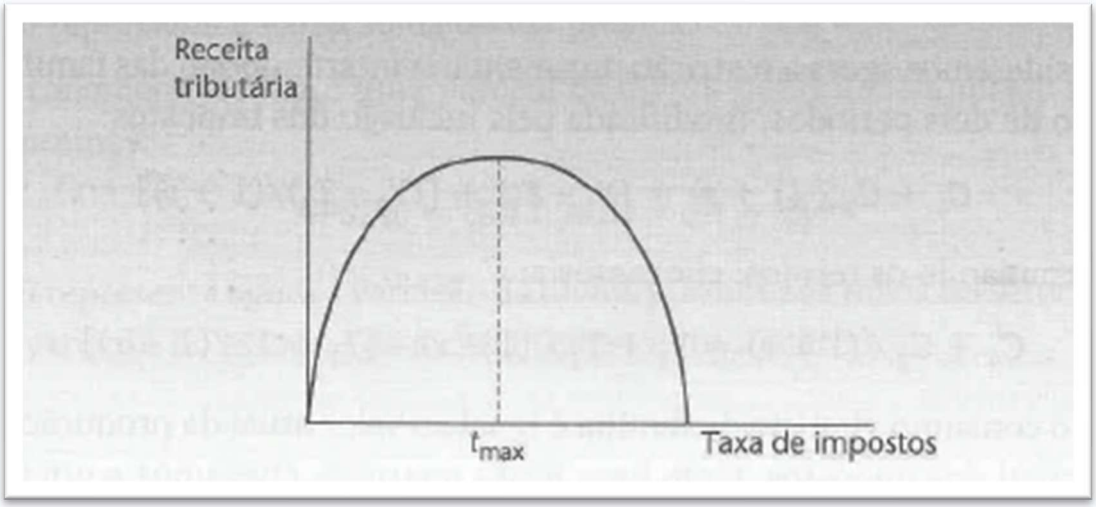
A efetividade da lei em estudo pode ser percebida com o comportamento dos contribuintes, já que a adesão ao REFIS foi inclusive superior à estimativa de receita prevista no Quadro 2. Essa análise foi realizada a curto prazo, pois, a médio e longo prazo, os resultados ainda são inconclusivos.

RECEITA DO GOVERNO

O Governo apresenta limitações para aumentar sua receita. Apesar de existirem outras fontes, a arrecadação de tributos é a principal forma de aumentar a receita do poder público. Conforme explica Araujo (2016), o aumento da carga tributária não é proporcional ao aumento da arrecadação, e, após certo limite, considerado como equilíbrio entre tributar e arrecadar, a imposição fiscal estimula a inadimplência. Com isso, o contribuinte é desestimulado a pagar seus tributos, pois a carga tributária no Distrito Federal, de acordo com dados da Receita Federal (2018), é de aproximadamente 30% do PIB.

Uma análise pertinente é de que o REFIS é uma forma de o Governo equilibrar as alíquotas tributárias acima do ponto ótimo da Curva de Laffer. Nesse sentido, os incentivos de perdão de juros e multas compensam as altas taxas que os contribuintes não estão dispostos a pagar.

Figura 1: Curva de Laffer



Fonte: LOPES, L. M.; VASCONCELLOS, M. A. S. (Org.). Manual de Macroeconomia: Básico e Intermediário: Equipe dos Professores da FEA-USP. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

Fundamentalmente, há três formas de cobrança dos tributos não pagos pelos contribuintes: administrativamente, judicialmente ou mediante incentivos à quitação.

A via de cobrança administrativa pode ser feita mediante envio de correspondências de cobrança, proibição de assinar contratos com o poder público ou de ser habilitado em licitações públicas, bem como por meio da inclusão em dívida ativa. A dívida ativa é uma receita não arrecadada pelo Governo, o que confere ao poder público o direito de cobrar judicialmente esse valor.

Em relação à cobrança judicial, o conceito de custo de oportunidade é relevante. Consoante as Normas Brasileiras de Contabilidade do Setor Público – NBC-TSP 16.11 (2011), "custo de oportunidade é o custo objetivamente mensurável da melhor alternativa desprezada relacionada à escolha adotada". No caso do REFIS-DF, optou-se

VOL II Nº VII ISSN 2675-3391

por abdicar do aumento da arrecadação a longo prazo pela via judicial, para obter-se o aumento do bem-estar social no momento presente. Ressalta-se que a arrecadação judicial não parece ser eficiente no Brasil, na medida em que muitos créditos tributários não são convertidos em receita, tanto pela morosidade do Judiciário quanto pela incapacidade de procuradorias fazendárias entrarem com a ação judicial a tempo.

Os incentivos à quitação podem ocorrer com campanhas publicitárias, com o uso de créditos de Nota Legal para abater impostos como IPTU e IPVA e com os refinanciamentos. O refinanciamento por programas como o REFIS pode ser considerado um *trade-off*, em que o adiantamento do pagamento compensa a redução do valor arrecadado. No caso do REFIS-DF, os benefícios à população e ao governo foram maiores do que a renúncia da receita de juros e multas.

A TEORIA DOS JOGOS E O REFIS: VISÃO DO CONTRIBUINTE

Primeiramente, serão observadas as expectativas dos contribuintes, representados pelas firmas, por meio da Teoria dos Jogos. Abaixo, resume-se a lógica da Teoria dos Jogos:

> A teoria dos jogos tal como é hoje apresentada tem seu embrião nas formulações do matemático francês Antoine Augustin Cournot (1801-1877) que apresentou um modelo de duopólio que ficou conhecido como equilíbrio de Cournot, o qual consiste na análise das decisões de produção de duas empresas, em que estas decidem cada uma que quantidades produzir, sabendo que a quantidade produzida pela outra iria afetar os seus lucros. (ARAÚJO, 2009, p. 40)

QUADRO 4: RESUMO DAS LEIS DE REFINANCIAMENTO TRIBUTÁRIO COM BENEFÍCIOS DO DISTRITO FEDERAL	
Lei 3.194 de 2003	Institui o REFAZ
Lei 3.687 de 2005	Institui o REFAZ II
LC 781 de 2008	Institui o REFAZ III
LC 811 de 2009	Reabre prazo do REFAZ III
Lei 4.960 de 2012	Programa ICMS em Dia
Lei 5.096 de 2013	Institui o RECUPERA
Lei 5.211 de 2013	2ª fase do RECUPERA
Lei 5.463 de 2015	Institui o REFIS
Lei 5.563 de 2015	Prorrogação de prazo para o REFIS
Lei 5.719 de 2016	Prorrogação de prazo para o REFIS

Fonte: Os autores (2019).

VOL II Nº VII ISSN 2675-3391

Devido à periodicidade já constante de programas de refinanciamento tributário com benefícios fiscais, a expectativa das firmas é que, caso elas não paguem os tributos, será possível aguardar uma nova lei como a do REFIS-DF para liquidar suas dívidas com o Governo. Essa expectativa dos contribuintes advém do histórico das leis promulgadas pelo GDF. Pode-se verificar, pelo Quadro 4, que, desde os anos 2000, houve, pelo menos, dez leis que estimulavam o refinanciamento de dívidas tributárias com benefícios aos maus pagadores.

Como a Teoria dos Jogos considera que os agentes são racionais e agem baseados no comportamento dos demais agentes, é possível inferir que as firmas tendem a não pagar os tributos devidos, a fim de ganharem vantagem competitiva. Em um cenário de interdependência, não é vantajoso pagar os tributos em dia quando existe a possibilidade de a firma concorrente usar 30% da renda dela, que seriam destinados a pagar impostos, como capital de giro, o que pode ser entendido como um custo de oportunidade.

Por questões práticas, este artigo limitou-se a ilustrar o resultado dos jogos com figuras. No entanto, a Teoria dos Jogos pode ser comprovada por extensas fórmulas matemáticas. O jogo proposto entre as firmas é o de pagar ou não pagar os tributos no prazo correto. A Figura 2 representa a lógica que as firmas tendem a ter quando há a expectativa de um novo REFIS a curto ou médio prazo.

Ao analisar a Figura 2, pode-se verificar que, quando ambas as firmas recolhem os tributos no prazo, elas mantêm-se em um cenário de neutralidade. Caso uma das firmas pague o tributo e a outra não pague no prazo, aquela que não pagar obterá a vantagem de manter um maior capital de giro para reinvestir em sua atividade e, assim, tornar-se mais competitiva. No último caso, as duas firmas optam por não pagarem os tributos tempestivamente. Percebe-se que a estratégia dominante dos jogadores é não recolher o tributo, pois, nessa situação, independentemente da escolha da outra firma, haverá o maior *payoff* ou retorno.

Figura 2: Representação da Teoria dos Jogos pela competição entre firmas em cenário de expectativa de novo REFIS – Pagar ou não pagar os tributos tempestivamente?

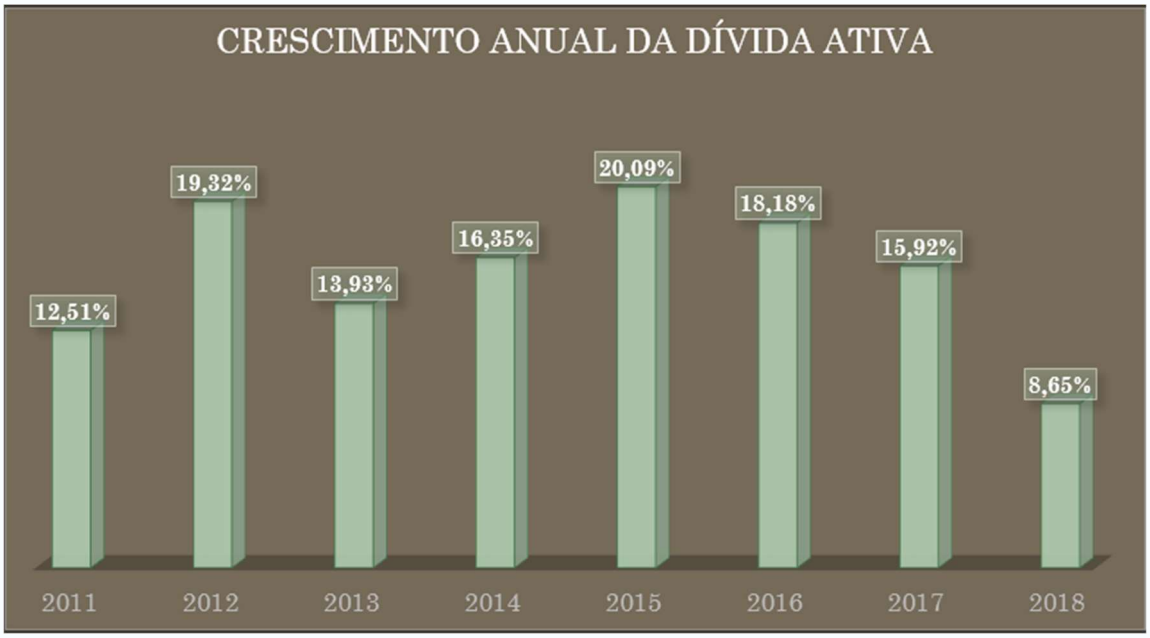
Fonte: Os autores (2019).

A TEORIA DOS JOGOS E O REFIS: VISÃO DO GOVERNO

Diante de um cenário econômico de crise, o GDF optou por elaborar a lei do REFIS. Por meio de uma declaração em vídeo, feita exclusivamente aos mestrandos do

IDP, o ex-governador do Distrito Federal, Rodrigo Rollemberg, esclareceu que a medida foi elaborada em caráter excepcional, com vistas a cumprir os compromissos do GDF de pagar seus servidores e as dívidas de contratos com a iniciativa privada, em momento de crise.

Figura 3: Crescimento anual da dívida ativa do GDF – Correlação entre inadimplência e crise econômica.



Fonte: Figura elaborada pelos autores com dados obtidos da Secretaria de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, em março de 2019.

A Figura 3 demonstra que, ao contrário da expectativa de que há tendência de o REFIS estimular a inadimplência nos anos seguintes ao programa, o crescimento anual da dívida ativa do GDF foi decrescente a partir de 2015. Uma explicação alternativa pode ser dada pela influência dos parcelamentos nos anos seguintes ao REFIS, o que reduziria o estoque da dívida, de modo que seu crescimento pareceria menor. No entanto, essa interpretação não seria verdadeira em relação ao ano de 2018, em que a influência do REFIS já é muito pequena.

No caso do REFIS-DF, pode-se verificar que houve correlação entre a inadimplência e a crise econômica. Dessa maneira, é possível entender que a crise econômica teve influência muito maior sobre o aumento da inadimplência do que a expectativa de ter um novo REFIS em poucos anos. Evidenciou-se uma propensão maior de o contribuinte quitar suas dívidas tributárias quando a economia do país estava em crescimento, mesmo que em ritmo pequeno.

Na Figura 4, está demonstrado o jogo entre o governo e as firmas. O cenário ideal é aquele em que o contribuinte paga suas dívidas tributárias dentro do prazo e o governo recebe essa receita tempestivamente. Caso isso ocorra, o jogo acaba, pois não há outras opções. Quando a firma opta por não pagar o tributo, esse jogo pode ser considerado infinito, na medida em que o ciclo continua.

Se a firma não pagar o tributo, o governo tem duas opções: fazer ou não fazer o REFIS. No cenário em que opte por não fazer o REFIS, o governo pode cobrar esse

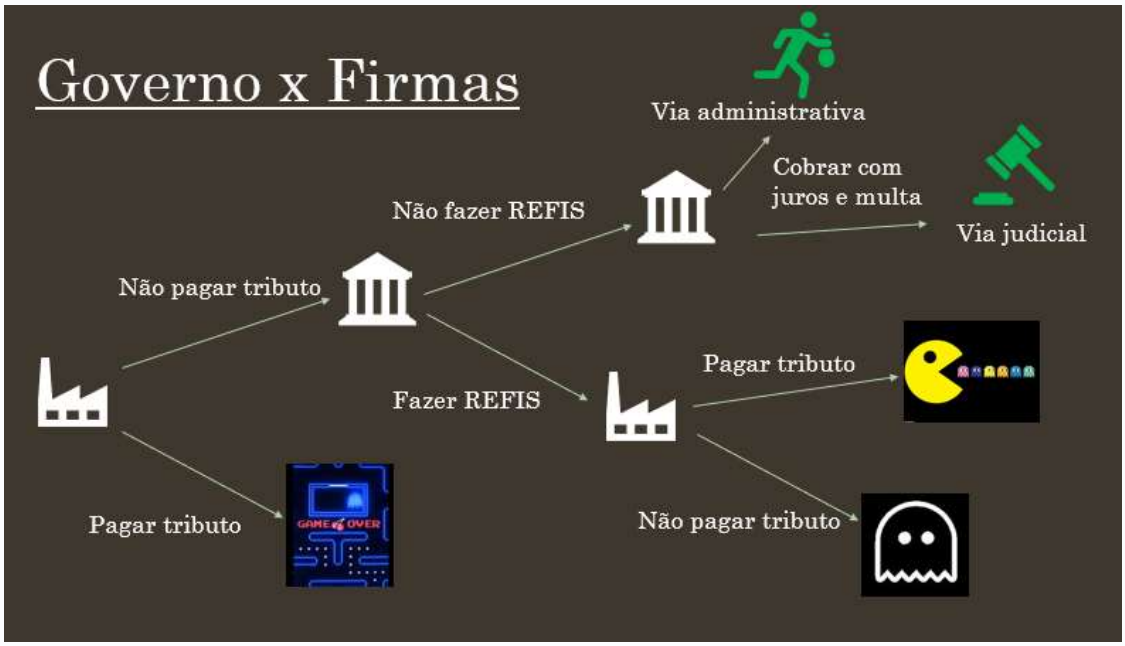
VOL II Nº VII ISSN 2675-3391

crédito com penalidades (juros e multas) pela via administrativa e pela via judicial. Conforme esclarecido anteriormente, essas opções não são muito eficientes na realidade do país, em razão de problemas característicos do Estado brasileiro, como, por exemplo, a ineficiência da Administração Pública e a morosidade do sistema judiciário.

Caso o governo opte por fazer o REFIS, a firma volta a ter duas opções: pagar o tributo com benefícios ou não pagar. Considerando os benefícios, não pagar o tributo não é um comportamento racional. Como consequência, a firma opta por pagar o tributo com os benefícios do REFIS, o que culmina na estratégia mais benéfica para ambos, em cenário de inadimplência sistemática dos contribuintes. Com isso, o governo terá maiores ganhos quando a opção seja fazer o REFIS. Araújo (2009) teve a mesma conclusão:

> O resultado do jogo parece óbvio de que o melhor para o contribuinte é que este recolha no prazo, o que traz também para o governo o melhor resultado: dispor do valor no momento oportuno.
>
> Mais óbvio ainda é o caso em que o governo edita REFIS, e a preferência do contribuinte é de recolher o tributo com o benefício, não postergando ainda mais o pagamento, dado que teria que arcar com os pesados encargos de multas, juros e execução fiscal. (ARAÚJO, 2009, p. 58)

Figura 4: Representação da Teoria dos Jogos pela competição entre o Governo e as Firmas – Fazer ou não fazer o REFIS?



Fonte: Os autores (2019).

COMPORTAMENTOS GERADOS COM O REFIS E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS

Com base no estudo elaborado, verificam-se comportamentos positivos e negativos gerados pelo REFIS. Por um lado, estimula o pagamento de contribuintes inadimplentes, o que aumenta a arrecadação do governo. Por outro lado, pode ser

considerado um estímulo à impunidade, na medida em que os maus pagadores não acreditam que serão punidos, caso optem por descumprir suas obrigações fiscais.

Além disso, o REFIS pode gerar um desequilíbrio na competitividade entre as firmas, já que a firma que não paga seus tributos tempestivamente está recebendo uma espécie de incentivo ou empréstimo do governo para desempenhar suas atividades, em detrimento daquele que paga suas obrigações em dia e abdica de parte de sua receita para sustentar o Governo.

Outra consequência gerada é a desvalorização do bom pagador, que se mostra desmotivado para estar em dia com suas obrigações.

A Teoria da Sinalização pode ilustrar a informação que é transmitida quando o Governo decide fazer o REFIS. De acordo com Kirmani e Akshay (2000), a sinalização de ações faz que seus receptores racionais tenham expectativas de que essas mensagens implícitas serão cumpridas, pois são vistas como incentivos do emissor. É possível traçar um paralelo com o caso do REFIS, pois o governo está sinalizando que não tem condições de cobrar efetivamente os tributos, caso os contribuintes optem por não pagar, o que corrobora a expectativa de um novo REFIS em um período curto de tempo.

Os Governos optam por fazer o REFIS porque os benefícios obtidos com a arrecadação resultam em um bom *trade-off* a curto prazo. No entanto, caso seja verificado o incentivo à inadimplência a médio e longo prazo, o próximo Governo sofrerá essas possíveis consequências futuras. Isso poderá gerar um problema em cadeia, pois o próximo Governo também terá a necessidade de arrecadar e podem ocorrer sucessivas edições de REFIS por diversos Governos.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa procurou entender o comportamento do contribuinte e do poder público diante da Lei Distrital nº 5.463 de 2015, que instituiu o REFIS, e as consequências geradas por essa norma.

Pode-se verificar que o caso do REFIS do GDF teve resultado atípico, na medida em que, aparentemente, a tendência de aumento na inadimplência não foi verificada (vide Figura 3). Entretanto, essa característica decorreu do cenário de crise econômica, que foi determinante para aumentar a propensão marginal de os contribuintes não quitarem seus débitos tributários. Com a melhora da economia, os contribuintes mostraram uma tendência maior em se manter adimplentes.

O texto revelou as características da Lei Distrital nº 5.463 de 2015 e expôs os motivos que a fundamentaram. Em seguida, foi feita a avaliação de impacto, ao seguir os preceitos da legística material. Além disso, foram elucidadas as formas de arrecadação do Governo.

O estudo também se propôs a analisar o REFIS baseado na Teoria dos Jogos, ao mostrar a visão do Governo e dos contribuintes ou das firmas. Por fim, revelaram-se os comportamentos que podem ser gerados com a adoção do REFIS e algumas possíveis consequências da medida.

Como medidas ideais de controle à inadimplência, este artigo sugere maior celeridade na cobrança dos tributos, por meio da modernização tecnológica da fiscalização e da aplicação de sanções efetivas, o que favoreceria uma mudança comportamental dos contribuintes. Adicionalmente, seria necessário equilibrar

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

tributação e capacidade contributiva, com vistas a chegar a um ponto ótimo na Curva de Laffer. Com isso, verificar-se-ia uma menor propensão marginal à inadimplência.

Outra sugestão seria impor um período de carência para quem aderiu a um programa de refinanciamento com benefícios, devendo aguardar, pelo menos, de cinco a dez anos para usufruir novamente a outra norma similar. No entanto, os Governos não têm incentivos para mudar as regras do REFIS, pois eles podem precisar dessa solução futuramente.

Por último, a fim de motivar os bons pagadores, seria recomendável criar vantagens a quem estiver em dia com suas obrigações tributárias sem precisar de REFIS. Essas iniciativas têm a finalidade de mudar a cultura de inadimplência que existe no Brasil, porém demandariam outros estudos para analisar sua efetividade em casos concretos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, F. A. de. Programas de Recuperação Fiscal – REFIS: Uma análise sob a ótica da Teoria dos Jogos. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia (CAEN), UFC, Fortaleza. 2009.

ARAUJO, G. D. A. S. Onde estamos na Curva de Laffer? Análise sobre a otimização da carga tributária brasileira. RDIET, Brasília, V. 11, nº1, p. 197 – 226, Jan-Jun, 2016. Disponível em: https://bdtd.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/6708/4453. Acesso em: 10 de abril de 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Carga Tributária no Brasil – 2017 (Análise por Tributos e Bases de Incidência). CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal do Brasil. 2018. Disponível em: http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos e tributarios e aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf. Acesso em: 10 de abril de 2019.

KIRMANI, A.; AKSHAY R. R. No Pain, No Gain: A Critical Review of the Literature on Signaling Unobservable Product Quality. Journal of Marketing, vol. 64, no. 2, 2000, pp. 66–79. JSTOR. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/3203443?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 10 de abril de 2019.

LOPES, L. M.; VASCONCELLOS, M. A. S. (Org.). Manual de Macroeconomia: Básico e Intermediário: Equipe dos Professores da FEA-USP. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MENEGUIN, F. B. Avaliação de impacto legislativo no Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, CONLEG, Senado Federal, 2010. (Texto para discussão, n. 70). Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil. Acesso em: 10 de abril de 2019.

Normas Brasileiras de Contabilidade do Setor Público – NBC-TSP 16.11. Subsistema de Informação de Custos no Setor Público. Brasília, DF. 2018. Disponível em: http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/11/setor_publico.pdf. Acesso em: 10 de abril de 2019.

TABAK, B. M. Análise Econômica do Direito: Proposições legislativas e políticas públicas. Revista de informação legislativa, v. 52, n. 205, p. 321-345, jan./mar. 2015. Disponível

em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p321.pdf. Acesso em: 10 de abril de 2019.

VIEIRA, Eduardo S. S.; MENEGUIN, Fernando B.; RIBEIRO, Henrique Marques; KÄSSMAYER, Karin. Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas. 2017. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535244/avaliacao_de_impacto_legislativo_1ed.pdf?sequence=1. Acesso em: 09 de abril de 2019.

Explorando a significância cultural do gênero *Cyberpunk* na economia: Abordagens socioeconômicas de uma distopia cibernética

Omar Barroso Khodr[5]

AVISO LEGAL: Este artigo não é recomendado para menores de 18 anos.

> "Sempre leve tudo ao seu limite, este é o estilo de vida Cyberpunk"
>
> Johnny Silverhand

INTRODUÇÃO

Cyber (de cibernético) + *Punk* (subcultura urbana com o princípio de autonomia e sarcasmo niilista) = *Cyberpunk*

Cyberpunk 2077 (CP 2077) foi o jogo de videogame mais esperado em 2020, porém, o lançamento prematuro do jogo trouxe muitas frustrações para os *gamers* de plantão. Os diversos '*bugs*' no sistema desapontaram as projeções dos investidores que apostavam no plano ambicioso da empresa CD *Projekt red* (CDPR). A empresa polonesa conhecida por jogos com enredos envolventes como a série '*The Witcher*', enfrentou um mês árduo seguido de muitas críticas, após o seu lançamento do *game* no dia 10 de dezembro de 2020.

Independentemente de todos os problemas gerenciais do CDPR, o *game* CP 2077 é mais do que apenas um jogo. O jogo retrata uma distopia no futuro próximo, no qual grandes corporações manipulam a ordem social em um mundo marcado por altos níveis de desigualdade social, violência urbana, uso abusivo de substâncias, dependência humana sobre a tecnologia e hedonismo tóxico. Este artigo será dedicado para analisar as origens socioeconômicas economia deste futuro sombrio e avaliar a desigualdade retratada nestas obras de ficção.

CYBERPUNK 101

O termo '*Cyberpunk*' é muito maior do que apenas o jogo da CDPR baseado em um jogo de tabuleiro popular durante o final da década de 1987. Este universo é um subgênero da ficção científica popularizado por novelistas como Philip K. Dick, Bruce Sterling e William Gibson. 'Cyberpunk' retrata um futuro distorcido por ordens sociais e morais, que aborda temas filosóficos e socioeconômicos como:

a) altos níveis de desigualdade de renda causada por substituição humana por máquinas e/ou inteligência artificial;

[5] Possui graduação em Jornalismo pelo IESB (Instituto de Ensino Superior de Brasília), MBA in Global Banking & Finance pela European University Business School. Atualmente, é mestrando em Economia pelo IDP e Chefe de Serviços do Departamento de Estudos Econômicos do CADE (Conselho Administrativo De Defesa Econômica).

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

b) violência urbana;
c) trans humanismo (modificações corporais cibernéticas e a emergência do ciborgue);
d) aumento de economias 'ilegais' (tráfico de drogas, jogatinas e prostituição);
e) aumentos em níveis de isolamento social, individualismo, suicídio e problemas psicológicos;
f) consumismo;
g) colonialismo corporativo (controle de grandes empresas sobre decisões políticas e sociais).

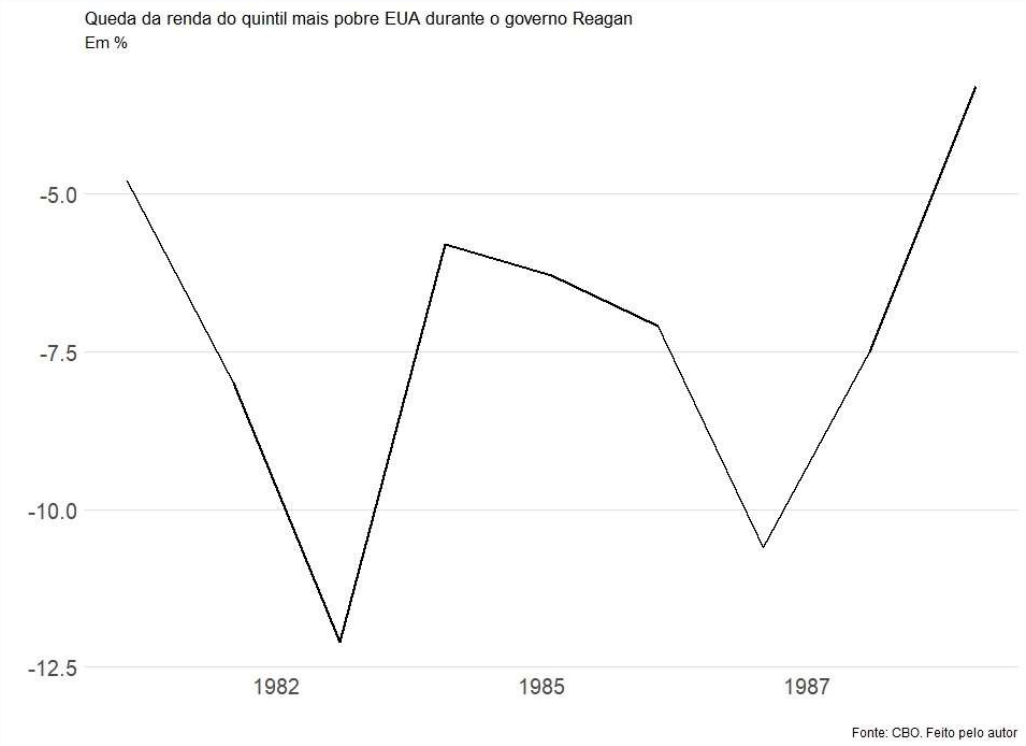
ORIGENS MODERNAS

É perceptível que o surgimento deste subgênero da ficção científica foi criado como uma crítica política sobre ordens neoliberais extremas. Porém, mais do que um vago criticismo sobre os lados ruins do capitalismo, a filosofia *Cyberpunk* se estende como uma abordagem existencial sobre a condição humana em sociedades futuristas. A filosofia *Cyberpunk* se intensificou durante os anos 1980 com os temores do surgimento de uma Plutocracia (uma sociedade diretamente governada por pessoas de maiores níveis de riqueza, renda e status). Esta preocupação surgiu com a ascensão de líderes como Ronald Reagan e Margaret Thatcher e suas propostas laissez-faire para um estado de mercado livre e pouca participação do estado. A queda do império Soviético no final dos anos 1980, trouxe mais garantia que talvez o capitalismo fosse de fato a melhor ordem econômica e política para sociedade humana. Porém, os autores *Cyberpunk* questionaram a sustentabilidade social de um sistema extremo *laissez-faire* seria benéfico para condição moral da civilização humana contemporânea no longo-prazo.

Nos EUA em 1981, começou a ser implementada a controversa política econômica do então presidente Ronald Reagan conhecido como 'Reaganomics' que se propagou até o final de seu mandato em 1989. De acordo com Niskanen (1992), os quatro pilares de Reagan focavam em: I) redução dos gastos governamentais; II) redução de impostos de renda federal e ganhos de capital; III) reduções nas regulações governamentais; e IV) contenção da oferta monetária com intuito para reduzir os níveis de inflação herdados da crise de petróleo. Apesar dos 'cortes gerais' de gastos governamentais, a administração de Reagan focou no aumento de gastos militares e o corte em planos de desenvolvimento social. Com isso, a economia de Reagan foi marcada pelo aumento dos níveis de desigualdade (ricos ficando mais ricos e pobres mais pobres). Sloan (1997), aponta que no final da década de 1980 o 1% da população americana (com cerca de 83,4 mil domicílios com cerca de 5,7 trilhões de patrimônio líquido) valiam mais do que o 90% com rendimento mais baixo (estimado entre 84 milhões de domicílios e cerca de US$ 4,8 trilhões). De acordo com o censo americano, a parcela da renda total recebida pelos 1% mais ricos cresceu de -4,4% para 60,10%. Enquanto isso, o quintil do grupo mais pobre teve uma queda no nível da parcela de renda de -4,8% para -3,3%, todavia a década foi marcada por quedas vertiginosas da renda deste grupo durante 1982 e 1987.

Outro fator controverso da administração de Reagan foi a continuação política de combate à violência herdada do governo de seu precedente Richard Nixon (1971). Regan facilitou a cooperação militar com as forças policiais em 1981 para o combate contra as drogas, a política permitiu o acesso das forças policiais a inventários militares,

armas e estratégias de guerra. Com o estabelecimento da política de controle criminal em 1984, os planos do governo Reagan ampliaram o orçamento do FBI de US$ 8 milhões para US$95 milhões entre 1980 e 1984 (Beckett, 1985). O índice de Criminalidade do FBI extinto em 1994 aponta que durante o ano de1980 para cada 100 mil habitantes, 5.353 sofriam crimes de propriedade (roubos e furtos) e 596 sofriam algum tipo de crime violento. Em 1985, os números de crimes caíram para 556 e 4.650, respectivamente. Apesar do efetivo controle criminal, a vigilância proposta por Reagan veio com custos sociais altos. Durante a década de 1980 o número de prisões por todos os crimes aumentou em 28%, enquanto os delitos por drogas tiveram um aumento de 126%. A militarização da força política e o aumento da demanda para serviços de segurança trouxe um desenvolvimento para privatização da indústria de lei e ordem com fins lucrativos.



Vimos que a década de 1980 nos EUA, que foi marcada por: i) um aumento da disparidade de renda; ii) militarização de privatização da lei e ordem; e iii) aumento dos números de prisões (no qual podemos subjetivamente correlacionar com aumento da patrulha policial). Estes fatores instigaram a mídia Cyberpunk durante a década de 1980, que buscaram prever um futuro sombrio marcado pelo extremismo político e o aumento da desigualdade de renda entre ricos e pobres. Filmes do gênero Cyberpunk da década de 1980 como Robocop (1987) demonstram este fenômeno, retratado em um futuro próximo distópico, a cidade de Detroit está à beira do colapso social e financeiro. Oprimida pelo crime e pela redução de recursos, a cidade então concede à megacorporação Omni Consumer Products (OCP) o controle sobre a força policial de Detroit. Outra obra interessante é retratada pelo HQ Judge Dredd (1977), passado no ano 2101 o sistema de lei e ordem é explicitamente conduzido pelos "juízes", uma força policial militarizada com poder de julgar e executar infratores de forma violenta. O próprio *game* CP 2077 também demonstra este fenômeno com militarizada Polícia da metrópole Night-City (localizada na Califórnia atual), que age sobre a manipulação empresarial de megacorporações como Arasaka e Militech. Para ajudar conter as grandes ondas de violência geradas pelas diversas gangues, a polícia chega a contratar

VOL II Nº VII ISSN 2675-3391

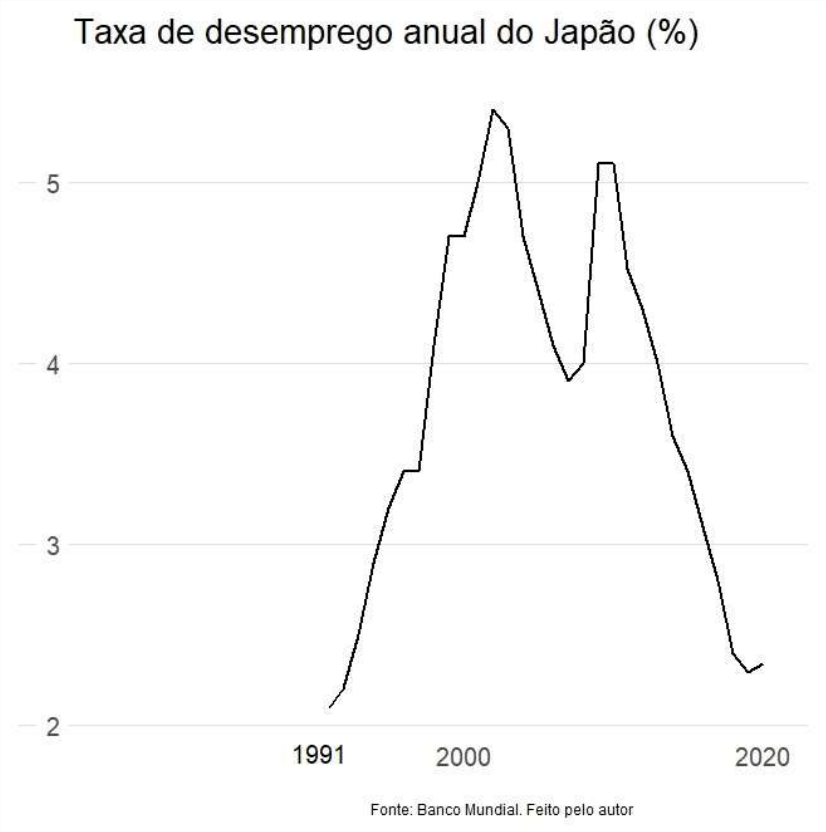
mercenários e assassinos que buscam de um salário rentável e maior reputação no submundo *de Night-City*.

ANOS 1990

O gênero *Cyberpunk* teve sua ascensão com as rápidas inovações tecnológicas e digitais durante a década de 1990. Isto veio devido a rápida evolução de *startups* como Apple e Microsoft que viraram grandes players no mundo dos negócios durante os anos 1990. As novidades na automatização e digitalização de sistemas desencadeou mudanças tectônicas nos hábitos dos consumidores, assim como mudanças de produção em toda a economia. Nos EUA o setor de tecnologia, teve uma expansão dinâmica com o crescimento alto entre 1990-200, com um aumento de 36% em empregos de tecnologia e um aumento robusto de 102% nos salários (Gascon et. al, 2017).

A década de 1990 também marcou o crescimento do gênero *Cyberpunk* no Japão (até então a segunda maior economia mundial), que lutava com o seu período de congelamento econômico (1945-1991). Em 1989, o preço do terreno em distritos comerciais em Tóquio estagnou, enquanto os preços em áreas residenciais caíram 4,2% ante 1988. Enquanto isso, os preços das áreas nobres em Tóquio atingiram um pico, com o distrito de Ginza registrando ¥30.000.000/ 1m² (ou equivalente a US$ 218.978 em 1988). Com o final da bolha em 1991, Tóquio enfrentou uma catástrofe, com terrenos residenciais e comerciais (por 1 m²) caindo em cerca de 19% e 13%, respectivamente (MLITT, 2004). Com isso, o Japão que era motivo de inveja durante a década de 1980, (com uma taxa anual de crescimento médio de 3,89%) passou a crescer apenas 1,14% entre 1991 a 2003. As duras consequências da bolha trouxeram um impacto social enorme, o desemprego do Japão oscilou perto de 6% em 1987 com uma queda para cerca de 2,2% em 1991 e posteriormente um contínuo aumento do desemprego ao longo dos anos 1990 e 2000 (Horioka, 2006; Shiratsuka, 2003). O período de 'congelamento' do Japão rendeu diversos frutos para a mídia Cyberpunk Japonesa, com clássicos das animações como: Bubblegum crisis (1987), Akira (1988), Ghost in the Shell e Serial Experiments Lain (1998). As animações abordam diversos temas como conspirações governamentais, planos gananciosos de megacorporações, digitalização da consciência humana e dilemas da convivência humana com a inteligência artificial avançada.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391



Os anos 1990 são considerados como a 'cereja no topo do bolo' para o gênero *Cyberpunk*, com as controversas políticas nas maiores economias e a popularização dos computadores pessoais, trouxeram diversos questionamentos sobre o futuro. Com isso, o gênero *Cyberpunk* passou a agregar a rápida evolução tecnológica com o aumento de desigualdade social e a violência urbana, eternizando o *slogan* mais conhecido deste gênero: *'High-Tech, Low Life'*.

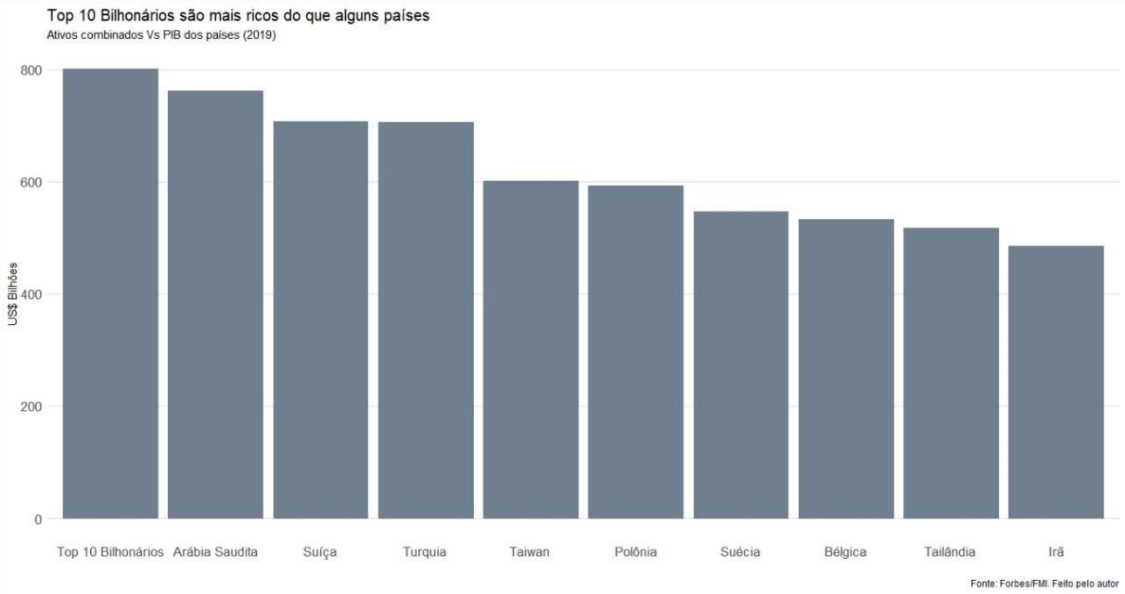
DESIGUALDADE SOCIAL

O universo *Cyberpunk* explora diversos pontos interessantes; entretanto, muitos deles vão além do escopo econômico. Temas como Trans humanismo (modificações corporais cibernéticas) e digitalização da consciência, talvez sejam mais bem apropriados para os campos da filosofia, neurologia, antropologia, sociologia e psicologia social. Todavia, existem dois pontos de importantes para a análise econômica: automatização do mercado de trabalho e a desigualdade de renda radical. Ambos os temas geram diversas opiniões e pontos de vista que merecem o seu próprio espaço de reflexão. De todo modo, toda a mídia Cyberpunk (HQs, filmes, música e animações) contemplam sobre o empoderamento demasiado de grandes corporações em custo do bem-estar social. No *game Cyberpunk* 2077, a economia do futuro é dominada pelas megacorporações: i) Arasaka (Japonesa); ii) Militech (Norte-americana); e iii) Kang Tao (Chinesa). Além disto, neste futuro sombrio os próprios serviços de direito humanos como saúde são privatizados pela corporação 'Trauma Team' que conta com um atendimento médico armado de elite (só recebe atendimento quem tem plano, caso o contrário você é eliminado). Todas estas corporações buscam apenas um objetivo: as grandes recompensas de Eurodólares. No mundo de CP 2077, as próprias corporações criam pseudo nações, no qual as companhias contam com forças militares privadas e os

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

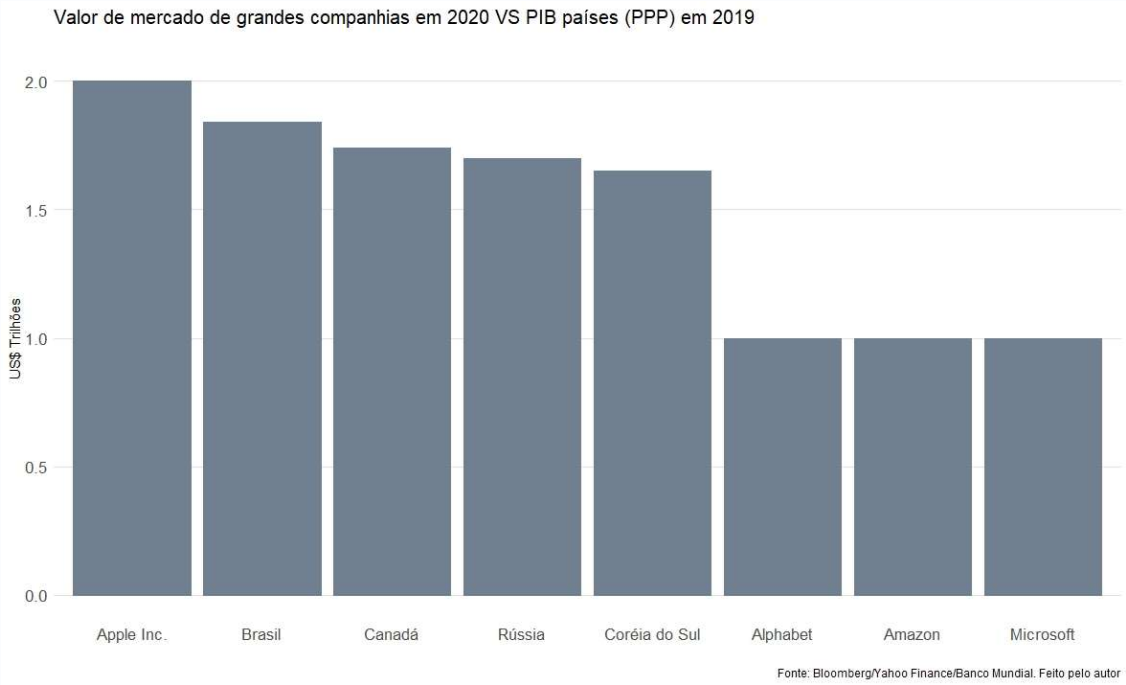
empregados devem usar passaportes e devem jurar fidelidade para suas empresas (CDPR 2020; Pondsmith, 1990).

Talvez a visão do *game* seja extrema, porém, os fatos não mentem sobre a grande lacuna existente nos tempos atuais entre a extrema riqueza e pobreza, além crescimento exorbitante de grandes empresas. Em 2020, evidenciamos CEO's como Jeff Bezos (Amazon) e Elon Musk (Tesla) faturando fortunas durante um ano de recessão global profunda. É estimado que, em 2020, o magnata Jeff Bezos tenha acumulado o equivalente a US$ 182 bilhões em seu patrimônio líquido, enquanto isso, a fortuna de Elon Musk no mesmo ano foi estimada a US$ 197 bilhões (BLOOMBERG, 2021; Yahoo Finance, 2021). Tudo isto ocorreu durante uma queda estimada de 4,4% do PIB global e com cerca de 305 milhões de empregos perdidos, ou uma taxa de desemprego global de 5,4% (ILO, 2020). Podemos ver no gráfico abaixo que a riqueza dos top 10 bilionários em 2019 já ultrapassava o PIB de diversos países desenvolvidos.



O sentimento alarmista da lacuna também se estende no valor de mercado de companhias privadas. Em agosto de 2020, a Apple Inc. atingiu a maior capitalização de mercado em comparação a qualquer negócio listado nas bolsas americanas, com o preço das ações atingindo US$ 134,80 e um valor de mercado de US$ 2 trilhões. A Apple Inc. não foi a única grande companhia que teve grandes ganhos, a Amazon.com, Microsoft Corp e o grupo Alphabet chegaram a patamares de US$ 1 trilhão de mercado, ultrapassando o PIB (paridade poder de compra) de alguns países (BLOOMBERG, 2020; Banco Mundial, 2020).

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391



Estas figuras nos fazem questionar, o real poder destas grandes corporações, no qual muitas delas produzem produtos que utilizamos no dia a dia, como nossos celulares, computadores e ambiente digital. Será que com um crescimento destas proporções as megacorporações assumiram a proporção militar e nacionalista retratada no jogo *Cyberpunk*? São pontos de vista que devemos pensar, pois ainda vivemos em um mundo no qual 10% da população mundial vive em extrema pobreza (Banco Mundial, 2017).

CONCLUSÃO

O universo *Cyberpunk* é um gênero da ficção cientifica que existe para alarmar sobre os perigos de uma sociedade que busca o crescimento empresarial e tecnológico a qualquer custo. De todo modo, as ponderações deste gênero são de cunho político e filosófico, contemplando o estado de natureza do ser humano em um ambiente cibernético. Mais do que apenas uma fantasia, estamos cada dia evidenciando padrões similares com os filmes, HQs, *games* e livros. Já podemos observar manifestações de oposição de grupos dominantes com as eleições americanas de 2020 e marcando janeiro de 2021, assim como o "esquema anárquico" da página *Wall-Street bets* contra os fundos de *hedge* (que já tem muito o que falar). Ou talvez estejamos errados e seja uma tentativa ousada especular o futuro baseado em ficção. A realidade muitas vezes acaba agindo de maneiras diferentes (esperamos que seja para o melhor).

Todavia, toda obra de ficção deve servir para refletirmos sobre diversos problemas contemporâneos e buscar um bem-estar maior para sociedade. Esta fórmula existe desde os mitos gregos, no qual diversas fábulas metafóricas eram utilizadas para ensinar lições morais para a população. De qualquer modo, a reflexão do gênero *Cyberpunk* talvez deva ser levada mais a sério, na atualidade, já existem níveis de desigualdade exorbitantes. Podemos perceber este fator diariamente, basta parar em algum semáforo em uma área urbana movimentada ou andar em grandes centros onde

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

vemos pessoas ligadas em seus celulares sofisticados convivendo ao lado de pessoas vivendo nas ruas em condições sub-humanas. Infelizmente, este breve artigo é um esforço muito pequeno para aprofundar sobre este tópico, porém, talvez esse seja um tópico que o autor buscará investigar posteriormente em uma plataforma mais abrangente. Até lá, o autor continuará “sonhando em Neon”.

REFERÊNCIAS

Todos os dados referentes pelos seguintes foram respectivamente baixados por APIs pelo software R em seus domínios de origem: FBI; CBO – Congressional Budget Office; Yahoo Finance; ILO – International Labour Organisation; Banco Mundial; FMI; e Bloomberg.

BECKETT, K. Making Crime Pay: Law and Order in Contemporary American Politics. Oxford University (pp. 52-53); London, 1999.

CD Projekt Red - CDPR. Cyberpunk 2077 – Compendium do mundo, CD Projekt S.A, 2020.

GASCON, S. C.; KARSON, E. Growth in Tech Sector Returns to Glory Days of the 1990s. Federal Reserve Bank of St. Louis - The regional economist; St. Louis, 2017.

HORIOKA, Y.C. The causes of Japan's 'lost decade': The role of household consumption. National Bureau of Economic Research - NBER; Cambridge - MA, 2006.

NISKANEN, A.W. The Concise Encyclopedia of Economics - Reaganomics. Library of Economics and Liberty; Carmel - In, 1992.

PONDSMITH, M. Cyberpunk 2020. Berkley, California. Talsorian Games Inc., 1990.

SHIRATSUKA, S. The asset price bubble in Japan in the 1980s lessons for financial and macroeconomic stability. Bank for International Settlements - BIS/ International Monetary Fund - IMF; New York - NY, BIS papers nº 21, 2003.

SLOAN, W.J. The Reagan presidency, growing inequality, and the American dream. Policy Studies Journal, vol. 25, no 3 (p.371-386); San Francisco - CA, 1997.

O impacto da gestão do INSS nos números da Previdência Social

Antônio Carlos Bezerra Leonel[6]

A Previdência no Brasil consiste em três grandes sistemas, sendo que dois são relacionados a gestão da máquina pública e o último é diretamente ligado ao Estado somente pela função de regulação e fiscalização governamental. Todos os três sistemas são enormes e trazem desafios específicos para sua atuação e atingem praticamente toda a população brasileira, sendo parte significativa dos gastos governamentais e fonte de alocação de investimentos para o mercado financeiro do País.

Na parte pública, sob a gestão pública, temos o Regime Geral de Previdência responsável por aposentadorias, pensões e benefícios previdenciários (licença maternidade, auxílio acidente, entre outros), com gastos próximos de 650 bilhões e déficit de cerca de 213 bilhões em 2019. O Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, autarquia ligada ao Ministério da Economia, é o grande operador desse sistema, inclusive administrando partes de outros benefícios previdenciários e sociais de programas de outros Ministérios, como Benefício Prestação Continuada - BPC do Ministério da Cidadania e o Seguro Defeso do Ministério da Agricultura.

O Regime Próprio da Previdência Social abrange todos os servidores públicos e militares dos três poderes e dos três níveis federativos. Somente no nível federal, o déficit alcançou valores próximos a 90 bilhões de reais. No caso do passivo atuarial, utilizando-se de informações de um levantamento realizado em 2015 pelo TCU em conjunto com os TCE de todo País, chega-se a valores maiores que R$ 5,2 trilhões, se incluirmos o passivo atuarial dos militares no nível nacional efetivado em 2019. Cabe ressaltar que nos Estados o déficit é próximo de 50 % do PIB, o que demonstra mais uma vez o risco assumido por deixar a Reforma nos entes federativos desvinculada do ente federal. O maior desafio nessa parte é que parte significativa dos entes federativos não tem regime próprio e se utilizam do RGPS; no entanto, o instituto de compensação previdenciária e fiscalização de entes federativos tem limitação severas.

Enquanto na previdência complementar, seja pela SUSEP ou PREVIC, o papel do Estado diretamente se dá como regulador e supervisor. No entanto, se observarmos que grandes fundos de previdência fechadas são de empresas Estatais (PREVI, PETROS, FUNCEF, Real Grandeza, POSTALIS, entre outros) e que indiretamente quando esses fundos têm que cobrir déficits atuariais potencialmente diminuem o retorno para o acionista Tesouro, pois o patrocinador acaba por aumentar sua participação nas contribuições. Além de alguns casos extremos se evitar aposentadorias e PDV pela diminuição das economias feitas durante a vida, o que diminui a eficiência e o aumento os custos dessas estatais. Além disso cabe lembrar que o regime é suplementar e todos esses trabalhadores são atendidos, também, pelo RGPS.

A proposta deste texto é discutir o RGPS, pois se trata do sistema que mais abrange pessoas no País e passa por reformas de periódicas de benefícios e às vezes sem uma agenda clara sobre problemas estruturais e conjunturais da gestão desses processos de trabalho que, além de desperdiçar uma quantidade de recursos

[6] Formado em Administração de Empresas pela Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP, em 1998, e em Direito no UniCEUB, em 2012. Desde 2002, é Auditor de Finanças e Controle. Atualmente, é Secretário Federal de Controle Interno da CGU e mestrando em Economia do IDP.

VOL II Nº VII ISSN 2675-3391

significativos, colocam risco às alterações promovidas pela reforma por problemas na execução administrativa, bem como na atuação judicial sobre o tema. Os principais assuntos de impacto serão tratados abaixo e o texto será dividido por tema.

JUDICIALIZAÇÃO

O tema da judicialização de benefícios é fundamental por dois motivos. O primeiro seria pela magnitude de processos que são concedidos pela via judicial e, consequentemente, o volume significativo de recursos concedidos dessa forma. O segundo motivo talvez até mesmo mais importante é que os entendimentos da União sobre as reformas aprovadas pelo Congresso têm um impacto parcial não atingindo a todos, pois parte dessas ações são grandes ações populares regionalizadas para se aproveitar entendimentos específicos de Tribunais Federais. Logo, uma parte da população segue posicionamentos mais restritos da Lei, enquanto outra parte da população acompanha judicialmente decisões mais flexíveis. Enfim, uma grande insegurança jurídica em todo processo. Dependendo de onde está, o brasileiro terá direitos completamente diferentes do restante, sendo assim uma política nacional executada de maneiras diferentes no território sem essa definição na Lei.

No detalhamento da parte dos números, a judicialização representava cerca de 11% dos processos de concessão e 15% dos valores, em 2019, chegando ao montante de R$ 92 bilhões concedidos por medida judicial ou um terço do déficit. O impacto na justiça, também, não é trivial, pois cerca de 23% dos custos na Justiça Federal são relacionados a concessão de benefícios.

Tabela 01 – Custo operacional envolvendo judicialização em matéria previdenciária

Espécie	Custo Operacional total (B)	Custo Operacional com judicialização contra o INSS (A)	% (A/B)
Justiça Federal (1º e 2º Grau)	R$ 8.661.137.246,04	R$ 3.312.615.807,36	38,2%
Procuradoria Geral Federal (PGF)	R$ 2.804.440.837,75	R$ 774.103.530,76	27,6%
INSS (ADJ, APS e PGE)	R$ 7.761.129.549,31	R$ 522.696.817,48	6,7%
Defensoria Pública da União	R$ 436.998.628,16	R$ 58.994.814,80	13,5%
TOTAL	**R$ 19.663.706.261,26**	**R$ 4.668.410.970,40**	**23,7%**

Fonte: Estudo técnico da Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE, de 11.08.2019.

Essas peculiaridades da gestão previdenciária e a Justiça ganharão um capítulo adicional a partir de 2022, pois as perícias médicas no âmbito dos processos judiciais não serão pagas pelo INSS, mas pelo próprio Judiciário. Isso eventualmente pode trazer mais riscos na unificação de entendimentos.

Para resolver essa pauta de complexidade extrema, por envolver os três Poderes da União, foi criada a Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social - ENIDP, apoiado pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Justiça – CNJ; Conselho da Justiça Federal – CJF, Advocacia-Geral da União – AGU; Defensoria Pública da União – DPU; Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia – SEPT; e o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, firmada, em 20.08.2019.

MOB

O Manual de Monitoramento de Benefícios – MOB é o processo existente para fortalecer o cadastro de informações dos beneficiários, pois é a base do pagamento de aposentadorias, pensões e benefícios, além de ser utilizado para identificação de irregularidades. As ações do MOB, quando intensificadas pelo INSS, se tornam medidas chamadas pela imprensa como pente fino das concessões.

Inclusive esse tipo de ação foi reforçado, concomitantemente com o encaminhamento da última reforma da previdência, por intermédio da Lei n.º 13.846/2019. Há um espaço muito grande para avanço nesse sentido, pois após várias situações de fragilidade extrema, como a identificação de 105 mil mortos entre os beneficiários no montante de mais de R$ 1 bilhão de pagamentos indevidos, o INSS investiu em um Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios - SVBEN e em um Painel de Qualidade de dados do Pagamento de Benefício – QDBEN. No entanto, a capacidade operacional para análise e eventual correção dos benefícios é só uma fração da real necessidade, cerca de 10 % do total do estoque das sinalizações com potencial de quase três milhões de benefícios.

PRBI

O Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade é a outra ação administrativa do INSS de impedir pagamentos indevidos de benefícios, direcionados aos que exigem uma perícia médica para concessão. Foram realizados mais de 1,2 milhão perícias entre 2017 e 2019, no entanto, as limitações operacionais foram muitas, como perda de informação, informação inconsistente e até mesmo a demora de registrar o resultado das perícias nos sistemas para sensibilizar os pagamentos.

Com a intenção de se evitar novos erros operacionais, foi proposta a criação de um novo sistema para acompanhamento dessas perícias com a melhoria na integração de outros sistemas da Previdência, mas, com a postergação da entrega do sistema, o INSS atrasou o início das perícias amparadas pela Lei n.º 13.846/2019 e logo após veio a Pandemia do Coronavírus.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

DIGITALIZAÇÃO DE SERVIÇOS X DIMINUIÇÃO DE MÃO DE OBRA

A mão de obra do INSS para operacionalizar o aumento de benefícios e sua crescente complexidade se reduziu entre 2015 até 2019 em 50%, sendo que 30% somente entre 2018 e 2019. A complexidade desses benefícios é por causa das diversas regras convivendo entre si e com muitas, inclusive, de transição ocorrendo o mesmo tempo.

O INSS se planejou de forma rápida para esse contexto com a criação do INSS Digital que seria uma fila digital de atendimento e análise de processos, inclusive com a concessão automática para as situações mais simples. Destaca-se que 40% das consultas, anteriormente ao projeto digital, eram essencialmente de impressão de extratos de contribuição e emissão de certificados de regularidade e que com o projeto foi bastante reduzido.

Só que redução de servidores foi tão intensa que, apesar da recepção estar sendo feito de forma digital, a fila de análise também era digital, pois além da redução em números de servidores o direcionamento para análise de um processo de benefício requer treinamento especializado bem mais sofisticado do que o atendimento de agências e isso requer tempo e dinheiro.

A consequência dessa situação foram as longas filas noticiadas no segundo semestre de 2019 pela imprensa e que acarretou inclusive na troca do Presidente da autarquia. Importante ressaltar que no Relatório de Gestão do INSS era esperado essa situação, mas que logo seria minimizado com a transferência dos analistas do atendimento para análise de processos. O recurso financeiro necessário para enfrentar adequadamente a situação era relativamente baixo, em especial se considerarmos os valores envolvidos no pagamento de benefícios, mas que o órgão não teve acesso por causa dos cortes orçamentários demandados pela situação fiscal do País.

CONCLUSÃO

O contexto fiscal do Brasil e o impacto da Previdência nas contas públicas nos obriga a tratar do tema como fundamental para superar a situação. No entanto, a ótica de só pensar nas reformas sem pensar na implementação e sua adequação a realidade gera várias distorções. A primeira distorção é que o Estado e a sociedade só pensam nas alternativas de grandes reformas no sistema, sendo que como o INSS fica praticamente sozinho na implementação dessas ideias aprovadas e não há nem questionamento das autoridades legislativas e judiciárias sobre esse andamento, muitas delas demoram para sair do papel de fato. A segunda distorção é que, seja pela atuação do judiciário ou pela dificuldade operacional do INSS, o País acaba por adotar diversas políticas e decisões administrativas na previdência somente por estarem regiões diferentes ou até mesmo por terem um despachante para tratar do assunto.

Esse tipo de atuação é insustentável pela falta de eficiência e pela perda de recursos públicos. Por isso, há necessidade de um acompanhamento dessas situações e com investimento aderente a possibilidade de economia, pois mesmo exemplificando só algumas das grandes questões dentro do RGPS, apesar de não resolver o problema

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

do déficit envolvem valores muito maiores do que o espaço discricionário no orçamento para o gestor federal.

Dessa forma, conclui-se pela necessidade de que os aspectos da gestão do INSS tenham o mesmo grau de interesse da sociedade e do Estado do que a aprovação das reformas, pois garantiria a implementação do que foi definido de forma equitativa e eficiente.

REFERÊNCIAS

BRASIL Controladoria Geral da União. Relatório 201902574. Brasília. CGU. 2020.

BRASIL Controladoria Geral da União. Relatório 201701715. Brasília. CGU. 2020.

BRASIL. Comitê de Avaliação de Políticas Públicas. Relatório sobre Judicialização de Benefícios do INSS. CMAP. 2020

BRASIL. Instituto Nacional de Seguridade Social. Relatório de Gestão do INSS do exercício de 2019. Brasília. INSS. 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.846 de 18 de junho de 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Parecer Prévio e Síntese do relatório sobre as Contas do Presidente da República Exercício de 2019. Brasília. TCU.2020.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Efeitos da pandemia na dívida bruta do Governo Geral e o esforço fiscal para estabilização

Tarcísio Renato Tonetto Júnior[7]

INTRODUÇÃO

Cabe aos governos a oferta de serviços públicos, objetivando atender as demandas coletivas e maximizar o bem-estar social, dispondo, para isso, de recursos obtidos junto à população e sujeitos à natural restrição orçamentária.

Os dispêndios estatais devem obedecer ao regramento estabelecido no orçamento vigente, o qual partilha a destinação dos insumos a fim de custear a manutenção da máquina administrativa e, ainda, responder aos anseios dos contribuintes, seja mediante investimentos, seja por meio de serviços públicos. Essa partilha deve respeitar, além da escassez de recursos, o atendimento às rubricas de caráter obrigatório, tais como despesas com pessoal e previdência, o que reduz a margem de discricionariedade dos gestores públicos.

Segundo Giambiagi e Além (2016), dois são os fatores primordiais de pressão sobre os gastos do governo: o fator demográfico, decorrente do envelhecimento da população e consequente impacto nas despesas com saúde e previdência e, em países como o Brasil, o processo de urbanização associado a um aumento de nível de renda e escolaridade que resultam em demandas de serviços públicos de melhor qualidade.

Entretanto, esse acréscimo de gastos governamentais deve ser financiado com aumento de tributos ou aumento parcimonioso da dívida pública, de modo que não pressione a relação dívida/PIB, sob pena de descontrole fiscal e desvalorização da moeda. O atendimento das demandas sociais, portanto, não deve exceder os limites orçamentários (GIAMBIAGI e ALÉM, 2016).

Dessa forma, além de poder ser utilizada como dispositivo de estímulo em momentos de retração da atividade econômica, a emissão de dívida é uma ferramenta que permite ao gestor a provisão de bens públicos, dissociando-os da imediata arrecadação necessária, permitindo o compartilhamento do ônus entre diferentes gerações de cidadãos. Para tanto, a política fiscal deve revestir-se de credibilidade e previsibilidade, indispensáveis ao processo de financiamento da dívida e solvência fiscal.

Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo, ao longo de quatro capítulos, apresentar o impacto da pandemia de COVID na trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o esforço fiscal necessário para sua estabilização.

Após esta introdução, o segundo capítulo exibe os conceitos de dívidas mais empregados no Brasil e a situação decorrente das medidas de enfrentamento aos efeitos da pandemia. O capítulo seguinte apresenta a equação de sustentabilidade da dívida e o esforço fiscal necessário para estabilização do indicador dívida/PIB. Por fim, o quarto

[7] Formado em Ciências Econômicas pela UFSM e possui MBA em Finanças pelo IBMEC. Atualmente, é Gestor Financeiro do Fundo do Exército.

VOL II Nº VII ISSN 2675-3391

capítulo recobra os principais aspectos expostos no trabalho e aborda os desafios fiscais a serem enfrentados.

PRINCIPAIS CONCEITOS DE DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL E IMPACTO DA PANDEMIA

Os indicadores de endividamento mais utilizados no Brasil são a Dívida Bruta do Governo Geral e a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), ambas divulgadas pelo Banco Central do Brasil (BCB).

A DBGG incorpora a dívida mobiliária em mercado, a dívida bancária e a dívida externa de todos os entes da federação (União, Estados e Municípios), excluindo o setor público financeiro. Essa medida, no entanto, contabiliza os títulos públicos em poder do BCB utilizados na política monetária como garantia de operações compromissadas, enquanto os títulos não utilizados, ou títulos livres do BCB, não integram a DBGG. Quanto aos títulos livres, vale dizer que o Fundo Monetário Internacional (FMI) os contabiliza como dívida bruta, sendo esse o principal diferencial entre a DBGG calculada pelo BCB e a adotada pelo FMI.

Já a DLSP incorpora ao governo geral o BCB e estatais (exceto Petrobras, Eletrobras, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES) e, como o próprio nome diz, deduz do cálculo da dívida os créditos do setor público.

Vale destacar que, no período de 2008 a 2014, o governo emitiu grande soma de títulos da dívida em favor do BNDES, ampliando o volume de financiamento do setor privado via taxas de juros subsidiadas, o que impactou tanto o passivo quanto o ativo da DLSP, não alterando esse indicador, enquanto a DBGG sofreu expansão apenas de seu passivo. Esse movimento contribuiu para que o indicador de endividamento bruto passasse a ser considerado mais aderente à questão da solvência fiscal.

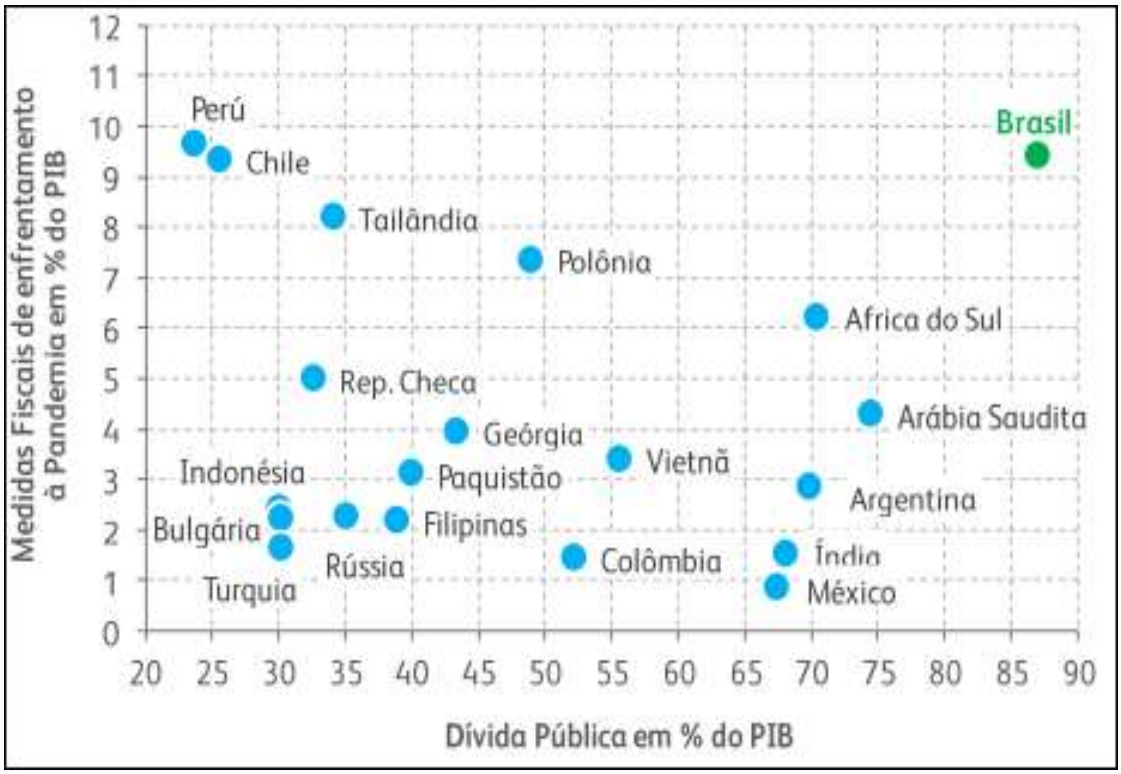
Já, em 2020, as contas públicas foram especialmente afetadas pelas implicações da pandemia do novo coronavírus. Com efeito, o PIB do primeiro trimestre apresentou contração de 1,5% em comparação ao trimestre anterior. No segundo trimestre, a queda foi maior, 9,7%. Como resultado, a arrecadação do Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social e BCB) entre janeiro e setembro de 2020 foi de R$ 1,012 trilhão, contra R$ 1,139 trilhão do mesmo período do ano anterior, queda real de 13,7%, segundo o Relatório do Resultado do Tesouro Nacional (RTN) de setembro do ano corrente.

Pelo lado da despesa, decorrente de política fiscal contracíclica, o documento Análise do Impacto Fiscal das Medidas de Enfrentamento ao Covid-19, do Ministério da Economia, estima despesas primárias de R$ 586,6 bilhões no combate à pandemia, o equivalente a 8,4% do PIB (estimado com queda de 4,7% em relação a 2019), com destaque para mais de R$ 320 milhões de Auxílio Financeiro Emergencial (Brasil, 2020).

De fato, a expansão fiscal do governo brasileiro foi bastante agressiva, em descompasso com seus pares emergentes, como mostra o gráfico abaixo, extraído do Relatório de Gestão do Verde FIC FIM, de outubro de 2020 e que considera a métrica do FMI para o cálculo da dívida.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Gráfico 1: Dívida pública e gasto com a pandemia entre países emergentes



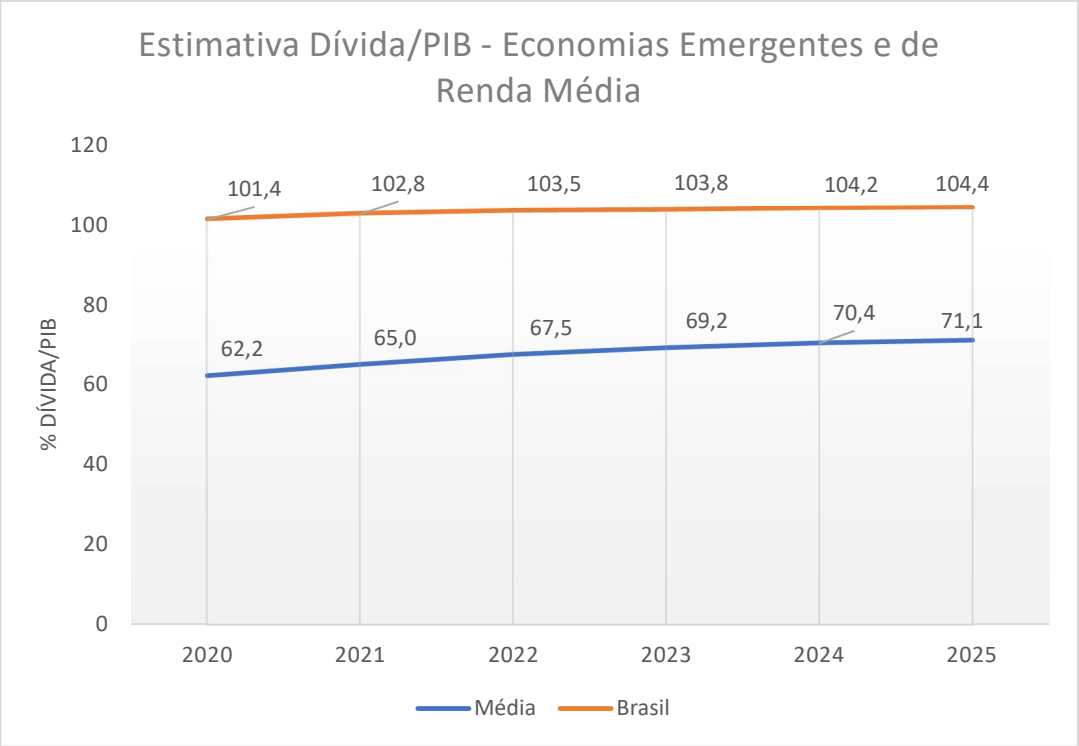
Fonte: Relatório de Gestão Verde FIC FIM, outubro de 2020.

Pelo exposto, apenas Peru e Chile reagiram à pandemia com estímulo fiscal comparável ao brasileiro. A dívida desses países, no entanto, orbita em 25% do PIB.

Ainda sobre a relação dívida/PIB, o Monitor Fiscal do FMI, de outubro de 2020, estimou a dívida bruta em relação ao PIB para diversos países, separando-os em blocos. O Brasil compõe o bloco de economias emergentes e de renda média, cujos valores são apresentados no próximo gráfico. Os dados do bloco, composto por países como Argentina, África do Sul, Rússia, Índia, China, México, Malásia, Colômbia e Chile, dentre outros, estão representados pela média da dívida de seus componentes.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Gráfico 2: Dívida pública e gasto com a pandemia entre países emergentes



Fonte: FMI. Elaborado pelo autor.

O gráfico aponta, além de um cenário de contínua elevação da dívida, grande disparidade do Brasil em relação à média dos pares, reduzindo a atratividade dos títulos da dívida brasileira. Em verdade, de acordo com o FMI, o Brasil deve apresentar o maior endividamento do bloco a partir de 2022 (não há estimativas para Argentina, Líbia e Venezuela).

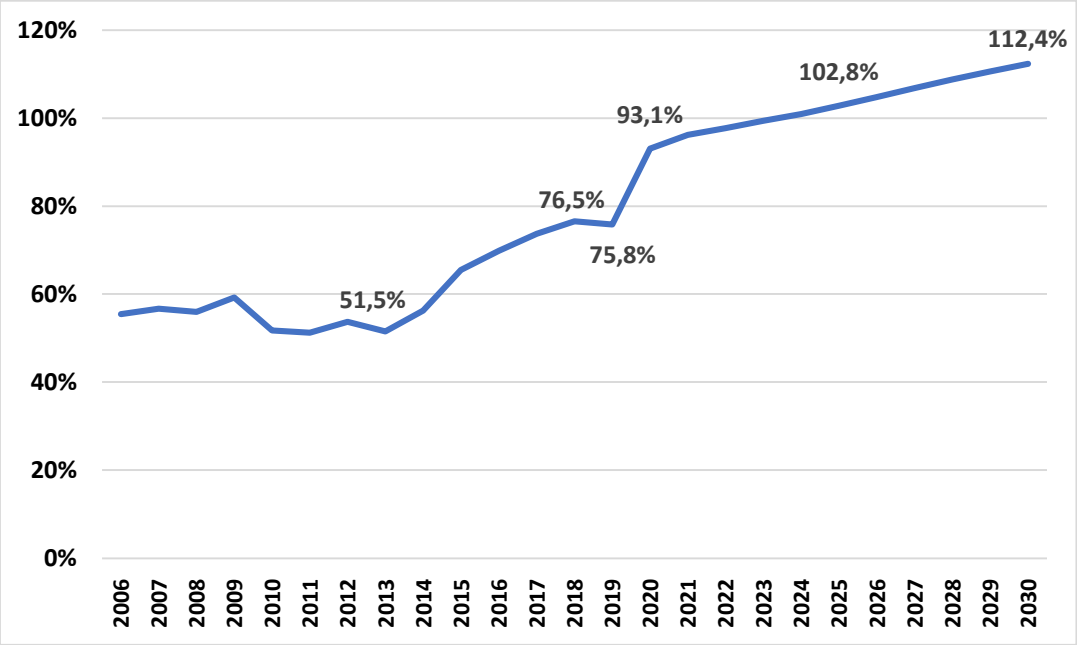
Consoante ao cenário descrito, o Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de novembro de 2020 da Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal, estimou o déficit primário para o corrente ano em R$ 779,8 bilhões, ou 10,9% do PIB, resultando em dívida bruta de 93,1% do PIB ao final do mesmo ano.

A fim de ilustrar o panorama da dívida pública e o impacto da pandemia de COVID-19, o gráfico a seguir apresenta dados do BCB para a DBGG/PIB de 2006 a 2019[8] e últimas projeções considerando o cenário base da IFI para o mesmo indicador, de 2020 a 2030.

[8] Em valores de dezembro, pela metodologia aplicada a partir de 2008 (excluindo a dívida mobiliária na carteira do BCB e incluindo operações compromissadas).

VOL II Nº VII ISSN 2675-3391

Gráfico 3: Evolução (2006-2019) e projeção (2020-2030) da DBGG em % do PIB



Fonte: BCB e IFI. Elaborado pelo autor.

Após período de certa estabilidade da DBGG até 2013 (decorrente de superávits primários), pode-se observar rápida deterioração do nível de endividamento, passando de 51,5% em 2013 para 76,5% em 2019, em virtude de déficits do setor público a partir de novembro de 2014, em conjunto com a crise de 2015 e 2016 e baixo crescimento a partir desde então até 2019 (SALTO e PELLEGRINI, 2020, p. 298). Observava-se, também, antes da pandemia, uma reversão da tendência do nível da dívida em 2019, decorrente da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, responsável por limitar o aumento da despesa primária à variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Já, a partir de 2020, com dados projetados pelo IFI, estima-se uma drástica elevação da dívida, de 17,3 p.p. do PIB, com tendência de crescimento até 2030, quando o endividamento bruto atingiria 112,4% do PIB, um aumento de 48% em relação ao indicador de 2019.

Ainda segundo o RAF de novembro da IFI, o Governo Federal enfrenta o vencimento de mais de R$ 700 bilhões em títulos da dívida até abril de 2021, com estimativa de emissão de, ao menos, R$ 112 bilhões em títulos públicos no período.

Pelo exposto, o cenário de estresse fiscal desenhado pode levar a um processo inflacionário, com consequente elevação da taxa de juros, redução de investimentos e dificuldade na recuperação dos empregos perdidos durante a pandemia. Dessa forma, cabe ao governo realizar os esforços necessários para garantir a sustentabilidade da dívida e a previsibilidade da economia, edificando um ambiente favorável aos agentes produtivos.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA

Manter o endividamento público em níveis estáveis reduz o risco de moratória, permitindo o assentamento das expectativas dos agentes e panorama favorável ao equilíbrio macroeconômico, gerando confiança na política fiscal e no mercado de títulos públicos. Um cenário atrativo aos investidores possibilita um refinanciamento da dívida a juros menores e redução do custo de oportunidade, impactando positivamente os investimentos.

De acordo com Blanchard (2007), a alteração do coeficiente dívida/PIB ao longo do tempo é igual ao endividamento inicial multiplicado pela diferença entre a taxa real de juros e a taxa de crescimento da economia, ao que se soma o déficit primário em relação ao PIB, conforme fórmula abaixo:

$$B_t/Y_t - B_{(t-1)}/Y_{(t-1)} = (r-g)\ B_{(t-1)}/Y_{(t-1)} + (G_t - T_t)/Y_t$$

Onde:

B = dívida pública

Y = PIB

r = taxa real de juros

g = taxa de crescimento do produto

G – T = déficit primário

Assim, a cada ano, para manter o nível de endividamento inalterado em relação ao PIB, o setor público deve gerar um superávit primário equivalente ao impacto da taxa de juros descontada do crescimento do produto sobre o estoque da dívida.

Dessa forma, considerando as projeções contidas no RAF de novembro, com DBGG de 102,8%/PIB em 2025 e crescimento anual em 2,3% e taxa de juros reais em 3% ao ano a partir de então, tem-se que o resultado nominal do governo para estabilizar a dívida bruta em 2025 é de:

$$0=(0{,}03-0{,}023).102{,}8+ (G_t - T_t)/Y_t$$

$$(G_t - T_t)/Y_t = -0{,}7196$$

Ou seja, seria necessário um superávit primário – algo que não é registrado desde 2013 – de 0,7196% do PIB para manter a DBGG em 102,8% do PIB em 2026, considerando os dados utilizados. Ainda, segundo o cenário base utilizado para esse exercício, há estimativa de déficit primário de 1,4% do PIB em 2025, de forma que a estabilização da DBGG nesse ano demandaria um esforço fiscal projetado de, aproximadamente, 2,12% do PIB.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do apresentado, a fim de manter a solvência das contas públicas e estabilidade macroeconômica necessária ao desenvolvimento sustentado, é mister a concretização da consolidação fiscal, com possibilidades de ajuste tanto pelo lado da receita quanto pelo lado da despesa.

Apesar das dificuldades políticas, medidas como a reforma tributária e os projetos de leis das falências, do gás e de cabotagem poderiam gerar um ambiente de negócios mais amistoso, com aumento da confiança dos agentes econômicos e potencial acréscimo de receitas, inclusive com efeito positivo sobre a agenda de concessões e desestatizações.

Já a promoção de reformas com potencial de ajuste fiscal pelo lado da despesa, como a reforma administrativa, tem saldo positivo sobre as expectativas dos players do mercado, com margem para redução estrutural da taxa de juros e correspondentes implicações positivas no ambiente macroeconômico.

Por fim, a presteza na adoção dessas e outras medidas fiscais deve definir as condições de refinanciamento de significativa parcela da dívida pública (em prazo inferior a seis meses), impactando sobremaneira o cenário fiscal a partir de então.

REFERÊNCIAS

BLANCHARD, Olivier. Macroeconomia. Tradução: Cláudia Martins, Mônica Rosemberg; revisão técnica: Eliezer Martins Diniz. -- 4 9 ed. -- São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Repositório de Tabelas Especiais. Brasília:2020.Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>. Acesso em: 08nov. 2020.

_____. Ministério da Economia. Análise do Impacto Fiscal das Medidas de Enfrentamento ao Covid-19. Brasília: ME, set. 2020.Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/setembro/2020_09_28_transparencia_coletiva_covid.pdf/view>. Acesso em: 08nov. 2020.

____. Ministério da Economia. Nota Informativa – Atividade Econômica e Resultados do PIB do 1º Trimestre de 2020. Brasília: ME, mai. 2020.Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/resultados-do-pib-do-primeiro-trimestre.pdf>. Acesso em: 08nov. 2020.

_____. Ministério da Economia.Nota Informativa –Resultados do PIB do 2º Trimestre de 2020.Brasília: ME, set. 2020.Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/resultadopib2otrimestre2020.pdf>. Acesso em: 08nov. 2020.

_____. Ministério da Economia.Nota Informativa - Considerações sobre a política econômica: objetivos e desafios para 2021. Brasília: ME, nov. 2020.Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-

informativas/2020/ni-objetivos-e-desafios-para-2021.pdf/view>. Acesso em: 09nov. 2020.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Relatório do Resultado do Tesouro Nacional (RTN). Brasília: set. 2020. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2020/9>. Acesso em: 09 nov. 2020.

_____. Senado Federal. Relatório de Acompanhamento Fiscal. Brasília: nov. 2020. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>. Acesso em: 16 nov. 2020.

_____. Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 03 nov. 2020.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana. Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil. 5ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Fiscal Monitor. 2009-2020. Disponível em: <https://www.imf.org/en/external/en/publications/FM>. Acesso em: 10 nov. 2020.

SALTO, Felipe; PELLEGRINI, Josué Alfredo. Dívida pública: indicadores, evolução e perspectivas. In: SALTO, Felipe; PELLEGRINI, Josué Alfredo (orgs.). Contas Públicas no Brasil. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.cap 11, p. 283-310.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Reforma Administrativa

Rômulo Aires Mendes Costa[9]

A reforma administrativa é uma das reformas centrais em discussão atualmente no Brasil. Esta reforma faz parte do hall de reformas que sempre estão no debate público, juntamente com a reforma da previdência, aprovada recentemente, reforma tributária e a reforma do sistema político.

Primeiramente, é importante entender o contexto em que o Brasil está e porque fazer a reforma administrativa do setor público faz sentido. O país apresenta um histórico de déficit fiscal e vinha de um pós-crise 2015. Em 2016, inclusive instituiu o Novo Regime Fiscal por meio da Emenda Constitucional 95, a chamada PEC do Teto. A EC/95 limita, de certa forma, os gastos do governo por 20 anos corrigida a inflação do ano anterior. Contudo, alguns tipos de gastos com saúde e educação, como as verbas para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação Básica (Fundeb), ficaram de fora da PEC do teto. Assim, ainda que timidamente, o Brasil vem adotando medidas para a redução dos gastos fiscais. É notório que atualmente, o teto dos gastos vem sendo cumprido até 2019 de forma que os gastos com investimento sejam preteridos em comparação com outros tipos de gastos como os gastos com pessoal. Esta situação de redução de investimentos, apesar de cumprir o teto dos gastos, é prejudicial para o país que no longo prazo não terá o retorno destes investimentos não realizados.

Houve também a aprovação da reforma da previdência por meio da PEC 18/2019 que modificou pontos para aposentadoria como a instituição de idade mínima para aposentaria. Contudo, muitos esperavam uma reforma mais abrangente que incluísse inclusive os estados e municípios, o que não ocorreu por conta de grupos de interesse que possuem forte influência no Congresso Nacional, em especial, os grupos da elite do funcionalismo público (que também dificultam o avanço da reforma administrativa).

Após a aprovação do teto dos gastos em 2016 e da reforma da previdência em 2019/2020, a discussão virou-se para as reformas tributária e administrativa. Ambas as reformas geram grande embate na sociedade. A tributária por envolver o interesse de praticamente dos pagadores de impostos e porque notoriamente não deve envolver redução da carga tributária total e sim uma redistribuição da cobrança de tributos, como por exemplo reduzir a tributação no consumo e aumentar a tributação sobre patrimônio. Já a reforma administrativa, ponto focal deste texto, tem atuação direta de grandes grupos organizados dos servidores públicos que fazem enorme pressão para o não avanço desta discussão no Congresso Nacional.

A reforma administrativa é bastante necessária. Ter um estado que provém serviços públicos eficientes e de boa qualidade é uma das chaves do crescimento de um país desigual como o Brasil. Assim, faz-se necessária a melhoria na oferta destes serviços que são, em grande parte, criticados pela sociedade.

[9] Formado em Matemática pela Universidade de Brasília e pós-graduado em Gestão em Controladoria Governamental pela Faculdade Michelangelo. Atualmente, é Consultor de Diretoria no BRB - Banco de Brasília e mestrando em Economia pelo IDP.

Um dos principais motivos para a reforma é que ofertar serviços públicos de qualidade é essencial para a população, principalmente para os que tem poucos recursos para buscar serviços básicos de qualidade como educação e saúde. O Brasil é um país bastante desigual e estes serviços básicos para a população de baixa renda são fundamentais na tentativa de redução dessa desigualdade. Outro ponto é que já comentado que é o problema fiscal do país. Notoriamente, o Brasil é um país que arrecada mal (reforma tributária auxilia) e gasta mal (reforma administrativa é fundamental). Ainda mais no contexto atual de pandemia.

Desta forma, a reforma administrativa é um dos pontos mais importantes para o controle dos gastos fiscais. As despesas de pessoal da União e dos estados nos últimos 10 anos foi bem maior que o aumento da receita corrente líquida. O contexto de pandemia fez com que fosse aberta uma "boca de jacaré" visto que os gastos com pessoal mantiveram sua trajetória (o governo não pode demitir diretamente como faz a iniciativa privada) e a receita corrente líquida, principalmente no primeiro semestre foi bem menor que o projetado no orçamento.

A reforma administrativa é ponto crucial também para o controle do teto dos gastos. O que ocorre atualmente é que as despesas obrigatórias, dentre elas o gasto de pessoal, não possui margem para redução, vide impossibilidade de redução dos salários dos servidores públicos. Um dos exemplos mais impactantes da dificuldade que o governo tem de controle destes gastos é que durante a pandemia, enquanto milhões de brasileiros sobreviviam do auxílio emergencial do governo de R$ 600, não houve nenhum tipo de redução dos gastos com pessoal na administração pública. Até o debate de congelar os salários (não haver aumento por um período) gerou grande resistência dos servidores públicos. Desta forma, verifica-se a dificuldade de tratar deste assunto.

Destaca-se que, mesmo que o governo possa "congelar os salários", há distorções como as promoções e progressões automáticas que fazem que haja aumento dos gastos com pessoal mesmo em um ano sem "aumento de salários". Observa-se que essas progressões e promoções automáticas, em sua maioria, não necessitam de esforço ou atuação diferenciada dos servidores porque levam em consideração muitas vezes apenas tempo de serviço ou pequenas atualizações como cursos simples. Sobre o tempo de serviço, há também grande distorção, pois, muitas carreiras do serviço público permitem que novos servidores atinjam o topo da carreira com apenas 6 ou 10 anos o que pode gerar falta de motivação para progredir para quem já está no teto tão rapidamente.

Outro ponto que é fundamental neste debate é a grande diferença que há entre os salários e incentivos quando comparados os funcionários públicos e funcionários de empresas privadas. A diferença entre cargos de natureza similares é enorme, o que leva a crer que parte destes serviços seriam bem mais eficiente se fossem feitos por empresas terceirizadas, em especial serviços de natureza administrativa. Outra questão é a estabilidade, que foi instituída pela Constituição de 88, e que ao tentar evitar demissões injustificadas, principalmente por interesses políticos e pessoais, gerou um direto quase absoluto da garantia do emprego.

Um dos itens que também deve ser debatido na reforma administrativa é a quantidade de cargos existente no serviço público. Apenas no serviço público federal, há mais de 300 carreiras, muitas delas com as mesmas atribuições, porém, com nomes diferentes e principalmente salários diferentes. Com isso, existem diferenças salariais significativas entre os servidores de diferentes poderes, que executam o mesmo tipo de serviço.

Sintetizar os problemas no serviço público e os gastos gerados por ele é uma tarefa complicada, entretanto, como cita (COSTA, 2020) os principais são:

a) tendência de crescimento vegetativo dos gastos não vinculados necessariamente a evolução de despesas do ente;
b) necessidade de concursos para suprir vaga de servidores, sendo que poderiam ser utilizados servidores de outras áreas que poderiam suprir;
c) efeito T, em que os servidores chegam muito rápido ao topo da carreira de forma desvinculada com o desempenho destes servidores;
d) permissão de licenças e existência de verbas e direitos compensatórios que reduzem a produtividade e não geram contrapartida comprovada para o ente.
e) salários iniciais elevados e estabilidade no emprego, o que dificulta premiar por boa produtividade;
f) avaliação de desempenho não efetiva.

Com isso, para uma reforma administrativa efetiva é importante que os entes subnacionais sejam comtemplados para não ocorrer o que houve na reforma da previdência. Apesar desta dificuldade, muitos estados e municípios terão problemas ainda maiores com gastos de pessoal nos próximos anos se não ocorrer a reforma administrativa em seu âmbito.

Para a solução dos problemas apresentados, ainda segundo (COSTA, 2020), seriam necessárias as seguintes alterações no regime dos servidores públicos:

a) Eliminação as promoções e progressões automáticas vinculadas a tempo de serviço. A vinculação deveria ser feita de acordo com o mérito e no interesse da administração pública.

Criara-se uma estrutura em que apenas os melhores servidores pudessem chegar ao topo e mudaria a estrutura piramidal atual.

b) Implantação de processos robustos de avaliação anual de desempenho.

Assim como é feito em grandes grupos corporativos, a avaliação de desempenho é essencial para a diferenciação de produtividade e atuação dos servidores públicos.

c) Planejamento da força de trabalho, como condição para novos concursos.

A flexibilização da forma de contratação é fundamental para a estruturação dos servidores nas carreiras de forma que seja permitida uma maior mobilidade entre os servidores.

d) Eliminação de dispositivos que reduzem a mobilidade da força de trabalho no setor público.

e) Grande redução no número de carreiras.

A redução do número de carreiras simplificaria os cargos e reduziria a desigualdade entre eles, além de também facilitar a mobilidade.

Deve-se discutir também a atual proposta de reforma administrativa, em sua primeira fatia, proposta em setembro/2020 tem como ideia economia R$ 300 bilhões nos próximos 10 anos conforme a proposta de EC 32/2020 seja aprovada como foi proposta.

Esta reforma já trata de pontos sensíveis como a estabilidade do servidor, contudo só valeria para os novos entrantes do serviço público e não valeria para os servidores atuais.

Apesar de saber da dificuldade, inclusive jurídica de incluir os servidores atuais, muitos criticam o fato de esta reforma não gerar uma redução tão imediata de gastos de pessoal. Além disso, estão de fora os mais privilegiados como militares, magistrados, promotores e parlamentares.

Segundo o governo seriam 3 fases da reforma administrativa. A primeira fase seria a proposição da PEC 32/2020. Posteriormente, após a aprovação da PEC 32/2020, seriam feito um conjunto de leis ordinárias e leis complementares que viriam complementar a CF/88 e efetivar as mudanças propostas de acordo com a Emenda Constitucional. Por último, a terceira fase seria um projeto de lei de regime geral de servidores públicos pois atualmente cada ente pode legislar sobre seus servidores.

Atualmente há cargos vitalícios, efetivos e em comissão. PEC 32/2020 não atinge os cargos vitalícios, contudo, a PEC traz o cargo com vínculo por prazo indeterminado, cargos típicos de Estado e cargos de liderança e assessoramento (em substituição aos cargos em comissão e funções de confiança).

Outro ponto da PEC é sobre a estabilidade. Atualmente, o servidor estável pode perder o cargo por decisão judicial transitado em julgado, contudo a PEC traz a possibilidade de perda do cargo por decisão judicial em segunda instância dispensando o trânsito em julgado. Já sobre a avaliação de desempenho, o texto atual da Constituição é que lei complementar que vai disciplinar sobre servidor com rendimento insuficiente que pode perder o cargo. Já na PEC, há possiblidade que lei ordinária trate sobre a perda de cargo por rendimento insuficiente ou por outros motivos não detalhados ainda. Um avanço significativo é a não permissão de férias superior a 30 dias e a extinção de licença prêmio para os demais entes (já não existe no âmbito federal).

A PEC 32/2020 busca a remodelagem da administração pública, entretanto sua aprovação não será fácil por conta da atuação dos grandes grupos de interesse dos servidores públicos. O fato de não incluir os atuais servidores pode, de fato, viabilizar a aprovação da PEC pois a atuação destes grupos seria menor.

Por fim, vale ressaltar que a pandemia atrasou as discussões sobre o assunto e bastante judicialização pode ocorrer no processo e até após a possível aprovação, mas é necessário o avanço da discussão e aprovação, mesmo que parcial de uma reforma administrativa para a melhoria dos sérvios e a eficiência nos gastos públicos do Brasil.

REFERÊNCIAS

COSTA, Ana Carla Abraão. Reforma Administrativa no Brasil. In: SALTO, Felipe Scudeler; Pelegrini, Josué Alfredo. Contas Públicas no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2020.p. 231 a 251

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Afinal de contas, quem paga a conta?

Milton Santos Campelo da Silva[10]

RESUMO

Destacamos neste artigo aspectos que evidenciam um cenário adverso das finanças públicas do Brasil, que não é recente, mas agora está agravado pelos múltiplos efeitos da pandemia do novo coronavírus que continua em curso e que persiste sem perspectiva de solução imediata. Tudo isso sob a gestão de um governo que parece atordoado e que não consegue apontar, com razoável clareza, caminhos sustentáveis na condução da economia e que acaba gerando fortes incertezas para o mercado.

Palavras-chave: Finanças públicas; EC 95/ 2016; teto de gastos; economia do setor público.

INTRODUÇÃO

Qualquer análise sobre finanças no Brasil precisa e deve ampliar seu olhar sobre a qualidade do fluxo de entrada e saída de recursos dos cofres públicos.

Em estudo realizado em outubro do corrente ano, denominado "Subsídios aos Combustíveis Fósseis no Brasil em 2019", o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) de Brasília, demonstra em metodologia própria, que o montante de incentivos e subsídios à produção e ao consumo de combustíveis fósseis no Brasil atingiu o expressivo total de R$ 99,39 bilhões o que correspondeu a 1,36% do Produto Interno Bruto (PIB), obtido no mesmo ano que passou. Isso equivale a 03 anos do Programa Bolsa Família (R$ 33,1 bilhões), ou 29 vezes o orçamento do Ministério do Meio Ambiente (R$ 3,44 bilhões em 2019).

Tabela 1. Montante de incentivos e subsídios à produção e ao consumo de combustíveis fósseis no Brasil

Ano	Volume (em R$ bilhões)
2015	100,18
2016	70,63
2017	66,88
2018	86,84
2019	99,40

Fonte: Instituto de Estudos Socioeconômicos (2020).

[10] Graduado em Engenharia Agronômica, com especialização em Economia Brasileira (USP). Atualmente, Mestrando no IDP e Diretor da M Consultoria e do SINDICANALCOOL.

Em sua terceira edição, o estudo demonstrou o aumento do valor de incentivos fornecidos ao setor, quando comparado ao ano de 2018.

Assim, com o propósito de chamar a atenção para a importância do tema, pois envolve a negação de compromissos internacionais no âmbito do G20, ao manter e ampliar tais subsídios, bem como protelar no avanço em torno da agenda do clima, com medidas de redução do aquecimento global e cumprimento de demais cláusulas do Acordo de Paris.

No contexto do ambiente interno brasileiro, o assunto ganha ainda maior relevância ao se somar a profunda crise fiscal que assola o país há cinco anos e agora sendo agravada pelos diversos efeitos decorrentes da pandemia do novo coronavírus.

Em paralelo à divulgação dessa pesquisa do INESC, foi amplamente divulgado que o Brasil renovou a isenção de tarifa de importação de 187,5 milhões de litros de etanol de milho dos Estados Unidos. A incidência desse imposto que atualmente é de 20% para todos os países que não integram o MERCOSUL, trata a questão do caso Americano como exceção.

A isenção sobre parte do etanol importado dos EUA foi estabelecida em 2010 e valia para os primeiros 600 milhões de litros a entrarem no Brasil. Acima disso incidiria a tarifa de 20%. Ocorre que em 2019 a cota de importação com isenção para os Estados Unidos foi ampliada para 750 milhões de litros de etanol. Na contrapartida, o açúcar exportado pelo Brasil é taxado em 140% ao chegar a solo americano.

Entre algumas consequências dessa conjuntura adversa, o setor agroindustrial brasileiro que produz etanol e açúcar, além de ver o mercado interno inundado do combustível de milho importado, o que leva a uma retenção de estoque em torno de 50%, ampliado também em função da pandemia, enfrenta ainda a consequente diminuição da atividade econômica em geral. Portanto, em 2020 não haveria risco de escassez do produto, nem aumento do preço para o consumidor final.

Em síntese, nesta introdução demonstra-se que o Brasil gastou R$ 99,39 bilhões do Orçamento em 2019 com Incentivos e Subsídios aos Combustíveis Fósseis e assegurou a Importação de Etanol dos Estados Unidos com Tarifa Zero para os cofres públicos, e ao mesmo tempo, se submeteu a uma tarifação abusiva na venda do açúcar para o mesmo beneficiário.

O exame de qualquer aspecto sobre finanças públicas tende a exigir que se verifique os impactos para além daqueles que afetam a área econômica, mas também nas dimensões social e ambiental, com destaque aos fatores climáticos que geram grandes consequências sobre a vida humana e em relação à sociedade em sua estrutura orgânica, bem como o desgaste da imagem internacional do País frente a acordos já assumidos. O que evidencia a profunda necessidade de rever falhas de governo e de mercado, o que extrapola o debate acerca do respeito ou flexibilidade do limite do Teto de Gastos.

Subsídios e incentivos com a utilização de recursos públicos não significam que são necessariamente ruins, bons ou neutros ou que resultem em benefícios estendidos para todo o conjunto da sociedade no curto, médio e longo prazo.

Importante adicional, que é da tradição brasileira, criar isenções setoriais e não fazer um acompanhamento e avaliação periódica de seus efeitos conforme inicialmente

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

concedidos. E passam a ser renovados e continuados ao longo do tempo e de diversos governos que acabam se curvando à força da organização e pressão de grupos de interesse.

Citamos, neste aspecto, o caso da isenção de Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI), para veículos com quilometragem zero que, ao mesmo tempo que contribuem no apoio às montadoras de carros e até na geração e manutenção de empregos, também estimulam a aquisição pelos consumidores, mas que, na contrapartida, pioram a mobilidade pública nas grandes cidades em detrimento do transporte público; impactam o meio ambiente pelo aumento na emissão de gás de efeito estufa e no aquecimento global. Contudo, o agravante nesse movimento é que essa isenção retira recursos da educação, pois esse Imposto compõe a cesta de tributos que financiam esse estratégico serviço público.

DESENVOLVIMENTO

Ao abordar o tema, buscou-se analisar o desafio das Despesas Públicas no Brasil e a necessária observância da Emenda Constitucional que define os limites do Teto de Gastos (EC 95). Uma restrição dessa magnitude apresenta vantagens e desvantagens visíveis para uma eficiente gestão em saúde, educação, assistência social. Os reflexos para a Educação e principalmente para a área de Saúde foram potencializados em função da Pandemia, em curso, gerando reações por parte da sociedade civil organizada.

A contínua gravidade da situação fiscal no Brasil e os efeitos da crise sanitária com redução do ritmo da atividade econômica atingiram o mercado de trabalho.

Neste sentido, é importante agora saber em que direção o país vai caminhar, pois historicamente a composição da carga tributária tem por base a incidência regressiva de tributos que impõe um peso maior para as faixas de renda da base da pirâmide econômica e social. De tal forma que parcela significativa da população se viu parcialmente amparada pelo Auxílio Emergencial que tem vigência até 31 de dezembro do corrente ano.

Como a crise não está superada e a pandemia persiste podendo até agravar-se, o governo procura desenhar um Novo Programa Social e o mercado teme a possibilidade dos riscos de uma nova onda de exercício de contabilidade criativa, por falta de fontes definidas e até mesmo o desrespeito ao Teto Orçamentário.

Portanto, o mercado de capitais reage negativamente diante das indefinições na área fiscal e do temor do seu desequilíbrio.

O artigo trata também de apresentar algumas experiências internacionais em curso para ajuste fiscal e possíveis caminhos para o caso brasileiro, como a PEC 32 que trata da Reforma Administrativa e o desafio que Estados e Municípios devem empreender no esforço de maior arrecadação de tributos sobre suas responsabilidades.

Há forte e crescente temor entre os analistas econômicos e políticos sobre a responsabilidade de eventual descontrole do regime fiscal e a quem caberá o ônus maior desses eventuais desacertos decisórios.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Para concluir, apresentam-se os quadros elaborados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) que demonstram que o país está em um retrocesso tanto em seu ambiente interno quanto no externo, saindo da 9ª posição no ranking internacional em 2019, para 12º em 2020.

AS DESPESAS PÚBLICAS NO BRASIL E A EMENDA DO TETO DE GASTOS (EC 95)

> "As Despesas Públicas no Brasil são representadas pelo conjunto de dispêndios do Estado para o pleno funcionamento dos serviços públicos e resulta na aplicação de certa quantia por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa para a execução de fim a cargo do governo". (LIMA E CASTRO, 2000, p. 210).

Classificadas como "Despesas Orçamentárias" e "Extra Orçamentárias", as primeiras são dependentes de autorização legislativa e não podem ser efetivadas quando não há crédito orçamentário correspondente.

"É notório que a crise econômica que circunscreve a realidade brasileira tornou-se um problema de grande relevância, gerando uma demasiada dificuldade para realização de ajuste fiscal" (BLUME, 2016).

Dados do IBGE e do Tesouro Nacional apontam que os gastos reais da União cresceram intensamente como consequência de regras amparadas na própria legislação e que asseguraram ajustes acima da inflação para diversos setores atendidos através do Orçamento Público.

No período compreendido entre os anos de 1997 e 2015, as despesas do Governo Federal cresceram de R$ 133 bilhões para R$ 1,15 trilhão, mais de 864%. Nesse mesmo período, a inflação medida por índice oficial foi de 306%. Segundo Blume (2016), devido à arrecadação intensificada pelo governo, na década de 2000, esse crescimento não assumiu proporções ainda maiores.

Entretanto, em 2015, foram arrecadados 5,62% menos recursos, agravando a crise fiscal, levando a um déficit de 170 bilhões em 2016.

Para encontrar uma alternativa legal ao problema crescente do déficit público, o governo à época propôs uma medida de controle de gastos públicos com o estabelecimento de um teto e que acabou resultando na Emeda Constitucional 95/2016 (EC 95), aprovada em 16 de dezembro de 2016, que estabelece para um regime fiscal com prazo de 20 anos com revisão prevista após 10 anos, que regula a política fiscal da União pelo lado das despesas ao estabelecer um limite máximo para o gasto primário, sem afastar as demais medidas amparadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O texto da EC 95 estabelece limites individualizados calculados sobre a mesma lógica metodológica utilizando como referência a despesa primária base 2016, incluídos os restos a pagar a ser utilizada nos 10 anos seguintes como limite de gasto para todos os Poderes, Ministério Público Federal e Defensoria Pública União, com atualização monetária pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

VANTAGENS DA EC 95 DE TETO DE GASTOS

Os defensores da EC 95 apoiam o planejamento dos gastos com definição de programas que devam compor a peça orçamentária aprovada pelo Congresso e que tem a possibilidade de reavaliar as prioridades de Estado.

Como o problema fiscal resulta no crescimento elevado do gasto público, o teto permitirá que o País abra espaço para investimentos privados, contribuindo assim para o crescimento econômico sustentado, além de conter a evolução dívida público.

Pode-se listar também como vantagem o aumento da previsibilidade da política macroeconômica, a diminuição da tendência ao crescimento real dos gastos públicos, sem impedir que isso altere a sua composição, além da redução do risco-país, abrindo espaço para a redução estrutural da taxa de juros.

AS DESVANTAGENS APONTADAS NA EMENDA DE TETO DE GASTOS

Os críticos da Emenda do Teto de Gastos não poupam críticas e entendem que o alvo central, além da potencial paralisia da máquina administrativa com relação à qualidade na prestação de serviços públicos, são os próprios servidores públicos, porque está no corpo da EC 95 o impedimento na concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão de servidores públicos, com exceção daquelas medidas derivadas de sentença judicial transitada em julgado ou determinação legal decorrente de atos anteriores a entrada em vigor da lei; a criação de função, cargo ou emprego que resulte em aumento de despesas; a alteração de estrutura de carreira que implique em aumento de despesa; a contratação ou qualquer admissão de pessoal; realização de concurso público; criação ou mesmo majoração de auxílios, vantagens, abonos, bonificações, verbas de representação e benefícios de qualquer natureza; criação de despesas obrigatória ou acima da variação da inflação.

É apontado ainda como grande desvantagem o fato de que a limitação dos gastos da União impõe um ajuste fiscal permanente, independente da melhoria da situação econômica do país.

Assim, o “Novo Regime Fiscal” retirou da Constituição Federal a função fundamental de definir o orçamento destinado às áreas listadas pela EC 95, que somente poderia crescer vegetativamente em decorrência da variação inflacionária. Em consequência, limitou o poder dos governantes em relação à sua autonomia orçamentária. Ressalte-se que somente é possível alocar recursos de investimento em área se movimentado de outra área, amarrando assim a possibilidade de desenvolvimento socioeconômico do País. No entanto, manteve facilitada a transferência de recursos para o setor financeiro e deteriora o atendimento a direitos sociais.

Alguns analistas afirmam que a EC 95 ofende a autonomia, independência e princípio da separação dos Poderes e lesionam o Ministério Público, travam a execução de políticas públicas de desenvolvimento e inclusão social, resultando em agravamento da desigualdade e levando a um imenso retrocesso social brasileiro.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

FOCO DA EC 95: DESPESAS COM SAÚDE, EDUCAÇÃO, ASSISTÊNCIA SOCIAL ENTRE OUTROS

A Emenda 95 limita as despesas com educação, assistência social em 20 anos com início em 2016, instituindo, assim, um Novo Regime Fiscal, visando frear a trajetória de crescimento dos gastos públicos para tentar equilibrar as contas públicas. Além disso, o limite foi fixado individualmente para cada um dos Poderes, assim como o Ministério Público e a Defensoria Pública da União, para até 2036.

Para a Saúde e a Educação, o ano-base definido foi o de 2017 e início da aplicação em 2018. Quanto às despesas primárias realizadas pela União, ou seja, aquelas associadas ao pagamento de pessoal e encargos sociais, água, luz, telefonia, limpeza, vigilância, material de consumo; investimentos em equipamentos, material permanente, construções e inversões financeiras como decorrentes de aquisição de imóveis, dentre outras, excluindo-se as relacionadas ao pagamento de juros, encargos e amortizações das dívidas internas e externas.

Há de se destacar que aumentos reais do limite estão vedados e ressaltar não se aplica sobre Estados, DF e municípios. E preconiza que qualquer proposta, mesmo legislativa que altere ou crie despesas de caráter obrigatório, deverá ser acompanhada de estimativa de fonte e impacto orçamentário.

PARA ONDE CAMINHA A EDUCAÇÃO NO BRASIL NESTE CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO RESTRITO?

A educação, no ano de 2015, contou com um orçamento de R$ 115 bilhões, excluídas as despesas de pessoal e contará com R$ 71 bilhões em 2021, conforme quadro a seguir que apresenta a evolução no período de 2014 a 2021, com valores em bilhões, segundo fonte da Controladora Geral da União (CGU), via Portal da Transparência e do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2021.

Tabela 2. Evolução das despesas de pessoal

Anos	Despesas de Pessoal
2014	113,4
2015	114,9
2016	94,1
2017	91,4
2018	84,1
2019	81,8
2020	74,0
2021	70,6

Fonte: Controladora Geral da União (2020)

O quadro comprova que, em 2019, o Brasil destinou mais recursos para subsídios e incentivos ao setor de combustíveis fósseis, segmento de mercado, do que para a

Educação. Os números são suficientes para apontar o destino trágico da educação pública no Brasil e alimentar o fosso da desigualdade social.

E A SAÚDE EM TEMPOS DE PANDEMIA?

Quando se depara com os números dessa área, observa-se que o Sistema Único de Saúde (SUS), tem perdas de R$ 22,5 bilhões com a Emenda do Teto de Gastos (EC 95), e perda projetada para 2021 no valor de R$ 35 bilhões em relação ao presente ano.

> "Os efeitos negativos da EC 95 [Emenda do Teto de Gastos] estão presentes no gasto em Saúde por pessoa, que caiu de R$ 594,00 (em 2017) para R$ 583,00 (em 2019). O cálculo em porcentagem da receita corrente líquida também caiu de 15,77% para 13,54%, e só estamos no terceiro ano posterior à aprovação desta emenda." (Coalização Direitos Valem Mais, 2020).

REAÇÃO À EC 95 DURANTE A PANDEMIA

Estudo da Coalizão Direitos Valem Mais entregue ao Supremo Tribunal Federal com detalhado diagnóstico do impacto das medidas econômicas de austeridade e da Emenda Constitucional 95 no desfinanciamento das áreas sociais e ambiental que objetiva garantir condições para o enfrentamento do rápido crescimento do desemprego, da miséria e da fome no Brasil, acirrado pela pandemia.

A proposta apresentada na Nota Técnica defende um piso mínimo emergencial no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2021, com objetivo de suprir a necessidade dos direitos à saúde, assistência social, segurança alimentar e educação para 2021 em um total de R$ 665 bilhões, contra o valor previsto pelo Governo Federal de R$374,5 bilhões, muito distantes das necessidades urgentes para a garantia desses direitos essenciais ampliadas pela pandemia, segundo a Nota.

Tabela 3. Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2021

	PLOA 2021 (bilhões/RS)	**Piso Mínimo (Emergencial/Proposta)**
Saúde	123,8	168,7
Educação	144,5	181,4
Assistência Social	102	305,5
Segurança Alimentar e Nutrição	4,2	8,85
Total	**374,5**	**665**

Fonte: Coalizão Direitos Valem Mais (2020).

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

A CONTÍNUA GRAVIDADE DA SITUAÇÃO FISCAL NO BRASIL, MESMO APÓS A EMENDA DO TETO DE GASTOS

O tema Finanças Públicas no Brasil reúne uma série de estudos, análises, cenários e diagnósticos, conforme já exemplificados acima, que apontam a gravidade histórica da situação fiscal do país, agora potencializada pelos efeitos decorrentes da pandemia provocada pelo novo coronavírus, ainda longe de ser debelada.

Os diversos trabalhos examinados contribuem para o entendimento de tão complexo assunto e às vezes extrapolam o exame do diagnóstico da situação, seja na indicação ou na precificação dos custos, riscos e até dos eventuais benefícios decorrentes das diversas e possíveis escolhas no âmbito de decisões no campo da política econômica, que possam vir a ser adotadas sob decisão compartilhada entre o Governo Central e do Congresso Nacional.

Neste aspecto, cabe destacar a Resolução nº 42/2016 que fundamenta a atuação do Instituto Fiscal Independente (IFI), especialmente no tocante às metas fiscais, bem como ao zelo pela responsabilidade e disciplina fiscal, além, também, do dever de apontar os riscos possíveis advindos de prováveis materializações de decisões ou não decisões, no campo da gestão pública.

Ademais, há dificuldade do governo em avançar em qualquer medida de política fiscal em decorrência do calendário eleitoral em curso em 2020. Enquanto isso, a Comissão Mista de Orçamento segue paralisada, portanto, sem uma indicação clara de política fiscal para 2021 e que poderá não ser uma política pós-pandemia, mas o ano dois da crise sanitária.

Enquanto o vazio decisório se mantém, as contas públicas repercutem os efeitos fiscais da desaceleração da atividade econômica, da pandemia e das ações emergenciais. Os números de setembro revelaram um Déficit Primário de R$ 76,2 bilhões, segundo divulgado pelo próprio Tesouro e de R$ 75,1 bilhões, pelo parâmetro do Banco Central, com base na necessidade de financiamento dessa dívida. No ano esse acúmulo apresenta saldo negativo de R$ 677,4 bilhões, contra R$ 72,5% bilhões em 2019, segundo o próprio Tesouro. Isso aponta para um déficit projetado de R$ 871 bilhões em 2020, que equivale a 12,1% do PIB, não incluídos os juros dessa conta.

Em paralelo aos números divulgados pelo Tesouro, o Banco Central divulgou um relatório na última semana de outubro, reunindo posição de todos os níveis de governo e estatais, sem Eletrobrás e Petrobrás, e chega-se ao Déficit primário de R$ 635,9 bilhões no ano de 2020. Juntando-se os juros resulta no resultado nominal com déficit de R$ 888,5 bilhões em nove meses que corresponde a 16,7% do PIB, contra 7,1% em 2019, já muito elevada para parâmetros internacionais. Em 12 meses o rombo de R$ 991 bilhões ou 13,7% do PIB.

A principal causa dessa disparada foi a despesa do Tesouro em torno de R$ 590 bilhões, apenas com socorros sociais tratada no pressuposto de que episódio eventual e que seria coberto com a dinâmica de recuperação da economia.

No momento, os valores do auxílio emergencial caíram para à metade do valor inicial em abril, mas há o aceno de um novo Programa, para além do Bolsa Família, sem definição da fonte nem o tamanho do déficit em 2021.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

> “As PECs de ajuste fiscal (PEC Emergencial e PEC do Pacto Federativo) não avançaram. A Lei de Diretrizes Orçamentares (LDO) para 2021 não foi votada e a Comissão Mista de Orçamento (CMO) nem sequer foi instalada”. (Fernando Veloso. Economista da FGV)

Assim, toda a economia já começa a enfrentar o risco da dominância fiscal, quadro em que a desordem das contas públicas assume dinâmica própria e retira a eficácia da política de juros no enfrentamento da inflação. E não é apenas a pandemia que vem gerando a retração nos investimentos e elevação dos números do desemprego. O mercado financeiro pressente o risco de calote da dívida e se desloca para a proteção do dólar. As disparadas das cotações cambiais puxam os preços dos produtos importados e a partir daí com tendência de crescimento da inflação. “Neste momento, o Banco Central é passageiro e o piloto é o fiscal”. (Roberto Campos Neto. Presidente do Banco Central).

MERCADO DE TRABALHO NA PANDEMIA

O contexto econômico atual com o desemprego aumentando em 4% somente no semestre divulgado em agosto segue evoluindo. Nunca a falta de trabalho tinha atingido tão fortemente a mão de obra brasileira. Comparativamente ao primeiro trimestre de 2019, o índice se comportou em 11,8%, contra 12,9% em 2020. Assim, são 13,8 milhões de brasileiros procurando emprego, sem sucesso.

Foram fechados 12 milhões de vagas em um ano, reduzindo a população ocupada em 12,8%, em relação a agosto de 2019, conforme dados divulgados via Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

Somente nos últimos dois trimestres, a população ocupada diminuiu 5%, o equivalente a 4,3 milhões de desempregados e a maior parte das vagas fechadas era com carteira assinada. Dados da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o mais abrangente conjunto de dados sobre o mercado de trabalho do País.

Sete em cada dez paulistanos relatam ter sofrido perda de renda em meio à pandemia de covid-19, segundo pesquisa Ibope/Estadão, realizada em outubro do corrente ano. O levantamento confirma um cenário de acirramento da desigualdade social, revelando que a população mais pobre e menos escolarizada foi a mais atingida pela redução do poder aquisitivo.

É preciso considerar também os trabalhadores subocupados que trabalham menos do que podem e os desalentados, que poderiam trabalhar, mas desistiram de continuar procurando algum emprego e, portanto, não são considerados desempregados. Esse número fica em torno de 30,6% da força de trabalho. Assim, projeta-se um número em torno de 33,3 milhões de brasileiros em situação crítica na atual conjuntura, o maior percentual de toda a série elaborada pelo IBGE.

São números assustadores que demonstram com precisão o drama que a crise de mercado de trabalho impôs a milhões de famílias.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Por outro lado, a renda média subiu 8,1% em um ano, o que demonstra que a desocupação atinge mais quem ganha menos. Assim como a taxa de desocupação cresceu mais do que a renda média, a massa de salários encolheu R$ 12,16 bilhões.

RECORDANDO SCHUMPETER

"Nada demonstra tão claramente o caráter de uma sociedade e de uma civilização quanto a política fiscal que o seu setor público adota." (Joseph Schumpeter, History of Economic Analysis, 1954).

O Estado é a ordem jurídica combinada com a burocracia – eleita e não eleita- que a garante. (Bresser Pereira, 2009).

O Estado, portanto, é a concretização dos anseios da sociedade, refletido nas leis e na Constituição e garantia de sua execução, em forma de políticas públicas de saúde, educação, segurança e assim por diante.

No Brasil, trabalha-se com o conceito de setor público consolidado, que inclui: Empresas Estatais, exceto Petrobras e Eletrobrás, Governo Federal, Governos Estaduais e Governos Municipais.

Aos gestores da política fiscal, cabe o papel de combinar as diferentes formas de financiamento de modo a gerar o menor custo possível para a sociedade como um todo, entregando o melhor resultado como eficiência pública.

Pesquisando a linha do tempo da carga tributária no Brasil, referentes a arrecadação dos três níveis de governo sobre o PIB, observa-se a seguinte evolução:

a) 15% do PIB do pós-guerra até meados dos anos 60;
b) 25% do PIB do fim dos anos 60 até início dos anos 90;
c) 32% a 34% do fim dos anos 90 até agora.

Fica evidenciado que a carga tributária vem crescendo sem a devida contrapartida em boas entregas de serviços básicos por parte do Governo.

COMPOSIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA POR BASE DE INCIDÊNCIA – 2018

A tabela 4 revela o desbalanceamento do peso da carga tributária, com ênfase no consumo e na força de trabalho. Para um país de dimensão continental como o Brasil, arrecada apenas 4,6% sobre a propriedade, denota que muito precisa ser realizado em reforma tributária. Essa função de arrecadação tributária está a cargo dos municípios que também tem responsabilidade sobre os recolhimentos de Impostos Sobre Serviços (ISS) e Imposto Territorial Urbano (IPTU).

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Tabela 4. Composição da Carga Tributária por base de incidência – 2018

Base de Incidências	Arrecadação	% PIB	Participação
Total	2.291.407	33,3%	100,00%
Renda	495.355	7,2%	21,6%
Folha de Salários	626.447	9,1%	27,3%
Propriedade	106.363	1,5%	4,6%
Bens e Serviços	1.026.336	14,9%	44,8%
Trans.Financeiras	36.618	0,5%	1,6%
Outros	288	0,0%	0,0%

Fonte: Receita Federal (2020)

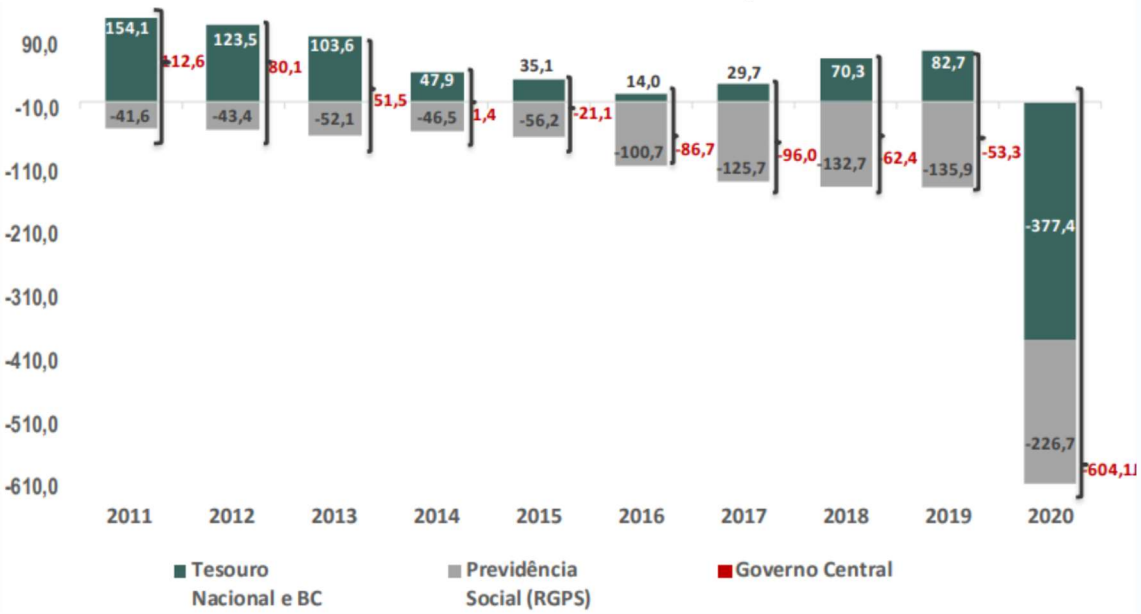
Eis uma Visão Geral do quadro fiscal do Brasil em 2020, agravado pelos efeitos da pandemia:

a) Quadro Fiscal desafiador como nunca o país enfrentou:
b) Projeção de queda do PIB em 2020 para algo em torno de 6%, com projeção de subida em torno de 2,5% em 2021;
c) Receitas públicas devem seguir mesmo ritmo (elasticidade = 1);
d) Déficit primário projeta totalizar R$ 877,8 bilhões em 2020, inclusas as medidas de combate à pandemia;
e) Dívida pública deverá subir 20,3 pontos do PIB, este ano, com tendência de maior alta em função das políticas a serem adotadas.
f) O risco de financiamento da dívida é controlado, mas existe e tem aumentado;
g) Regras fiscais como teto de gastos, com possibilidade de aumento da carga tributária e gasto obrigatório são temas da agenda de debate.

Assim, em todos os seus aspectos e consequências há urgência na superação do desequilíbrio das finanças públicas. A reforma da Previdência foi um avanço importante, mas ainda muito distante de solucionar seu crônico problema.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Gráfico 1. Resultado Primário do Governo Central – Acumulado no ano – componentes Brasil – 2011/2020 – R$ Bilhões – a preços de ago/20 - IPCA



Fonte: STN

Pelo gráfico acima, observa-se que as conquistas da Reforma da Previdência, estão longe de reverter a situação de déficit. O déficit representa obrigações do Estado superiores às receitas arrecadadas e, portanto, revela a necessidade de emissão de dívida para cobri-lo. Falta que se evidenciou em 2020 com a necessidade de atender o Auxílio Emergencial.

O debate continua posto em torno de um conjunto de reformas seja tributária, fiscal, administrativa. Há necessidade se introduzir instrumentos de avaliação de políticas públicas com a melhoria contínua na qualidade das informações, bem como diminuição da assimetria entre a legislação em vigor e a cultura de gastança nas diversas instâncias de governos, seja municipal, estadual ou federal. É também necessário desenvolver medidas que visem uma melhor funcionalidade do pacto federativo que aponte na direção de maior eficiência na gestão compartilhada de arrecadação e no uso dos recursos públicos.

A realidade de desequilíbrio das contas da União, em particular, vem se acentuando desde 2014 como resultado do crescimento das despesas obrigatórias. Sempre que se trata de propostas de reforma do modelo de arrecadação e gastos de recursos públicos, fica evidenciado que ainda estamos muito longe do consenso sobre o tamanho do Estado brasileiro, que segue arrecadando e gastando muito mal sua riqueza.

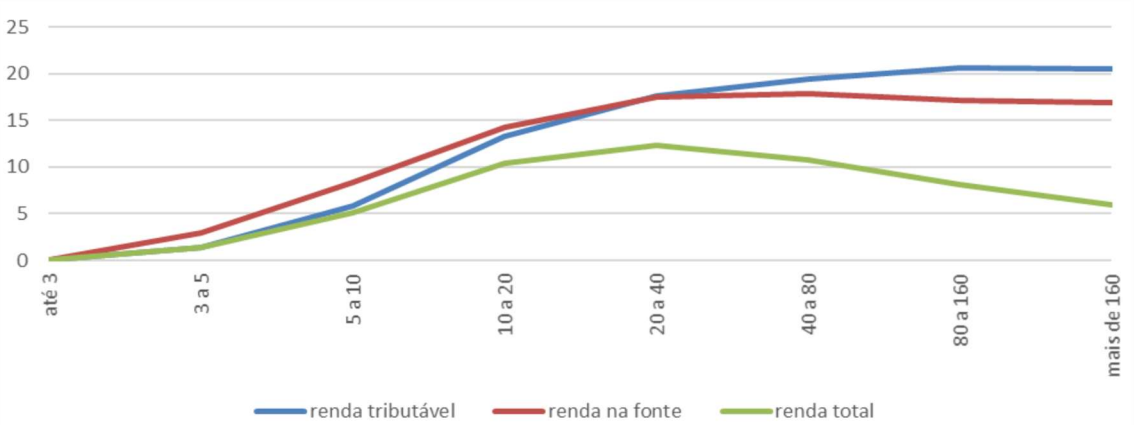
O Sistema Tributário Nacional é pouco isonômico, vertical e horizontalmente, pois:

a) A tributação sobre bens e serviços é regressiva, pois o contribuinte de menor renda paga progressivamente mais;

VOL II Nº VII ISSN 2675-3391

b) A tributação sobre a renda é pouco progressiva em função do tratamento diferenciado sobre o rendimento do trabalho.

Gráfico 2. Alíquota média do IRPF por faixa de renda (SM) - %



Fonte: STN

O gráfico acima baseado em dados da Secretaria da Receita Federal demonstra que a incidência do Importo de Renda é ascendente para quem tem rendimento de até 40 Salários-Mínimos anuais e descendente para renda acima dessa faixa.

O debate sobre a reforma tributária é oportuno para aprofundar a análise sobre as principais características e distorções nos principais tributos do país.

Quando se faz um comparativo internacional, constata-se que o Brasil tributa pouco a renda. Enquanto arrecadou 7% do PIB, em 2017, 34 países da OCDE recolheram 11,4% do PIB, no mesmo ano. Dados referentes às declarações entregues em 2019, base ano de 2018, totalizou 30,3 milhões de declarantes e R$ 3,1 trilhões em renda declarada. Desse total apenas 59,3%, ou seja, R$ 1,8 trilhão, é tributada normalmente, com base em alíquotas progressivas.

A renda isenta foi de R$ 957,3 bilhões o que corresponde a 30,9% do rendimento total declarado. R$ 302,7 bilhões ou 9,8% do total da renda declarada se refere a rendimentos com regras específicas, como décimo terceiro salário e rendimentos de aplicações financeiras.

Os dados demonstram que a quebra de receita é resultado da estrutura de alíquotas vigentes, das deduções e notadamente da renda isenta, sendo que 45% são relativos aos lucros e dividendos obtidos com a exploração de atividade organizada na forma de pessoa jurídica.

Para Josué Pellegrini, do IFI, se a reforma tributária chegar, de fato, ao imposto de renda, seria desejável ampliar a renda tributada por meio da redução das deduções e da renda isenta. Além disso, a estrutura de alíquotas precisaria ser revista para elevar o grau de progressividade da tributação sobre a renda e eliminar a quebra da

VOL II Nº VII ISSN 2675-3391

progressividade nas faixas superiores de renda. A proposta de tributação dos dividendos contribuiria nesse sentido.

Todos concordam em fazer reforma para tentar amenizar ou corrigir alguma distorção e tramitam no Congresso várias propostas de Reforma Tributária. Entretanto, os obstáculos para os avanços em alternativas de solução esbarram em vários obstáculos:

a) Muito difícil reduzir a carga tributária em função das despesas obrigatórias, nem tão pouco elevar os impostos, pois a sociedade não aceita;
b) Estados e Municípios não concordam em alterar a distribuição de receitas repassadas pela União;
c) Resistências corporativas de grupos bem articulados, que poderiam pagar mais: indústria, agropecuária e serviços. No geral, beneficiados por subsídios;
d) Dificuldade legal de movimentar vinculações de receitas com saúde, educação, seguro-desemprego, seguridade social.

Quando se lança um olhar para fora do País, observa-se que os gastos sociais, de modo geral, estão muito acima daqueles valores aplicados nos vizinhos sul-americanos. Os gastos sociais em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), eram 12,8% em 2002 contra 16,5% de 2018 e representam atualmente mais de 70% das despesas de governo, desconsiderando o que é usado no pagamento de juros e amortizações da dívida pública.

Em teoria, o Estado poderia financiar todas as políticas públicas fixadas nas leis por meio de tributos, mas isso produziria um custo impeditivo para a atividade produtiva.

Mesmo com toda essa gastança o que se depara na realidade dura das ruas e nos indicadores decorrentes é que a histórica desigualdade social do Brasil segue como uma chaga insuperável. É patente que falta eficiência alocativa e técnica nas ações desenvolvidas, como se não chegassem de fato aos que mais precisam.

No federalismo nacional, a situação fiscal da União é muito delicada e nos Municípios e Estados o cenário geral das contas é muitas vezes pior, pois além do agravamento também pelo lado das receitas próprias e que resulta no atraso de pagamento de servidores, fornecedores, encargos financeiros, sem falar também em precária gestão dos regimes previdenciários vinculados.

As relações entre União, Estados e municípios, no atual modelo Federalista, enfrenta obstáculos para viabilizar o desenvolvimento social e econômico, pois funciona como uma espécie de “federalismo às avessas”, que alimenta o desequilíbrio fiscal com baixa oferta e qualidade de entrega de serviços públicos e ainda, constantes pedidos de socorro ao Governo Central, além de não demonstrar nenhum avanço na redução das desigualdades sociais e econômicas.

Comparativamente aos países desenvolvidos, o Brasil apresenta uma alta carga tributária no segmento de bens e serviços, penalizando a população de menor renda. A tributação pouco estressa fontes de recursos como “rendas, lucros, ganhos e patrimônio”, sendo um modelo regressivo, complexo e pouco neutro, portanto, com profundas distorções do lado da arrecadação e na alocação nas finalidades sociais.

Os tributos sobre bens e serviços geram graves distorções e mais:

VOL II Nº VII ISSN 2675-3391

a) A complexidade de recolhimento dos tributos encarece o cumprimento das obrigações acessórias;
b) Investimentos e exportações são onerados, dificultando o crescimento equilibrado;
c) Os recursos são alocados de modo ineficiente;
d) Falta de transparência para o cidadão contribuinte.

O NOVO PROGRAMA SOCIAL E OS RISCOS DE CONTABILIDADE CRIATIVA

Metas para o resultado primário e teto de gastos são os principais mecanismos atuais para buscar a responsabilidade fiscal, de acordo com EC 95.

Em 2020, o teto de gastos completa seu quarto ano de vigência e está diante de um grande desafio. O Governo vem tentando encontrar a fonte de recursos capaz de assegurar um Novo Programa Social que amplie o Programa Bolsa Família e que venha a substituir o Auxílio Emergencial, mas que fique dentro dos limites do Teto de Gastos.

No momento, há um confronto de visões extremas no debate público, dentro do próprio governo e não se pode perder de vista os caminhos que a própria regra apresenta. O desafio é conciliar a capacidade de enfrentar os efeitos da pandemia com alternativas viáveis, sustentáveis e de consolidação fiscal.

Uma boa gestão pública, especialmente diante dessa difícil tarefa, deve ser construída compartilhando a atuação estratégica envolvendo e comprometendo todos os poderes, ou seja: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Os gastos emergenciais do governo brasileiro para enfrentar os efeitos do novo coronavírus tem se dado pelo incremento substancial de dívida pública, mas esse caminho não é sustentado por fonte de recursos ilimitada. É natural a preocupação quanto à sustentabilidade fiscal do orçamento diante das medidas, seja para amenizar os efeitos sociais, econômicos e sanitários.

Como o Brasil conviveu recentemente, em especial no período de 2008 a 2014 , com um verdadeiro desmonte da principal regra de suporte fiscal e junto com ele de todo o sistema de metas, conhecido por Metas de Resultados Primário, também chamado de Superávit Primário, através do uso de expediente de aplicação de medidas contábeis na concessão de abatimentos, deduções com diminuição da meta de Resultados Primários, que resulta da relação entre Receita menos Despesa, sem considerar os juros da dívida, de modo que a meta era sinalizada sempre em um nível maior do que o esforço fiscal que era entregue pelo Governo.

Essas condutas acabaram gerando um ambiente de baixíssima transparência, além de prejudicarem a dinâmica da dívida pública, pois o Governo sinalizava uma Meta Fiscal na lei, mas na prática ele não entregava um esforço fiscal para valer, como Receita arrecadada menos Despesas, muito menor.

Esse conjunto de medidas ficou conhecida como “contabilidade criativa” que levou ao fim prematuro do mandato da Presidenta, pode muito bem ser comparado com o que parece estar acontecendo neste momento relativo a Nova Regra Fiscal que é o Teto de Gastos, justamente o Limite que foi uma resposta a todo esse período

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

problemático de expansão fiscal, que funcionava como uma espécie de motor para o crescimento econômico e neste contexto que os temores do mercado aumentaram.

As medidas iniciais anunciadas pelo Governo para financiar o Programa Renda Cidadão são muito ruins, seja o uso de recursos do FUNDEB, seja o uso de recursos de Precatórios.

No caso dos Precatórios, que são resultado de decisão judicial, transitados em julgado, muitas vezes de longa tramitação, que obriga o ente de governo executivo, seja municipal, estadual ou da união, a pagar uma determinada despesa, seja de natureza previdenciária, trabalhistas, indenizatória ou de outra natureza, gerou inquietação no mercado.

Ao anunciar a possibilidade de utilização de recursos orçamentários destinados ao pagamento de Precatórios, o governo se manifestou reconhecendo a dívida, mas empurrando o pagamento para um ponto futuro, aumentando assim a insegurança jurídica dos agentes econômicos.

A União possui, no Orçamento de 2021, orçado 54,7 bilhões de reais para custear despesas provenientes de precatórios e sentenças judiciais. Para redirecionar os recursos para o programa social, anunciou que destinaria desse valor, apenas 2% da Receita Corrente Liquida para liquidação de Precatórios.

Como a Receita Corrente Liquida de 2021 está estimada em cerca de 804,5 bilhões de reais, o percentual acima resultaria em algo em torno de 16 bilhões de reais para pagamento dos Precatórios e os demais valores pendentes seriam incorporados na Dívida do Governo. Movimento que se configura em um calote bem caracterizado.

Isto gerou uma forte reação de desconfiança do mercado, inclusive com relação às outras despesas do governo como os Títulos da Dívida Pública que lastreiam diversos negócios.

PROGRAMA SOCIAL E A GARANTIA DE RESPEITO AO TETO ORÇAMENTÁRIO

O Diretor Executivo do IFI - Instituição Fiscal Independente, do Senado, Economista Felipe Salto, tem demonstrado o risco de romper o teto de gastos em 2021, mesmo sem considerar o contexto de crise decorrente das medidas de proteção ao Covi-19, que agravou a situação. Defende que é preciso, antes de tudo, ter Transparência nas condutas fiscais de Governo, porque romper o Teto é diferente de abandonar a Regra, porque o rompimento do Teto está previsto na EC 95 que é a regra do Teto. Ao romper eventualmente o Teto, o Governo pode acionar gatilhos, que são medidas automáticas de ajustes.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Tabela 5. PLOA

	PLOA
1. Teto de gastos	1.485,9
2. Despesas sujeitas ao teto	1.485,9
Benefícios previdenciários	704,4
Pessoal e encargos sociais (líquido do FCDF e do Eleitoral)	323,9
Abono e seguro desemprego	58,9
BPC	66,1
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	12,7
Sentenças judiciais e precatórios	20,6
Subsídios e subvenções	14,0
Compensação ao RGPS pela desoneração da folha	3,7
Discricionárias (exceto capitalização de estatais)	108,4
Demais despesas primárias sujeitas ao teto	173,1
3. Necessidade de corte de gastos para cumprir o teto [2 - 1]	0,0

Fonte: STN

Em consonância com os instrumentos legais existentes, há uma PEC em tramitação no Congresso que também poderia ser usada para anunciar as medidas de ajuste fiscal.

Portanto, existe espaço para conter despesas, apesar de relativa redução orçamentária, uma vez que cerca de 94% do Orçamento da União seja rigidamente contido por Despesas Obrigatórias, definidos pela Constituição de 1988.

Mesmo assim, é possível fazer mudanças. Assim, pode-se adotar os gatilhos da EC 95 enunciados nas Disposições Constitucionais Transitórias e até reforçá-los, como reduzir gastos de pessoal, jornada de trabalho, subsídios, não fazer concursos, desoneração da folha, dentre outras medidas de ajuste. O grande obstáculo para esses movimentos está no enfrentamento do campo político, mesmo que a motivação seja a de adequação ao Programa Social.

MERCADO DE CAPITAIS REAGE NEGATIVAMENTE DIANTE DAS INDEFINIÇÕES NA ÁREA FISCAL

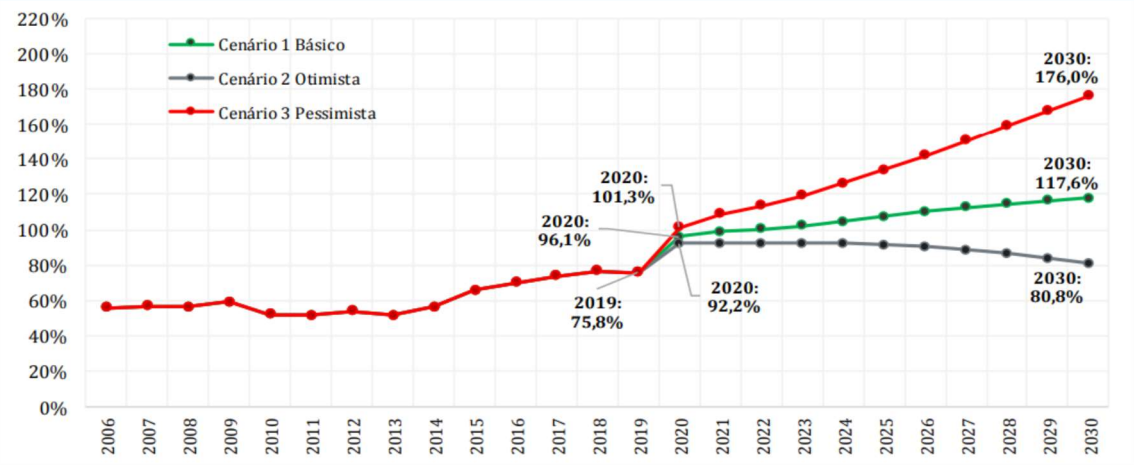
A política macroeconômica é composta por instrumentos e objetivos. Tem como instrumentos o uso da taxa de juros, esforço fiscal como metas para o superávit primário, por exemplo. E metas para a inflação e crescimento econômico, dentre outros.

O desafio para o Governo é promover políticas eficientes de modo a gerar os melhores resultados.

No Brasil, o regime consolidado, desde 1999, é o do “tripé macroeconômico”:

a) Câmbio flutuante;
b) Metas para a inflação e
c) Responsabilidade fiscal.

Gráfico 3. Projeções atualizadas para a dívida bruta do Governo Geral – Base, Otimista e Pessimista (% do PIB)



Fonte: IFL.

As dificuldades do governo que vão se revelando em realizar cortes em gastos públicos preocupa e tensiona o mercado de capitais e afeta os investimentos. O governo tem dificuldade de conciliar a vontade de se criar um novo programa de transferência de renda com a restrição orçamentária e a necessidade de cumprir o teto de gastos em 2021. O Ministério da Economia segue procurando uma solução para o impasse. Mas a dificuldade de anunciar medidas que levem a uma redução do gasto público sinalizou para o mercado sobre os desafios de cumprimento das âncoras fiscais nos próximos anos e estabilizar em determinando momento o crescimento da dívida pública. Nesse cenário de incertezas continuará trazendo alguma volatilidade aos investimentos no mercado de capitais.

O IBGE confirmou a contração do PIB no 2T20, de 9,7%, portanto, a maior da história brasileira. Mas há indicadores que estimam a expectativa de recuperação de alguns setores da economia, em função do relaxamento das medidas de distanciamento social. Mesmo assim, projeta-se uma queda do PIB na ordem de 5,0% para 2020 e projeção para 2021, de crescimento de 4,5%, mas dependente da evolução da pandemia e do cenário da política fiscal.

No aspecto cambial o Real continua com forte depreciação frente ao Dólar, refletindo parte do ambiente externo, mas principalmente o cenário doméstico.

O papel da **taxa de câmbio** (R$/US$) flutuante é simplesmente ser um instrumento de acomodação de choques. Isto é, evitar transmissão de efeitos inflacionários à economia doméstica.

A moeda encerrou o mês de setembro a R$ 5,64/US$, ante R$ 5,47/US$ ao final de agosto. Há uma expectativa que o câmbio feche o ano a R$ 5,20/US$, com alguma solução para o impasse em torno da política fiscal. Mas, o temor de que o governo siga sem a perspectiva de avanço nas reformas, pode manter a moeda mais depreciada como segue atualmente.

VOL II Nº VII ISSN 2675-3391

O Banco Central utiliza-se da taxa de juros e de outros instrumentos monetários; políticas de crédito para manter a inflação em controle. Também a Fazenda e o Planejamento, agora, Ministério da Economia, podem ajudar e/ou atrapalhar a tarefa de controlar a inflação, como elemento de política fiscal.

Neste cenário de incertezas, é aceitável que o BACEN em algum momento deverá iniciar um ciclo de elevação da taxa de juros e pesará o fato de uma parcela de 66% da dívida pública estar atrelada à taxa de juros de curto prazo, assim, volta o temor do custo da dívida ficar proibitivo.

No aspecto da inflação, o IPCA-15 apontou alta de 0,45% em setembro, com forte reflexo da alta dos alimentos, sendo que o índice inflacionário saltou em doze meses de 2,28% para 2,65% até o último mês de setembro.

O IBGE anunciou a prévia da inflação de outubro de 0,94% com a inflação de preços livres de 1,19%, com um indicativo de espalhamento do indicador. Quanto aos Bens Industriais subiram 0,88%, que sinaliza para além de um choque agrícola. Os números apontam um fechamento para o ano com índice acumulado de 3,5%, diferente da projeção feita pelo mercado de uma inflação de 2,1% para este ano e de 3,1% para 2021, face o cenário de desconfiança de medidas na contramão do ajuste fiscal.

O TEMOR DO DESEQUILÍBRIO FISCAL

O Governo havia projetado manter abaixo de 80% a relação dívida/PIB. No entanto, com a pandemia, a economia sofreu um encolhimento, com consequente redução da arrecadação de tributos e os gastos com evolução explosiva. Lembra-se que em diversos países o aumento de despesas para enfrentamento aos efeitos da crise sanitária somente foi praticado com o socorro do próprio FMI.

O caso das finanças públicas do Brasil está agravado por conta de variáveis adicionadas ao contexto da crise sanitária. A relação entre o acúmulo de dívidas e o PIB já se apresentava acima dos demais emergentes, diante de uma precária situação fiscal, com um desempenho econômico emperrado a anos. Soma-se ao ambiente de confusão que ocorre na capital federal. Há instabilidade cambial e insegurança em relação aos rumos da política fiscal e ao comportamento da dívida. Tudo isso alimenta a incerteza do mercado sobre o futuro da economia brasileira. E na sequência, maior dificuldade na renegociação dos títulos do Tesouro.

De novo, se houver uma solução para o crítico desequilíbrio fiscal, com as consequências positivas como o câmbio valorizando, estima-se que as pressões inflacionárias tenderão a diminuir. No entanto, o temor gira em torno da manutenção do desequilíbrio fiscal, com continuada desvalorização do câmbio em 2021, a inflação poderá superar a meta de 3,75% de inflação para 2021.

Essa possibilidade de ocorrência não está distante, pois a proposta de reforma tributária do governo somente foi apresentada em setembro do corrente ano, limitada a unificação de PIS e COFINS. Os maiores avanços estão sendo apresentados pelo próprio Congresso.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

EM SÍNTESE: DÍVIDA PÚBLICA REFLETE AS INCERTEZAS FISCAIS

O agravamento dos riscos fiscais em função do excesso de gastos e dos movimentos insistentes de populismo político coloca constante risco a administração da dívida pública neste e no próximo ano. Portanto, está mais difícil lançar papéis no mercado.

Como exemplo deste quadro, dos R$ 155 bilhões em títulos públicos vendidos em setembro pelo Tesouro, R$ 80 bilhões são tratados como líquidos, em função de R$ 75 bilhões terem sido utilizados para pagar títulos vencidos.

É importante destacar que foi contabilizado um total de R$ 33,7% bilhões de juros, que incorporados ao total da dívida pública somente no período agosto e setembro do corrente ano, de forma que a dívida que era R$ 4,41 trilhões em agosto saltou para R$ 4,53 em setembro.

Fica evidenciado que as constantes manifestações dos responsáveis pela gestão dessa massa de compromissos em afirmações de que há procura no mercado para esses ativos financeiros diverge com a constatação dessa realidade.

Nesse contexto, destaca-se a proporção de dívidas vincendas nos próximos 12 meses é muito relevante e o prazo médio também, de 3,9 anos para 3,83 anos.

Outro aspecto a considerar é o custo médio da dívida que se movimentou de 8,54% ao ano para 8,72% ao ano, em face de desvalorização do real frente ao dólar e que incide sobre o montante indexado ao câmbio, aumentando assim a emissão de títulos prefixados contra aqueles flutuantes em função da SELIC.

Vem crescendo o custo da dívida em NTN-B, com rendimentos atrelados à inflação, assim, foram emitidos em setembro R$ 23 bilhões nessa modalidade, cujo volume é o maior desde dezembro de 2012. Dessa categoria, metade vencerá em 2023, prazo visto como muito curto.

Naturalmente que a Secretaria de Tesouro Nacional emite sinais ao mercado que possui estratégias de enfrentamento aos efeitos da enorme quantidade de títulos vencíveis nos primeiros meses de 2021. Neste sentido, o próprio Banco Central tem adiantado ao Tesouro, parte dos lucros obtidos com a desvalorização cambial e estudam também a devolução antecipada de recursos que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômica e Social (BNDES) deve ao Tesouro, entre outros repasses, como oriundos da Caixa Econômica Federal (CEF), e dividendos das Estatais.

No entanto, sem uma manifestação clara de comprometimento do Governo com o Teto de Gastos e com medidas de equilíbrio fiscal permanente, como a Reforma Administrativa e Tributária, ficará muito difícil evitar a percepção crescente de riscos por parte dos investidores.

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM CURSO PARA AJUSTE FISCAL

Nesse contexto de enfrentamento na gestão das finanças públicas, o Parlamento Europeu aprovou a criação de novas fontes de recursos para financiar o Fundo de

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Recuperação de 750 bilhões de euros destinados a ajudar os países mais afetados pela pandemia, em especial Espanha e Itália.

Taxação sobre plásticos não recicláveis e produtos importados pela Europa de países com padrões de combate à mudança do clima menos exigente.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) projeta a taxação das chamadas “big techs”, para o ano de 2021, apesar da manifesta resistência dos Estados Unidos que anunciaram a retaliação de países que ousarem sobretaxar os gigantes americanos do setor.

A Espanha apresentou uma relação dívida versus PIB de 95% em 2019 e 123% em 2020. A Itália, de 134% para 161%.

Espanha e Itália são exemplos de economias soberanas que vivem o desafio de evitar um aumento de suas dívidas e buscar mudar o sistema de tributação. A meta é isentar quem precisa e cobrar mais de grupos específicos de contribuintes e determinados setores, para distribuir partes desse volume de recursos com a população mais fragilizada pela pandemia e pelo histórico de enfrentamento da desigualdade econômica e social.

A Espanha estruturou um audacioso pacote de ações tributárias que visa arrecadar em torno de 6,8 bilhões de euros, que equivale a R$ 45 bilhões de reais. Decidiram pela aplicação de imposto de 3% sobre **serviços digitais** como sobre **anúncios e venda de dados**. Neste caso, por exemplo, o chamado “Google Tax” deverá render aos cofres espanhóis algo em torno de 01 bilhão de euros, equivalentes a R$ 7 bilhões de reais.

Além disso, o governo espanhol tem usado também a tática de elevar o “imposto do pecado” em relação aos produtos que tradicionalmente contribuem para fragilizar a saúde, como bebidas alcoólicas, cigarros e açúcar. O Imposto sobre Valor Agregado (IVA) que incide sobre refrigerantes e sucos industrializados vai mais do que dobrar.

Os tributos “verdes” estão inclusos no pacote espanhol, por exemplo, sobre embalagens e resíduos sólidos plásticos e deverão render em torno de 1,8 bilhões de euros por ano ou cerca de 12 bilhões de reais.

O Reino Unido, desde o início do ano, vem cobrando um percentual sobre as operações das companhias digitais. Estima-se que a Amazon tenha desembolsado em torno de 220 bilhões de libras ou algo em torno de R$ 1,5 bilhões em impostos sobre vendas anuais de 11 bilhões de libras ou quase R$ 81 bilhões de reais, em território britânico. O governo defende a medida por entender que protege o comércio de rua.

O Reino Unido aplica também uma “sugar tax” sobre vários produtos com adição de açúcar por entender que a medida é necessária no enfrentamento à obesidade que se constitui um dos agravantes do quadro de pacientes da Covid-19.

Desde 2019, a França vem cobrando uma taxa de 3% sobre as receitas das empresas de tecnologia.

Nos Países Baixos, está em debate a tarifação sobre emissões de carbono a partir de 2021.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Os países da América Latina e Caribe ficarão ainda mais pobres e desiguais do que já eram antes da Covid-19. Assim, se torna necessária uma maior simplificação dos sistemas tributários, alguma tributação progressiva sobre a riqueza, taxas corretas para o meio ambiente e o velho combate à sonegação fiscal.

POSSÍVEIS CAMINHOS PARA O AJUSTE FISCAL BRASILEIRO

O debate sobre o ajuste fiscal no Brasil ocorre no contexto da reforma tributária. A pandemia trouxe a necessidade de repensar o pacto fiscal como um todo, no sentido inclusive, de alcançar uma economia mais sustentada, com maior capacidade alocativa do Estado.

O foco está na modernização da atual confusão de tributos do que buscar novas fontes de recursos. Por exemplo, o "imposto do pecado" somente entrará na conta se for para ficar no lugar de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Já os "big techs" seriam alcançados pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), tributo que deverá substituir o PIS/ CONFINS e cuja criação está em tramitação no Congresso Nacional. Outra possibilidade aberta é a tributação sobre as transações financeiras. A proposta em gestação idealiza um tributo ainda mais abrangente que a CPMF, capaz de taxar até operações que não tiverem intermediação bancária. Quanto aos "impostos verdes", devem ficar para o futuro.

> "No geral os críticos se queixam da morosidade das reformas no Congresso – a administrativa e principalmente a tributária – e da falta de compromissos do governo com a lei do teto de gastos. Faltaria um claro compromisso com a austeridade." (Fernando Henrique Cardoso)

Sem o compromisso do Governo com a redução no ritmo de gastos, inclusive com movimentação negociada com o Congresso, há um risco iminente de a economia ficar sem controle.

No Congresso, tramitam as PEC 45 e a PEC 110, ambas de 2019, centradas na substituição de tributos sobre bens e serviços semelhantes a um grande IVA.

Vários pontos seguem sem uma posição do Poder Executivo, por exemplo, sobre a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Avançar-se-ia sobre IPI e o Imposto de Renda, bem como sobre a desoneração da folha e a fusão entre ICMS e ISS. Falta muita clareza neste sentido.

Há diferenças e similaridades entre as duas PEC. A PEC 45 substitui cinco tributos por um IBS. A PEC 110 substitui nove tributos por dois: um IBS e outro imposto.

Na composição do Comitê Gestor, no caso da PEC 45, com representantes de União, estados e municípios e na PEC 110, com representação de estados e municípios.

O movimento em torno do processo de ajuste fiscal se apresenta moroso e com proposições de baixa qualidade. Em paralelo, as despesas obrigatórias avançam num cenário de escassez crescente de recursos com impactos em investimentos e na infraestrutura geral do país, retardando o seu desenvolvimento pleno.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

O mercado avalia como evidente omissão e indefinição por parte da autoridade executiva, num ambiente de juros baixos e descontrole fiscal e que podem levar a um ambiente inflacionário.

No debate atual, alguns defendem a cobrança de impostos de grandes fortunas, mas isso tem mais de carga ideológica e muito pouco de possibilidade de eficiência econômica.

Afastando-se da análise sobre finanças públicas, as contaminações no debate de aspectos relacionados às conveniências políticas e ideológicas e buscando-se um tratamento objetivo e próximo do consensual e olhando para outros países e realidades, pode-se indicar que o tamanho e o papel do Estado são dependentes das escolhas de cada sociedade, a partir de suas circunstâncias políticas, econômicas, sociais e culturais.

Conforme estudos divulgados pelo Fundo Monetário Internacional, constata-se que o gasto governamental varia de 15% do Produto Interno Bruto, no caso da Indonésia, a até 55% na França. Países europeus são marcados por robusta rede de proteção, superando a marca de 40% do PIB. Austrália, EUA e Japão, ficam próximo de 35%.

Aqueles países com estruturas estatais menores, como exemplo Chile, Peru, México, e Colômbia, estão entre 18% e 28% do PIB.

O Brasil escapa desse parâmetro comparativo, apresentando 48,3% de gasto governamental em relação a seu Produto Interno Bruto, portanto, muito acima dos demais países emergentes, parametrizando com os europeus, sem assegurar uma rede de proteção a seus habitantes, pois sua infraestrutura, educação, segurança e saúde penam de subfinanciamento, enquanto gastos com dívida pública, funcionalismo e previdência estão entre os maiores do mundo.

Estudos comparativos internacionais apontam distorções do gasto púbico do Brasil, portanto, isso deve ser considerado no debate.

PEC 32 E A REFORMA ADMINISTRATIVA

O Governo enviou proposta ao Legislativo que em princípio muda regras para futuros servidores públicos federais e acrescenta alguma alteração na organização da administração. Além das resistências naturais, há dúvidas se a proposta apresentará efeitos suficientes que de fato contribua com os propósitos esperados de contenção dos gastos da União, no médio prazo. Em uma das inovações, a proposta restringe a estabilidade no serviço público a carreiras típicas de Estado, válidas somente para quem ingressar no setor público após a aprovação das mudanças.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/20 ou PEC da Nova Administração Pública, trata também de vários dispositivos da Administração Pública em geral: dos servidores públicos; dos militares; dos estados; do DF e dos territórios; das atribuições do presidente da República (artigo 84); dos ministérios (artigo 88); das Forças Armadas; do Orçamento da União; da Previdência Social; e de outras disposições gerais.

Outros dois tópicos com vigência imediata relacionam-se aos contratos de gestão, a fim de estimular regras para desempenho e resultados, e à cooperação entre

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

as diferentes esferas de governo, incentivando um maior compartilhamento de recursos estruturais e de pessoal.

Além disso, entre outros pontos, a PEC trata ainda da acumulação de cargos públicos por militares; da aposentadoria compulsória aos 75 anos para empregados de consórcios públicos, empresas públicas e sociedades de economia mista e proíbe que medidas do governo venham a favorecer estatais em detrimento da livre concorrência no mercado.

Do lado das entidades representativas dos servidores federais há muita resistência, pelo entendimento de que o desejo do Governo é apenas abrir caminho de precarização dos serviços e retirar direitos legalmente assegurados, sem proporcionar nenhum ambiente de diálogo.

REAÇÃO DO MERCADO FRENTE AO LEILÃO DE TÍTULOS PÚBLICOS EM NOVEMBRO 2020

Ao Tesouro Nacional, o desafio é o de gerenciar a rolagem da Dívida Pública com prazos mais curtos para os papéis vendidos e taxas mais elevadas em prazos maiores.

O leilão de títulos públicos pelo Tesouro Nacional, realizado dia 03.11.2020, acabou confirmando a alta das taxas dos juros futuros. A oferta de títulos esteve atrelada à inflação, as NTN-Bs, vendendo o lote de 5 milhões de papéis.

A taxa do contrato de Depósito Interfinanceiro (DI) para janeiro de 2022 saiu de 3,46% para 3,51%, enquanto a do DI para janeiro de 2023 subiu de 5,05% para 5,16% e a do DI para janeiro de 2025 avançou de 6,78% para 6,92%. O rendimento do DI janeiro de 2027 que tinha taxa de 7,58% para 7,69%.

A incerteza é saber em que direção seguirá o atual impasse fiscal, pois respostas robustas, assertivas e sustentáveis da Equipe Econômica já estão passando da hora.

CAMINHOS POSSÍVEIS PARA DESATAR O NÓ FISCAL

Se há consenso em torno do problema fiscal brasileiro na presente quadra, menos claro é saber qual caminho seguir. Afinal, qual a melhor estratégia de política econômica para enfrentar essa dramática e cruel situação.

Há economistas e agentes públicos que se posicionam divergentes ao cumprimento pragmático do Teto Constitucional de Gastos a partir de 2021 ao ponderarem sobre os nocivos impactos na atividade econômica e adicionam o fato do nível das despesas discricionárias já se apresentarem extremamente baixo para os parâmetros históricos e além do mais, diversas despesas na área de saúde deverão ser continuadas em 2021. Sem esquecer também o impacto previsto com a correção do salário-mínimo que se encontra atrelado ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Portanto, para manter o teto de gastos haverá necessidade da realização de grandes cortes das despesas obrigatórias que já estão em patamares bastante

reduzidos. Neste contexto aponta-se a necessidade de transparência dos gastos extra teto nos anos seguintes a 2020, com valores previamente definidos e aprovados pelo Congresso Nacional, concomitante com o avanço de medidas de reformas estruturantes que assegurem a solvência dos custos a médio e no longo prazo. Assim como, não deixar de incluir a saudável evolução nos volumes de arrecadação de tributos por parte dos níveis municipal, estadual e federal, na contrapartida da Lei de Responsabilidade Fiscal dos Agentes Públicos.

Destaca-se a necessidade de ser estabelecido um plano fiscal abrangente, acreditado pela sociedade e pelos agentes de mercado como exequível e que também assegure a valorização paritária do Real e a contenção da curva de juros.

Os analistas econômicos concordam que os ativos nacionais estão com preços muito baixos e que a montagem de uma alternativa fiscal confiável a ser adotada, pode possibilitar a dissipação do ambiente de incerteza na economia e o reencontro com a estabilidade restabelecida ainda durante o ano de 2021.

Economistas tendem a divergir sobre a aprovação de um Orçamento de 2021 compatível com peça orçamentária de 2019, independentemente de um novo regime fiscal enquanto se estabelece novas regras para quem sabe passar a vigorar em 2023, por exemplo, viabilizando assim uma transição suave entre o chamado "orçamento de guerra" de 2020 e a peça de orçamento considerado normal, para 2021 ou 2022.

Uma das conquistas que contribuíram para a possibilidade dessa proposição está na própria adoção de Compensação da União aos Estados, que assegurou recursos aos entes federados fazer face às demandas de cada localidade.

Deve-se acrescentar que a manutenção do teto de gastos pode gerar um aumento na carga tributária e em arrecadação para amenizar a crise fiscal.

Paira uma forte ameaça no ambiente macroeconômico, a volta mais intensa da inflação decorrente de efeitos nocivos da depreciação do câmbio e contribuição do choque de preços dos alimentos de causas diversas; nos juros em elevação e na retração dos investidores em torno das compras da Letras Financeiras do Tesouro (LFT), o que também resulta no encurtamento dos prazos da dívida pública.

QUEM VAI EXPLODIR?

O leilão do Tesouro ocorreu um dia depois do Presidente da Câmara Rodrigo Maia se posicionar em entrevista descartando a possibilidade de colocar em votação qualquer proposta que prorrogue o estado de calamidade, o auxílio emergencial ou o Orçamento de Guerra, após demonstrar preocupação com a falta de ação do governo em atacar os problemas fiscais do país e coloque a PEC Emergencial no topo das prioridades.

> "Neste momento pós-pandemia, o que vai ficar: uma dívida muito alta, uma pressão muito grande, um desemprego batendo recorde, a inflação voltando com força, o Orçamento público uma incógnita para todos nós. A gente não sabe o que o governo quer, o que o governo vai propor." (Rodrigo Maia, em entrevista ao Valor Econômico em 02.11.2020)

Enquanto isso, amplos setores do Executivo, Legislativo e Judiciário realizam movimentos na direção contrária à contenção de gastos. Juntam-se a estes grupamentos, milhares de candidatos a cargos municipais propagandeando inexequíveis propostas do "mundo da fantasia", distantes da realidade das finanças públicas do País.

ESTADOS E MUNICÍPIOS PRECISAM MELHOR ARRECADAR, ANTES DE GASTAR

Verifica-se que falta esforço de arrecadação dos entes Estados e principalmente municipais. A Lei de Responsabilidade Fiscal não pode ser aplicada somente do lado dos gastos.

O Brasil possui 5.570 municípios. Quantos desses municípios exercem sua obrigação na arrecadação de ISS, IPTU e ITR? A realidade tem revelado que poucos municípios cumprem suas obrigações frente à Lei Responsabilidade Fiscal no viés arrecadador.

Os Prefeitos dos 5.570 municípios brasileiros, antes de "marchar para Brasília" atrás de mais recursos, deveriam marchar primeiramente em direção e dentro de seu próprio território.

CONCLUSÃO

Por meio dos fatos suscitados no decorrer deste trabalho, é possível afirmar que a EC 95/16 proporciona maiores desvantagens do que vantagens ao Orçamento Público. Esta apresenta-se como uma opção equivocada para a superação da crise, pois ao buscar controlar os gastos públicos através de uma trajetória de congelamento, a Emenda somente ocasiona uma restrição nos direitos da sociedade, limitando e reduzindo os recursos destinados aos serviços públicos essenciais previstos na Carta Magna, cuja implementação para visualização de resultados satisfatórios ainda sofre um grande e moroso percurso (QUEIROZ, 2016).

Para Amaral (2016, p. 671), em vez de desmantelar esse cenário de escassez e corrigir as deformidades que tornam o Brasil um dos países mais desiguais do mundo, a Emenda 95 somente aprofunda fortemente esse inaceitável cenário, inserindo no texto constitucional, por 20 anos, institutos que amarram o desenvolvimento socioeconômico. O Novo Regime Fiscal nada mais é do que uma demonstração cabal que as atuais políticas governamentais priorizam mais o capital do que o trabalho, agindo em nome da defesa dos interesses das classes dominantes em detrimento dos interesses da sociedade (MARIANO, 2016, p. 280).

Como Mariano brilhantemente alude (2016, p. 280), a ordem constitucional brasileira e a sua Corte Guardiã (o Supremo Tribunal Federal) de maneira nenhuma devem admitir a tese da falta de recursos orçamentários como pressuposto para legitimar a pretensão dos grupos dominantes, desvencilhando o Estado de suas obrigações constitucionais obtidas através do pacto social e firmadas na Constituição de 1988. A melhor opção frente ao atual cenário caótico - que invoca a necessidade de um aumento de recursos nas áreas protegidas pelos direitos sociais - seria a flexibilização do regime ou mesmo a sua revogação.

No aspecto econômico, a ação brasileira frente ao coronavírus foi robusta alcançando 12% do PIB em transferência para 65 milhões de pessoas, provocando um salto no consumo das famílias ativando as vendas do comércio e indústria. Isso contribuiu inclusive para reduzir de estimativa de queda do próprio PIB, que se projeta ficar entre -4 e -5.

Parte do setor de serviços foi bastante penalizado pela pandemia e medidas de distanciamento social, como viagens, hotelaria, economia criativa e toda atividade que gere aglomeração. Esse quadro não deverá mudar tão rapidamente em função da continuidade de perdas humanas e até riscos de uma segunda onda como está acontecendo na Europa, atual epicentro da doença.

Muitas empresas quebraram e outras estão ajustando suas estruturas, provocando queda na oferta de empregos permanentes.

Some-se o avanço de automação, digitalização, home office e home banking, e agora a chegada do PIX, que deverá tornar muitas agências bancárias totalmente desnecessárias. Ainda há impactos na venda de carros, assistência técnica e ensino.

Com o fim do auxílio emergencial, o novo Programa Social não deverá alcançar o mesmo número de beneficiários o que deverá deprimir a expansão do consumo em 2021.

O aumento nos preços dos alimentos em mais de 10% também tende a influenciar o consumo das famílias, doravante. Somente uma grande safra em 2021 poderá ajudar a reverter esse cenário.

Não há perspectivas de investimentos públicos ou privados no horizonte e o capital estrangeiro tende a continuar saindo do país, neste contexto de insegurança generalizada.

Soma-se a desvalorização do real frente ao dólar e tendência de elevação da taxa de juros. Portanto, a deterioração da situação fiscal já se tornou generalizada entre os analistas da cena econômica nacional.

Se mantida, a incerteza sobre as contas públicas vai afetar o crescimento e a perspectiva é de baixo crescimento em 2021 e maior inflação do que em 2020.

O cenário para as contas públicas brasileiras em 2021 segue amplamente indefinido. Há dúvidas em relação ao cumprimento do teto de gastos, tanto pelos sinais ambíguos emitidos pelo governo quanto pela dificuldade em si de se respeitar o mecanismo, num ano em que as despesas não financeiras da União poderão crescer apenas 2,13%. Além disso, há grande incerteza sobre a capacidade e a disposição do governo de Jair Bolsonaro de promover reformas que enfrentem o avanço dos gastos obrigatórios e aumentem o crescimento potencial do país, como a administrativa e a tributária, pela ordem.

Esse quadro confuso e incerto tem contribuído para a desvalorização do câmbio e a alta dos juros futuros, afetando as perspectivas para a inflação e para o ritmo de recuperação da economia. Os juros básicos a 2% ao ano, o grande trunfo para a retomada e para dar algum alívio às contas públicas, ficam em xeque. O maior risco é o Brasil ter em 2021 mais um ano de crescimento medíocre, o que seria péssimo depois de o país ter passado pela recessão cavalar do segundo trimestre de 2014 ao quarto

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

trimestre de 2016, pela expansão do PIB pouco superior a 1% ao ano em 2017, 2018 e 2019 e pelo tombo da atividade em 2020, devido aos efeitos da pandemia.

Neste ano, a economia brasileira vai encolher com força, provavelmente em torno de 5%, mas a retração do PIB foi atenuada em especial pelas expressivas medidas fiscais adotadas pelo governo, além da atuação firme do Banco Central (BC) no front monetário. O J.P. Morgan ressalta que a resposta fiscal do Brasil ao impacto da covid-19 foi uma das mais fortes entre os países emergentes, calculada em 8,6% do PIB, incluindo gastos emergenciais e medidas de alívio tributário.

Isso produziu um grande impulso fiscal para a economia. Nas contas do J.P. Morgan, ele deve ficar em 9,2% do PIB em 2020, considerando a mudança do resultado primário (excluindo gastos com juros) ajustada pelo ciclo econômico, segundo relatório assinado pelos economistas Cassiana Fernandez, Cristiano Souza, Ben Ramsey e Gabriel Lozano. No estudo, eles comparam a atuação dos governos do Brasil e do México na pandemia e as perspectivas para as duas economias. Para comparar, o impulso fiscal no México será de apenas 0,5% do PIB neste ano. Por lá, o PIB deve cair 8,9% em 2020, em grande parte por causa da ausência de medidas fiscais mais fortes, na visão do J.P. Morgan. Para o Brasil, o banco estima queda do PIB de 4,9% neste ano.

O Brasil entrou na pandemia com uma situação fiscal delicada, embora houvesse sinais de melhora da dinâmica do endividamento do setor público. A dívida bruta fechou 2019 em 75,8% do PIB, um nível muito mais alto que o da média dos emergentes. Com as medidas para combater os efeitos da pandemia, o endividamento bruto deve encerrar 2020 na casa de 96% do PIB, nas estimativas do banco.

E aí se escancara o tamanho do desafio fiscal brasileiro. De um lado, é fundamental indicar uma trajetória sustentável para a dívida pública. Hoje, não está claro como e quando o endividamento bruto vai se estabilizar e começar a cair. Ao mesmo tempo, a redução muito forte dos gastos poderá levar a um tranco na atividade econômica. No cenário-base do J.P. Morgan, em que o teto de gastos é respeitado, a expectativa é de uma forte contração fiscal, levando a um impulso negativo de 9% do PIB no ano que vem.

Nesse quadro, o banco projeta uma expansão da economia brasileira de 2,5% em 2021, insuficiente para levar o PIB para o nível anterior à pandemia no fim do ano que vem. “Nós esperamos que o fim do auxílio emergencial tenha um impacto sobre a renda, amortecendo o consumo e uma recuperação notável das vendas no governo”, dizem os economistas do J.P. O consumo do governo cairia 2,8%, tirando 0,6 ponto percentual do crescimento, ao mesmo tempo em que o investimento teria uma expansão modesta, de 3,5%, depois de encolher 13,5% em 2020.

Os analistas do banco, contudo, destacam os riscos ao crescimento da economia brasileira vinda não apenas do fim das medidas fiscais, mas também da eventual perda de credibilidade do gerenciamento da política econômica. Se a administração federal perder a capacidade de convencer os agentes econômicos da sustentabilidade da dívida pública, o país enfrentará problemas.

No entanto, se o governo for capaz de continuar com as reformas estruturais, mesmo que com algum aumento de gastos, as perspectivas de médio prazo para o Brasil poderiam melhorar, desde que a credibilidade da política econômica permaneça, avaliam Cassiana e Souza, responsáveis pela análise da economia brasileira no relatório. Nesse sentido, dizem eles, uma trajetória melhor para o país seria permitir que o estímulo

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

fiscal seja reduzido mais lentamente, ao mesmo tempo preservando a âncora de médio prazo pela redução de outras despesas e consolidando todos os programas sociais existentes numa versão mais efetiva e simplificada.

É um equilíbrio difícil de ser atingido, mas o governo deveria se empenhar numa solução nessa linha, que combinasse um compromisso inequívoco com medidas que ataquem os problemas estruturais das contas públicas e uma redução menos abrupta das medidas de sustentação fiscal à economia. Bolsonaro, porém, não mostra disposição para tomar medidas politicamente difíceis.

O resultado é que, faltando menos de dois meses para começar o novo ano, os rumos para a política fiscal não estão claros. Essas incertezas têm dificultado a rolagem da dívida pública pelo Tesouro, levando à alta das taxas e ao encurtamento dos títulos. O câmbio segue excessivamente desvalorizado, contribuindo para pressões inflacionárias que, embora concentradas nos alimentos, não se limitam mais apenas a esses produtos. Condições financeiras mais apertadas afetam o ritmo da atividade e podem colocar em risco até mesmo um crescimento na casa de 2,5% em 2021, apesar da enorme ociosidade existente na economia.

Com isso, se o governo não se esforçar rapidamente para reduzir as incertezas sobre as contas públicas, o país terá mais um ano de baixo crescimento em 2021, entrando na próxima década em marcha lenta.

O Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), divulgou estudo realizado com base no banco de dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), que apresenta a posição do Brasil em 2019 e projeta a posição referente a 2020, que por si demonstra o impacto das decisões públicas adotadas no país frente aos demais países, que também enfrentam os efeitos prolongados da pandemia do novo coronavírus.

Os quadros abaixo encerram este artigo.

Tabela 6. Maiores Economias do Mundo – 2019

Posição em 2019	País	PIB (US$-Trilhões)
1º	EUA	21,4
2º	China	14,7
3º	Japão	5,1
4º	Alemanha	3,9
5º	India	2,9
6º	Reino Unido	2,8
7º	França	2,7
8º	Itália	2
9º	**Brasil**	**1,8**

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Fonte: FGV, com dados do FMI

Tabela 7. Maiores Economias do Mundo – 2020

Posição em 2020	País	PIB (US$-Trilhões)
1º	EUA	20,4
2º	China	15,2
3º	Japão	4,9
4º	Alemanha	3,8
5º	Reino Unido	2,6
6º	India	2,6
7º	França	2,6
8º	Itália	1,8
9º	Canadá	1,6
10º	Coreia do Sul	1,6
11º	Rússia	1,5
12º	**Brasil**	**1,4**

Fonte: FGV, com dados do FMI

Fica a pergunta: como encerraremos o ano de 2021?

REFERÊNCIAS

APONTAMENTOS das aulas do curso de Finanças Públicas do IDP, professores Felipe Salto e Josué Pellegrini. 2020.

Apontamentos de aulas de Economia do Setor Público III, Mestrado Profissional de Economia do IDP, professor Adolfo Sachsita. 2020.

AFONSO, J. R. R; RIBEIRO, L. Revisão dos Gastos públicos do Brasil. Conjuntura Econômica, 23. Set. 2020.

BARROS, J. R. M. Vamos bater no muro? O Estado de São Paulo. 18 out 2020.

BIJOS, P.; COELHO, C.; CORI, D.; NERY, P.; SALTO, F. A regra é clara. Artigo publicado na Folha de São Paulo. Disponível em: https://www.pressreader.com/brazil/folha-de-s-paulo/. Acesso em: 16 out. 2020.

BLUME, A. Como funciona o teto dos gastos públicos? Politize, 2016. Disponível em http://politize.com.br/teto-de-gastos-públicos.infográfico/. Acesso em: 13 nov. 2020.

BRAMATI, D. Sete em cada 10 paulistanos dizem ter perdido renda. O Estado de São Paulo. Ed. 46.401, p. 16. 01.11.2020.

CARDOSO, F.H. Tempestade e bonança. O Estado de São Paulo. Espaço Aberto. p. 2. edição nº 46.401. São Paulo. 01.11.2020.

COALIZAÇÃO DIREITOS VALEM MAIS. Nota Técnica. LDO/LOA 2021 e PEC 188: Piso mínimo emergencial para serviços essenciais, desmonte do Estado pela PEC do Pacto Federativo e Necessidade de Mudanças Urgentes nas Regras Fiscais. Disponível em https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/ uploads/ 2020/09/ NOTATECNICA _DVM_LOALDOPEC188.pdf.pdf. Acesso em: 11 out. 2020.

FARIAS, M. F.; ALVES, L. F. Os reflexos da implantação da Emenda Constitucional 95 às despesas públicas do Estado. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/75039/os-reflexos-da-implantacao-da-emenda-constitucional-95-as-despesas-publicas-do-estado. Acesso em: 04 nov. 2020.

HIRATA, L. Juros futuros têm forte alta após leilão Tesouro. Valor Econômico. 03.11.2020.

IBRE/FGV. As maiores do Economia do Mundo. 2019 e 2020. Disponível em: https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/11/09/brasil-deve-deixar-em-2020-de-ser-uma-das-dez-maiores-economias-do-mundo. Acesso em: 12 nov. 2020.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 43. Disponível em: https://www2. senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/575506/RAF43_AGO2020.pdf. Acesso em: 19 out. 2020.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 45. Disponível em: https: // www2. senado.leg.br/bdsf/ bitstream/ handle/ id/578343/RAF45_ OUT2020.pdf. Acesso em: 03 nov. 2020.

INESC. Subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil. Brasília. Outubro de 2020. <Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Estudos-Fosseis_PORT-1.pdf. Acesso em: 13 nov. 2020.

LAMUCCI, S. O dilema fiscal para 2021. Valor Econômico. 03.11.2020.

LEVY, P. M.; FERREIRA, S. F.; MARTINS, F. M. Política Fiscal. Disponível em: www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/category/financas-publicas/. Acesso em: 18 out. 2020.

LIMA, D.V.; CASTRO, R.G. Contabilidade Pública. São Paulo: Atlas, 2000.

MING, C. Pouco caso com o rombo e a turbulência no mercado. O Estado de São Paulo. Pg 27. Ed. 46.401. 01.11.2020.

OSWALD, V. Como pagar a conta. Revista Época, Ed. 1164, p. 32-35. Londres. 02 nov. 2020.

PELLEGRINI, J. Evidências do imposto de renda. Disponível em: https://valor.globo.com/opiniao/coluna/evidencias-do-imposto-de-renda.ghtml. Acesso em: 17 out. 2020.

PEREIRA, B. Construindo o Estado Republicano. São Paulo: Editora FGV. 2009.

PESSOA, S. A inação do Executivo sai caro. Folha de São Paulo. 31.10.2020.

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PLOA) 2021. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/ploa-2021. Acesso em: 13 nov. 2021.

SALTO, F.; BARROS, G. L. A importância da Emenda Constitucional nº 95/2016. Nota Técnica nº 21. Instituição Fiscal Independente. IFI. 31 ago 2018. Disponível em: https://www.joserobertoafonso.com.br/wp-content/uploads/2020/10/NT21_2018.pdf. Acesso em: 06 nov. 2020.

SALTO, F. Considerações sobre o teto de gasto. IFI. Brasilia, 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/consideracoes-sobre-o-teto-de-gastos. Acesso em: 19 out. 2020.

_____. Farol alto na gestão das contas públicas. Revisar o espírito da LRF pode ajudar o País a reencontrar o caminho do crescimento. O Estado de São Paulo. 17 outubro de 2020.

SCHYMURA, L. G. Apesar do nó fiscal ainda é possível acertar o rumo da economia. Conjuntura Econômica. Novembro 2020. Disponível em: https://portalibre. fgv.br/sites/default/files/2020-11/cartaibre_novembro.pdf. Acesso em: 11 nov. 2020.

STN. Disponível em: https: //sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p= 2501: 9:::: 9: P9 ID_PUBLICACAO_ANEXO:9637. Acesso em: 18 out. 2020.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Uma análise das projeções do teto de gastos com base no relatório publicado pelo Ministério da Fazenda "Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país"

Alexandre Magno de Andrade Reis[11]

O Relatório publicado pelo Ministério da Fazenda "Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país" elaborado em 2018 apresenta como ponto central o reequilíbrio fiscal do Governo Federal através de um limite imposto para gastos federais, sendo esse limite calculado pela despesa do ano corrente anterior corrigida pela inflação, o impacto dessa ação implicaria em um ajuste fiscal completo em dez anos, chegando a reduzir a despesa de 4 a 5 pontos percentuais do PIB nesse prazo. O Relatório tem como objetivo principal analisar as críticas à Emenda Constitucional nº 95/2016, levando em consideração a motivação para a implementação do teto de gastos.

Segundo a publicação, as justificativas apresentadas para a adoção do teto de gastos seguem o diagnóstico de que o Brasil possui um desequilíbrio fiscal crônico, decorrente de um aumento acelerado das despesas públicas, levando ao aumento da dívida pública e a expansão da carga tributária. Dados apresentados mostram que a carga tributária alcançou o patamar de 33% do PIB, que já é uma carga bastante elevada em contraprestação à produtividade da economia, resultando em maior desigualdade e aumento da pobreza, com grande potencial de perda do crescimento econômico. Não sendo interessante aumentar ainda mais a carga tributária para a financiar o crescimento do gasto público.

Tendo em vista o cenário de pandemia, como será que as motivações usadas pelo Relatório do Ministério da Fazenda em 2018 para a implementação do teto de gastos serão afetadas, além dos desafios que chegam para o cumprimento de tal medida.

Dentro do trabalho apresentado pelo Ministério da Fazenda é feita uma análise dos pontos mais críticos levantados, sendo o primeiro deles se o teto de gastos seria insustentável, pois ele poderia comprimir excessivamente o gasto público ao ponto de causar uma paralisia no Governo, não sendo possível cumprir os limites impostos, e por fim causando o fracasso da política, porém, conforme Relatório, a Emenda Constitucional prevê mecanismos para o ajuste que podem ser ativados no próprio Projeto de Lei Orçamentário Anual, caso haja o risco do limite ser ultrapassado. Para garantir que os limites não sejam ultrapassados, o artigo 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), apresenta as seguintes vedações: (a) conceder qualquer tipo de vantagem, reajuste ou auxílio aos servidores; (b) criar cargos; (c) alterar estrutura de carreira; (d) contratar pessoal; (e) criar novas despesas obrigatórias; (f) reajustar despesas obrigatórias acima da inflação; (g) refinanciar dívidas; (h) aumentar despesas com subsídios e subvenções; e (i) conceder benefícios tributários. As vedações apresentadas criam um cenário de aplicação mais eficiente das receitas públicas, diminuindo as aplicações em áreas que não sejam estruturais.

Outro ponto apresentado pelo trabalho é a rigidez na aplicação dos recursos, onde mais de 90% da despesa é de caráter obrigatório. Um dos maiores receios à época

[11] Formado em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília. Atualmente, é Auditor Fiscal de Atividades Urbanas no Governo do Distrito Federal.

seria a não aprovação da Reforma da Previdência, que representava 52% da despesa total, somando os benefícios do RGPS e do funcionalismo público, porém a Reforma da Previdência já se encontra aprovada, e segundo a Instituição Fiscal Independente (IFI) gerará uma economia de R$ 740 bilhões aos cofres públicos.

É importante demostrar que o trabalho apresentado pelo Ministério da Fazenda destaca que o projeto não afeta a educação básica, que é um segmento estrutural e estratégico para a redução da pobreza e para o aumento de produtividade econômica, deixando claro que o Fundeb está fora do limite de gastos.

Um dos pontos citados na implementação da política do teto de gastos pelo Ministério é que as estimativas de receita normalmente apresentavam falhas, pois normalmente as projeções do PIB se apresentavam bastante otimistas. Com o teto, que já se apresenta na formulação do orçamento, o Projeto de Lei Orçamentária se tornou mais realista e os limites de despesas já estarão apresentados.

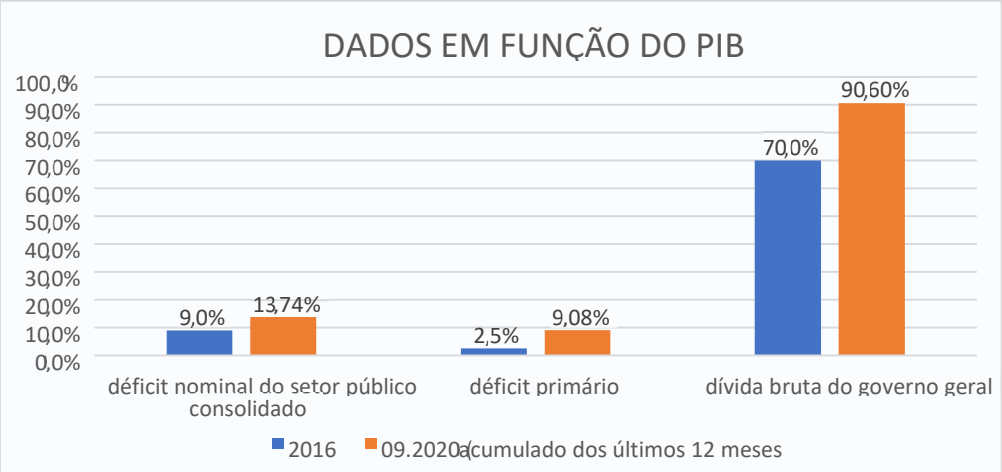
No estudo, são apresentados vários índices que explicam a situação fiscal do Governo, sendo que, conforme Relatório:

> O déficit e a dívida pública também chegaram a valores muito elevados, em especial para um país de renda média. A situação em 2016 era de déficit nominal do setor público consolidado e 9% do PIB, déficit primário de 2,5% do PIB e dívida bruta do governo geral de 70% do PIB, crescendo aceleradamente. A dívida bruta do governo geral, no terceiro trimestre de 2018, já alcançou 77% do PIB e, pela metodologia do FMI, já superou 80% do PIB. Se o Brasil não persistir em uma política de ajuste fiscal, chegará a uma situação de insustentabilidade da dívida, que é aquela em que se eleva o risco de não pagamento, o que costumeiramente se dá pela aceleração da inflação como forma de desvalorizar as obrigações do Tesouro. Retroceder no caminho do ajuste fiscal também levará à crise e à estagnação econômica.

Mostrando que um ajuste fiscal ajudaria no controle da dívida pública do Governo Federal de uma forma gradativa e segura. Porém, com a chegada da pandemia a situação se apresentou de uma forma totalmente diferente, sendo exemplificado pelo gráfico 01, em que são comparados os dados apresentados pelo Relatório do Ministério da Fazenda em 2016 e os dados do acumulado dos últimos 12 meses, com referência a setembro de 2020, apresentados pelo Banco Central.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

GRÁFICO 01: Comparativo dos dados de 2016 com o acumulado dos últimos 12 meses.



Fonte: dados extraídos do relatório do Ministério da Fazenda e do Banco Central.

De acordo o Relatório de Estatísticas Fiscais do Banco Central, o resultado nominal do setor público consolidado, que inclui o resultado primário e os juros nominais apropriados, foi deficitário em R$103,4 bilhões em setembro de 2020, avaliando o acumulado em doze meses, o déficit nominal alcançou R$991,0 bilhões, o que representa 13,74% do PIB, já o déficit primário acumulado do setor público consolidado atingiu R$635,9 bilhões, no acumulado em doze meses, elevando o déficit primário para o patamar de R$655,3 bilhões, representando a marca de 9,08% do PIB, e a DBGG (Dívida Bruta do Governo Geral) que compreende Governo Federal, INSS e governos estaduais e municipais, que chegou a alcançar os R$6.533,7 bilhões em setembro de 2020, equivalente a 90,6% do PIB, apresentando um aumento assustador em todos os itens comparados.

Em uma avaliação feita pela IFI, são descritas algumas despesas selecionadas, no período de janeiro a agosto dos anos de 2018, 2019 e 2020, com a variação percentual real em relação ao ano anterior, e com relação à variação percentual do PIB, conforme tabela 1:

VOL II Nº VII ISSN 2675-3391

TABELA 1. DESPESAS SELECIONADAS DO GOVERNO CENTRAL – 2018 A 2020 – ACUMULADO DE JANEIRO A AGOSTO (R$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

	Jan-Ago/18			Jan-Ago/19			Jan-Ago/20		
	R$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Despesa total	**862,8**	**2,4%**	**19,0%**	**885,1**	**-1,3%**	**18,6%**	**1.320,5**	**45,1%**	**27,8%**
Benefícios previdenciários (RGPS)	*367,3*	*2,1%*	*8,1%*	*391,6*	*2,5%*	*8,2%*	*458,6*	*14,0%*	*9,6%*
Pessoal (ativos e inativos)	*194,4*	*1,1%*	*4,3%*	*203,6*	*0,7%*	*4,3%*	*208,9*	*-0,2%*	*4,4%*
Abono e seguro desemprego	*37,0*	*-3,8%*	*0,8%*	*37,3*	*-2,9%*	*0,8%*	*43,5*	*13,1%*	*0,9%*
Benefícios de Prestação Continuada (BPC)	*37,3*	*1,1%*	*0,8%*	*39,6*	*2,0%*	*0,8%*	*41,8*	*2,7%*	*0,9%*
Créditos extraordinários (exceto PAC)	*0,3*	*-51,8%*	*0,0%*	*2,8*	*941,6%*	*0,1%*	*293,6*	*9884,3%*	*6,2%*
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	*9,7*	*-9,0%*	*0,2%*	*7,5*	*-25,6%*	*0,2%*	*6,8*	*-11,6%*	*0,1%*
Fundeb	*10,0*	*1,1%*	*0,2%*	*10,9*	*4,8%*	*0,2%*	*11,3*	*1,3%*	*0,2%*
Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)	*13,2*	*27,8%*	*0,3%*	*14,5*	*5,0%*	*0,3%*	*21,8*	*46,2%*	*0,5%*
Subsídios, subvenções e Proagro	*12,3*	*-31,8%*	*0,3%*	*9,9*	*-22,1%*	*0,2%*	*23,7*	*131,7%*	*0,5%*
Obrigatórias	**789,4**	**1,4%**	**17,4%**	**821,9**	**0,1%**	**17,2%**	**1.256,0**	**48,7%**	**26,4%**
Obrigatórias com controle de fluxo	***88,7***	***6,1%***	**2,0%**	***89,3***	***-3,2%***	***1,9%***	***80,6***	***-12,2%***	***1,7%***
Discricionárias	**73,4**	**14,2%**	**1,6%**	**63,2**	**-17,2%**	**1,3%**	**64,6**	**-0,5%**	**1,4%**
PIB (R$ bi correntes)			**4.542,4**			**4.764,9**			**4.754,0**

Fonte: Instituto Fiscal Independente – Relatório de Acompanhamento Fiscal outubro de 2020.

Os dados apresentados mostram que em 2019 houve uma variação real de apenas 0,1% das despesas obrigatórias, além de uma diminuição dessas despesas em função do PIB, mostrando que as medidas adotadas estavam surtindo efeito, apesar das despesas discricionárias apresentarem redução, o que impacta diretamente nos investimentos realizados pelo Governo. Em 2020 com a pandemia do novo coronavírus as despesas as despesas tiveram um expressivo aumento, subindo ainda mais as despesas obrigatórias e diminuindo as discricionárias. Para o Instituto Fiscal Independente as justificativas são que:

> O forte o aumento na despesa proveniente de créditos extraordinários ocorreu em função de auxílios contra a pandemia. A despesa com créditos extraordinários (exceto PAC), de R$ 293,6 bilhões, que cresceu R$ 290,8 bilhões ante os primeiros oito meses de 2019, decorreu de medidas como (i) auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade (R$ 212,8 bilhões); (ii) despesas adicionais do Ministério da Saúde e demais ministérios (R$ 31,9 bilhões); (iii) Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (R$ 22,3 bilhões); e (iv) ampliação do Programa Bolsa Família (R$ 0,4 bilhão). As despesas obrigatórias cresceram 48,7%, em termos reais, a R$ 1.256,0 bilhões, no acumulado de 2020 até agosto, enquanto as despesas discricionárias oscilaram negativamente em 0,5% nessa base de comparação, alcançando R$ 64,6 bilhões.

A cada dia, os prazos de vencimento da dívida pública diminuem, efeito gerado pelo reflexo do aumento acelerado da dívida e da insegurança do mercado, que exige uma garantia maior para a compra de títulos da dívida pública. Como exemplo, a IFI cita

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

que “os títulos com vencimento em até 12 meses representavam 18,7% do total da Dívida Pública Federal (DPF), enquanto os títulos com vencimento superior a cinco anos respondiam por 23,6% do estoque. Em agosto de 2020, a parcela relativa dos títulos com vencimento em até 12 meses havia subido a 21,6%, aumento de 2,9 pontos percentuais. Por sua vez, os títulos de vencimento mais longo (acima de cinco anos) tiveram a participação diminuída de 23,6% em dezembro passado para 22,3% em agosto, uma redução de 1,3 ponto percentual”. O gráfico 2 apresenta a evolução dos prazos de acordo com o prazo de vencimento da dívida pública.

GRÁFICO 02. Prazos de vencimento da Dívida Pública Federal (DPF)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI

As análises apresentam uma grande dificuldade, tanto para o controle dos gastos públicos que tendem a aumentar ainda em 2020, que segundo dados da IFI podem alcançar 96% do PIB até o final de 2020, quanto para captação de recursos no mercado, pois com as inseguranças fiscais apresentadas as taxas aumentam e os prazos para pagamento dos títulos diminuem.

Apesar de todos os esforços gerados pela aprovação do teto de gastos, é importante ressaltar que a pandemia trouxe condições que não estavam presentes à época da aprovação da medida, mas se apresenta como uma medida essencial para mitigar os efeitos gerados pelos gastos públicos desordenados e a tentativa do reequilíbrio fiscal, que pode durar mais de dez anos para serem mitigados. O controle de despesas se apresenta de forma complicada, pois pode dificultar a aplicação de recursos em políticas públicas de áreas como educação, saúde e segurança pública.

A importância do cumprimento do teto de gastos, apresentado no Relatório do Ministério da Fazenda se torna ainda mais importante com a apresentação dos desafios apresentados pela pandemia, até pelo fato dos efeitos gerados por essa crise ainda ter impacto indefinido no tempo, podendo ocorrer uma segunda onda de infecção pelo

VOL II Nº VII ISSN 2675-3391

coronavírus, situação presente em outros países no momento e que ainda pode afetar o Brasil.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/docs_estatisticasfiscais/Nota%20para%20a%20I mprensa%20-%20Estat%C3%ADsticas%20Fiscais.pdf. Acesso em: 09 nov. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais. Acesso em: 10 nov. 2020.

Relatório de Acompanhamento Fiscal, de 19 de outubro de 2020 – nº 45. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/578343/RAF45_OUT2020.pdf. Acesso em: 24 out. 2020.

Salto, Felipe Scudeler e Pellegrini, Josué Alfredo, Contas Públicas no Brasil – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

Os efeitos da política fiscal sobre o crescimento econômico: Uma análise baseada no capítulo 2 do livro "Contas Públicas no Brasil – A política fiscal no Brasil e a relação com o crescimento econômico"

Guilherme Antônio Corrêa Cunha[12]

INTRODUÇÃO

A política fiscal hoje representa uma das maiores prioridades do governo brasileiro, sendo um grande desafio: conseguir cumprir sua função estabilizadora para a economia (VASCONCELLOS ET. AL., 2016). Outro aspecto de extrema importância, em relação à política fiscal, é verificar seus efeitos sobre as trajetórias do produto real, do nível geral de preços, do consumo e do investimento, do nível de emprego, da taxa de juros e do balanço de pagamentos (SIMONSEN e CYSNE, 2009). Não bastassem os efeitos catastróficos desta pandemia, fato que tornou a situação fiscal do Brasil bem mais complexa, é fundamental cumprir de forma rígida as regras da responsabilidade fiscal, para que o país consiga superar seus traumas financeiros (SALTO e MANSUETO, 2106).

De forma geral, segundo a visão clássica, a política fiscal equilibra a relação entre preços e salários em função do produto, para se chegar o mais próximo possível do pleno emprego. Com isso, a política fiscal assume um relevante papel para o Estado porque regula as principais forças econômicas. Vê-se nesse ponto, um significado bastante importante para essa política, mas não tão grande quanto para as economias que estão atravessando períodos de recessão ou depressão. Já para Felipe Salto, em ampla perspectiva, a política fiscal trata do conjunto de medidas, utilizadas pelo governo, para regular a relação entre a receita (arrecadação) e a despesa pública.

Desta forma, considerando a amplitude do tema estudado, esta pesquisa terá por foco verificar a relação entre a política fiscal e o ciclo econômico, principalmente no que tange a sua eficiência em produzir efeitos contracíclicos. Pretende-se buscar na literatura evidências empíricas obtidas junto a países da América Latina e Brasil, para fortalecer as conclusões apontadas pelo autor do livro, objeto do estudo.

De acordo com as projeções da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (DIMAC)/IPEA, em poucos meses saímos de uma perspectiva de crescimento para um contexto de retração econômica. Para Lameiras (2020), existe uma sinalização de um melhor desempenho para a economia brasileira, no entanto o baixo dinamismo do mercado de trabalho brasileiro é um ponto de preocupação, além obviamente do controle das contas públicas, principalmente em função do teto de gastos.

O período de 2011 a 2020, em termos de crescimento econômico, será considerado como a pior década dos últimos 120 anos, considerando a projeção do Boletim Focus de uma queda aproximada de -5,0% (BALASSIANO ET. AL., 2020).

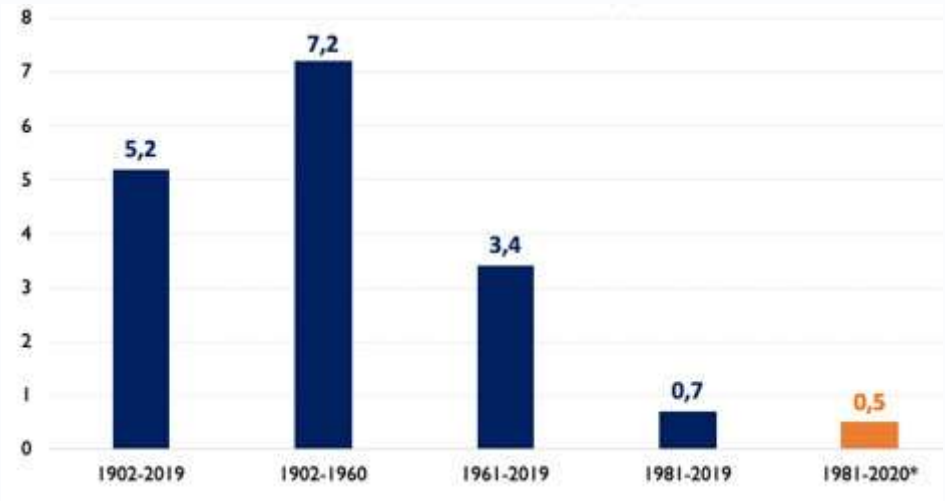
São inúmeros os problemas e os desdobramentos econômicos e sociais causados pela pandemia, que sinceramente é difícil de avaliar suas consequências

[12] É formado em Direito pela UNIPE - Centro Universitário de João Pessoa. Especialista em Gestão do Desenvolvimento Territorial com ênfase em Política Habitacional pela UFBA - Universidade Federal da Bahia. Atualmente, é Superintendente de Operações do Banco de Desenvolvimento de SP.

futuras para a economia. Um fato que aparentemente desponta como mais grave, além do baixo investimento e da situação fiscal do Brasil, é a difícil situação do mercado de trabalho brasileiro, que já vinha sofrendo a mais de 05 anos.

> A pior consequência deste período de fraqueza da atividade econômica e dos investimentos no Brasil é o alto desemprego e a crítica situação do mercado de trabalho, com dezenas de milhões de brasileiros numa situação mais vulnerável do mercado de trabalho, considerando-se desempregados, desalentados, subocupados e informais. Esta situação já era anterior á crise do coronavírus, e se agravou com a recessão deste ano (BALASSIANO ET. AL., 2020, p. 2)

Figura 1- Taxas médias Reais de Crescimento dos Investimentos



FONTE: Estatísticas do século XX / IBGE; CNT / IBGE; BCB
Disponível em:
https://blogdoibre.fgv.br/posts/mais-uma-decada-perdida-de-investimentos

* 2020 = projeção BCB (-6,6%)

Portanto, estamos diante de um cenário que, na melhor das hipóteses, levará bastante tempo para a economia brasileira se recuperar. Percebe-se que o governo brasileiro está em uma grande encruzilhada, por um lado precisa estimular a retomada do crescimento econômico, por outro lado, sua situação fiscal não permite realizar investimentos públicos, para aumentar o nível de atividade econômica.

Desta sorte, deve-se avaliar de forma extremamente assertiva os efeitos do multiplicador fiscal, para que seja realizado os gastos públicos que tragam o maior impacto possível para a economia brasileira. Além de que, obviamente, exigirá do governo um esforço não menos importante de promover as reformas constitucionais, para reduzir o gasto público.

A IMPORTÂNCIA DO MULTIPLICADOR FISCAL

O lançamento do *American Recovery and Reinvestiment Plan*, em 2009, nos EUA, marcou um divisor de águas para a discussão da importância das políticas fiscais,

quando implementadas com o objetivo de retomar o crescimento econômico de países em crise. Este programa trata do plano de ação fiscal do governo americano, utilizando multiplicadores fiscais como alavanca de crescimento (PIRES, 2020).

Felipe Salto e Josué Pellegrini (2020, p. 62) definem multiplicador fiscal da seguinte forma:

> O multiplicador fiscal é a medida geralmente utilizada para quantificar o impacto da política fiscal discricionária na atividade econômica em um determinado horizonte de tempo. Esse multiplicador pode ser expresso pela razão entre a variação no produto da economia em resposta à mudança exógena no déficit fiscal. Quando o nível de gastos do governo varia (Δ G), o nível de renda real (Δ y) se modifica (Δ y = k Δ G) de forma proporcional ao tamanho do impulso dado pelo multiplicador (k). Se k for igual a 1, para cada R $ 1 a mais (ou a menos) no gasto público, o PIB aumenta (diminui) R $ 1, por exemplo.

Para Salto e Pellegrini, o impacto da política fiscal sobre o PIB depende de variáveis, tais como o modelo teórico e as características da economia. Por exemplo, o impacto do multiplicador fiscal sobre a demanda agregada não é tão grande quando a propensão a consumir é baixa e a poupança é alta; ou ainda quando a política monetária acomoda a expansão fiscal com a elevação da taxa de juros, dentre outras situações.

É preciso, porém, ir mais além, existe outras variáveis que exercem uma influência sobre o efeito multiplicador, tanto potencializando quanto deprimindo os impactos da política fiscal sobre a atividade econômica (SANCHES, 2020). A autora também destaca que, a partir de estudos econométricos, os efeitos dos multiplicadores fiscais alteram, dependendo do momento econômico em que está sendo utilizado, ou seja, na recessão seus efeitos são bem maiores que na expansão. Outros estudos também apontam que os efeitos provocados pelo multiplicador fiscal, quando aplicados em investimentos públicos, é bem mais eficiente para elevar o PIB.

EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS SOBRE O MULTIPLICADOR FISCAL

Séries estatísticas fiscais são fundamentais para validação dos multiplicadores fiscais, ressalta Alves (2020), não sendo fácil avaliar os impactos de choques exógenos no componente cíclico da produção e na fragilidade das finanças públicas (MOURA, TIRYAKI e TEIXEIRA, 2020). Salto e Pellegrini (2020) chamam a atenção para a importância em identificar os choques exógenos da política fiscal que exerceu um impacto direto sobre o PIB.

Segundo o Banco Mundial, conforme demonstram Salto e Pellegrini, a partir de um estudo realizado em 34 países, o multiplicador fiscal depende da posição fiscal do governo. Recentemente, o Banco Mundial emitiu um posicionamento em que alertava para o problema da rigidez do orçamento no Brasil e que o ideal seria definir uma meta ajustada ao resultado primário ajustada aos ciclos econômicos. Neste relatório, o Banco Mundial chama a atenção para o fato que mais de 90% dos gastos do orçamento brasileiro são predeterminados pela legislação, com gastos direcionados para despesas como saúde, educação e previdência.

Os autores encontraram na literatura empírica números que sugerem que o multiplicador fiscal na América Latina (0,3) é menor do que os obtidos em economias de países desenvolvidos (0,9). Em estudos empíricos realizados no Brasil, observou-se que o multiplicador fiscal, quando aplicado a investimentos públicos é maior que aqueles direcionados a outros componentes da despesa pública.

Não menos importante que as considerações acima, entretanto, tem-se que os gastos públicos, de forma direta ou indireta, provocam um resultado positivo na atividade econômica de qualquer país, não importando o grau de desenvolvimento de sua economia, em maior ou menor grau. Por oportuno, a partir de evidências empíricas, acima apontadas, também se chegou à conclusão de que os multiplicadores fiscais exercem um efeito maior em países que atravessam situações de recessão. Diante dessas constatações, não podemos esquecer de considerar, geralmente, as crises econômicas são provocadas por desequilíbrio fiscal, fato que no mínimo limita a capacidade de investimento do governo.

As saídas para este impasse são apresentadas pelos autores através da conjugação de duas variáveis: aumento da receita, geralmente, através da elevação de impostos e redução das despesas, através de corte de gastos com a máquina pública. De uma forma ou de outra, o cuidado que precisa se ter é evitar que o remédio termine levando a óbito o doente, isto é, que as medidas de ajuste fiscal não agravem a recessão.

Possivelmente, as respostas para promover a retomada do crescimento econômico estará nas causas que levaram à necessidade de implementar medidas de ajuste fiscal. Desta forma, inevitavelmente, encontrar-se-á a solução na ineficiência do Estado em realizar os gastos públicos que estimule o desenvolvimento da economia e promova a justiça social, através da distribuição de renda, ou seja, o caminho para se chegar nas respostas passará obrigatoriamente por reformas constitucionais estruturantes.

Por mais que se tenha reduzido o tamanho da máquina pública, para que o ajuste fiscal atinja os efeitos desejados, será preciso aumentar a base tributária, tomando o cuidado em não desestimular os investimentos privados. Para Porsse (2020), as externalidades fiscais exercem um papel crucial para a recuperação econômica de um país, isto porque somente quando os ganhos de bem-estar do consumo privado precisam superar as perdas decorrentes da redução dos serviços e bens públicos ofertados.

Os estudos empíricos realizados no livro base deste trabalho, através da pesquisa Végh, chegou à conclusão de que os ajustes fiscais realizados nos países da América Latina, 18 países no período de 1988 a 2017, os investimentos causam um impacto maior que a redução dos gastos públicos, desde que a economia esteja em equilíbrio macroeconômico. Os autores trazem o exemplo do Brasil, para ratificar a referida conclusão, quando cita o pagamento de aposentadoria e pensões, bem como da folha salarial do funcionalismo como as rubricas mais representativas do gasto da união.

O referido estudo concluiu que o multiplicador fiscal, relativo aos gastos primários dos países da América Latina é inferior a 1, enquanto o multiplicador dos investimentos públicos chegou a quase 2. A análise em questão também apontou uma importante constatação, em relação ao multiplicador relacionado as transferências sociais, cujo resultado ficou em 3,5. Além de combater as desigualdades sociais, este multiplicador provou sua importância também do ponto de vista econômico.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fica evidente, diante de todas as informações encontradas na literatura, bem como dos resultados empíricos, relativos à pesquisa em foco, tanto para países desenvolvidos quanto para países em desenvolvimento, que os multiplicadores fiscais relacionados com os investimentos públicos e transferências sociais exercem o maior efeito sobre a atividade econômica, no sentido de se promover a retomada do crescimento da economia.

Com absoluta convicção concordamos o os autores, principalmente quando colocam a importância de se colocar a geração de resultados primários positivos como uma das medidas mais relevantes para se promover medidas pró-cíclico. Em momentos como este que enfrentamos, juntamente com os demais países do mundo, uma crise sanitária que exigiu a elevação dos gastos públicos, além das reformas constitucionais, será preciso demonstrar para os investidores a capacidade de gerar resultados primários positivos e com isso financiar a dívida pública, evitando a especulação do capital predatório.

REFERÊNCIAS

ALVES ET. AL., R. S. Multiplicadores Fiscais dependentes do ciclo econômico: O que é possível dizer para o Brasil. Estudos Econômicos, 2020. ISSN 67908. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0101-41614941rfs. Acesso em: 04 nov. 2020.

BALASSIANO ET. AL., M. Mais uma década perdida de investimentos. Blog do IBRE, 2020. ISSN 33210. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/mais-uma-decada-perdida-de-investimentos. Acesso em: 03 nov. 2020.

LAMEIRAS, M. A. P. Carta de Conjuntura. IPEA, 2020. ISSN 51210. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/10/inflacao-19/. Acesso em: 5 nov. 2020.

MOURA, B. A.; TIRYAKI, G. F.; TEIXEIRA, D. N. Fragilidade fiscal e os ciclos econômicos no Brasil pós-Plano Real: evidências de um modelo de fator dinâmico associado à análise VAR. Nova Economia, 2020. ISSN 98678. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0103-6351/5056. Acesso em: 07 nov. 2020.

PIRES, M. C. D. C. Política Fiscal e ciclos econômicos no Brasil. Economia Aplicada, 2020. ISSN 33310. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1413-8050/ea350. Acesso em: 02 nov. 2020.

PORSSE, A. A. Competição tributária regional, externalidades fiscais e federalismo no Brasil: uma abordagem de equilíbrio geral computável. LUME Repositório Digital UFRGS, 2020. ISSN 76899. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/6696. Acesso em: 04 nov. 2020.

SALTO, F. S.; PELLEGRINI, J. A. Contas Públicas no Brasil. ed.1. ed. São Paulo: Saraiva, v. v.1, 2020.

SALTO, F.; MANSUETO, A. FINANÇAS PÚBLICAS Da contabilidade Criativa ao resgate da credibilidade. ed.1. ed. Rio de Janeiro - São Paulo: Record, v. v.1, 2106.

SANCHES, M. S. Política Fiscal e dinâmica do produto: uma análise baseada em multiplicadores fiscais no Brasil. Tese de Doutorado, 2020. ISSN 56745. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-20082020111800/publico/CorrigidaMarina.pdf. Acesso em: 03 nov. 2020.

SIMONSEN, H.; CYSNE, R. P. MACROECONOMIA. ed 4. ed. São Paulo: Atlas, v. v.1, 2009.

VASCONCELLOS ET. AL., R. F. D. DIREITO TRIBUTÁRIO Política Fiscal. ed.2. ed. São Paulo: Saraiva, v. v.1, 2016.

Uma análise econômica da Lei Complementar n. 167/19, que introduziu o Inova Simples

Anderson Aorivan da Cunha Possa[13]

Glauco Fonteles Oliveira e Silva[14]

Marcelo De Sá Mendes[15]

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, cumpre contextualizar que a Lei Complementar n. 167, de 24 de abril de 2019, apresentou uma novidade até então no ordenamento jurídico: a instituição de um regime especial simplificado para constituição e funcionamento de iniciativas empresariais que se autodeclarem *startups* e que visem o avanço tecnológico e a geração de emprego e renda. É a denominada Empresa Simples de Inovação.

De acordo com o art. 65-A, § 1º, considera-se *startup* a empresa de caráter inovador que visa aperfeiçoar sistemas, métodos ou modelos de negócio, de produção, de serviços ou de produtos, os quais, quando já existentes, são de natureza incremental, ou, quando relacionados à criação de algo totalmente novo, de natureza disruptiva. A norma ainda estabelece que "se caracterizam por desenvolver suas inovações em condições de incerteza que requerem experimentos e validações constantes".

Neste sentido, é que o tratamento diferenciado que se refere diz respeito ao procedimento simplificado e sumário para abertura e fechamento da empresa (pessoa jurídica) no mesmo ambiente digital do portal da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim), com formulário próprio digital denominado Inova Simples.

Importante pontuar, também, que a Lei do Simples Nacional (LC 123/2006) foi alterada no art. 18-A, §4º, inciso V, no sentido de excepcionar as *startups* da forma de recolhimento dos impostos e contribuições estabelecidas para o MEI (Microempreendedor Individual), o que acabou por estabelecer um regime tributário diferenciado para as empresas de inovação, que não terão mais o Simples Nacional como referência, mas sim o Inova Simples, regime tributário especial.

Para a constituição da empresa simples de inovação, o interessado deverá preencher requisitos trazidos na própria legislação – estipulados no art. 65-A, §4º, incisos I à V – dentre os quais vale destacar: i) o funcionamento da empresa não produzirá poluição, barulho e aglomeração de tráfego de veículos, para fins de caracterizar baixo

[13] Doutorando em Ciências Contábeis. Mestre em Economia pelo IDP. Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de Passo Fundo (2004). Pós-Graduação em Processo Civil pelo CESUSC-SC. Atualmente, é Diretor de Negócios no Banco do Nordeste do Brasil.

[14] Graduado em Economia pela Universidade Federal do Pará (2009) e Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (2018). Possui Curso Superior de Formação Específica em Gestão Empresarial pela Universidade da Amazônia (2005). Atualmente, é mestrando em Economia pelo IDP. Na esfera profissional, é Assessor no Tribunal de Contas do Estado do Pará, onde atua na Coordenadoria de Apoio Técnico do Gabinete da Presidência.

[15] Formado em Direito pela UFBA, pós-graduado em Direito Administrativo e em Processo Civil pelo IDP e em Estudos Jurídicos avançados pela Universitat Autònoma de Barcelona, mestre em Economia pelo IDP. É Procurador do Estado de Roraima e atua nos Tribunais Superiores.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

grau de risco, tais como definido para o Simples Nacional; ii) definição do local da sede, que poderá ser comercial, residencial ou de uso misto, admitindo-se a possibilidade de sua instalação em locais onde funcionam parques tecnológicos, instituições de ensino, empresas juniores, incubadoras, aceleradoras e espaços compartilhados de trabalho na forma de *coworking*.

Por outro lado, a lei estabelece que, uma vez cumprido os requisitos estabelecidos para a abertura da empresa, o CNPJ respectivo deverá ser liberado de forma automática sem qualquer burocratização adicional (art. 65-A, §5º).

Importante, ainda, salientar que o §6º estipula que a empresa simples de inovação, tão logo seja aberta e possua um CNPJ regular, deverá abrir conta bancária para fins de captação e integralização de capital, proveniente de aporte próprio de seus titulares ou de investidor domiciliado no exterior, de linha de crédito público ou privado e de outras fontes previstas em lei. Por sua vez, o §9º estabelece que os recursos capitalizados "não constituirão renda e destinar-se-ão exclusivamente ao custeio do desenvolvimento de projetos de *startup*".

A desburocratização também no que concerne a captação de recursos é de extrema importância para empresas de inovação, pois verifica-se um problema previsto na teoria conhecida por "*Double Trust Dilema of Innovation*". Quando um empreendedor busca recursos para financiar o desenvolvimento de produtos de inovação, ele tem receio que, ao expor sua ideia para conseguir a captação, haverá o risco da mesma ser copiada. Por outro lado, também o investidor precisa ter informações sobre o projeto afim de avaliar sua viabilidade econômica, se ele não receber essas informações, não terá a confiança necessária para patrociná-lo, trata-se, portanto, de um problema informacional. Assim, a disponibilização de mecanismos legais que facilitem o investimento é de grande valia para esse segmento (HERVÉ e SCHWIENBACHER, 2018).

Por fim, a norma do art. 65-A, §10º autoriza a comercialização experimental do serviço ou produto da empresa de inovação, desde que seja respeitado o limite fixado de faturamento do MEI (R$ 81.000,00 por ano). Caso ultrapasse este valor, deve ser feita a migração para outro modelo empresarial adequado ao negócio. Por sua vez, o §11º estipula que "na eventualidade de não lograr êxito no desenvolvimento do escopo pretendido, a baixa do CNPJ será automática, mediante procedimento de autodeclaração no portal da Redesim".

Outro ponto relevante da legislação estabelece que a plataforma da Redesim possua comunicação automática com o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), a fim de que o conteúdo inventivo do escopo da inciativa empresarial tenha celeridade para fins de registro de marcas e patentes.

A legislação ainda estabelece, por meio do § 13º, que o Inova Simples será regulamentado pelo Comitê Gestor do Simples Nacional. Assim é que o Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócio (CGSIM) editou a Resolução n. 55, de 23 de março de 2020, regulamentando o disposto na legislação examinada.

Como se observa, a introdução normativa teve o objetivo de formatar um modelo jurídico especial – e com proteção diferenciada na lei - para que seja fomentada a criação, formalização e consolidação de *startups* como agentes da inovação. Considerando que as *startups* são, geralmente, conduzidas por pessoas jovens e com

poucos recursos financeiros, com modelos de negócios disruptivos e inovadores, que trazem algum tipo de eficiência e bem-estar para a sociedade, a introdução do regime de Inova Simples trouxe um importante aparato normativo de fomento à criação e o desenvolvimento destas empresas.

Outro ponto que merece consideração também é o fato de que as *startups* geralmente são iniciativas com alto nível de incerteza sobre o alcance do objetivo final, bem como possuem uma alta taxa de falha, seja porque se está diante de um ambiente altamente competitivo, seja porque falta recursos humanos ou financeiros.

Deste modo, a inovação trazida pela Lei Complementar n. 167/2019 é positiva por simplificar e desburocratizar a abertura, o processamento e eventual encerramento de empresas de inovação, cujas características exigem uma modelação flexível e mais, um tratamento tributário diferenciado, até mesmo para que o mercado de *startups*, mas especialmente de inovação, cresça no país cada dia mais.

UM BREVE CENÁRIO SOBRE O MERCADO DE *STARTUPS* NO BRASIL

De acordo com a base de dados oficial do site Startupbase[16], mantido pela Associação Brasileira de Startups, existem atualmente no Brasil 13.180 *startups*, das quais 45% sediadas na região Sudeste, 17% na Região Sul, 8% na Região Nordeste, 5% na Região Centro-Oeste, 2% na Região Norte e o restante não informado.

Dentre as cidades, São Paulo possui 2.680, Rio de Janeiro 706, Belo Horizonte 605, Porto Alegre 557, Curitiba 375, Florianópolis 259, Brasília 211 e Salvador 204 *startups* em funcionamento atualmente.

Segundo estudo apresentado pela casa de investimento Capital Research[17], em 2015, havia 4.451 *startups* no país, em 2017, 5.147 e no ano de 2018 houve um grande salto no número para 10.000 empresas, cuja evolução seguiu em alta no ano de 2019, quando foram registradas 12.727 empresas no país.

Dentre os setores que mais possuem *startups*, destacam-se educação (7%), financeiro (4%), Saúde e Bem-estar (4%), Internet (3%), Agronegócio (3%), Varejo/Atacado (3%), E-Commerce (3%), Comunicação e Mídia (2,6%), dentre outros.

Importante afirmar que o Brasil tem se destacado com *startups,* principalmente do setor de finanças, as denominadas *Fintechs*, sendo exemplo de algumas delas Nubank, PagSeguro, Stone, Ebanx, ContaAzul e Neon.

Portanto, conforme se observa, a maior parte do número de empresas está concentrada na região Sudeste, sendo relevante a participação do Estado de São Paulo. De fato, há necessidade de políticas públicas de incentivo e formação de incubadoras de *startups* nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste para tornar o mercado de inovação mais homogêneo no país.

---

[16] O StartupBase é a base de dados oficial do ecossistema brasileiro de *startups*. Extraído do endereço eletrônico https://startupbase.com.br/home. Acesso em 16/06/2020.

[17] Os dados foram obtidos no endereço eletrônico https://www.capitalresearch.com.br/blog/investimentos/mercado-de-startups-no-brasil/. Acesso em 16/06/2020.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Neste sentido, a introdução de um regime simplificado para registro de uma empresa de inovação (ou *startup*), tal como oriundo da LC n. 167/2019, parece, de fato, privilegiá-la juridicamente para evitar, inclusive, que haja fuga de instalação de empresas para outros países que possuem um marco jurídico mais simplificado. A ideia de desburocratizar para o fim de fomentar a constituição e o desenvolvimento deste mercado parece bem positiva.

AVALIAÇÃO DA NORMA INSERIDA SOB O ASPECTO DA LEGÍSTICA

Importante analisar a pertinência da Lei Complementar 167/19, no que concerne a implementação do INOVA SIMPLES, quanto a sua inserção no universo jurídico, considerando a qualidade da sua elaboração, de forma metódica e sistemática, os efeitos esperados e suas consequências nas demais áreas, em especial, a econômica. Para isso, a visão sistêmica é fundamental para o entendimento dos resultados dessa norma.

A legística, enquanto ramo da ciência da legislação, possui dois aspectos: o formal e o material. O primeiro ocupa-se da chamada técnica legislativa, ou seja, a formatação propriamente dita da lei, objetivando que haja uma racionalidade lógica na produção das leis, otimizando o arcabouço normativo.

A outra perspectiva, material, mais que a forma, busca a substância da norma, ou ainda, segundo COSTA (2016), "procura incorporar uma perspectiva crítica ao processo de elaboração da legislação, atentando para a qualidade dos atos normativos e priorizando a eficácia/efetividade das normas". Dessa forma, são examinados os impactos da Lei Complementar 167/19 sob os critérios da efetividade, eficácia e eficiência, conforme ensinamentos de MENEGUIN (2017).

Primeiro, sob o aspecto formalístico, a lei que é objeto de estudo deste trabalho apresenta todos os elementos necessários à boa técnica legislativa. Sua redação atende, de forma clara e determinada, desde seu projeto de lei, a explicitação dos conceitos jurídicos abrangidos. Também, a comunicação legislativa, por meio da divulgação regulamentar, propiciou transparência e um encadeamento lógico às etapas seguidas.

Ainda, com relação à sistematização, a lei complementar cumpre seu papel dentro do ordenamento jurídico, não havendo sobreposição com outras normas, pois trata-se de inserir um formato novo e uma nova concepção de tratamento para empresas caracterizadas com *startups*, com a simplificação dos procedimentos para sua abertura, bem como instituindo um regime tributário especial, a partir da excepcionalização às *startups* prevista com a alteração do art. 18-A, §4º, inciso V, da Lei do Simples Nacional (LC 123/2006).

Depois, sob a ótica substantiva, faz-se necessário inicialmente investigar as características da norma, que disciplina de forma simplificada a criação de empresas inovadoras, conhecidas por *startups*, além de conceder benefícios tributários e outros relacionados a obrigações acessórias, assim como ao seu ecossistema, com o objetivo principal de aumentar o número dessas empresas, de forma a incentivar os avanços tecnológicos e fomentar a criação de empregos e aumento da renda por meio da tecnologia e inovação.

Assim, restou demonstrado que a norma perscrutada é efetiva na medida em que a abertura de empresas - que atendam aos requisitos necessários para serem

caracterizadas como *startups*-, passou a ser feita de forma mais simples e menos burocrática, com mais celeridade, em razão da facilitação do seu processo. Além disso, as alterações que foram promovidas no SIMPLES NACIONAL criaram o INOVA SIMPLES, bem como definiram um novo regime tributário específico para *startups*.

Também, considera-se que a norma é eficaz, uma vez que o texto legal dispôs de mecanismos que facilitam a formação, o desenvolvimento e crescimento de empresas dessa natureza, proporcionando um ambiente mais dinâmico para sua formalização. Os números talvez ainda não reflitam o aumento da criação de *startups* a partir da entrada em vigor da norma porque a regulamentação sistêmica da mesma foi instituída somente em março de 2020, por meio da Resolução CGSIM Nº 55. Entretanto, verificando a experiência internacional, apresenta-se exemplos variados, como é o caso da Itália, com o *Italian Startup Act* de 2012, que institui uma série de benefícios, com destaque para os fiscais, alavancou para mais de 5,9 mil novas *startups* em 2016, 160% a mais que o mesmo período de 2014 (GRANT THORNTON BRASIL, 2017).

Em relação aos impactos da norma, avalia-se a sua eficiência. Considerando-se os benefícios gerados, verifica-se que o incremento no número de *startups* e a consolidação dessas empresas no mercado repercutirão fortemente na economia com os aumentos de emprego, renda e na produção de novas tecnologias que trarão uma série de vantagens para sociedade. Esses benefícios, dessa maneira, são superiores aos custos da sua implementação. Assim, o trade-off, num primeiro momento, apresenta uma relação negativa, tendo em vista a menor arrecadação tributária aplicada a essas empresas. Contudo, esse aspecto é compensando pelo maior número de empresas criadas e pelo seu crescimento estimulado pelos mecanismos estabelecidos pela norma.

A experiência internacional demonstra isso, um estudo realizado pela Grant Thornton Brasil, membro da *Grant Thornton International*, presente em mais de 140 países, uma das maiores empresas globais de auditoria, impostos, consultoria e outsourcing, onde foi simulado um cenário, com uma carteira de dez empresas, em que cada uma captasse R$ 400.000,00, com retorno de dez vezes sobre o capital investido, cerca de R$ 3.9 milhões. Nesse contexto, considerando os incentivos de compensação de 50% do investimento em impostos devidos e isenção de Imposto de Renda sobre ganho de capital, houve um resultado de arrecadação de mais de R$ 9 milhões, o dobro do que o governo abriria mão em termos de arrecadação, assim como potencial multiplicar do investimento na economia, conforme quadro a seguir (GRANT THORNTON BRASIL, 2017):

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Tabela 1: Arrecadação de impostos

Retorno do investimento 10x

Impostos e Contribuições pagas durante os 5 anos	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Total
Encargos sobre Folha de pagamento						
INSS Patronal	36	72	144	259.2	466.56	**977.76**
RAT 1%	900	1.8	3.6	7.2	12.96	**26.46**
SENAI, SESC, SESI	5.22	10.44	20.88	41.76	75.168	**153.468**
FGTS	7.2	14.4	28.8	57.6	103.68	**211.68**
TOTAL	**49.32**	**98.64**	**197.28**	**365.76**	**658.368**	**1.369.368**
Impostos federais diretos e indiretos						
PIS	2.6	5.2	10.4	18.72	33.696	**70.616**
COFINS	12	24	48	86.4	155.52	**325.92**
Imposto de renda	32	64	128	230.4	414.72	**869.12**
Contribuição social	11.52	23.04	46.08	82.944	149.299	**312.883**
TOTAL	**58.12**	**116.24**	**232.48**	**418.464**	**753.235**	**1.578.539**
Impostos federais diretos e indiretos						
INSS recolhido pelo empregado da Startup	19.8	39.6	79.2	142.56	256.608	**537.768**
Média do valor de IRRF do Empregado da Startup	16.25	32.501	65.002	117.004	210.606	**441.363**
TOTAL	**36.05**	**72.101**	**144.202**	**259.564**	**467.214**	**979.131**

Fonte: elaboração Grant Thornton

O poder multiplicador do investimento anjo

Prazo de 5 anos

Investimento Anjo Inicial	**4.000.000**
Renúncia fiscal	**(3.440.000)**
Impostos e contribuições arrecadados da empresa	**8.837.511**
Federais	4.393.195
Previdenciárias	3.458.103
Outros	986.213
Massa salarial	**11.582.775**
Despesas com terceiros	**2.938.049**

R$ 1,00 do investimento anjo cria R$ 2,21 em impostos e contribuições

R$ 1,00 do investimento anjo cria R$ 2,89 em salários

R$ 1,00 do investimento anjo cria R$ 0,73 em despesas

Nesse cenário, para cada R$ 1 investido em uma startup, R$ 5,84 são injetados no mercado local em um prazo de cinco anos.

Poder multiplicador do investimento anjo de 5,84 na economia

Fonte: elaboração Grant Thornton

Portanto, entende-se que a Lei Complementar 167/19, ao instituir o Inova Simples, cumpre os escopos material e formal da legística, estando em consonância com as recomendações da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico OCDE (2012).

UM EXAME ACERCA DOS INCENTIVOS GERADOS PARA O AUMENTO DO BEM-ESTAR SOCIAL E A EFICIÊNCIA ECONÔMICA DA SOCIEDADE

O último ponto deste artigo diz respeito aos incentivos gerados pela norma examinada. É importante, portanto, avaliar a importância que as inovações e o processo de constituição de *startups* têm para o desenvolvimento econômico e social nas regiões do seu alcance.

Diversos são os fatores que vêm contribuindo positivamente para o cenário econômico a partir do constante surgimento de novas empresas de *startups*, motivados principalmente por uma nova regulamentação estatal que facilita a abertura de novos

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

empreendimentos, tal como se deu com a aprovação da Lei Complementar que ora se examina.

O acesso facilitado e o baixo investimento necessário à abertura de *startups* permitem deslocar para a formalidade pessoas que, anteriormente, se encontravam na informalidade ante o excesso de burocracia e à falta de incentivo fiscais para empreender, mas que agora passam a ter condições favoráveis para tal, em razão da nova regulamentação.

De igual modo, *startups* têm conseguido inserir no mercado de trabalho àquelas pessoas que se encontravam fora dele, muitos pela falta de oportunidades, mas que agora se beneficiam da geração de empregos e de vagas que esses tipos de empresa vêm proporcionando. Inclusive, permitindo que regiões anteriormente prejudicadas, possam servir de local de instalação da inovação.

As *startups* estão presentes nos mais diversos segmentos da economia, tais como: educação, saúde, mobilidade urbana, soluções hiperlocais, *big-data*, mercados financeiros e imobiliários.

Os benefícios fiscais trazidos pela nova lei poderão atrair pessoas que tinham intenção de empreender, mas que, pela dificuldade e burocratização da normatização anterior, acabavam por não ingressar no mercado. O surgimento de novos negócios gera novos postos de trabalho, empregos formais e renda, o que contribui para a expansão do consumo e do bem-estar social. O empreendedorismo contribui ainda para o aumento de arrecadação do ente estatal mediante o recolhimento de tributos. Daí a necessidade se ter uma política pública que incentive a abertura de novos empreendimentos a fim de promover o desenvolvimento econômico e sustentável.

Outro ponto positivo trazido pelo maior número de *startups* é o desenvolvimento de um ambiente criativo, dinâmico e tecnológico, de invenções e experimentos disruptivos, geralmente ocupados por jovens sem experiência e/ou recém ingressos no mercado de trabalho, com poucos recursos financeiros, mas que encontrarão um ambiente normativo propício e estimulante para desenvolver negócios.

Por fim, a regulação da matéria poderá evitar que empreendedores saiam do país para buscar oportunidades no exterior, fazendo com que os negócios gestados em *startups* gerem ganhos de bem-estar à toda sociedade brasileira diante do desenvolvimento de negócios, ferramentas e plataformas novas, a serem usufruídas por todos no próprio país, internalizando não somente o produto das inovações como todos os benefícios indiretos já referidos.

CONCLUSÃO

Como demonstrado, o mercado de *startups* no país tem crescido nos últimos anos, porém de forma muito concentrada na região Sudeste do país, em especial em São Paulo. A nova regulação normativa, ao instituir uma nova política pública para o setor, – quando facilita a abertura de empresas e institui um regime tributário especial – pode ser exitosa no sentido de incentivar a formação de incubadoras de *startups* em outras regiões do país para tornar o mercado de inovação mais homogêneo territorialmente.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Isso porque a Lei Complementar n.º 167/2019, ao instituir um regime simplificado para a constituição e o funcionamento das atividades de empresas autodeclaradas *startups,* busca estimular o crescimento econômico através de um processo mais dinâmico e ágil para a entrada de novos empreendedores no mercado, gerando novos postos de trabalho, aumentando a oferta de empregos, a distribuição de renda, bem como a geração de receita para o ente estatal.

Além disso, não há dúvida de que a norma examinada – e o regime jurídico instituído – irão gerar ganhos de bem-estar social para todos no país, na medida em que o Estado prestigia, mediante política pública própria, o estímulo e o fomento de atividade de inovação que visa aperfeiçoar sistemas, métodos ou modelos de negócio, de produção, de serviços ou de produtos, os quais são de natureza incremental ou disruptiva (totalmente novo).

Podemos concluir, portanto, que a presente Lei Complementar alcança sua eficiência ao facilitar e motivar o surgimento de novos empreendimentos, seja pela garantia de um benefício fiscal ou pela redução de burocrática; e assim contribui para o crescimento econômico mediante aumento da formalização e da própria produtividade dos modelos de negócios de inovação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar n. 167, de 24 de abril de 2019. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp167.htm.

BRASIL. Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm.

COSTA, Rafael de Oliveira. O papel da legística na (re)legitimação das decisões judiciais e no equilíbrio do exercício da função juspolítica pelos tribunais. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 61, n. 1, jan./abr. 2016.

GRANT THORNTON BRASIL. O estímulo como ferramenta para o fomento do investimento em *startups*: o caso do investimento anjo. ANJOS DO BRASIL, 2017. Disponível em: https://www.anjosdobrasil.net/uploads/7/9/5/6/7956863/estudo_sobre_estimulo_para_investimento_em_startups_-_anjos_do_brasil_e_grant_thornton.pdf. Acesso em: 25 jun. 2020.

HERVÉ, Fabricio; SCHWIENBACHER, Armin. Crowdfunding and innovation. Jornal of Economics Surveys. United Kingdon, 2018.

MENEGUIN, F. B.; SILVA, R. S. (org.). Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas. 2017. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/535244. Acesso em: 21 jun. 2020.

OCDE. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf. Acesso em: 21 jun. 2020.

O gasto com pessoal no Distrito Federal e nos Estados

Renato Coitinho Costa[18]

O GASTO COM PESSOAL E A LRF

Entre os diversos indicadores acompanhados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)[19], um dos mais importantes é o volume do gasto pessoal assumido pelas diversas esferas governamentais. Tamanha é a importância desse indicador que a LRF estabelece três limites para o gasto com pessoal executado pelos governos estaduais. Para o Poder Executivo, esses limites são de 44,10% da receita corrente líquida local para o limite de alerta, 46,55% da RCL para o limite prudencial e 49,00% da RCL para o limite máximo[20].

Ainda assim, tal regulamentação não tem sido historicamente o suficiente para contar o avanço desse dispêndio entre as unidades federativas brasileiras. O Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2020[21], elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), destaca que houve um crescimento mediano na despesa bruta com pessoal dos estados entre 2011 e 2019 de 31,8%, já descontada a inflação do período. Entre as UFs que enviaram dados para confecção do Boletim, apenas um estado – São Paulo – mostrou recuo de seu gasto com pessoal, enquanto os 26 demais entes todos apontaram comportamento crescente no indicador.

Esse valor é expressivo e revela uma tendência preocupante para as unidades federativas brasileiras, uma vez que um dos principais desafios inerentes às despesas com pessoal é seu caráter de difícil redução. Aumentos de gastos com pessoal estão associados a mais contratações por parte dos governos locais e logo a uma expansão do escopo da máquina pública na região. Como qualquer despesa pública, esse gasto tende a ser facilmente ampliado, mas custoso a se controlar, pois implicaria na diminuição do quadro funcional de servidores locais ou na redução de seus salários – duas medidas que esbarram imediatamente em resistência tanto da classe quanto legislativa.

Assim, apesar de esforços fiscais de maior ou menor intensidade adotados pelas UFs, tais como a redação de planos de desligamento voluntário ou a suspensão de novos concursos públicos, cerca de três quintos dos entes estaduais possuem um gasto com pessoal acima do limite de alerta da LRF no segundo quadrimestre de 2020 (Tabela 1). Quatro estados – Acre, Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Norte – se encontram inclusive acima do limite máximo estipulado por lei. No caso desse último, o dispêndio chega a atingir 59,19% da RCL local – mais de dez pontos percentuais acima do limite máximo.

---

[18] Possui graduação em Economia pela UnB. Atualmente, é mestrando em Economia pelo IDP e trabalha na Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN).

[19] Lei Complementar nº101/2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

[20] Os estados do Pará, Goiás, e Bahia possuem limites menores para os níveis de alerta, prudencial e máximo, sendo, respectivamente, 43,74%, 46,17% e 48,6%, conforme parágrafo 4º do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

[21] Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:34026.

Embora deva-se destacar que parte do resultado evidenciado no período se deva à contratação de funcionários de saúde pública em função da pandemia do novo coronavírus, o levantamento realizado pela STN deixa claro que a tendência expansionista do gasto com pessoal nos governos estaduais vem de longa data.

Tabela 1 – Distribuição de UFs por situação fiscal – Q2 2020

Situação da UF	Quantidade	
	Total	Percentual
Abaixo do limite de alerta	11	40,7%
Entre o limite de alerta e o limite prudencial	7	25,9%
Entre o limite prudencial e o limite máximo	5	18,5%
Acima do limite máximo	4	14,8%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SICONFI/STN.

Essa despesa é obrigatória e sua tendência de crescimento gera uma pressão cada vez maior sobre os diversos gastos discricionários dos governos estaduais, como investimentos e compras pontuais, prejudicando suas capacidades em atender às demandas de suas populações.

Não obstante o comportamento crescente do gasto com pessoal das UFs e suas repercussões para as finanças e provisão de bens e serviços locais, o debate acerca desse dispêndio é complicada pela falta de definição clara e unificada da conta. Diferentes tribunais de contas possuem diferentes interpretações de quais campos se caracterizam ou não como despesa com pessoal, de forma que a comparação entre os entes subnacionais traz consigo vieses implícitos. Ademais, essas interpretações podem variar não apenas entre fronteiras estaduais, mas também ao longo do tempo. Assim, mesmo a análise das finanças de um único ente federativo pode esconder variações contábeis que distorcem os resultados encontrados.

Em uma tentativa de padronizar seu entendimento sobre as despesas com pessoal do Distrito Federal e dos estados, a Secretaria do Tesouro Nacional calcula independentemente seus próprios valores para o indicador como parte do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF). Apesar de ter com base os dados enviados pelas UFs em seus relatórios de gestão fiscal, exigidos quadrimestralmente pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os valores encontrados pela ótica do POF não são simétricos aos declarados pelos entes federativos, conforme ilustrado na Tabela 2.

Os valores calculados no PAF se encontram 3,8 pontos percentuais acima daqueles declarados pelo Distrito Federal e pelos estados quando comparadas suas duas medianas, mas podem chegar em casos extremos a mais de 15 p.p., como observado no Rio de Janeiro. Destaca-se aqui que os valores dispostos na tabela se referem ao gasto total de todos os poderes e não apenas ao Poder Executivo. O limite máximo estabelecido por lei nessa métrica é de 60,00%.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Tabela 2 – Comparativo despesa com pessoal 2019 — Todos os poderes — RGF contra PAF

UF	Despesa Pessoal/RCL PAF	Despesa Pessoal/RCL RGF
AC	64,2%	62,6%
AL	56,5%	52,3%
AM	56,9%	57,6%
AP	53,5%	47,9%
BA	58,4%	53,2%
CE	55,4%	50,9%
DF	52,8%	46,1%
ES	46,1%	44,6%
GO	58,4%	59,4%
MA	55,2%	51,5%
MG[1]	69,4%	54,1%
MS	61,3%	56,7%
MT	62,6%	61,6%
PA	53,7%	52,2%
PB	61,0%	58,4%
PE	57,2%	56,1%
PI	57,9%	56,9%
PR	60,0%	53,9%
RJ	65,0%	47,9%
RN	72,8%	68,5%
RO	50,6%	48,3%
RR	55,7%	54,8%
RS	66,5%	53,5%
SC	56,3%	55,4%
SE	58,1%	56,2%
SP	52,9%	52,8%
TO	66,4%	56,2%
Mediana	57,9%	54,1%

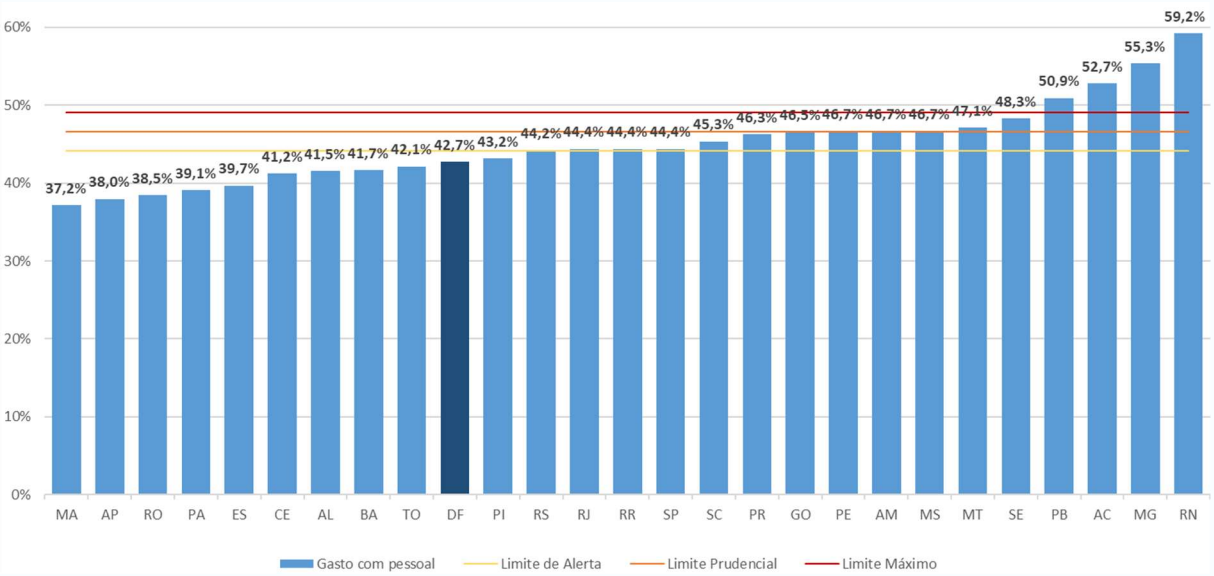
Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2020/STN.

A REALIDADE DO DISTRITO FEDERAL

No Distrito Federal, os dados mais recentes, referentes ao segundo quadrimestre de 2020, apontam uma despesa com pessoal como função da receita corrente líquida de 42,71% (Gráfico 1). O valor se encontra abaixo da média das UFs brasileiras (44,96%), colocando o Distrito Federal em 10º lugar entre as unidades federativas de menor valor do indicador em agosto de 2020.

VOL II Nº VII | ISSN 2675-3391

Gráfico 1 – Gasto com pessoal como proporção da RCL – Distrito Federal e estados – Q2 2020



Fonte: Elaboração própria com base em dados do SICONFI/STN.

Um ponto que deve ser destacado ao retratar a conjuntura fiscal da capital brasileira, porém, é a existência do Fundo Constitucional do Distrito Federal[22]. O FCDF custeia despesas de segurança, saúde e educação no cenário distrital, em sua maioria despesas com pessoal[23], em função dos maiores custos acarretados pelo DF pela sua posição como sede do Governo Federal. Assim, parte dos salários dos servidores dessas áreas são pagos com recursos externos aos cofres do governo local, não adentrando, portanto, a análise aqui realizada. Esse fator ganha importância especial no ano de 2020, uma vez que parte das contratações realizados em combate à pandemia podem – e muito provavelmente estão – sendo custeadas através do Fundo, concedendo ao Distrito Federal uma vantagem comparativa em relação aos estados brasileiros.

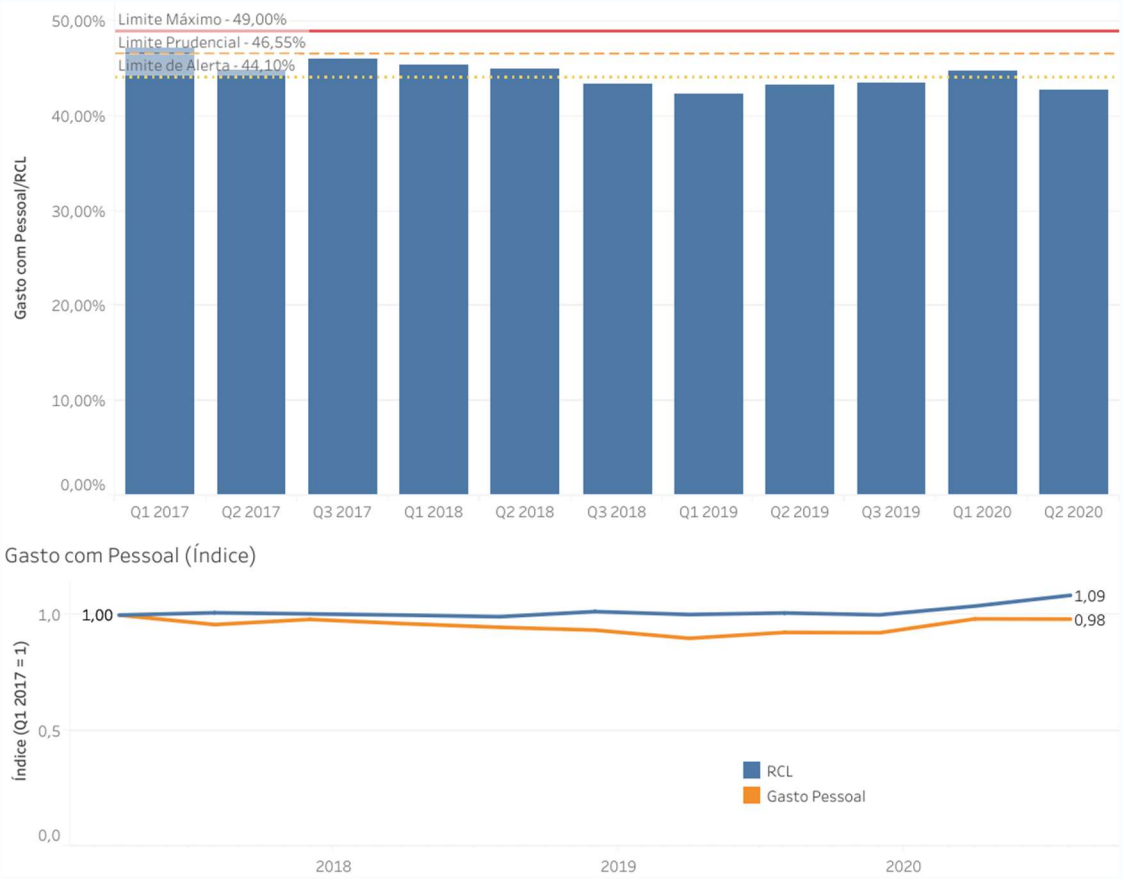
Ainda assim, uma análise histórica revela que o gasto com pessoal distrital tem se mantido abaixo do limite de alerta da LRF desde o final de 2018, com exceção do primeiro quadrimestre de 2020, quando foi de 44,67% (Gráfico 2). Esse aumento de 2,33 pontos percentuais em relação ao mesmo quadrimestre do ano anterior pode ser pelo menos parcialmente explicado pelo aumento inevitável dos gastos do governo distrital com funcionários de saúde em função da pandemia do novo coronavírus.

Descontados os efeitos da pandemia sobre as finanças distritais, a despesa com pessoal tem se mostrado de forma geral bastante controlada no Distrito Federal em tempos recentes, especialmente quando comparados aos seus valores anteriores – entre abril de 2017 e agosto de 2018, o indicador se manteve consistentemente acima do limite de alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal.

[22] Lei nº10.633/2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10633.htm.
[23] No mês de agosto de 2020, por exemplo, 87,91% dos recursos do FCDF foram destinados a gastos com pessoal, conforme ilustrado em http://conjunturaeconomica.codeplan.df.gov.br/monitor-de-financas/.

VOL II Nº VII ISSN 2675-3391

Gráfico 2 – Gasto com pessoal como proporção da RCL e séries em índice (valores reais) – Distrito Federal – Q1 2019 a Q2 2020



Fonte: Monitor de Finanças/CODEPLAN[24].

Uma vez que a despesa com pessoal é expressa como proporção da receita corrente líquida local, uma melhora nesse indicador pode ser representativa de dois fatores: um aumento da RCL ou uma redução do gasto com pessoal. O Gráfico 2 ilustra também o comportamento dessas duas variáveis, usando como base seus valores no início de 2017.

A receita corrente líquida real do Distrito Federal apresentou tendência de crescimento gradual ao longo dos pouco menos de quatro anos de análise que se acentuou ao longo de 2020, encerrando o segundo quadrimestre de do ano cerca de 9,0% acima de seu valor observado em abril de 2017. Por outro lado, o gasto com pessoal local recuou ao longo de 2017 e 2018, chegando a cair aproximadamente 10,0% nesses dois anos, antes de retomar uma trajetória ascendente a partir de abril de 2019. O primeiro quadrimestre de 2020 viu a despesa com pessoal do ente federativo subir 6,5%, mas esse comportamento não se repetiu no período seguinte, de forma que a série do gasto encerrou o segundo quadrimestre de 2020 cerca de 2,0% abaixo do seu valor no início de 2017.

[24] Disponível em: http://conjunturaeconomica.codeplan.df.gov.br/monitor-de-financas/.

VOL II Nº VII ISSN 2675-3391

BOLETIM
ECONOMIA EMPÍRICA

CONSELHO EDITORIAL

DIREÇÃO ACADÊMICA
Francisco Schertel

COORDENAÇÃO MESTRADO EM ECONOMIA
José Luiz Rossi Jr. e Thiago Caldeira

COMUNICAÇÃO & MARKETING
Antonio Zaninetti

EDIÇÃO
Mathias Schneid Tessmann
Carine Vogel Dutra Telles

DIAGRAMAÇÃO
Norberto Junior

FOTOS
Banco de imagem IDP

idp.edu.br
/sejaidp
(61) 3535-6565

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-D CEP: 70200-670

MARÇO 2021 VOL II Nº VII