

Discussão sobre o Valor dos Gastos Públicos Necessários para uma Agenda de Desenvolvimento Socioambiental e Combate às Desigualdades

20º Seminário de Diamantina
Área: Economia

João Marcos Hausmann Tavares
joaomht@id.uff.br
Departamento de Geografia e Políticas Públicas – Universidade Federal Fluminense
DGP/UFF

Resumo: O objetivo principal do presente trabalho é construir um arcabouço metodológico e conceitual para responder à seguinte pergunta: “Qual o valor de gastos públicos federais necessários (VGPN) para financiar adequadamente os gastos sociais da constituição de 88 e uma política de desenvolvimento econômico, social e ambiental?” Para isso, adaptamos uma metodologia de projeção fiscal a partir de uma crítica ao estudo de Lisboa et al(2023). Para ser compatível com o VGPN, estimamos que o orçamento público federal deveria ter um crescimento real médio dos gastos públicos entre 2,56% e 3,60% ao ano e que tais valores não são inviáveis

Palavras-chave: orçamento público federal; política de desenvolvimento; política fiscal expansionista; planejamento fiscal; trajetória da dívida pública

1) Introdução

Qual o valor de gastos públicos federais necessários (VGPN) para financiar adequadamente os gastos sociais da constituição de 88 e uma política de desenvolvimento econômico, social e ambiental? Esta pergunta é tão fundamental quanto desafiadora de ser respondida. De um lado, ela se afirma fundamental pois o Brasil de 2024 observa a reafirmação da velha máxima liberal de que “os gastos sociais não cabem no PIB/na economia/no orçamento” e uma série de textos e colocações midiáticas diversas procuram argumentar que a escolha por uma política fiscal austera seria uma imposição técnica (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2023, LISBOA et al., 2023). O Novo Arcabouço Fiscal (NAF) foi montado tendo como objetivo anunciado o equilíbrio entre os gastos sociais e a trajetória da dívida pública, mas diversos estudos já demonstraram que sua previsão de gastos imporá restrição dos gastos nas áreas sociais (LISBOA et al., 2023; MARQUES et al., 2023). Embora o campo progressista venha observando um crescente número de estudos técnicos de boa qualidade sobre o arcabouço fiscal (BASTOS; DECCACHE; ALVES JR., 2023; MARQUES et al., 2023), desconhecemos trabalhos que procurem formular a pergunta proposta para um horizonte de tempo significativamente longo. Não há como formular uma alternativa **concreta** de política ou arcabouço fiscal sem responder a essa pergunta.

Tendo em vista a construção de uma alternativa de política econômica aderente aos anseios de garantia dos direitos, promoção da equidade e justiça socioambiental, a resposta a essa pergunta não pode ser evitada. Entretanto, isso não significa deixar de reconhecer que a resposta seja tecnicamente simples de ser respondida ou que prescindida de escolhas de premissas políticas e/ou teoricamente justificadas. O que julgar-se-á como o financiamento “adequado” dos gastos sociais, dos investimentos públicos e da “adequada” remuneração de servidores públicos, por exemplo, impõe um certo grau de discricionariedade para estabelecer premissas que permitam seu cálculo. Ademais, há elementos de natureza técnica, de gestão informacional e de conhecimento institucional que se impõe lidar para responder à pergunta.

O objetivo principal do presente trabalho é fazer uma estimativa quantitativa da resposta da pergunta que abre esse texto, que chamaremos de VGPN, e discutir algumas de suas imediatas implicações econômicas, políticas e sociais. Para isso, fazemos um exercício-base de simulação das despesas públicas previstas em orçamento público federal (orçamento fiscal e da seguridade social) até 2030, tendo como referências as seguintes premissas fundamentais: (i) Política de valorização do salário mínimo que voltou a valer a partir de 2023; (ii) Aumento do valor de remuneração total para servidores na ordem de 2% real ao ano, considerando 0% o aumento do número total líquido de servidores; (iii) Gastos em Saúde (ASPS) tal qual os dispositivos constitucionais anteriores ao Teto de Gastos (15% da Receita Corrente Líquida do ano corrente); (iv) Gastos em educação (MDE – ações em manutenção e desenvolvimento do ensino) em 18% da Receita Líquida de Impostos do ano corrente; (v) Gastos com investimentos crescem 7,9% a.a. (nominal), número que extrapolamos tendo como referência uma interpretação sobre a previsão de crescimento previsto pelo NOVO PAC; (vi) As “demais despesas” crescem 1% a.a (real). Há outras premissas, explícitas ou implícitas, e que nos serviram para elaboração de um “cenário” de referência com a evolução simulada para tais despesas. As mais importantes, bem como seus principais significados, serão apresentados no decorrer deste texto.

O presente trabalho tem como ponto de partida e se desdobra do importante estudo publicado pelo INSPER e coordenado por Lisboa (LISBOA et al, 2023), ao que por vezes faremos referência ao longo do texto como “estudo original” – por força de conveniência da escrita. Tal estudo foi feito em abril de 2023 e, a partir de uma projeção fiscal das despesas públicas, procura demonstrar que o NAF anunciado pouco antes pelo Ministério da Fazenda era incompatível com as promessas de campanha do governo eleito. O estudo é bastante sólido para defender tal hipótese e tem a vantagem de ter uma metodologia relativamente bem discriminada no texto (em que pese a sentida omissão das referências bibliográficas), permitindo a checagem de contas, das premissas e a reprodução do exercício. Entretanto, o estudo possui um objetivo adicional: argumentar que a persecução de uma política fiscal compatível *com a plataforma de campanha* do governo eleito seria incompatível com a estabilidade das contas públicas e, a partir da argumentação liberal, com a estabilidade e o desempenho macroeconômico. No que concerne a este objetivo, o estudo é menos transparente nas suas premissas teóricas e na sua orientação político-ideológica subjacente, de corte liberal. De nossa parte, trabalhamos a partir de uma orientação distinta. Ao considerar a importância do princípio da demanda efetiva também para o longo prazo de forma que vem sendo aplicada para o estudo da economia brasileira (LARA et al., 2023; HALUSKA, 2023), entendemos que os gastos públicos têm relação positiva com crescimento de longo prazo e não tem correlação necessária com a inflação ou a instabilidade macroeconômica. Embora a arguição técnica de nosso trabalho prescindida, a rigor, de estabelecer uma relação causal entre despesa pública e crescimento econômico, *a interpretação dos dados e a motivação* do nosso trabalho têm esta abordagem como base.

Nosso trabalho de pesquisa se iniciou com uma reprodução do estudo original publicado pelo INSPER, procurando encontrar os resultados que eles encontraram a partir das premissas

orçamentárias por eles explicitamente indicadas. Embora nem todas as premissas tenham sido claramente expostas no estudo original e tenham impossibilitado uma reprodução exata do exercício, a qualidade da descrição metodológica do estudo original é acima da média (exceção feita às ausentes referências bibliográficas) e nos permitiu chegar em resultados suficientemente próximos dos originais. Uma vez realizado tal exercício e constatada a proximidade dos resultados encontrados, pudemos alterar alguns parâmetros e premissas orçamentárias e dos cenários originais de forma tecnicamente segura e criar simulações fiscais e cenário próprio com elementos de originalidade e que motivam o presente texto. Ao lado de uma revisão argumentativa e metodológica, as adaptações de premissas e discussão conceitual que proporemos se mostrará suficiente pra uma primeira resposta para o valor de VGPN, que queremos descobrir.

Nossos resultados estimam que seria necessário um crescimento real médio dos gastos públicos entre 2,56% e 3,51% (entre 6,70% e 7,74% em termos nominais) ao ano para o financiamento adequado dos gastos sociais da constituição de 88 e de outras rubricas necessárias a uma política de desenvolvimento social, ambiental e econômica (VGPN). É importante sublinhar, entretanto, que tais resultados tem antes a função de estimular novas pesquisas e debates sobre o seu valor do que, propriamente, afirmar que este valor não possa ser revisto em trabalhos futuros. De toda forma, resultado é fundamental para discutir alternativas concretas de política fiscal. Ademais, também ajudam na análise do contraste que existe entre os os parâmetros mínimo (0,6%) e máximo (2,5%) de crescimento real do gasto público no “Novo Arcabouço Fiscal” e as efetivas necessidades sociais e econômicas do Brasil, uma vez que o crescimento real máximo no NAF é de 2,5% ao ano.

Outro exercício importante que fizemos foi testar a sensibilidade dos resultados às premissas alternativas sobre o comportamento do PIB em relação ao estudo original. Mostramos que os resultados de trajetória de dívida pública são bastante sensíveis às premissas sobre o comportamento do PIB. Argumentamos que a interpretação deste teste aponta necessariamente em direções distintas das que sugere Lisboa et al (2023). No estudo original, o PIB é tratado como exógeno, embora não fique claro a razão pela qual, ao tomar o PIB como exógeno, não apresentem com mais clareza a razão pela qual usaram os parâmetros indicados. Com uma projeção de crescimento econômico menor que a média histórica, o estudo superestima o impacto de gastos sociais, da adequada remuneração de servidores e de investimento público na trajetória da dívida pública. Por outro lado, nossos resultados preliminares, também tomando o PIB como exógeno, sugerem que é possível compatibilizar aumento da despesa pública ao nível que calculamos como necessário (VGPN) com estabilidade da trajetória da dívida pública. Testamos 3 premissas para o PIB e, no caso do PIB se comportar de maneira aproximada ao que teve no período 2005-2011, a trajetória da dívida pública poderia já a partir de 2026 entrar em estabilidade.

A sensibilidade de resultados de projeção fiscal ao comportamento do PIB não deve ser tida como uma surpresa, ainda que a leitura sobre isto por parte de diferentes estudos de projeção fiscal (LISBOA et al, 2023; STN, 2024) pareça desconsiderar suas implicações mais evidentes. Os resultados para trajetória da dívida pública sempre se mostram muito sensíveis aos parâmetros macroeconômicos escolhidos, em especial ao comportamento do PIB. A conclusão que se impõe, daí, é que não é possível descartar a viabilidade econômica de um orçamento montado com base do VGPN sem o recurso a uma orientação teórica sobre a relação entre gasto público e dinâmica do PIB. Apenas se para todo e qualquer comportamento do PIB a trajetória da dívida fosse ascendente, tal conclusão não poderia ser feita.

Como já foi observado, o paradigma teórico da demanda efetiva com que trabalhamos afirma que há uma relação direta entre gasto público e PIB. A noção de restrição inerente ao nosso paradigma teórico de referência não entende que a restrição fundamental esteja no campo da trajetória da dívida pública, mas da restrição externa e/ou da capacidade de produção em

bens de largo uso no processo produtivo e que não são substituíveis ou comercializáveis (exemplo: setor de energia elétrica) (BRAGA, 2022; SERRANO; BRAGA, 2022). Por outro lado, uma trajetória da dívida pública ascendente é tida como indesejável por seus efeitos sobre a desigualdade.

Seguimos no presente texto com mais três seções, além de uma conclusão e um anexo metodológico. Primeiramente, na seção 2, comparamos aspectos técnicos, metodológicos e de objetivo de nosso trabalho em relação ao estudo de Lisboa et al (2023). Em relação a este, procuramos destacar seus principais resultados, seus pontos fortes, o que incorporamos em nossa própria reflexão e algumas dificuldades que tivemos na tentativa de emular seus resultados. Na seção 3, expomos as diferenças de nosso próprio cenário de referência com aquele do estudo original e apresentamos seus objetivos e tabelas de referência. Na seção 4, apresentamos nossos principais resultados analíticos para o VGPN, a partir de diferentes cenários para o comportamento do PIB, e elaboramos mais sobre o conceito e sua interpretação. Nesta seção calculamos comparativamente os resultados de projeção de resultado primário e da dívida pública em diferentes premissas para o comportamento do PIB e discutimos seus significados. Nas conclusões, refletimos sobre algumas questões pertinentes para o atual momento da pesquisa e refletimos sobre rotas de investigação para a continuidade do nosso estudo.

2) A pesquisa sobre simulação fiscal e o estudo de Lisboa et al (2023) como referencial para o presente texto

O estudo de Lisboa et al (2023) em questão simulou 6 cenários, cada qual com premissas próprias, para as diferentes rubricas das variáveis de despesas do orçamento público federal (ademais de outros parâmetros de referência). Projetaram os dados até o ano 2030 e procuraram mostrar que (i) o NAF proposto pelo governo era inconsistente com a plataforma de campanha que elegeu o governo Lula (cenários 1 a 5) e, (ii), que a plataforma de campanha do presidente Lula era inconsistente com a estabilidade macroeconômica e a trajetória da dívida pública (cenário 6)¹. O estudo que realizamos, por outro lado, não reproduz ou contesta o achado (i) do estudo original, mas analisa e se coloca em oposição ao ponto (ii): quando testamos os resultados para diferentes premissas de comportamento do PIB, tido como exógeno no estudo original, a trajetória da dívida pública mostra resultados bastante diferentes.

Ademais, nosso estudo se propõe a um objetivo diferente do estudo original. Enquanto o estudo original se propõe a fazer uma avaliação do NAF e uma crítica à plataforma de campanha do governo eleito, o principal objetivo do nosso estudo é fazer uma discussão e calcular uma estimativa do que chamamos de VGPN (Valor de Gastos Públicos Necessários). Definimos o VGPN pelo valor da despesa primária ou a taxa de variação desta que responde à seguinte pergunta: “Qual o valor de gastos públicos federais necessários (VGPN) para financiar

¹ Nos cenários 1 a 4, o estudo de Lisboa et al (2023) simulava a evolução das despesas controlando as seguintes premissas: (i) Gastos para saúde (ASPS) e educação (MDE) com/sem vínculos constitucionais à receita; (ii) Salário mínimo com/sem política de valorização; (iii) Com/sem reajuste real de remuneração dos servidores públicos. Os cenários buscavam analisar o NAF nestes contextos. Assim, supunham investimentos no valor do piso anunciado durante a apresentação do NAF. A receita líquida era igual nos cenários 1 a 5 e variava de forma que o resultado primário fosse compatível com o mínimo da meta de primário estabelecido ano a ano pelo governo. As “demais despesas” eram endógenas nos cenários 1 a 4 e se ajustavam de forma a que a evolução das despesas não violasse as regras do teto do NAF (e, portanto, eram diferentes pra cada cenário). No cenário 5, as “demais despesas” tinham um piso de 90% do valor real de 2022 e, como o modelo não se ajustava para caber no NAF e as premissas de maior gastos eram inclusas, o NAF não era cumprido. No nosso estudo, não analisamos ou reproduzimos os cenários 1 a 5 - que exigem projetar o NAF - e nos restringimos à análise do cenário 6, que prescinde de projeção específica do NAF e cujas premissas são apresentadas mais à frente.

adequadamente os gastos sociais da constituição de 88 e uma política de desenvolvimento econômico, social e ambiental?”

Para responder à pergunta, precisaríamos estimar quais os valores de diferentes linhas de despesa pública para um certo horizonte de tempo e a partir de certas premissas. Algumas das premissas inerentes aos gastos sociais que entendemos ser contabilizados para bem calcular o VGPN também foram utilizados como premissas no cenário 6 do estudo original (como a vinculação de gastos de saúde e educação à receita). O estudo de Lisboa et al, entretanto, foi feito para fazer uma crítica ao que interpretaram como a plataforma de campanha do PT em 2022 e ao NAF. Assim, tendo em vista o nosso próprio objetivo de cálculo do VGPN, tivemos que elaborar um cenário próprio. Chamamos de “Cenário 7”, de forma a sublinhar a “continuidade” em relação ao estudo de Lisboa et al (2023) e melhor identificar elementos de afastamento. O “Cenário 7” se distingue em duas premissas orçamentárias importantes em relação “Cenário 6” dos autores (“Investimentos” e “Demais Despesas”), o que será apresentado na seção seguinte.

O exercício de reprodução que fizemos do Cenário 6 se mostrou, em linhas gerais, adequado. Os principais resultados dos autores foram obtidos, em geral com diferenças na casa de poucas unidades (de bilhões de reais nominais), a que atribuímos muitas vezes a arredondamentos nas tabelas disponibilizadas pelos autores. Entretanto, também constatamos que nem todos os parâmetros, referências bibliográficas e/ou fontes de dados necessários à realização do estudo foram efetivamente disponibilizados - ainda que o texto de Lisboa *et al* tenha transparência metodológica acima da média do que é usualmente o caso nesse tipo de publicação. Algumas das omissões de informação do estudo original puderam ser contornadas com pesquisas e estimativas próprias e se aproximaram dos resultados originais. Outras, entretanto, permaneceram indefinidas, obscuras e/ou carente de maior pesquisa de nossa parte. Por fim, após elaborar um modelo próprio de projeção orçamentária que reproduz o cenário 6 do estudo original e nos permitiu elaborar um cenário novo (cenário 7), estivemos enfim em condições técnicas de testar com segurança a sensibilidade dos resultados encontrados às premissas sobre o PIB. Com isso, pudemos recalcular as trajetórias da dívida pública em relação ao PIB no cenário 6 dos autores para diferentes valores de PIB. No anexo do presente documento, pode-se encontrar a comparação técnica do cenário que elaboramos e reproduzimos. Também o fizemos, é claro, para o “cenário 7” que construímos, e os resultados estão nas seções a seguir.

As simulações que apresentaremos à frente utilizam, assim, a organização proposta por Lisboa et al (2023, p.16 e p.36) referente aos dados fiscais os parâmetros macroeconômicos propostos pelo estudo original - salvo quando dito explicitamente o contrário. No texto que ora apresentamos se observe, os dados para 2023 que usamos por base são já uma estimativa dos autores feita em *abril* para o ano - que não foi atualizada por nós para a presente texto para manter a comparabilidade de nossos resultados com o estudo original. Não foi apenas por conveniência e simplicidade que não nos preocupamos nesse momento com a atualização dos dados para 2023. Manter os dados de referência do estudo original, em um primeiro momento, nos é fundamental para (i) averiguar aspectos técnicos dos cálculos de ambos os estudos, (ii) permitir mais facilmente a comparabilidade dos resultados de nosso estudo trabalho com o estudo original. Assim, partimos dos dados da “Tabela 1 – Receitas e despesas primárias do Governo Federal: 2021-22 (R\$ bilhões nominais)” (2023, p.16) e do Anexo do estudo original “Parâmetros utilizados nos cálculos dos cenários” (2023, p.36). A partir daí, procuramos primeiramente reproduzir o estudo original de Lisboa et al (Cenário 6), procurando seguir as orientações do próprio estudo e encontrar os seus principais resultados².

² A tabela 5 do Anexo I permite avaliar a correspondência do modelo orçamentário que elaboramos com o cenário 6 do estudo de Lisboa et al (2023).

3) **Apresentação do Cenário 7: premissas e objetivos**

Tendo em vista facilitar o acompanhamento por parte do leitor da discussão feita, convém iniciar a seção apresentando a simulação de despesas para o “Cenário 7” que fizemos. O resultado está na tabela 1 abaixo e, em seguida, discutiremos suas premissas mais importantes. Em azul, destacamos as linhas e células que sofreram alterações em função das novas premissas que utilizamos em relação ao cenário 6 do estudo de Lisboa *et al* e dos resultados que foram por elas impactadas. As demais linhas em branco são reproduções próprias das linhas do estudo de Lisboa *et al* e as diferenças observadas entre estes, como já colocado, são discutidas no anexo do presente documento. Continuamos a exposição das premissas após a tabela.

Tabela 1 - Cenário 7: Simulação de Receitas e Despesas Primárias do Governo Federal entre 2024 e 2030, premissas macroeconômicas = estudo de Lisboa et al (2023)

Linha	Tabela 1	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1	RECEITA LÍQUIDA (A)	1.579,0	1.856,0	1.954,2	2.103,3	2.268,2	2.445,3	2.636,0	2.841,2	3.062,1	3.299,8
2	DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (B)=(C)+(D)	1.615,2	1.801,9	2.087,0	2.227,6	2.391,9	2.534,1	2.727,9	2.897,5	3.094,2	3.285,7
3	DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE (C)	1.476,0	1.722,0	2.028,0	2.160,2	2.315,5	2.447,8	2.613,8	2.776,0	2.964,8	3.147,7
4	Benefícios Previdenciários	710,0	797,0	872,0	947,7	1.014,4	1.080,0	1.151,2	1.226,9	1.307,6	1.393,7
5	Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPS)	268,0	275,0	309,0	333,3	356,5	378,0	400,7	424,8	450,3	477,3
6	Abono	10,0	24,0	25,0	28,0	29,5	32,1	34,8	37,6	40,5	43,5
7	Seguro Desemprego	36,0	41,0	45,0	50,3	54,1	57,7	61,5	66,3	71,2	76,2
8	Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	68,0	79,0	89,0	99,5	107,6	116,6	126,2	137,2	148,5	160,1
9	Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio)	10,0	13,0	18,0	18,9	19,7	20,4	21,3	22,1	23,0	23,9
10	Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	5,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
11	Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio)	19,0	17,0	26,0	27,3	28,4	29,5	30,7	31,9	33,2	34,5
12	Subsídios, Subvenções e Proagro	7,0	15,0	21,0	22,0	22,9	23,8	24,8	25,8	26,8	27,9
13	Bolsa Família e Auxílio Brasil	26,0	88,0	169,0	169,0	186,4	186,4	201,6	201,6	218,1	218,1
14	Programa Desenrola	-	-	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
15	Ressarcimento estados ICMS	-	-	13,0	6,7	6,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16	MDE exceto parcela referente ao [70% da] Fundeb	68,0	69,0	80,0	83,2	88,4	93,8	101,3	109,5	118,2	127,6
17	MDE Custeio	66,0	65,0	76,0	79,0	84,0	89,2	96,5	104,4	112,9	122,1
18	MDE Investimento	2,0	4,0	4,0	4,2	4,4	4,6	4,8	5,1	5,3	5,5
19	ASPS	172,0	151,0	189,0	201,0	216,7	233,7	251,9	271,5	292,6	315,3
20	ASPS Custeio	169,0	148,0	182,0	193,7	208,9	225,3	242,8	261,8	282,1	304,0
21	ASPS Investimento	3,0	3,0	7,0	7,3	7,8	8,4	9,0	9,7	10,5	11,3
22	Investimento exceto MDE e ASPS	12,0	34,0	60,1	65,2	70,6	76,3	82,5	89,2	96,5	104,3
23	Demais despesas	65,0	115,0	122,9	130,2	136,8	143,6	150,8	158,3	166,3	174,6
24	Empoçamento de recursos	-	-	-25,0	-26,2	-27,3	-28,4	-29,5	-30,7	-31,9	-33,2
25											
26	DESPESA PRIMÁRIA FORA DO LIMITE (D)	139,2	79,9	59,0	67,3	76,4	86,4	114,1	121,5	129,4	137,9
27	Fundeb (Complem. União)	22,0	32,9	38,3	45,6	53,8	62,9	67,1	71,5	76,3	81,4
28	Piso da enfermagem	-	-	16,0	16,8	17,5	18,2	18,9	19,7	20,4	21,3
29	Créditos Extraordinários	117,2	47,0	4,7	4,9	5,1	5,3	5,6	5,8	6,0	6,2
30	Pagamento de precatórios devidos e não pagos (PEC dos precatórios)	-	-	-	-	-	-	22,6	24,5	26,7	29,0
31	RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (E) = (A)-(B)	-36,2	54,1	-132,9	-124,3	-123,7	-88,8	-91,9	-56,3	-32,1	14,1
32	RESULTADO PRIMÁRIO [MIRADO POR] GOVERNO CENTRAL (BANDA INFERIOR DA META)	-	-	-79,2	-28,1	30,0	96,0	136,6	145,7	155,4	165,8
33											
34	Memo: Investimento total	16,9	40,6	71,1	76,7	82,8	89,3	96,4	104,0	112,2	121,1

Legenda: fundo em cinza escuro = dados de Lisboa et al (2023); fundo em cinza claro = estimativa para 2023 de Lisboa et al (2023); fundo em branco = elaboração própria reproduzindo linhas de Lisboa et al (2023); fundo em azul = Elaboração própria;

Fonte: Elaboração própria, com dados de Lisboa et al (2023) para 2021 a 2023 (exceto azuis). O texto de Lisboa et al utiliza dados do Relatório do Resultado do Tesouro, SIAFI – SIGA Brasil e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO).

As seguintes premissas são comuns aos cenários 6 do estudo original e ao cenário 7 aqui apresentados: (i) Política de valorização do salário mínimo que voltou a valer a partir de 2023³; (ii) Aumento do valor de remuneração total para servidores na ordem de 2% real ao ano, considerando 0% o aumento do número total líquido de servidores; (iii) Gastos em Saúde (ASPS) tal qual os dispositivos constitucionais anteriores ao Teto de Gastos (15% da Receita Corrente Líquida); (iv) Gastos em educação (MDE) em 18% da Receita Líquida de Impostos; (v) PIB, inflação, juros e Receita/PIB são exógenos ao modelo; (vi) A receita/PIB é suposta em 18,5% e, ano após ano, cresce 0,2% em relação ao PIB (representando um já importante esforço de aumento de arrecadação)⁴.

Duas premissas diferem o cenário 7 que aqui elaboramos e o cenário 6 do estudo original. No cenário 7 consideramos: (i) Gastos com investimentos crescem, em termos nominais, 7,9% a.a. até 2030; (ii) A categoria “demais despesas” passa a crescer, em termos reais, 1% a.a. a partir de 2023 ao longo dos anos seguintes. Sobre ambos os pontos, é necessário apresentar e distinguir o procedimento em relação ao cenário 6 do estudo original.

Para os gastos com investimentos, o cenário 6 do estudo original considerou o piso dos investimentos públicos que tinha sido anunciado no âmbito do início do debate do NAF. O valor era de R\$ 71,1 bilhões para o ano de 2023 e teria seu valor real constante mantido para os próximos anos (Embora, no âmbito da aprovação do NAF em agosto, a regra aprovada mudaria para 0,6% do PIB). Tendo em vista manter a comparação com o estudo original, optamos por manter para o cenário 7 o valor de R\$ 71,1 bilhões para 2023. Entretanto, variamos em 7,9% nominal a.a. até o fim da projeção. Este valor de 7,9% obtemos ao nos perguntar qual seria a taxa de crescimento médio geométrica que faria com que a soma nominal do investimento do orçamento público federal fosse igual a R\$ 371 bilhões entre 2023 e 2027. Neste cálculo, consideramos 2023 igual a 0,6% do PIB de 2023 (tal como o NAF aprovado) e o valor de R\$ 371 bilhões tal como interpretamos do anúncio do NOVO PAC (dispensando outras possíveis interpretações que levariam a taxas irreais de crescimento do investimento). Já para os gastos em “Demais Despesas”, é importante entender o papel desta rubrica no estudo original e o seu significado em termos de rubricas orçamentárias. Esta linha agrega um conjunto de despesas discricionárias, que não possuem dispositivos legais ou regras de ajustes inerentes que condicionem a sua evolução. Lisboa et al citam algumas das principais rubricas e ações que eles agregaram sob esta linha (2023, p.3): merenda escolar (não computada como gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino), fundo de ciência e tecnologia, fundo penitenciário nacional, subsídios à agricultura e demais atividades econômicas, proteção ao meio ambiente e todo o custeio da máquina pública. Com esta breve descrição fornecida pelos autores, há o correto reconhecimento de que apesar de serem intituladas “demais despesas”, tais rubricas não podem ser tratadas como de importância secundária.

No cenário 6 do estudo original, os autores reconhecem que, dada a importância das mesmas e a experiência brasileira recente, a despesa discricionária realisticamente deve ter um piso. Nesta simulação, arbitram, então, que a partir de 2023 o valor das demais despesas é de 90% do valor real das despesas em 2022. Tal “corte” nas “demais despesas” é de certa forma consistente com a metodologia que os autores haviam empregado nos cenários 1 a 4 anterior, em que essa categoria de despesa era a variável de ajuste irrealmente comprimidas de forma a que suas simulações sobre o NAF alcançassem as metas fiscais anunciadas. O cenário 6 dos

³ Não se considera haver diferenças significativas entre o IPCA (parâmetro de referência dos cenários) e o INPC (a rigor, referência para a política de valorização do Salário Mínimo). Não consideramos haver mais problemas deste procedimento para os fins da presente discussão.

⁴ Ademais, há outras premissas de caráter mais técnico. Por exemplo, usa-se no modelo as receitas anuais (diferente do intervalo oficial) e a variação da inflação pertinente é considerada a variação da média geométrica do IPCA ano t com o ano t-1, de forma a aproximar ao período de cálculo pertinente à LDO e LOA (12 meses terminados em junho).

autores, por outro lado, deseja mostrar que os gastos obrigatórios e/ou ligados à plataforma de campanha do governo eleito, tais como enunciados, mesmo com uma leve “ajuda” de compressão em 10% dos valores dos gastos discricionários, levariam a uma trajetória insustentável da relação dívida/PIB.

Como nosso objetivo no cenário 7 é distinto, utilizamos como premissa que os gastos em “demais despesas” crescem, em termos reais, 1% a.a. já a partir de 2023 e até 2030. Uma vez que nosso objetivo com o cenário em questão é nos aproximar de um cálculo para o VGPN, não há porquê manter a premissa fiscalmente restritiva do estudo de Lisboa et al (2023). A pergunta que deve encaminhar a análise crítica da premissa que escolhemos sobre esta rubrica é: qual a variação real das “demais despesas” que é compatível com a proteção ao meio ambiente e a outros elementos do desenvolvimento social, ambiental e econômico? Entendemos que o Brasil dos próximos decênios ver-se-á diante da combinação de desafios históricos do país (combate à desigualdade, pobreza, carestia de serviços públicos diversos, desenvolvimento econômico, promoção da democracia, garantia dos direitos previstos na constituição, etc.) com desafios novos (a emergência climática). Ambos os desafios impõem a necessidade de um ativismo de estado maior em múltiplas frentes, o que requer um *aumento, e não uma redução*, do orçamento público.

Em cálculos de pesquisa futura do VGPN, acreditamos que essa taxa de variação possa ser revista para cima. A justificativa para imaginar um aumento na categoria de “demais despesas” é porque esta envolve gastos com proteção ao meio ambiente e outros elementos fundamentais para o desenvolvimento social, ambiental e econômico – o que é aderente ao conceito de VGPN que estamos discutindo. Dentro deste conjunto de gastos, por exemplo, há despesas discricionárias de ciência e tecnologia e que perderam fortemente financiamento nos últimos anos – a partir de um valor-base que ainda estava distante de poder ser tido como “adequado”. Por si só, os esforços de mitigação e adaptação climática já devem requerer uma nova escala de recursos para o enfrentamento do problema e de origem diversa – orçamentária e não-orçamentárias. Como já posto, as “demais despesas” envolvem um conjunto amplo e diverso de políticas públicas fundamentais para a sociedade e para os desafios que aqui discutimos.

4) Resultados comparativos: crescimento das despesas públicas (VGPN), Trajetórias da Dívida Pública e elementos para um planejamento fiscal alternativo

Nesta seção, apresentamos o cerne de nossos resultados. Em uma primeira subseção, apresentamos e justificamos a escolha das três diferentes premissas para o comportamento do PIB que usamos nas diferentes simulações que realizamos. Na segunda subseção, iniciamos expondo uma primeira estimativa para o VGPN, ligada ao cenário 7. Em seguida, na terceira subseção, calculamos qual a evolução da trajetória da dívida bruta em relação ao PIB (e do resultado primário) que decorreria de uma despesa pública como a prescrita a partir do VGPN.

a) Apresentação e Justificativa para a escolha das premissas de crescimento econômico

Tanto para o caso do VGPN quanto para o caso da trajetória da dívida bruta em relação ao PIB, fizemos as contas para três diferentes premissas de PIB. Nota-se que cada premissa sobre o PIB gera uma simulação diferente para as receitas e despesas, visto que diferentes rubricas estão direta ou indiretamente ligadas ao comportamento do nível de atividade econômica. As tabelas completas do cenário 7 que extraímos para cada uma das premissas estão no anexo II e aqui apresentamos apenas os resultados que dialogam com os objetivos do trabalho. Optamos por chamar de uma “nova simulação” para um “mesmo cenário” cada vez

que as premissas orçamentárias do cenário se mantêm e variamos apenas premissas macroeconômicas.

A primeira simulação que fizemos utilizou a variação do PIB como simulada pelo estudo original de Lisboa et al (2023). No caso, os autores tratam o PIB como exógeno, embora não expliquem o porquê de utilizarem os parâmetros escolhidos de referência. Para o ano de 2023, a variação real do PIB foi suposta de 0,9%. Para 2024, 1,48%. Para 2025, 1,8%. Entre 2024 e 2030, os valores supostos para o crescimento real do PIB foram de 1,78%. Como veremos, trata-se de um parâmetro que impacta bastante o resultado e, assim, mesmo que exógeno, é pertinente que ele seja embasado de alguma maneira.

A segunda simulação que fizemos utiliza, então, a média de crescimento do PIB do Brasil que serviu de referência ao NAF⁵. Nesses casos, então, supomos uma variação constante do PIB de 2,5% entre os anos 2024 e 2030 (para os quais simulamos as despesas). Uma vez que o exercício trata o PIB como exógeno (uma escolha metodológica possível, mas que deve gerar considerações), a escolha de uma média de crescimento é razoável. A escolha do período de referência escolhido pela Secretaria do Tesouro parece vir do ano de 1980 até os anos recentes⁶, embora a secretaria também não tenha sido muito transparente a respeito das motivações dos parâmetros de referência. Já Lisboa *et al*, embora não explicitem o motivo de ter escolhido os valores do PIB citados no parágrafo anterior, parecem sinalizar também utilizar uma média “do passado recente” (2023, pp.7,8 e 23). A escolha do período de referência é, evidentemente, discricionária. De toda forma, volta-se ao ponto anterior: essa limitação técnica-metodológica deve ser claramente exposta, como aqui fazemos, para permitir uma análise realmente consciente das características intrínsecas de cada cenário.

Por fim, então, fizemos uma última simulação supondo um crescimento do PIB tomando como referência o período de maior crescimento do PIB do Brasil nas últimas décadas (2005 a 2011), quando a variação da despesa primária foi também elevada e saltou de 15,61% do PIB em 2004 para 16,76 % do PIB em 2011, segundo dados disponibilizados na pesquisa de Giambiagi e Tinoco (2023). Assim, a partir deste caso, também simulamos os cenários com a variação do PIB sendo constante e igual a 4,41% para os anos 2024-2030⁷. A ideia de usar esse período de referência foi como forma de investigar valores aderentes à realidade brasileira e que expressam distintos regimes de crescimento. Uma vez que um dos objetivos do presente texto é ajudar a dar suporte à tese de há viabilidade econômica de um programa político mais ousado em termos fiscais, faz sentido testar as premissas orçamentárias para o período de alto crescimento dos gastos públicos. Por fim, como os exercícios tratam o PIB como exógeno, um procedimento técnico adequado para testar a sensibilidade dos resultados encontrados e das afirmações feitas é confrontá-lo com níveis diferentes do PIB⁸.

Observa-se que a literatura econômica, como um todo, não construiu consenso a respeito da relação entre despesa pública e nível de atividade econômica. A visão sugerida e indicada no texto de Lisboa et al (2023, p.34) é de que há uma relação negativa entre tais variáveis, o que confronta com a visão que aqui assumimos. Embora não caiba ao presente texto aprofundar nesta discussão, é relevante notar que no interior do programa de pesquisa na qual esse texto procura se inscrever, a demanda influi no comportamento de longo prazo do

⁵ Conforme destaca o secretário do Tesouro Rogério Ceron na Comissão Mista de Orçamento, segundo matéria de Norberto e Souza (2023)

⁶ Observamos uma média aritmética de crescimento do PIB de 2,42%, calculando de 1980 até 2018.

⁷ O PIB nominal dos anos 2022 e 2023 foi o fornecido por Lisboa et al (2023). Para os anos seguinte e com as diferentes premissas sobre crescimento econômico, o PIB nominal foi calculado a partir da variação d PIB real e do deflator implícito.

⁸ Reconhecemos que não há como qualquer texto justificar todas as premissas explícitas e implícitas que utiliza – também não temos como fazer isso para diversas premissas. Não obstante, todo o trabalho de pesquisa encontrará aí uma fonte possível de contestações potencialmente legítimas.

PIB e seria razoável esperar, tudo o mais constante, um maior crescimento da economia quando a despesa pública aumenta.

b) Cálculo do VGPN

Os resultados para o VGPN estão na tabela 2 a seguir, para as diferentes premissas sobre o PIB. Na simulação em que supomos a menor taxa de crescimento do PIB, o crescimento real médio do VGPN deveria ser de 2,56% (6,70% nominal) e, supondo a de maior crescimento econômico, os valores seriam de 3,60% em termos reais (7,74% em termos nominais).

Há valores maiores do VGPN quando o PIB aumenta pois há gastos relacionados ao comportamento do PIB: gastos de saúde e educação estão ligados à variação da receita que no modelo, por sua vez, é calculado como percentagem do PIB. Ademais, entre as premissas do cenário 7 está que o salário mínimo cresce de acordo com a política de valorização do salário mínimo (= variação da inflação do ano anteriores + variação do PIB de dois anos antes) e gastos sobre benefícios previdenciários, abono salarial, seguro desemprego e benefício de prestação continuada são afetados por tais variações.

Tabela 2 – Cálculo do VGPN (2024-2030) a partir do Cenário 7, para diferentes premissas sobre o PIB

variação média do PIB original = 1,74% (moda = 1,78%)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	VGPN = Média 2024-2030
Crescimento nominal dos gastos do governo	11,56%	15,82%	6,74%	7,38%	5,95%	7,65%	6,22%	6,79%	6,19%	6,70%
Crescimento real dos gastos do governo	3,93%	9,95%	1,79%	3,33%	1,95%	3,65%	2,22%	2,79%	2,19%	2,56%
variação média e constante do PIB = 2,5%	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	VGPN = Média 2024-2030
Crescimento nominal dos gastos do governo	11,56%	15,82%	6,89%	7,48%	6,37%	7,97%	6,56%	7,13%	6,54%	6,99%
Crescimento real dos gastos do governo	3,93%	9,95%	1,94%	3,43%	2,37%	3,97%	2,56%	3,13%	2,54%	2,85%
variação média e constante do PIB = 4,43%	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	VGPN = Média 2024-2030
Crescimento nominal dos gastos do governo	11,56%	15,82%	7,17%	7,78%	7,27%	8,87%	7,49%	8,07%	7,51%	7,74%
Crescimento real dos gastos do governo	3,93%	9,95%	2,23%	3,73%	3,27%	4,87%	3,49%	4,07%	3,51%	3,60%

Fonte: Elaboração Própria

A discricionariedade das premissas necessárias ao cálculo do VGPN o coloca intrinsecamente ligado a uma “proposta de governo” em sentido amplo, e sua agenda econômico-social-ambiental subjacente. Entretanto, também é evidente que os gastos orçamentários são influenciados por decisões de estado que vão além do governo em si, como aquelas tomadas no âmbito do congresso e das decisões judiciais⁹. O VGPN também é uma interpretação autoral sobre tais elementos, feita por quem o calcula e interpreta a ampla “proposta de governo”.

Pode-se perguntar em que medida os números da tabela 2 acima também podem ser utilizados para contrastar com o Novo Arcabouço Fiscal (NAF). Observa-se que o VGPN que chegamos para a simulação com o PIB de menor crescimento é 2,56% a.a., já acima do teto da variação da despesa real do NAF. Ou seja, o NAF parece impor um subfinanciamento dos valores necessários a uma agenda de garantia de direitos e transformação social, ambiental e econômica mesmo quando nas melhores condições de sua operação. Entendemos que é possível extrair contribuição do cálculo do VGPN para a análise crítica de regimes fiscais de diferentes tipos (incluindo a partir do NAF), uma vez que ele cria uma métrica de referência a qual se pode falar do subfinanciamento do orçamento *como um todo* (isto é, não necessariamente restrito a uma área específica de interesse, ao qual se vinculam metodologias específicas próprias). No caso da arquitetura do NAF, em particular, o cálculo do VGPN serve para se fazer uma avaliação crítica dos parâmetros escolhidos para o piso e o teto do arcabouço. Entretanto, observamos que a avaliação quantitativa da consistência do NAF como um todo pode se valer de metodologia específica com esse objetivo¹⁰.

Uma das interpretações possíveis para o resultado que encontramos é que o VGPN informaria números capazes de evitar o “efeito achatamento” dos gastos sociais e pisos constitucionais sobre as outras despesas. A rigor, o valor de VGPN não seria o mínimo necessário para isso, mas estaria sempre acima deste. Evidentemente que tal interpretação só é possível caso o VGPN seja calculado para uma plataforma de governo que considere os pisos constitucionais como um valor adequado de referência para saúde e educação em ASPs e MDE.

Consideramos, entretanto, que seria uma grave redução do conceito em caso ele fosse utilizado apenas numa perspectiva analítica e passiva por parte do autor do cálculo do VGPN. É fundamentalmente aderente ao seu propósito que ele seja usado também de uma maneira propositiva: calcular cenários alternativos e promissores para o orçamento é um instrumento de geração de novas agendas e propostas de governo, aglutinação de ideias e demonstração da viabilidade técnica, teórica e econômica das mesmas. A pesquisa em economia política e orçamento público deve ajudar na construção de novas agendas condizentes com a garantia dos direitos e a promoção da equidade. A metodologia que aqui se elabora se presta precisamente a este fim. A presente pesquisa, entretanto, embora considere que já traz elementos que já poderiam ser usados para debate sobre novas agendas econômicas, pode se desdobrar futuramente na elaboração de novos cenários para o cálculo do VGPN.

Por fim, não se propõe que VGPN seja entendido como a taxa *efetivamente proposta* dentro de certo programa político, para a variação da despesa pública. Ainda que se trate, sim, de um parâmetro fundamental para responder a essa pergunta, consideramos que a recomendação pertinente para a variação da despesa pública deveria considerar ainda, ao

⁹ Deve-se notar que na medida em que se tome como “necessário” os pisos constitucionais de saúde e educação, a variação da receita também influi no cálculo do VGPN.

¹⁰ Neste ponto, a metodologia de Lisboa et al, ao modelar as regras do NAF em conjunto com uma projeção fiscal, parece um caminho adequado. Os autores consideraram o NAF inconsistente com a combinação de um nível mínimo de despesas discricionárias com as despesas constitucionais em saúde e educação, variação do salário mínimo e demais premissas do cenário 6.

menos, os seguintes elementos: (i) Qual o valor de gastos públicos consistente com a geração de pleno emprego?; (ii) Quais os níveis de PIB e emprego que estão no limite das restrições técnicas e econômicas do país (ligadas à restrição externa e/ou à capacidade de produção de curto prazo de bens não comercializáveis e de largo uso, como energia elétrica). O estudo que ora se apresenta não avança sobre tais questões. Ao mesmo tempo, tais respostas também são indispensáveis para que uma estratégia fiscal atenta aos anseios sociais e ambientais possa ser formulada tendo por base o princípio da demanda efetiva para o longo prazo.

c) Resultado Primário e Trajetória da Dívida Pública em relação ao PIB

Nesta subseção, queremos mostrar que o VGPN calculado pode ser consistente com uma trajetória equilibrada para a dívida pública. O mesmo vale para a evolução das despesas previstas nas nossas reproduções do cenário 6 de Lisboa et al (2023) e, neste ponto específico, fazemos uma crítica ao estudo dos autores. Para isso apresentamos, na tabela 3 e nos gráficos 1,2 e 3 a seguir, a evolução do resultado primário em relação ao PIB e a da trajetória da dívida bruta em relação ao PIB para diferentes premissas sobre o crescimento econômico.

De nossa parte, entendemos que o resultado primário é indicador meramente subsidiário ao cálculo da trajetória da dívida bruta, embora seja um passo necessário para isso e seja parte do regramento institucional fiscal do país. Os dados da tabela 3 sugerem que é possível obter superávit fiscal com a evolução das despesas previstas no cenário 6 e no VGPN extraído do cenário 7, embora a um ritmo mais lento do que as ambiciosas metas do NAF. Os resultados positivos começam a aparecer com mais antecedência, à medida que aumentamos os valores da premissa para o PIB.

Tabela 3 - Resultado Primário/PIB nos cenários 6 e 7 sob diferentes premissas de PIB

variação média do PIB original = 1,74% (moda = 1,78%)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Média 2024-2030
Cenário 6 - Resultado Primário/PIB	0,55%	-1,14%	-0,95%	-0,84%	-0,47%	-0,42%	-0,11%	0,10%	0,42%	-0,32%
Cenário 7 - Resultado Primário/PIB	0,55%	-1,26%	-1,11%	-1,03%	-0,69%	-0,67%	-0,39%	-0,21%	0,09%	-0,57%
variação média e constante do PIB = 2,5%	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Média 2024-2030
Cenário 6 - Resultado Primário/PIB	0,55%	-1,14%	-0,79%	-0,57%	-0,16%	-0,03%	0,35%	0,62%	1,01%	0,06%
Cenário 7 - Resultado Primário/PIB	0,55%	-1,26%	-0,95%	-0,76%	-0,37%	-0,27%	0,08%	0,33%	0,68%	-0,18%
variação média e constante do PIB = 4,43%	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Média 2024-2030
Cenário 6 - Resultado Primário/PIB	0,55%	-1,14%	-0,50%	0,01%	0,59%	0,89%	1,42%	1,85%	2,37%	0,95%
Cenário 7 - Resultado Primário/PIB	0,55%	-1,26%	-0,65%	-0,18%	0,38%	0,66%	1,18%	1,59%	2,09%	0,72%

Fonte: Elaboração Própria

A tabela 3 demonstra que os gastos sociais, a valorização dos servidores públicos, um programa de investimentos públicos e despesas discricionárias que contemplem a agenda socioambiental podem ser compatíveis com um superávit primário no orçamento público¹¹, ao contrário do que repete os economistas liberais no debate público. Curioso notar que tanto no estudo de Lisboa et al (2023) já se mostra que é possível obter resultados fiscais positivos com tais despesas, de forma análoga à reprodução que apresentamos na primeira linha da tabela 3.

Os autores argumentam, entretanto, que uma agenda deste tipo não seria economicamente viável, tendo em vista que levaria a uma trajetória insustentável da dívida pública. Na visão dos autores, isso poderia acarretar em problemas diversos, como menor crescimento, alta inflação e problemas para a estabilidade macroeconômica. Os autores tratam o PIB como exógeno, embora sublinhem que o cenário 6 provavelmente pioraria o comportamento macroeconômico do governo (2023, p.34). Como já afirmamos anteriormente e diferente do que Lisboa *et al* reconhecem, uma afirmação como essa, sublinhamos, não é consenso na literatura macroeconômica e não pode ser apresentada como um estudo estritamente técnico. Há uma ampla, conhecida e respeitada literatura macroeconômica que, a partir do Princípio da Demanda Efetiva, considera que gastos públicos podem ter impacto positivo mesmo no longo prazo sobre o PIB e o investimento. Assim sendo, não é possível extrair as conclusões que retiram os autores do cenário 6 sem testar o cenário para diferentes premissas sobre o comportamento do PIB.

É o que procuramos fazer nos gráficos 1, 2 e 3 abaixo. Observa-se que a trajetória da dívida pública em relação ao PIB se altera fortemente a depender da premissa que se utiliza em relação ao PIB. No gráfico 2, com média de crescimento do PIB 0,76% acima do que a premissa do cálculo de Lisboa et al (2023), a dívida bruta em relação ao PIB chegaria em 2030 com quase 6 pontos percentuais a menos do que no cenário 6 original. Nas simulações com maior variação do PIB (Gráfico 3), já em 2026 é possível iniciar a redução da trajetória da dívida.

Gráfico 1 – Simulação de Trajetória da Dívida Bruta (PIB crescendo como no estudo original, média de 1,74% a.a.)

¹¹ Vale observar, ainda, que remanesce certa confusão a respeito da interpretação correta dos indicadores relevantes para classificar a política fiscal quanto à sua natureza expansionista/contracionista. Uma política fiscal expansionista é compatível com o superávit primário e o que determina seu caráter expansionista é a variação da despesa pública (Serrano, 2001) (do qual a “despesa primária” é um indicador relevante).

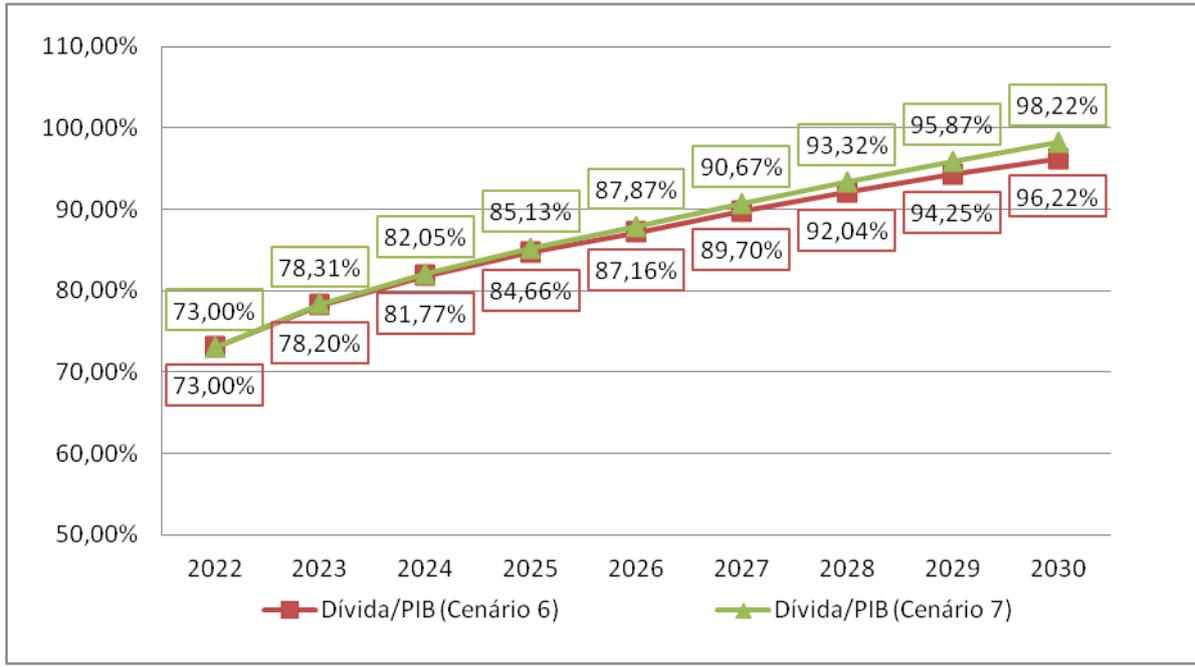


Gráfico 2 – Simulação de Trajetória da Dívida Bruta (variação média e constante do PIB = 2,5%)

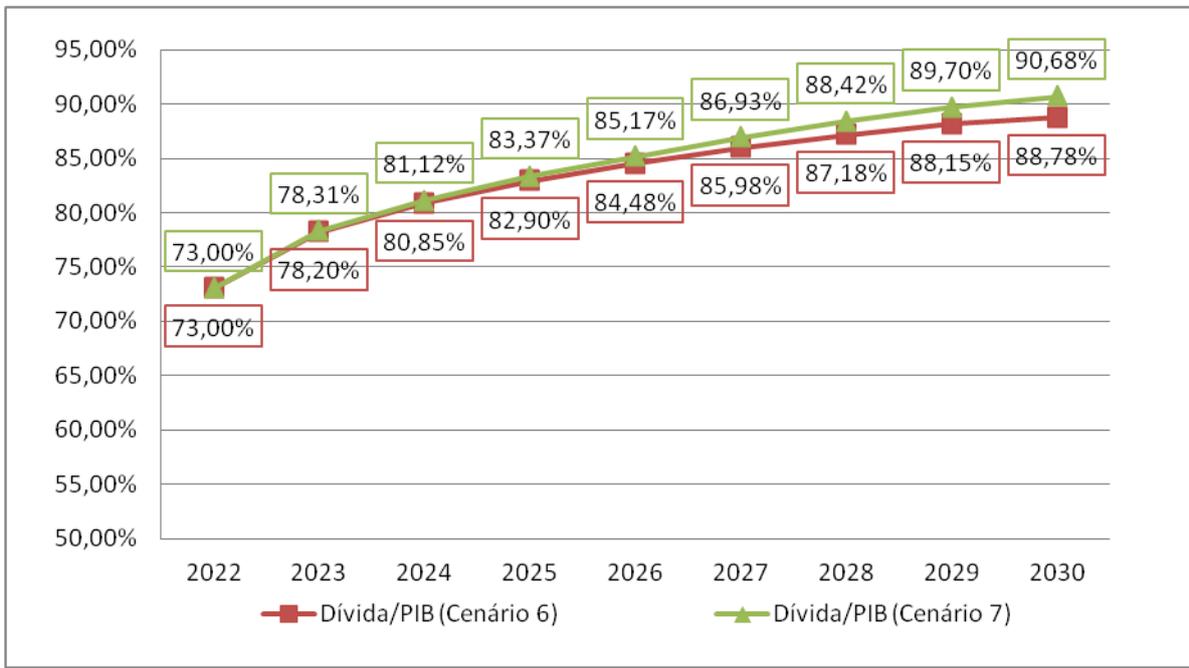
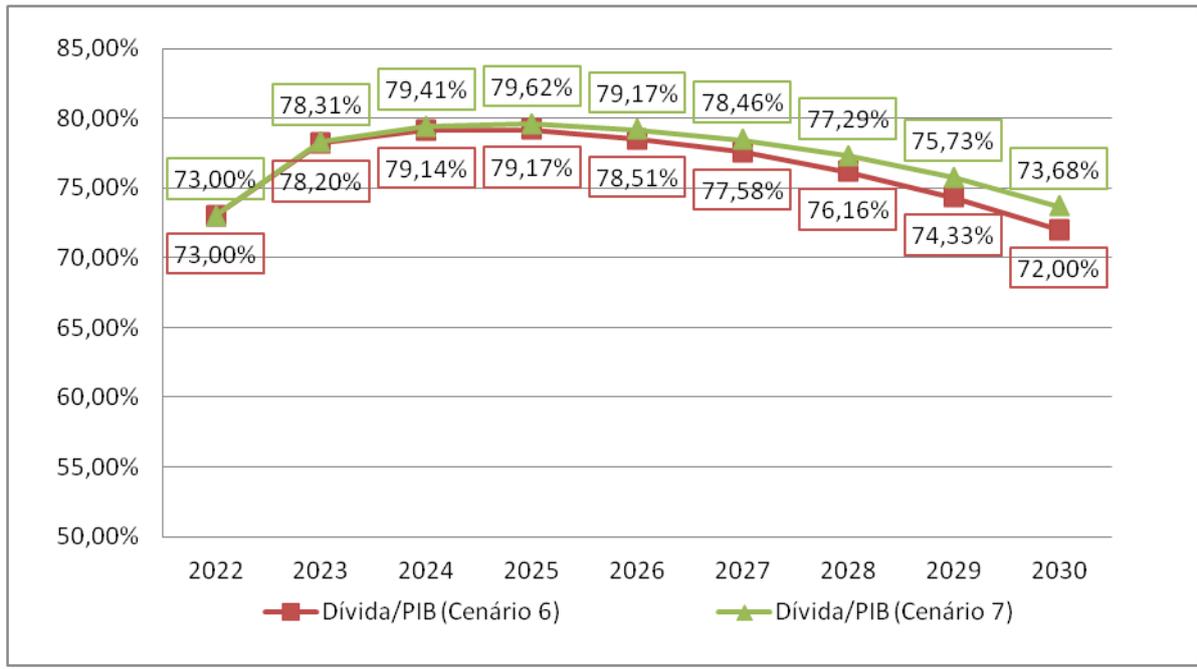


Gráfico 3 – Simulação de Trajetória da Dívida Bruta (variação média e constante do PIB = 4,43%)



Fonte: Elaboração Própria com dados de Lisboa et al (2023)

Plataformas de governo que promovam a garantia de direitos, o combate às desigualdades e o desenvolvimento econômico, social e ambiental através de investimentos públicos podem ser compatíveis com uma trajetória não-explosiva da dívida pública, e é essa que deve ser uma das principais interpretações do gráfico 3 acima.

Convém distinguir, aqui, com relação à trajetória da dívida pública, a “viabilidade técnica” de uma certa agenda, de uma “viabilidade teórica”. Por “viabilidade técnica” poderíamos entender: seria inviável tecnicamente com a trajetória da dívida pública aquele conjunto de despesas orçamentárias que levassem a explosões da trajetória da dívida para quaisquer premissas macroeconômicas (ou para premissas tidas como irrealistas). Se há premissas macroeconômicas realistas que permitem um bom comportamento da trajetória da dívida pública, em relação a esta, não se pode dizer que tais despesas orçamentárias são inviáveis. Para se negar a viabilidade de certo conjunto de despesas orçamentárias, seria requerido uma *relação teórica* entre este nível de despesa e as premissas macroeconômicas. Ou seja, apenas caso este nível de despesas *tenha relação causal* com premissas macroeconômicas que levem a comportamento explosivo da métrica que se use de referência (aqui, falamos da “trajetória da dívida pública”).

O gráfico 3 traz premissa de comportamento do PIB aderente à realidade brasileira em passado recente e mantém, com folga, um bom comportamento da trajetória da dívida pública. O conjunto de despesas orçamentárias que simulam, sejam pro cenário 6 ou o VGPN (cenário 7), pode ser tido como “viável tecnicamente”, no sentido aqui discutido.

Mesmo as situações expressas nos gráficos 1 e 2, quando a trajetória da dívida pública não entra em estabilidade no período considerado, podem ser lidas como menos graves do que aqueles que defendem, no Brasil, a urgência da “austeridade fiscal” e a “contenção de despesas”. Caso não exista ou caso seja de pequena expressão uma relação causal (relação teórica e empírica) entre a métrica de referência (trajetória da dívida pública) e problemas econômicos e sociais, pode valer a pena colher os benefícios de determinada agenda de despesas públicas. Por exemplo, em uma situação, como a atual, de emergência climática, os riscos de não investir em mitigação e adaptação provavelmente superam os eventuais problemas econômicos associados ao crescimento da dívida pública.

Vale lembrar que a literatura econômica não conseguiu encontrar correlação significativa entre dívida pública/PIB e problemas macroeconômicos para o patamar da dívida brasileira. Uma tentativa que ganhou muito sucesso na última década havia sido o estudo dos economistas liberais Reinhart e Rogoff (2010), que buscou em ampla base de dados históricos para diferentes países uma correlação entre dívida pública em relação ao PIB, de um lado, e crescimento e inflação, de outro. O estudo influenciou de maneira importante as políticas de austeridade da época e sugeria que acima de 90% da dívida bruta em relação ao PIB haveria significativa correlação (lida como causalidade) sobre o PIB e inflação. Entretanto, Herndon et al (2014) revisaram tecnicamente o estudo e mostraram que erros de codificação, de distribuição de pesos entre países e de exclusão seletiva de dados geraram dados fortemente equivocados, capazes de redefinir as conclusões básicas do estudo. Herndon et al mostravam que, em geral, países com dívida pública/PIB acima de 90% tinham crescimento econômico de 2,2% e, não, de -0,1% como no estudo de Reinhart e Rogoff.

O número de “90%”, entretanto, já havia varrido o mundo como um limite imaginário para a relação dívida/PIB (Cassidy, 2013). Herndon et al (2023, p.16-21) mostra que não há correlação estatística entre dívida pública/PIB e crescimento econômico para dívida pública acima de 90% do PIB. Mesmo quando encontram alguma correlação entre dívida pública em relação ao PIB na casa de 120% e o crescimento econômico, eles afirmam que os números são contestáveis.

Interessa notar para a nossa discussão que mesmo o cenário 6 do estudo original (gráfico 1), com o PIB crescendo abaixo da média histórica, os valores previstos para a dívida pública/PIB estão ainda longe de cruzarem os já contestáveis 120% sugeridos pelo trabalho de maior robustez técnica. Conforme se vê no gráfico 2 e no gráfico 3, a trajetória da dívida alcança valores ainda mais modestos quando testamos para outras premissas sobre o PIB.

Reinhart e Rogoff (2010), em síntese, haviam grosseiramente superestimado os supostos efeitos nocivos de uma alta dívida/PIB para a economia. Causa estranheza que Lisboa et al (2023), assim como os economistas liberais do Brasil, prescindam de qualquer tentativa de parametrizar e justificar os valores de dívida pública/PIB que entendem como apropriados – ainda que eles coloquem o tema no centro do que entendem ser uma “restrição” para o crescimento e a estabilidade macroeconômica.

Vale notar, ainda, que o programa de pesquisa da qual nosso próprio texto é parte advoga pela viabilidade de maior crescimento da despesa pública. Esse crescimento, entretanto, pode levar a uma maior dívida pública em relação ao PIB, mas não necessariamente o fará (depende de diversos outros fatores, entre eles, a própria resposta do PIB aos estímulos de demanda). Braga (2022) propõe que um planejamento fiscal pensado a partir do papel da demanda efetiva para o longo prazo considere perseguir uma trajetória equilibrada da dívida através do ajuste das receitas tributárias nas rendas e patrimônios mais altos da sociedade – e, não, através da contenção da despesa.

5) Conclusões

O presente texto apresentou e discutiu o conceito de “Valor dos Gastos Públicos Necessários” e calculou uma primeira estimativa do mesmo, tendo como referência uma agenda de garantia de direitos, redução das desigualdades, proteção dos gastos sociais da constituição de 88 e uma política de desenvolvimento econômico, social e ambiental. A estimativa para o VGPN que encontramos, entre 2,56% e 3,60% ao ano, entretanto, não deve ser entendida de maneira rígida. Trata-se, antes, de uma construção metodológica e que se propõe a estimular novas reflexões, revisões e discussões sobre o assunto.

Entendemos que a construção de uma política fiscal alternativa se beneficiaria da elaboração conceitual do VGPN e de uma boa estimativa calculada. São diferentes as

dificuldades para isso e, pensamos, não deixamos de reconhecê-las e trabalhá-las ao longo do texto. Falar em VGPN exige certas premissas de cálculo, de natureza orçamentária e macroeconômicas. As de natureza orçamentária estarão necessariamente vinculados a uma posição política. Ao falar em gastos “necessários” para que haja um financiamento “adequado” de rubricas tidas como de interesse social, ambiental e econômico, há de se lidar com a discricionariedade inerente à definição do que significa “adequado”. Pesquisas específicas sobre temas de interesse social, ambiental e econômico podem servir de base para elaboração de cenários futuros e revisões do VGPN. De toda forma, argumentamos que é possível estabelecer parâmetros para o crescimento real do gasto público (orçamento fiscal e da seguridade social) a partir a metodologia que aqui adaptamos de Lisboa et al (2023)

O presente trabalho ao mesmo tempo reforça a importância do estudo de Lisboa et al (2023) e faz uma crítica ao mesmo. A metodologia empregada por Lisboa et al (2023) serve para criticar a inconsistência do NAF em relação à plataforma de campanha do PT de 2022, mas se mostrou insuficiente para criticar alternativa de política fiscal expansionistas. Para Lisboa et al, uma agenda de gastos públicos que compreenda gastos sociais como da constituição de 88, investimentos públicos e remuneração adequada dos servidores públicos já seria incompatível com a estabilidade e o bom desempenho macroeconômico. Percorremos o caminho metodológico proposto por Lisboa et al, que realizou simulações fiscais até o ano de 2030, e mostramos que seus resultados são fortemente dependentes da premissa sobre o nível de atividade econômica que usam. Assim, não há como descartar que seja possível compatibilizar trajetória equilibrada da dívida pública com o financiamento adequado dos gastos sociais, da política de valorização ao salário mínimo, de reajustes aos servidores e de uma agenda de investimentos atenta às necessidades estruturais do país.

O propósito da nossa pesquisa foi ajudar a sustentar a tese de que há viabilidade econômica de uma estratégia fiscal expansionista e atenta aos anseios socioambientais e de transformação estrutural. Ao combinar uma adaptação da metodologia de Lisboa et al (2023) com a elaboração conceitual do VGPN entendemos ajudar na construção de um arcabouço metodológico e em ferramentas fundamentais para uma política fiscal que combata as desigualdades e promova investimentos necessários para os desafios econômicos, sociais e ambientais do Brasil atual. Não obstante, a pesquisa que o presente texto ora abre pode ser desenvolvida em diferentes direções em fases futuras. As limitações que aqui identificamos podem ser pontos de partida para novas simulações e evoluções do cálculo do VGPN.

Entre as limitações do presente estudo está em calcular apenas a taxa de variação do VGPN tendo como premissa as regras constitucionais de saúde e educação, mas desconsiderando as perdas que tiveram no passado recente e que a deixaram subfinanciadas. Um problema análogo vale para as demais premissas de cálculo: tomamos os anos de 2022 e 2023 como referência sem termos podido colocar em questão se esses números, de partida, seriam “adequados”. Há limitações aqui do próprio conceito de VGPN (inevitavelmente discricionário e montado sob simplificações de uma realidade complexa), da metodologia de projeção fiscal (que deve ser combinada com outras metodologias de estudo específicas sobre as áreas-alvo do orçamento) e do conjunto de dados que utilizamos, que se restringe a anos de referência com comportamentos idiossincráticos do orçamento.

Em trabalhos futuros, caberá calcular um VGPN tendo como base outros cenários com premissas sobre o orçamento montadas a partir de estudos específicos sobre eventuais necessidades de financiamento da área de referência. Por exemplo, caberá investigar que premissas (de investimento e outras) seriam consistentes com as seguintes perguntas: (i) Quais as estimativas de necessidade orçamentárias para uma ambiciosa agenda ambiental, feita por estudiosos da área, a exemplo de Gramkow e Anger-Kraavi (2019)?; (ii) Qual a taxa de variação da despesa pública compatível com o bom funcionamento das para as rubricas específicas de “demais despesas”; (iii) Qual a taxa de variação real compatível com a

valorização dos servidores públicos de classe baixa e média e/ou de necessidade para a transformação estrutural. Entendemos que mais cenários podem ser elaborados para investigar tais premissas e/ou outras que possam ir na direção da transformação estrutural atenta à justiça socioambiental.

Por fim, cabe lembrar que a principal contribuição do conceito de VGPN é permitir que o orçamento seja calculado a partir das necessidades sociais, ambientais e econômicas (mas não fiscais). Trata-se de uma revisão do procedimento usualmente feito para o cálculo do tamanho do orçamento público, quando os formulados fazem *antes* a pergunta “qual o volume de gastos compatível com certos parâmetros fiscais de interesse, como a trajetória da dívida pública?”. O cálculo do VGPN, ao contrário, presta-se a calcular a necessidade orçamentária tendo em vista os problemas sociais e ambientais. Com este valor (ou taxa de variação) em mãos, pode-se investigar sua eventual interação com resultados fiscais e econômicos diversos. A regra, aqui, é que a construção das premissas orçamentárias sejam feitas a partir da necessidade das áreas-alvo de interesse social e ambiental. Apenas cenários elaborados a partir de premissas assim feitas podem ser entendidas como condizente com o VGPN. Se o procedimento for assim realizado, o conjunto de ferramentas aqui discutidos podem articular agendas propositivas atentas ao desenvolvimento socioambiental e dar base técnica e concreta para se concretizarem como propostas de política fiscal.

6) **Bibliografia**

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Conheça o novo Fundeb, que amplia gradualmente os recursos da educação. 2020.

BASTOS, P. P. Z.; DECCACHE, D.; ALVES JR., A. J. **O Novo Regime Fiscal Restringirá a Retomada do Desenvolvimento em 2024?** Nota da CECON. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, out. 2023. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-cecon/bastos-p-deccache-d-alves-jr-a-2023-o-novo-regime-fiscal-restringira-a-retomada-do-desenvolvimento-em-2024-cecon-ie-unicamp-nota-23-outubro-2023.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2023.

BRAGA, J. Estratégia fiscal para o crescimento econômico. Em: **Retomada do Desenvolvimento - reflexões econômicas para um modelo de crescimento com inclusão social**. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira, [s.d.].

BRAGA, J.; ARAUJO, M. M. Y.; AMITRANO, C. R. **Carta de Conjuntura**: Nota de Conjuntura 33. Rio de Janeiro: IPEA, set. 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/09/231003_cc_60_nota_33_visao_geral.pdf>.

CASSIDY, J. The Reinhart and Rogoff Controversy: A Summing Up. **The New Yorker**, 26 abr. 2013.

COSTANZI, R. N. Evolução dos Aposentados, Pensionistas e Contribuintes da Previdência Social. **Temas de Economia Aplicada (informações FIPE)**, outubro, 2022.

GIAMBIAGI, F.; TINOCO, F. **Política fiscal no Brasil de 1981 a 2023: uma retrospectiva histórica**. Rio de Janeiro: BNDES, 2023.

GRAMKOW, C.; ANGER-KRAAVI, A. Developing Green: A Case for the Brazilian Manufacturing Industry. **Sustainability**, v. 11, n. 23, p. 6783, 29 nov. 2019.

HALUSKA, G. A economia brasileira no século XXI: uma análise a partir do modelo do Supermultiplicador Sraffiano. **Economia e Sociedade**, v. 32, n. 2, p. 297–332, maio 2023.

HERNDON, T.; ASH, M.; POLLIN, R. Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff. **Cambridge journal of economics**, v. 38, n. 2, p. 257–279, 2014.

NORBERTO, C.; SOUZA. **Equipe econômica optou por “metas mais agressivas” para intensificar ajuste fiscal, diz secretário do Tesouro.** Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/equipe-economica-optou-por-metas-mais-agressivas-para-intensificar-ajuste-fiscal-diz-secretario-do-tesouro/>>. Acesso em: 8 nov. 2023.

LARA, F. M. et al. **As Perspectivas da Economia em 2024 e o Novo Arcabouço Fiscal.** 1. ed. [s.l.] Centro Internacional Celso Furtado, 2023.

LISBOA, M. et al. **O Algoritmo do Gasto: o impacto das despesas obrigatórias no arcabouço fiscal.** São Paulo. INSPER, 2023.

MARQUES, P. R. et al. **Quais os efeitos do novo arcabouço fiscal sobre a trajetória dos gastos públicos? Uma análise preliminar.** : Nota de Política Econômica (MADE)., 3 abr. 2023.

REINHART, C.; ROGOFF, K. **Growth in a time of debt:** Working Paper Series nº 15639 National Bureau of Economic Research, 2010. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w15639>>.

REINHART, C.; ROGOFF, K. Growth in a time of debt. **NBER WORKING PAPER SERIES**, 2010.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Relatório de Projeções Fiscais.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, mar. 2024.

SERRANO, F.; BRAGA, J. Notes on a Fiscal Policy Strategy for Growth. **34th Annual EAEPE Conference in Naples**, 2022.

SERRANO, F. Cinco dúvidas sobre o ajuste fiscal. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 28, n. 4, 2001.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Licença para gastar - Estadão.** Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/opiniao/licenca-para-gastar/>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

Anexo I - Reprodução dos resultados encontrados e aferição técnica do exercício

O estudo original se organiza a partir de uma tabela de 34 linhas, 2 delas em branco, onde se projetam diferentes rubricas de despesa primária do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, bem como cálculos de resultado primário e simulações de receita. Os anos de 2021 e 2022 são os dados observados e, de 2023 a 2030, projeções. Em nossa reprodução do cenário 6, copiamos os valores de 2023 do estudo original (para fins de simplificação) e procuramos reproduzir os resultados para os anos 2024 a 2030. Para os anos 2024 a 2030, fizemos equações que procuraram seguir, quando possível, as orientações explicitamente postas no estudo divulgado pelo INSPER. Entretanto, nem todas as indicações eram suficientemente precisas e/ou requeriam parâmetros que não foram disponibilizados pelo estudo. Havia ainda o problema dos arredondamentos, pois usamos os dados tais como aparecem na publicação realizada, enquanto resta evidente que os cálculos originais foram feitos sem arredondamentos. A tabela 4 é resultado de nossa reprodução do exercício. Copiamos os valores de 2021 a 2023 do estudo original e, entre 2024 e 2030, ela é obtida seguida as orientações metodológicas do estudo. Em seguida, a tabela 5, apresenta os percentuais, em relação aos dados originais, da diferença existente entre os dados que simulamos e os estudos originais.

Tabela 4 - Reprodução 2024-2030 do cenário 6 do estudo original

Linha		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1	RECEITA LÍQUIDA (A)	1.579	1.856	1.954	2103,28	2268,20	2445,32	2635,99	2841,21	3062,09	3299,80
2	DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (B)=(C)+(D)	1.615	1.802	2.075	2209,70	2368,99	2505,76	2693,47	2856,52	3045,95	3229,50
3	DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE (C)	1.476	1.722	2.016	2142,35	2292,58	2419,38	2579,40	2735,01	2916,50	3091,56
4	Benefícios Previdenciários	710	797	872	947,73	1014,43	1080,00	1151,17	1226,91	1307,63	1393,66
5	Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPS)	268	275	309	333,33	356,48	378,04	400,72	424,77	450,25	477,27
6	Abono	10	24	25	27,99	29,55	32,11	34,83	37,62	40,51	43,48
7	Seguro Desemprego	36	41	45	50,34	54,15	57,74	61,46	66,30	71,23	76,24
8	Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	68	79	89	99,54	107,59	116,62	126,21	137,16	148,45	160,09
9	Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio)	10	13	18	18,89	19,65	20,44	21,26	22,11	22,99	23,91
10	Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	5	4	4	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
11	Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio)	19	17	26	27,29	28,39	29,53	30,71	31,94	33,21	34,54
12	Subsídios, Subvenções e Proagro	7	15	21	22,04	22,93	23,85	24,80	25,79	26,83	27,90
13	Bolsa Família e Auxílio Brasil	26	88	169	169,00	186,41	186,41	201,63	201,63	218,08	218,08
14	Programa Desenrola	-	-	10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
15	Ressarcimento estados ICMS			13	6,73	6,73	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
16	MDE exceto parcela referente ao Fundeb	68	69	80	83,23	88,38	93,82	101,35	109,46	118,20	127,63
17	MDE Custeio	66	65	76	79,01	83,96	89,20	96,51	104,40	112,92	122,11
18	MDE Investimento	2	4	4	4,22	4,42	4,62	4,83	5,05	5,28	5,52
19	ASPS	172	151	189	200,97	216,73	233,65	251,87	271,48	292,58	315,30
20	ASPS Custeio	169	148	182	193,66	208,94	225,26	242,84	261,76	282,12	304,04
21	ASPS Investimento	3	3	7	7,31	7,79	8,39	9,03	9,72	10,46	11,26
22	Investimento exceto MDE e ASPS	12	34	61	63,08	65,42	67,73	70,11	72,56	75,08	77,68
23	Demais despesas	65	115	110	114,43	119,03	123,83	128,81	134,00	139,39	145,00
24	Empoçamento de recursos			-25	-26,24	-27,30	-28,39	-29,53	-30,71	-31,94	-33,21
25											
26	DESPESA PRIMÁRIA FORA DO LIMITE (D)	139,2	79,9	59	67,35	76,41	86,37	114,07	121,51	129,45	137,94
27	Fundeb (Complem. União)	22	32,9	38,3	45,63	53,81	62,87	67,07	71,55	76,33	81,43
28	Piso da enfermagem	-	-	16	16,79	17,47	18,17	18,90	19,65	20,44	21,26
29	Créditos Extraordinários	117,2	47	4,7	4,93	5,13	5,34	5,55	5,77	6,00	6,24
30	Pagamento de precatórios devidos e não pagos (PEC dos precatórios)							22,56	24,53	26,68	29,02
31	RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (E) = (A)-(B)	-36,2	54,1	-120,845	-106,42	-100,78	-60,44	-57,49	-15,31	16,14	70,30
32	INFERIOR DA META)	-		-79,2	-28,12	30,00	96,02	136,58	145,70	155,44	165,82
33											
34	Memo: Investimento total	16,9	40,6	71,1	74,61	77,64	80,74	83,97	87,33	90,82	94,46

Fonte: Elaboração própria a partir de Lisboa et al (2023)

Tabela 5 – Diferença percentual entre os dados do estudo original e a reprodução do cenário 6

Linha	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Média de erro em relação à despesa primária total (2024-2030)
1 RECEITA LÍQUIDA (A)	0,00	0,00	-0,15	1,72	4,80	8,68	12,01	15,79	20,91	26,20	0,45%
2 DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (B)=(C)+(D)	-1,20	0,10	-3,00	-5,70	-17,99	-22,76	-25,47	-29,52	-33,95	-36,50	-0,89%
3 DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE (C)	-1,00	0,00	-3,00	-5,35	-17,58	-22,38	-25,40	-30,01	-34,50	-37,56	-0,89%
4 Benefícios Previdenciários	0,00	0,00	0,00	-3,73	-13,43	-17,00	-21,17	-24,91	-29,63	-34,66	-0,74%
5 Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPS)	0,00	0,00	0,00	0,67	-1,48	-1,04	-1,72	-0,77	-0,25	-0,27	-0,03%
6 Abono	0,00	0,00	0,00	-0,99	-0,55	-0,11	-0,83	-0,62	-0,51	-0,48	-0,02%
7 Seguro Desemprego	0,00	0,00	0,00	-1,34	-2,15	-1,74	-1,46	-2,30	-3,23	-3,24	-0,08%
8 Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	0,00	0,00	0,00	-1,54	-1,59	-1,62	-2,21	-2,16	-2,45	-1,09	-0,07%
9 Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio)	0,00	0,00	0,00	0,11	0,35	0,56	0,74	-0,11	0,01	0,09	0,01%
10 Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
11 Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio)	0,00	0,00	0,00	-0,29	-0,39	-0,53	-0,71	0,06	-0,21	-0,54	-0,01%
12 Subsídios, Subvenções e Proagro	0,00	0,00	0,00	-0,04	0,07	0,15	0,20	0,21	0,17	0,10	0,00%
13 Bolsa Família e Auxílio Brasil	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,41	-0,41	-0,63	-0,63	-0,08	-0,08	-0,01%
14 Programa Desenrola			0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
15 Ressarcimento estados ICMS	0,00	0,00	0,00	0,28	0,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
16 MDE exceto parcela referente ao Fundeb	0,00	-1,00	-1,00	0,77	0,62	0,18	0,65	1,54	0,80	1,37	0,03%
17 MDE Custeio	0,00	0,00	-1,00	-0,01	1,04	-0,20	0,49	0,60	0,08	0,89	0,02%
18 MDE Investimento	0,00	0,00	0,00	-0,22	-0,42	0,38	0,17	-0,05	0,72	0,48	0,00%
19 ASPS	0,00	1,00	-2,00	0,03	0,27	1,35	1,13	1,52	2,42	2,70	0,05%
20 ASPS Custeio	0,00	0,00	-2,00	0,34	1,06	0,74	1,16	2,24	2,88	2,96	0,06%
21 ASPS Investimento	0,00	0,00	-1,00	-0,31	-0,79	-0,39	-0,03	-0,72	-0,46	-0,26	-0,02%
22 Investimento exceto MDE e ASPS	0,00	0,00	0,00	-0,08	-0,42	-0,73	-0,11	-0,56	-1,08	-1,68	-0,02%
23 Demais despesas	0,00	0,00	0,00	-0,43	-0,03	0,17	0,19	0,00	-0,39	0,00	0,00%
24 Empoçamento de recursos	0,00	0,00	0,00	0,24	0,30	0,39	-0,47	-0,29	-0,06	0,21	0,00%
25											0,00%
26 DESPESA PRIMÁRIA FORA DO LIMITE (D)	0,00	0,00	0,00	-0,35	-0,41	0,63	-0,07	0,49	0,55	1,06	0,01%
27 Fundeb (Complem. União)	0,00	0,00	-0,30	0,37	0,19	0,13	-0,07	0,45	0,67	0,57	0,01%
28 Piso da enfermagem			0,00	0,21	-0,47	-0,17	0,10	0,35	-0,44	-0,26	0,00%
29 Créditos Extraordinários	0,00	0,00	0,30	0,07	-0,13	-0,34	0,45	0,23	0,00	-0,24	0,00%
30 Pagamento de precatórios devidos e não pagos (PEC dos precatórios)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,44	0,47	0,32	-0,02	0,01%
31 RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (E) = (A)-(B)	1,10	0,00	2,85	8,42	22,78	30,44	37,49	45,31	54,86	63,70	1,34%
32 RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (BANDA INFERIOR DA META)		0,00	0,20	0,12	0,00	-0,02	0,42	1,30	1,56	1,18	0,02%
33											0,00%
34 Memo: Investimento total	0,00	0,00	-0,10	-0,61	-0,64	-0,74	-0,97	-0,33	-0,82	-0,46	-0,02%

Fonte: Elaboração própria

As linhas que tiveram maior desvio em relação ao estudo original foram marcadas em vermelho na tabela 5 acima. Tal como mostrou a tabela 5, a nossa reprodução dos resultados originais encontrou, de nossa parte, maiores desvios nas linhas 1 (Receita Líquida) e 4 (Benefícios Previdenciários).

Com relação à linha 1, como não houve dificuldades em identificar o parâmetro de referência da receita líquida em relação ao PIB, a diferença fundamental está na projeção do PIB nominal. Extraímos o PIB nominal a partir da tabela de parâmetros macroeconômicos do estudo de Lisboa et al, com a fórmula tal como indicado na tabela 6 abaixo. A discrepância que encontramos, assim entendemos, é resultado de simplificações no cálculo que fizemos e da utilização de números arredondados tal como disponibilizados pelos autores.

Tabela 6 - Comparação da evolução de PIB nominal no estudo original e com o utilizado no presente estudo (variação do PIB real dados pelo estudo de Lisboa et al)

Diferença de parâmetro do PIB entre ambos os estudos	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
(a) Lisboa et al (2023)	9915	10563	11259	12028	12846	13720	14654	15651	16715
(b) $PIB(t) = PIB_{(t-1)} * [1 + Crescimento Real_{(t)} + Variação do deflator implícito_{(t)}]$	9915	10563	11247	12001	12803	13658	14570	15544	16582
(a - b)/a	0,00%	0,00%	0,10%	0,22%	0,34%	0,45%	0,57%	0,69%	0,80%

Já com relação à linha 4, sobre benefícios previdenciários (BP), utilizamos a seguinte equação:

$$BP_{(t)} = BP_{(t-1)} * (1 + 0,55 * [(IPCA_{(t)} * IPCA_{(t-1)})^{1/2} + PIB_{(t-2)}] + 0,45 * (IPCA_{(t)} * IPCA_{(t-1)})^{1/2} + 0,016)$$

No estudo original, a variação de BP não é linear e nem se provê maiores detalhamentos para além da menção que se variam os valores de BP em função do salário mínimo e do número de beneficiários. O termo que ajusta pela inflação do ano anterior somado ao PIB de dois anos antes se dá em razão da regra aprovada de política de valorização do Salário Mínimo, que tem impacto em muitos benefícios previdenciários. Entretanto, não são todos os benefícios que reajustam pelo SM. Os parâmetros 0,55 e 0,45 foram obtidos por tentativa e erro, de forma a tentar aproximar a evolução da linha com o estudo original. O termo de reajuste em 1,6% corresponde à variação média anual calculada por Costanzi para o (2022, p.9), que também é um dos autores do estudo de referência de Lisboa et al (2023) para os anos 2012-2021 (Brasil) e é extrapolada para os anos até 2030.

Anexo II – Tabelas de Receitas e Despesas do cenário 7 com diferentes premissas do PIB

As tabelas 7 e 8 a seguir apresentam as simulações orçamentárias completas para o cenário 7, quando variamos a premissa sobre o comportamento do PIB. Elas serviram de base para encontrar os resultados da seção 4 do presente trabalho.

Tabela 7 - Cenário 7 com o PIB crescendo 2,5% a.a.

Linha	Tabela 1	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1	RECEITA LÍQUIDA (A)	1.579,0	1.856,0	1.954,2	2.123,4	2.305,0	2.501,7	2.715,0	2.946,1	3.196,6	3.468,0
2	DESPEZA PRIMÁRIA TOTAL (B)=(C)+(D)	1.615,2	1.801,9	2.087,0	2.230,7	2.397,6	2.550,4	2.753,6	2.934,3	3.143,4	3.349,0
3	DESPEZA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE (C)	1.476,0	1.722,0	2.028,0	2.163,0	2.320,3	2.462,6	2.637,5	2.810,1	3.010,6	3.206,9
4	Benefícios Previdenciários	710,0	797,0	872,0	947,7	1.014,4	1.085,7	1.161,4	1.242,4	1.329,1	1.421,8
5	Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPs)	268,0	275,0	309,0	333,3	356,5	378,0	400,7	424,8	450,3	477,3
6	Abono	10,0	24,0	25,0	28,0	29,5	32,4	35,4	38,5	41,7	45,1
7	Seguro Desemprego	36,0	41,0	45,0	50,3	54,1	58,0	62,0	67,1	72,4	77,8
8	Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	68,0	79,0	89,0	99,5	107,6	117,7	128,2	140,3	152,8	165,9
9	Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio)	10,0	13,0	18,0	18,9	19,7	20,4	21,3	22,1	23,0	23,9
10	Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	5,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
11	Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio)	19,0	17,0	26,0	27,3	28,4	29,5	30,7	31,9	33,2	34,5
12	Subsídios, Subvenções e Proagro	7,0	15,0	21,0	22,0	22,9	23,8	24,8	25,8	26,8	27,9
13	Bolsa Família e Auxílio Brasil	26,0	88,0	169,0	169,0	186,4	186,4	201,6	201,6	218,1	218,1
14	Programa Desenrola	-	-	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
15	Ressarcimento estados ICMS			13,0	6,7	6,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16	MDE exceto parcela referente ao [70% da] Fundeb	68,0	69,0	80,0	84,0	89,8	96,0	104,4	113,5	123,4	134,1
17	MDE Custeio	66,0	65,0	76,0	79,8	85,4	91,4	99,5	108,4	118,1	128,6
18	MDE Investimento	2,0	4,0	4,0	4,2	4,4	4,6	4,8	5,1	5,3	5,5
19	ASPS	172,0	151,0	189,0	202,9	220,2	239,0	259,4	281,5	305,4	331,4
20	ASPS Custeio	169,0	148,0	182,0	195,6	212,4	230,5	250,2	271,5	294,6	319,6
21	ASPS Investimento	3,0	3,0	7,0	7,3	7,9	8,5	9,2	10,0	10,8	11,7
22	Investimento exceto MDE e ASPs	12,0	34,0	60,1	65,2	70,5	76,2	82,3	88,9	96,1	103,8
23	Demais despesas	65,0	115,0	122,9	130,2	136,8	143,6	150,8	158,3	166,3	174,6
24	Empoçamento de recursos			-25,0	-26,2	-27,3	-28,4	-29,5	-30,7	-31,9	-33,2
25											
26	DESPEZA PRIMÁRIA FORA DO LIMITE (D)	139,2	79,9	59,0	67,8	77,3	87,8	116,1	124,1	132,8	142,1
27	Fundeb (Complem. União)	22,0	32,9	38,3	46,1	54,7	64,3	69,1	74,2	79,7	85,6
28	Piso da enfermagem	-	-	16,0	16,8	17,5	18,2	18,9	19,7	20,4	21,3
29	Créditos Extraordinários	117,2	47,0	4,7	4,9	5,1	5,3	5,6	5,8	6,0	6,2
30	Pagamento de precatórios devidos e não pagos (PEC dos precatórios)							22,6	24,5	26,7	29,0
31	RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (E) = (A)-(B)	-36,2	54,1	-132,9	-107,3	-92,7	-48,7	-38,6	11,8	53,1	119,0
32	RESULTADO PRIMÁRIO [MIRADO POR] GOVERNO CENTRAL (BANDA INFERIOR DA META)	-		-79,2	-28,4	30,5	98,2	140,7	151,1	162,3	174,3
33											
34	Memo: Investimento total	16,9	40,6	71,1	76,7	82,8	89,3	96,4	104,0	112,2	121,1

Fonte: Elaboração própria. Anos 2021 a 2023 de Lisboa et al (2023), salvo “demais despesas”, ano 2023)

Tabela 8 – Cenário 7 com o PIB crescendo 4,43% a.a.

Linha	Tabela 1	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1	RECEITA LÍQUIDA (A)	1.579,0	1.856,0	1.954,2	2.161,5	2.388,5	2.639,0	2.915,4	3.220,4	3.557,0	3.928,4
2	DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (B)=(C)+(D)	1.615,2	1.801,9	2.087,0	2.236,7	2.410,7	2.586,0	2.815,3	3.026,2	3.270,4	3.516,1
3	DESPESA PRIMÁRIA SUJEITA A LIMITE (C)	1.476,0	1.722,0	2.028,0	2.168,1	2.331,4	2.494,6	2.694,1	2.895,2	3.128,6	3.362,7
4	Benefícios Previdenciários	710,0	797,0	872,0	947,7	1.014,4	1.096,5	1.184,6	1.279,8	1.382,6	1.493,7
5	Pessoal e Encargos Sociais (exceto MDE e ASPS)	268,0	275,0	309,0	333,3	356,5	378,0	400,7	424,8	450,3	477,3
6	Abono	10,0	24,0	25,0	28,0	29,5	33,0	36,6	40,6	44,7	49,2
7	Seguro Desemprego	36,0	41,0	45,0	50,3	54,1	58,6	63,2	69,1	75,3	81,7
8	Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	68,0	79,0	89,0	99,5	107,6	119,8	132,8	147,8	163,9	181,1
9	Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio)	10,0	13,0	18,0	18,9	19,7	20,4	21,3	22,1	23,0	23,9
10	Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	5,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
11	Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio)	19,0	17,0	26,0	27,3	28,4	29,5	30,7	31,9	33,2	34,5
12	Subsídios, Subvenções e Proagro	7,0	15,0	21,0	22,0	22,9	23,8	24,8	25,8	26,8	27,9
13	Bolsa Família e Auxílio Brasil	26,0	88,0	169,0	169,0	186,4	186,4	201,6	201,6	218,1	218,1
14	Programa Desenrola	-	-	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
15	Ressarcimento estados ICMS			13,0	6,7	6,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16	MDE exceto parcela referente ao [70% da] Fundeb	68,0	69,0	80,0	85,5	93,1	101,3	112,1	124,1	137,3	151,9
17	MDE Custeio	66,0	65,0	76,0	81,3	88,6	96,6	107,3	119,0	132,0	146,4
18	MDE Investimento	2,0	4,0	4,0	4,2	4,4	4,6	4,8	5,1	5,3	5,5
19	ASPS	172,0	151,0	189,0	206,5	228,2	252,2	278,6	307,7	339,9	375,4
20	ASPS Custeio	169,0	148,0	182,0	199,2	220,2	243,3	268,9	297,0	328,1	362,3
21	ASPS Investimento	3,0	3,0	7,0	7,3	8,0	8,8	9,7	10,7	11,8	13,0
22	Investimento exceto MDE e ASPS	12,0	34,0	60,1	65,2	70,4	75,9	81,8	88,2	95,1	102,5
23	Demais despesas	65,0	115,0	122,9	130,2	136,8	143,6	150,8	158,3	166,3	174,6
24	Empoçamento de recursos			-25,0	-26,2	-27,3	-28,4	-29,5	-30,7	-31,9	-33,2
25											
26	DESPESA PRIMÁRIA FORA DO LIMITE (D)	139,2	79,9	59,0	68,6	79,3	91,4	121,2	131,1	141,8	153,5
27	Fundeb (Complem. União)	22,0	32,9	38,3	46,9	56,7	67,8	74,2	81,1	88,7	96,9
28	Piso da enfermagem	-	-	16,0	16,8	17,5	18,2	18,9	19,7	20,4	21,3
29	Créditos Extraordinários	117,2	47,0	4,7	4,9	5,1	5,3	5,6	5,8	6,0	6,2
30	Pagamento de precatórios devidos e não pagos (PEC dos precatórios)							22,6	24,5	26,7	29,0
31	RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (E) = (A)-(B)	-36,2	54,1	-132,9	-75,2	-22,2	53,0	100,1	194,2	286,7	412,3
32	RESULTADO PRIMÁRIO [MIRADO POR] GOVERNO CENTRAL (BANDA INFERIOR DA META)	-		-79,2	-28,9	31,6	103,6	151,1	165,2	180,6	197,4
33											
34	Memo: Investimento total	16,9	40,6	71,1	76,7	82,8	89,3	96,4	104,0	112,2	121,1

Fonte: Elaboração própria. Anos 2021 a 2023 de Lisboa et al (2023), salvo “demais despesas”, ano 2023)