

# Teto de gastos: o que aconteceu depois de 2016?

Fabio Giambiagi  
Economista do BNDES<sup>1</sup>

Esta nota se destina a expor o que aconteceu com as contas fiscais brasileiras depois de 2016, a partir da aprovação do chamado “teto de gastos”. Propositalmente, ele não trata em detalhes da realidade fiscal de 2020, vista como um “ponto fora da curva”, após o qual as contas devem retomar uma trajetória de redução dos desequilíbrios, de modo a combater a alta da relação dívida pública/PIB. Propositalmente, também, evita-se entrar no debate acerca da sustentação ou não do teto até 2026. O propósito da nota é duplo: 1. explicar, com fins didáticos, uma série de detalhes nem sempre conhecidos da questão fiscal e que são importantes para entender os limites e possibilidades da ação das autoridades; e 2. apontar que é viável respeitar o teto no restante do período do atual governo (2021/2022), deixando o debate acerca do que fazer depois para ser travado no próximo governo (2023-2026).

## Os dois conceitos de gasto

Um primeiro ponto a destacar é a existência de uma certa duplicidade estatística, que confundiu

um pouco os números no passado, embora a questão tenha sido em boa parte corrigida em 2018. Tal duplicidade decorre do fato de que as estatísticas fiscais apuradas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para aferição do resultado fiscal tomam como referência o chamado conceito de “pagamento efetivo”, ao passo que o teto é monitorado pelo conceito definido como “valor pago”. Embora ambas as expressões soem similares ao leigo em termos da etimologia da palavra, em termos fiscais são conceitos diferentes, com a diferença entre eles relacionada basicamente ao tratamento concedido às guias de pagamento feitas no final do mês  $t$ , capturadas como despesa do mês  $t$  numa estatística e de  $(t + 1)$  na outra (tabela 1).<sup>2</sup>

Em 2018, com o deslocamento de datas de pagamento de rubricas-chave num dos critérios, essa diferença foi em boa parte sanada a partir de então, limitando-se hoje a pequenos pagamentos que de um modo geral, nas principais contas, são da ordem de grandeza de poucas centenas de milhões de reais, irrelevantes numa despesa total da ordem de grandeza de R\$ 1,5 trilhão, em perspectiva para 2021. Como se pode observar na tabela 1, a diferença entre ambos os critérios tinha relevância até 2018, mas foi irrisória em 2019.<sup>3</sup>

## Um teto que tem coisas acima dele

Uma segunda distinção importante a fazer é entre a despesa total e as “despesas sujeitas ao teto”. O

Tabela 1 Gasto total, excluindo transferências a estados e municípios (R\$ bilhões)

Valores correntes	2016	2017	2018	2019
Pagamento efetivo	1.249	1.279	1.352	1.407
Valor pago	1.258	1.281	1.318	1.407

Fonte: STN. Em 2019, não considera a transferência da parcela recebida da cessão onerosa paga à Petrobras.

conceito de teto, ao contrário do que por vezes se supõe, **não se refere ao total das despesas e sim a um subconjunto destas, que exclui quatro ou cinco itens**, dos quais destacaremos dois: as **transferências constitucionais para estados e municípios**, pela sua relevância; e os **créditos extraordinários**, pela importância assumida em 2020, embora o foco da nota não seja o ano em curso (tabela 2).

As transferências constitucionais correspondem essencialmente – excetuando pequenos detalhes – aos elementos de despesa descontados da receita bruta para chegar ao conceito de receita líquida. Já os créditos extraordinários, em condições normais, são dotações orçamentárias aprovadas após a votação do Orçamento e que seria absurdo não realizar. Imagine-se que no começo de dezembro haja uma enchente numa cidade, que deixe 100 mil desabrigados e o governo seja chamado a socorrer emergencialmente a população. É evidente que o Orçamento aprovado quase um ano antes não poderia prever essa verba porque a enchente não tinha ocorrido. Esse tipo de despesas, então, é deduzido das despesas totais para chegar ao conceito de “despesas sujeitas ao teto”. Em 2020, essencialmente, as despesas associadas ao combate aos efeitos do coronavírus serão registradas sob essa rubrica, claro que em valores completamente diferentes dos de outros anos. Em 2016, as despesas sujeitas ao teto foram, por definição, idênticas ao teto original, a partir daí indexado todos os anos. Já as “despesas sujeitas ao teto” seguiram uma trajetória mais

contida. Em 2019, houve uma folga de R\$ 34 bilhões entre o que poderia ter sido gasto à luz do teto e o que de fato foi gasto. Isso significa que se essa folga tivesse sido utilizada, o gasto poderia ter sido algo mais de 2% superior ao tamanho efetivamente observado do gasto.

### O teto que se mexeu

O terceiro ponto que deve ser registrado é que, ao contrário do senso comum, **o teto não se revelou um valor fixo em termos reais, por duas coisas: 1. a existência de um “salto” real em 2017; e 2. pequenas diferenças entre o indexador**

**do teto (a inflação acumulada em 12 meses até junho do ano anterior pelo IPCA) e a variação média dos preços na economia**, medida pelo deflator implícito do PIB. A explicação pode ser melhor compreendida à luz da tabela 3.

Como, no momento do envio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) ao Congresso Nacional, em 2016, havia muitas dúvidas acerca da trajetória da inflação, imputou-se para 2017 um indexador de 7,2% – próximo ao que se imaginava que seria a inflação de 2016. O fato, porém, é que esse incremento nominal do teto em 2017 foi muito superior, *ex post*,

**Tabela 2 Gasto no conceito de valor pago (R\$ bilhões)**

Valores correntes	2016	2017	2018	2019
Despesa total	1.485	1.510	1.575	1.695
(-) Transferências constitucionais	245	246	275	308
(-) Créditos extraordinários	12	1	6	4
(-) Outros	7	4	6	10
Despesas sujeitas a teto (A)	1.221	1.259	1.288	1.373
Teto (B)	1.221	1.309	1.348	1.407
Despesa líquida (C)	1.258	1.281	1.318	1.407
Margem (B-A)	0	50	60	34
Despesa líquida – sujeita a teto (C-A)	37	22	30	34

Fonte: STN. Em 2019, não considera a transferência da parcela recebida da cessão onerosa paga à Petrobras.

**Tabela 3 Deflatores: taxa de variação (%)**

Variável	2017	2018	2019	2020
Indexador teto	7,20	3,00	4,39	3,37
IPCA médio anual	3,45	3,67	3,73	2,00
Deflator PIB	3,64	3,28	4,15	2,00

Fonte: IBGE. Para 2020, projeção do autor.

à inflação de fato verificada, o que significa, na prática, que “o teto se moveu para cima”, apresentando, portanto, um aumento real e um menor rigor quanto ao cumprimento que o valor real original.

A tabela 4 mostra o que aconteceu com o teto até agora, indexando o valor do teto de cada ano em função da variação do deflator do PIB daí em diante. Como se pode ver, nos quatro anos de 2016 a 2020, dado que o indexador terá representado um aumento nominal de 19,1%, ao passo que a inflação acumulada terá sido de 13,7% até 2020 (inclusive), nesse período terá havido um **aumento real acumula-**

**do do teto – por mais paradoxal que pareça – de quase 5%.**

### Um total heterogêneo

O quarto elemento que é necessário levar em consideração é a diferença entre o que ocorre com a despesa total e com os seus componentes em particular. A tabela 5 apresenta os valores da despesa no conceito de pagamento efetivo, de 2016 a 2021, a preços constantes de 2021, adotando premissas realistas para 2020 e 2021 (com base na visão do autor, ajustando ligeiramente os números da Proposta de Lei Orçamentária de 2021) e utilizando o deflator do PIB, com hipóteses de inflação média de 2,0% e de 2,5% para 2020 e 2021, respectivamente. Três observações saltam aos olhos na comparação entre 2016 e 2021, em termos reais (tabela 5):

- o gasto total terá aumentado em torno de 4%;
- **as despesas com pessoal e com o INSS terão sofrido aumentos acumulados de 12% e de 19%, respectivamente;** e
- **as demais despesas terão apresentado uma contração real acumulada de 16%.**

### As “outras das outras” despesas

Finalmente, cabe analisar o que está ocorrendo no universo das “outras despesas”, sem contar as rubricas de pessoal e do INSS, despesas outras que em 2021 somam R\$ 476 bilhões, na tabela 5. Há duas questões a considerar. A primeira é que se trata de um conjunto muito heterogêneo de rubricas, algumas das quais continuaram a aumentar. A segunda é que, nas despesas de 2016, havia itens que com o tempo poderiam cair drasticamente ou, até mesmo, desaparecer, sem prejuízo da qualidade da oferta de serviços por parte do poder público. Esses pontos ficam mais claros analisando a tabela 6, lembrando que esta é exposta em valores constantes de 2021, com base nas mesmas hipóteses de inflação para 2020 e 2021. Nela, foram explicitados entre as despesas obrigatórias, além das rubricas numericamente mais importantes, como FAT e Loas, despesas de 2016 que poderiam desaparecer ou cair drasticamente. Entre as despesas passíveis de serem “zeradas” estão, por exemplo, o apoio de R\$ 3 bilhões a estados e municípios concedido em 2016 – na prática, para o Rio de Janeiro, palco das Olimpíadas daquele ano – e a

**Tabela 4 Índice real do teto (base 2016 = 100)**

Ano	Índice real
2016	100,0
2017	103,4
2018	103,2
2019	103,4
2020	104,8

Obs.: Deflator do PIB.

Fonte: Elaboração própria. Para 2020 adotou-se um deflator de 2,0%.

**Tabela 5 Gasto total, excluindo transferências a estados e municípios: pagamento efetivo (R\$ bilhões)**

Preços constantes 2021	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pessoal	300	320	324	328	333	337
INSS	592	627	639	655	694	704
Outras	564	492	509	489	1053	476
<b>Total</b>	<b>1.456</b>	<b>1.439</b>	<b>1.472</b>	<b>1.472</b>	<b>2.080</b>	<b>1.517</b>

Obs.: Deflator: Deflator PIB.

Fonte: STN. Em 2019, não considera a transferência da parcela recebida da cessão onerosa paga à Petrobras.

**Tabela 6 Composição da despesa, no conceito de pagamento efetivo (R\$ bilhões constantes de 2021)**

Variável	2016	2021
Pessoal	300	337
INSS	592	704
Outras despesas	564	476
FAT	65	59
Loas	57	66
Subsídios	27	14
Fundeb	16	19
Lei Kandir	7	4
Demais despesas	392	314
Sentenças judiciais	12	21
Compensações RGPS	21	4
Complementação FGTS	7	0
Apoio a estados e município	3	0
Fies	8	0
Outras despesas obrigatórias	25	22
Despesas obrigatórias com controle de fluxo	151	155
Saúde/educação	100	101
Demais	51	54
Despesas discricionárias	165	112
Saúde/educação	57	50
Demais	108	62
<b>Total</b>	<b>1.456</b>	<b>1.517</b>

Obs.: Para 2021, adotou-se uma inflação de 2,5%.

Fonte: STN. Para 2020/2021, projeção do autor, com base no PLOA com algumas adaptações.

compensação ao INSS pelas desonerações do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), de R\$ 21 bilhões em 2016 – sempre a preços de 2021 – e que poderão vir a ser nulas até 2022. Essas despesas são parte do teto, mas sendo eliminadas abrem espaço para o incremento de outras rubricas, sem prejuízo da obediência à restrição total. Entre as despesas que caíram ou

cairão muito depois de 2016 estão também aquelas com subsídios e com o Fies. No fim, mesmo assim, se há rubricas que são obrigatórias e rígidas e continuam aumentando, como os gastos assistenciais da Loas, a forma de respeitar a restrição orçamentária acaba sendo cortar nas “outras despesas das outras despesas”, ou seja, as chamadas “despesas discricionárias”,

já deduzidos os componentes obrigatórios do gasto.

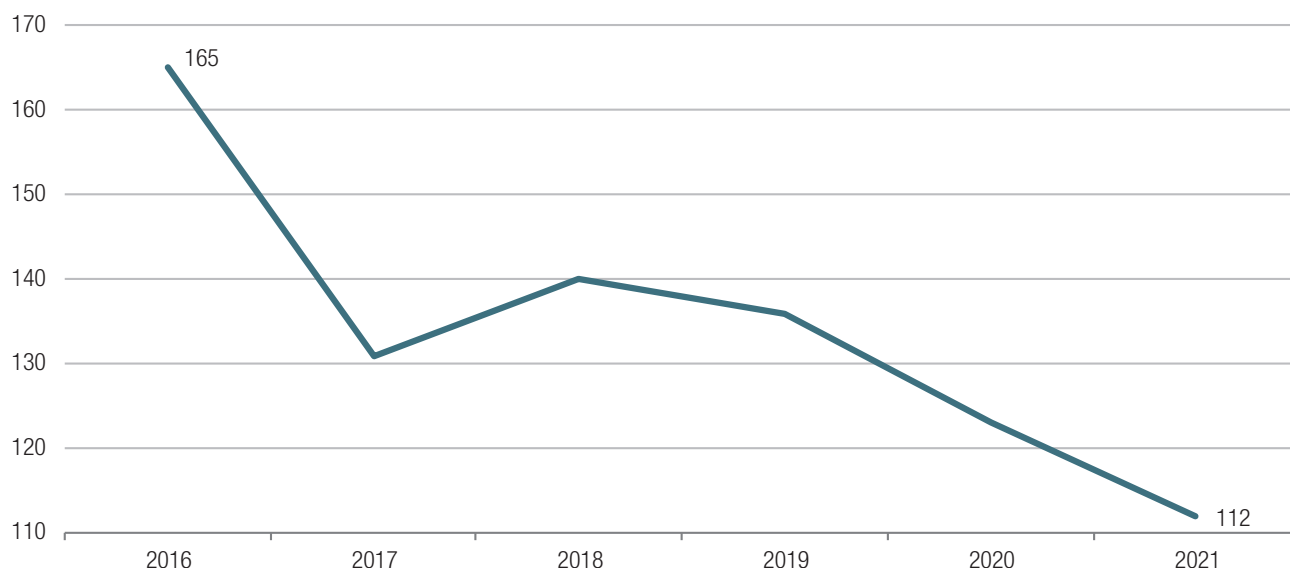
### As despesas discricionárias

As despesas discricionárias foram de R\$ 141 bilhões em 2016, a preços correntes, equivalentes a R\$ 165 bilhões a preços de 2021, utilizando o deflator do PIB. Como em 2021 elas deverão cair para R\$ 112 bilhões, isso significa que **essa rubrica cairia em termos reais 32% em relação a 2016** (gráfico 1).

Além disso, entre as despesas discricionárias, a dupla de setores de saúde e educação abrange despesas que, excedendo as rubricas obrigatórias, atendem a demandas que é natural que sejam privilegiadas tanto pelo legislador como pelos administradores, aumentando a rigidez do Orçamento. Quando se excluem esses dois, os demais setores contemplados pelas despesas discricionárias teriam uma queda real acumulada de 43% entre 2016 e 2021.

Não há estatísticas desagregadas para as despesas discricionárias anteriores a 2010. Sabe-se, porém, que entre os anos 1990 e o final da primeira década do atual século, houve um expressivo expansionismo fiscal, centrado justamente na expansão das “outras despesas”, além do que, entre 2010 e 2016, no ano da adoção do teto, as despesas discricionárias tiveram um aumento real acumulado de 5%. É válido concluir, então, que no momento da adoção do teto, havia alguma margem de manobra de cortes que poderiam ser efetivados através da redução do que costuma ser chamado de “gordura orçamentária”. É evidente, por outro lado, à luz do gráfico 1, que essa margem de manobra foi se tornando menor com

**Gráfico 1 Evolução das despesas discricionárias: pagamento efetivo (R\$ bilhões constantes de 2021)**



Obs.: Deflator PIB.

Fonte: STN. Em 2019, não considera a transferência da parcela recebida da cessão onerosa paga à Petrobras. Para 2020/2021, projeção do autor.

o passar dos anos, lembrando que diversos analistas julgam que o mínimo das despesas discricionárias necessário para o governo poder funcionar sem chegar a uma situação de *shutdown* seria algo entre R\$ 90 e R\$ 100 bilhões. É justamente o restante de margem de manobra que deverá ser utilizado em 2022, provavelmente.

### A travessia de 2021/2022

Superada a emergência de 2020, as contas fiscais precisam retomar uma trajetória assemelhada à da tabela 5 antes de 2020: as despesas do INSS devem ter um aumento real da ordem de 2% a.a., mesmo com a reforma previdenciária vigente. Nesse sentido, considerando:

- i) futura moderação dos aumentos reais do INSS;
- ii) a possibilidade de contenção da despesa de pessoal depois de 2021;

iii) a existência de uma margem de espaço fiscal antes de alcançar o teto; e

iv) a possibilidade de algumas despesas de 2021 (basicamente, subsídios e compensação pelas desonerações do INSS) serem reduzidas ou zeradas até 2022;

seria possível chegar a 2022 obedecendo à restrição do teto, sem prejuízo do atendimento das necessidades básicas por parte do governo, ou seja, sem chegar ao *shutdown*. Isso, evidentemente, condicionado a que novas rubricas em debate no cenário fiscal sejam consistentes com o respeito a essa restrição orçamentária, o que exigiria cortes compensatórios para seu financiamento – por exemplo, eliminando o abono salarial para financiar o *plus* de gasto específico, se vigorar o pretendido programa Renda Brasil em substituição ao Bolsa Família. De 2023 em diante, o

debate sobre o teto estará associado a qual será a variável de ajuste para acomodar a continuidade do aumento da despesa do INSS: 1. o gasto total, se a regra do teto for revista em 2023; ou 2. a despesa com pessoal, com a aprovação de medidas mais restritivas envolvendo, por exemplo, uma reforma administrativa, eventualmente aplicada também para os funcionários ativos. Esse debate estará claramente colocado nos próximos anos.

<sup>1</sup>O conteúdo do artigo representa exclusivamente as opiniões do autor e não corresponde necessariamente às posições da instituição à qual ele pertence.

<sup>2</sup>São distinções que guardam certa relação com a velha diferença entre os critérios ditos de “caixa” e de “competência”.

<sup>3</sup>Cumpramos ressaltar que o número de 2019 de ambas as variáveis não é estritamente idêntico entre si, afetando apenas a casa decimal ou valores referidos em milhões e não bilhões, como na tabela.