



CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO: ESTABILIZAR, CRESCER, INCLUIR

Volume 1
Reformas fiscais

Coordenação Marcos Mendes

Sobre o CDPP

O Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP) é uma organização sem fins lucrativos, independente e apartidária. Somos um grupo de cidadãos com ampla experiência em cargos de governo – incluindo ministros, secretários de Estado, presidentes e diretores do Banco Central –, acadêmicos e empresários, todos líderes em suas áreas de atuação, dedicados a estudar e debater os principais temas e problemas que afetam o nosso país. O CDPP é sustentado exclusivamente por contribuições de suas sócias e de seus sócios como pessoas físicas. Fundado em 2012, promove discussões, análises e propostas em diversas frentes – economia, inclusão social, educação, política, justiça, infraestrutura, corrupção e meio ambiente. O objetivo, além do exercício do debate, é a formulação de políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento econômico e também para o aprimoramento da democracia e das relações sociais e políticas no país.



Volume 1
Reformas fiscais

**CAMINHOS DO
DESENVOLVIMENTO:
ESTABILIZAR,
CRESCER, INCLUIR**



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO: ESTABILIZAR, CRESCER, INCLUIR

Volume 1

Reformas fiscais

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Caminhos do desenvolvimento : estabilizar,
crescer, incluir : reformas fiscais : volume 1 /
coordenação Marcos Mendes. -- 1. ed. --
São Paulo : Centro de Debate de Políticas
Públicas - CDPP, 2026.

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-987137-4-4

1. Administração pública - Brasil 2. Brasil -
Política fiscal 3. Economia - Aspectos sociais
4. Finanças públicas I. Mendes, Marcos.

26-341183.0

CDD-336.81

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Finanças públicas 336.81

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Autores

Coordenadores

Marcos Mendes

Doutor em Economia. Pesquisador associado do Insper. Consultor Legislativo do Senado (licenciado).

Fernando Veloso

Diretor de pesquisa do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS).

Vinícius Botelho

Economista, mestre pela PUC-Rio e doutor pelo Insper, com doutorado-sanduíche na Universidade de Chicago. Foi secretário do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério da Cidadania.

Colaboradores

Alan Leal

Doutor em Teoria Econômica pela Universidade de São Paulo, é pesquisador-sênior no Climate Policy Initiative/PUC-Rio.

Ana Carla Abrão

Economista, CEO da Open Finance Brasil.

André Portela Souza

Professor titular de Políticas Públicas da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EESP) e diretor do centro de estudos FGV Clear.

Angela Magalhães Gomes

Engenheira, diretora da PSR Energy.

Beatriz Kira

Professora de Direito na Universidade de Sussex, Reino Unido.

Bernardo Corrêa

Sócio da Catavento Consultoria.

Bernardo Schettini

Consultor legislativo do Senado.

Bolívar Moura Rocha

Sócio da consultoria Moura Rocha & Malan. Advogado, ex-integrante do governo federal.

Carlos Ari Sundfeld

Professor Titular da FGV Direito SP e Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público.

Clarissa Lins

Sócia-fundadora da Catavento Consultoria.

Cláudio R. Frischtak

Foi principal *economist* do Banco Mundial e diretor de país do International Growth Center na London School of Economics.

Cristiane Alkimin Junqueira Schmidt

Doutora em Economia pela EPGE/FGV e visiting scholar por Columbia, NY. É presidente da MSGas e da Associação Brasileira de Direito e Economia (ABDE).

Daniel Borges

Economista sênior com mais de 20 anos de experiência em gestão fiscal e finanças públicas. Foi diretor no Ministério da Fazenda e no Ministério do Planejamento, além de consultor do FMI e do Banco Mundial.

Diogo Mac Cord

Ex-secretário especial de desestatização do Ministério da Economia. Mestre em Administração Pública (Harvard) e doutor em engenharia (USP).

Elena Landau

Economista e advogada, é sócia do escritório Sergio Bermudes Advogados. Foi diretora de Desestatização do BNDES e presidente do Conselho de Administração da Eletrobras.

Erickson Araújo Santana de Oliveira

Advogado e sócio de Levy & Salomão Advogados.

Fabio Giambiagi

Pesquisador associado do IBRE-FGV.

Fernando de Holanda Barbosa Filho

Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV-IBRE). Foi secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério da Economia e secretário Adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

Gabriel Cozendey

Pesquisador sênior e mestre em Direito da Regulação pela FGV.

Gabriela Henrique Zangiski

Doutora em Economia pela FGV- EPGE, pesquisadora sênior no CPI/PUC-Rio, com ênfase em pastagens e uso da terra.

Guilherme Ferreira

Sócio-sênior da Catavento Consultoria.

Guilherme V. Marçal de Freitas

Mestre em Economia (EESP-FGV) e Economista no time de Pesquisa Econômica da Stone.

Gustavo Ribeiro Soares Pinto

Pesquisador sênior do Climate Policy Initiative (CPI/PUC-Rio) e professor Agregado do Departamento de Economia da PUC-Rio.

Helio Tollini

Consultor de Orçamento aposentado da Câmara dos Deputados.

Hélio Zylberstajn

Professor sênior da Faculdade de Economia e Administração da USP (FEA/USP) e coordenador do Salariômetro da Fipe.

Jessika Moreira

Diretora-executiva do Movimento Pessoas à Frente.

João Pedro Arbache

Pesquisador Sênior no Climate Policy Initiative (CPI/PUC-Rio) e mestre em Economia pela PUC-Rio.

Juliano Assunção

Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio e diretor-executivo do Climate Policy Initiative (CPI).

Laura Almeida R. de Abreu

Professora e pesquisadora do Insper e coordenadora-executiva do Núcleo de Política Educacional e Inclusão Produtiva do Centro de Gestão e Políticas Públicas (CGPP) do Insper.

Laura Muller Machado

Professora do Insper, foi Secretária de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo e coordenadora do núcleo de Educação e Inclusão Produtiva no Insper.

Leandro da Rocha

Pesquisador do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS).

Leonardo Rolim

Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados na área de Seguridade Social.

Lorena Mello e Figueiredo

Doutoranda em Direito na USP e mestre em governança, política e planejamento urbanos pela Sciences Po. Pesquisadora do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil (FGV Clear).

Lucas Afflalo

Pesquisador do Climate Policy Initiative (CPI/PUC-Rio).

Marcelo Fernandez Trindade

Advogado, é professor do Departamento de Direito da PUC-Rio. Foi diretor e presidente da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Mario Mesquita

Economista-chefe do Itaú-Unibanco e doutor pela Universidade de Oxford. Foi diretor de Política Econômica do Banco Central do Brasil entre 2006 e 2010.

Naercio Menezes Filho

Professor do Insper e da USP. Diretor do Centro Brasileiro de Pesquisa Aplicada à Primeira Infância.

Otávio J. G. Sidone

Doutor em Economia e auditor federal de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional.

Paulo Bijos

Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados e especialista em Orçamento Público.

Pedro da Motta Veiga

Diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) e sócio-diretor da Ecostrat Consultores.

Pedro H. Chaves Maia

Pesquisador do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS) e professor na FGV-EPGE.

Pedro Schneider

Superintendente de pesquisa econômica do Itaú-Unibanco e mestre em Economia pela USP.

Ricardo Paes de Barros

Professor titular da Cátedra Instituto Unibanco no Insper, doutor em Economia pela Universidade de Chicago, com trajetória de mais de 30 anos de pesquisa sobre políticas públicas no Ipea.

Rogério Nagamine Costanzi

Doutor em Economia pela Universidade Autônoma de Madrid e Mestre em Economia USP. Foi Subsecretário e Diretor do Regime Geral de Previdência Social e Assessor Especial do Ministro da Previdência Social. Trabalhou na OIT.

Sandra Polónia Rios

Economista, diretora do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES).

Sergio Firpo

Professor de Economia e Coordenador Acadêmico do Observatório da Qualidade do Gasto Público do Insper.

Sérgio Wulff Gobetti

Doutor em Economia pela UnB e pesquisador de carreira do Ipea.

Thaís Vizioli

Doutoranda em Economia, é auditora federal de Finanças e Controle do Tesouro Nacional.

Thales Guimarães

Economista do Itaú-Unibanco especialista em política fiscal e mestre em economia pela PUC-Rio.

Vanessa Rahal Canado

Professora sênior *fellow* e coordenadora do Núcleo de Tributação do Insper.

Vera Monteiro

Professora de Direito Administrativo na FGV Direito SP e presidente do conselho do Movimento Pessoas à Frente.

Vinicius Carrasco

Sócio-diretor da Stone e professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.

Vitor Matheus Oliveira de Menezes

Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP).



As opiniões expressas no livro são exclusivamente das autoras e dos autores. Não refletem, necessariamente, a visão dos órgãos a que foram ou são vinculados, tampouco as do CDPP e de seus associados.

Sumário

<u>Apresentação</u>	15
----------------------------------	----

Volume 1 **Reformas fiscais**

<u>Introdução</u>	23
<u>Diagnóstico da insustentabilidade fiscal e quantificação do ajuste necessário</u>	25
<i>Mario Mesquita, Pedro Schneider e Thales Guimarães</i>	
<u>Desindexação de despesas frente ao salário mínimo</u>	39
<i>Paulo Bijos</i>	
<u>Desvinculação entre receitas e despesas</u>	43
<i>Paulo Bijos</i>	
<u>Racionalização do superávit financeiro da União</u>	47
<i>Daniel Borges e Paulo Bijos</i>	
<u>2027: Uma reforma previdenciária uniforme</u>	53
<i>Fabio Giambiagi e Otávio J. G. Sidone</i>	
<u>Previdência dos militares</u>	69
<i>Thaís Vizioli e Bernardo Schettini</i>	
<u>Previdência dos servidores policiais, agentes penitenciários e socioeducativos</u>	79
<i>Thaís Vizioli e Bernardo Schettini</i>	
<u>Regime especial do Microempreendedor Individual (MEI): necessidade de revisão estrutural urgente</u>	84
<i>Rogério Nagamine Costanzi</i>	
<u>Racionalização do Auxílio-doença e BPC</u>	94
<i>Leonardo Rolim</i>	

<u>Revisão do Seguro-Defeso e alternativas de política para a pesca artesanal.....</u>	100
<i>Sergio Firpo</i>	
<u>Reforma administrativa: um Estado para o cidadão</u>	104
<i>Ana Carla Abrão</i>	
<u>Propostas para o fim dos supersalários no serviço público</u>	114
<i>Jessika Moreira</i>	
<u>Reformas visando aumentar a disciplina fiscal e melhorar a qualidade da alocação de recursos nos estados e municípios.....</u>	123
<i>Marcos Mendes</i>	
<u>Emendas parlamentares.....</u>	146
<i>Hélio Tollini e Marcos Mendes</i>	
<u>Fundeb</u>	149
<i>Marcos Mendes</i>	
<u>Partilha das participações governamentais das rendas de petróleo e gás</u>	154
<i>Bolívar Moura Rocha e Erickson Santana de Oliveira</i>	
<u>Nova Lei Complementar de Finanças Públicas</u>	161
<i>Hélio Tollini</i>	
<u>Instituição Fiscal Independente com função de explicitar os custos das escolhas públicas.....</u>	164
<i>Marcos Mendes</i>	
<u>Limite de despesa dos poderes autônomos da União.....</u>	168
<i>Marcos Mendes</i>	
<u>Reforma do imposto de renda: como integrar a tributação dos lucros no nível corporativo e pessoal?.....</u>	173
<i>Sérgio Wulff Gobetti</i>	
<u>Regimes simplificados/diferenciados para micro e pequenas empresas: modelos possíveis e alternativas para o Brasil</u>	189
<i>Vanessa Rahal Canado</i>	
<u>Reforma das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários, sem custo fiscal.....</u>	200
<i>Vanessa Rahal Canado</i>	
<u>Gastos tributários.....</u>	209
<i>Vanessa Rahal Canado</i>	
<u>Privatização e desmobilização patrimonial.....</u>	223
<i>Diogo Mac Cord</i>	

APRESENTAÇÃO

Volume 1
Reformas fiscais

**CAMINHOS DO
DESENVOLVIMENTO:
ESTABILIZAR,
CRESCER, INCLUIR**



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este trabalho parte de um princípio simples: não há inclusão duradoura sem crescimento sustentado nem crescimento sustentado sem estabilidade. O Brasil precisa reconstruir seus fundamentos fiscais, elevar estruturalmente sua produtividade e transformar expansão econômica em mobilidade social concreta. O trabalho contou com a participação de diversos especialistas que, gentilmente, cederam parte do seu tempo e esforço em prol de uma iniciativa de interesse coletivo.

Para escapar do seu histórico de baixo crescimento, pobreza e desigualdade, o Brasil precisa resolver três problemas centrais, relacionados entre si: (1) desequilíbrio fiscal crônico, (2) baixa eficácia das políticas sociais e (3) baixa produtividade da economia.

Os autores, em vários casos, apresentam propostas diferentes para um mesmo problema, de modo que o documento contém um leque rico e diversificado de medidas a serem discutidas na arena política.

Textos completos com diagnóstico e propostas estão disponíveis em três volumes que abordam cada uma das dimensões tratadas: fiscal, social e produtividade. Este volume trata da questão fiscal, enquanto outros dois lidam com a questão da produtividade e da área social. Também está disponível um volume que apresenta, de forma resumida, os diagnósticos e propostas nas três dimensões.

Os problemas tratados nos três volumes – desequilíbrio fiscal, ineficácia das políticas sociais e baixa produtividade – se retroalimentam e, por isso, precisam ser resolvidos em conjunto.

O desequilíbrio fiscal gera inflação e juros altos. Isso piora a pobreza e a desigualdade. A inflação corrói a renda dos mais pobres. Os juros altos transferem renda para os mais ricos. Em consequência, amplia-se a demanda por políticas assistenciais e redistributivas, que agravam o déficit público, alimentando um ciclo vicioso.

Em paralelo, políticas sociais mal desenhadas, que entregam benefícios de valor elevado a famílias de renda média e alta, têm custo fiscal mais alto que o necessário, agravando o problema do déficit. Ao longo dos 10 anos entre 2014 e 2023, os gastos

com programas de transferência de renda¹ aumentaram, em termos reais, 142%, mas o total de pessoas pobres² caiu somente 11%.

Medidas danosas à produtividade, como crédito subsidiado e benefícios tributários concedidos a setores econômicos com capacidade de lobby, travam o potencial de crescimento da economia e geram recessões periódicas.

Em consequência, dificultam a superação da pobreza que decorreria de um crescimento mais rápido e menos volátil do PIB. Também aumentam a desigualdade, por distribuir benefícios a grupos empresariais. Fragilizam ainda as contas públicas, devido às renúncias tributárias e subsídios, além de gerar crise fiscal nas recessões que provocam.

Entre 1981 e 2024, o PIB per capita e a produtividade por hora trabalhada cresceram, em média, apenas 1,0% e 0,5% ao ano, respectivamente³, muito abaixo de outras economias emergentes, e com seguidas recessões. Uma política econômica nociva à produtividade, executada no período 2005-2015, resultou em uma queda do PIB per capita de 7,5% entre 2014 e 2017.

No mesmo período, a taxa de pobreza subiu de 5,2% para 7,3%, aumentando o número de pessoas pobres em mais de 4,5 milhões, e a dívida bruta disparou de 54% para 72% do PIB.

Há, também, políticas sociais que prejudicam a produtividade, como um sistema de seguro-desemprego cujas regras estimulam a rotatividade da mão de obra, dificultando o treinamento, especialização e qualificação dos trabalhadores. Também afetam as contas públicas, como no caso do regime previdenciário do Microempreendedor Individual, que estimula a “pejotização” de empregados, corroendo a base de arrecadação da previdência.

O crescimento das despesas previdenciárias e assistenciais, de caráter obrigatório, que já representam mais da metade da despesa primária, acaba levando ao corte de despesas públicas discricionárias essenciais ao aumento da produtividade, tais como os investimentos em infraestrutura e o funcionamento de agências de Estado

1 Dados de repasses do Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada extraídos do VISDATA, do Ministério do Desenvolvimento Social. Consulta realizada em 26/07/2025.

2 Linha de pobreza de US\$ 2,15 per capita por dia medidos em paridade do poder de compra segundo a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE.

3 Fonte: Observatório da Produtividade Regis Bonelli do FGV IBRE.

necessárias à boa regulação do mercado, como Banco Central, agências reguladoras, IBGE, INPI, entre outras.

Desequilíbrio fiscal, ineficácia das políticas sociais e baixa produtividade têm como causa importante a incapacidade da sociedade brasileira para criar instituições (leis e regras de comportamento) que protejam e priorizem o interesse coletivo, e restrinjam o avanço dos interesses individuais no processo de decisões e escolhas públicas.

Toda empresa gostaria de ter um regime tributário favorecido e mercado protegido. Toda família gostaria de receber transferências públicas e pagar menos impostos. Todo trabalhador, no setor público ou privado, gostaria de ter salário alto e proteção elevada contra o desemprego. Todo governador ou prefeito gostaria de poder gastar à vontade e mandar a conta para o Governo Federal. Cada segmento do setor público (saúde, educação, segurança pública, defesa) tem bons motivos para argumentar que uma parte do orçamento deve ser reservado para ele.

Ocorre que, se todos esses desejos forem concretizados, o Estado quebra, a economia não cresce, e a pobreza e desigualdade avançam. A busca da prosperidade individual, via políticas públicas de transferências e proteções, se transforma em fracasso coletivo.

Ao longo das últimas décadas, os mecanismos institucionais que deveriam impor limites ao avanço dos interesses privados sobre a coisa pública foram enfraquecidos, fragilizando a defesa do interesse coletivo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e o orçamento público são cada vez mais contornados e desacreditados. Despesas obrigatórias e vinculações de recursos se estabelecem por meio da lei do mais forte. O teto de gastos foi desmontado e substituído por um ineficaz “Novo Arcabouço Fiscal”.

Instituições de Estado, como as agências reguladoras, que têm por finalidade estabelecer regras horizontais e estáveis, garantindo a concorrência e coibindo monopólios, foram enfraquecidas e capturadas politicamente.

Carreiras do setor público criam privilégios para si, colocando em primeiro lugar seus salários e reivindicações, relegando a segundo plano a prestação de serviços à população. Serviços públicos ruins prejudicam os mais pobres e mais dependentes da ação estatal e trabalham contra o aumento de produtividade, ao impedir o aumento do capital humano via melhoria da saúde e educação da população.

Os benefícios e regimes tributários especiais crescem. Proteção regulatória, barreiras comerciais e subsídios criam nichos de privilégios a algumas empresas, impondo custos à sociedade.

Estados e municípios têm incentivos e instrumentos para gastar em excesso e repassar a conta ao Tesouro Nacional.

Políticas sociais são criadas com vistas a maximizar retorno eleitoral, em vez de mirar a redução da pobreza. Empresas estatais, que não têm razão de existir ou poderiam ser geridas por capital privado, são mantidas sob o controle público para atender interesses de distribuição de cargos e a demanda corporativa dos empregados, manter o poder político de distribuir empregos ou gerar benefícios privados na relação com fornecedores. Com isso, ajudam a reduzir a produtividade e ampliam a desigualdade e o déficit público.

Todos esses fenômenos traduzem o triunfo do interesse privado sobre o coletivo no trato da coisa pública. Os indivíduos e os diferentes grupos sociais não se veem como passageiros de um mesmo barco, em que precisam cooperar para navegar sem naufragar. Pelo contrário, estabelece-se uma corrida predatória em busca de privilégios individuais às custas dos demais. Vivemos em uma sociedade de baixa coesão social.

Para que se tenha uma ideia do alto grau de litígio que existe na disputa por recursos públicos, nada menos que 10% de toda a despesa primária do Governo Federal é, hoje, decorrente de pagamento de sentenças judiciais contra o Estado⁴.

Esse conflito distributivo acaba tendo vencedores e vencidos. Ganham os que têm maior lobby, seja por poder econômico, seja por capacidade de mobilizar grandes contingentes de eleitores e pressionar as autoridades eleitas.

Os custos são socializados, por meio de inflação, carga tributária alta, juros elevados, baixo crescimento, baixa qualidade do serviço público, persistência da pobreza e desigualdade.

Um programa de governo que vise mudar esse estado de coisas terá que ser muito mais que uma lista de reformas visando recobrar a precedência do interesse coletivo sobre o privado no trato da coisa pública. Precisarásurgir do reconhecimento de

4 Fonte: Mendes et al. (2025) A despesa do Governo Federal decorrente de sentenças judiciais. Disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/b96cc0df-5d47-461b-9a18-0efc7ebebff4/content>

que o atual modelo predatório prejudica a maioria e favorece minorias organizadas. Transformar o ciclo vicioso em ciclo virtuoso requer uma concertação política difícil. Principalmente em tempos de polarização política e aversão ao diálogo e cooperação.

A contribuição do presente trabalho é apontar caminhos para entrarmos no ciclo virtuoso, listando as reformas necessárias. Certamente é a parte mais fácil, pois a mais difícil cabe à política: tecer a coesão social necessária para viabilizar acordos de limitação de privilégios e de pressões para que, gradualmente, consigamos sair da armadilha do baixo crescimento.

O nosso trabalho de apontar as reformas necessárias se baseia em alguns condicionantes.

O primeiro é o reconhecimento de que estamos frente a uma difícil situação fiscal, em que a dívida pública cresce aceleradamente. Se nada for feito, caminharemos para o *default* da dívida direto ou indireto (via inflação, por exemplo).

Com o nível atual de juros reais, o ajuste fiscal necessário para que a dívida pare de crescer é da ordem de 4% do PIB, o que equivaleria a cortar mais da metade da despesa com benefícios previdenciários, ou extinguir o Bolsa Família, o Seguro Desemprego e o Abono Salarial e ainda ficar precisando de mais 1% do PIB em ajustes adicionais. Muito difícil de se fazer de imediato. Em consequência, a dívida continuará subindo nos próximos anos, em ritmo vigoroso.

O que se pode fazer no curto prazo é reduzir o ritmo de crescimento da dívida. Para tanto, necessitamos de um programa de ajuste fiscal suficientemente robusto que convença a sociedade de que a dívida medida como proporção do PIB crescerá mais devagar nos anos à frente e que, em quatro ou cinco anos, começará a diminuir.

Isso pode, de imediato, reduzir o risco de *default*, melhorando as expectativas para o longo prazo e, com isso, reduzir as taxas de juros que os poupadores exigem para financiar a dívida pública, que cresceria mais devagar.

Temos, ainda, que considerar três tipos de restrição ao ajuste fiscal.

A primeira restrição está na dificuldade de cortes abruptos em programas públicos. Mais de 90% das despesas primárias são obrigatórias e boa parte delas representa direito adquirido. Também não podemos contar com a corrosão inflacionária das despesas, visto que a indexação é generalizada. Por isso, mais uma vez, o que podemos fazer é mudar regras para que as despesas cresçam mais devagar ao longo dos anos.

Isso é um problema pois, como mostra a literatura, ajustes rápidos e profundos têm mais chances de prosperar e tendem a gerar menor impacto negativo de curto prazo sobre o PIB. Duas são as suas vantagens: alteram as expectativas, derrubando os juros de equilíbrio, e evitam o risco da fadiga política gerada por ajustes graduais, que se estendem por muitos anos.

A segunda restrição é que um ajuste fiscal eficaz deve ter mais peso no controle das despesas que no aumento das receitas. Tentar equilibrar as contas pelo lado das receitas esbarra no fato de que a sociedade aumenta o grau de resistência a tributos a partir de um determinado patamar, enquanto a demanda por despesas é infinita. Medidas tributárias devem ter como foco a remoção de privilégios setoriais que resultam em má alocação dos recursos produtivos, a simplificação no cumprimento das obrigações e progressividade. Ou seja, devem estar mais preocupadas com as dimensões de pobreza, desigualdade e produtividade. A racionalização do sistema tributário pode ajudar no esforço de ajuste fiscal, mas esse efeito deve ser visto como secundário e subordinado aos outros objetivos acima descritos.

A terceira restrição diz respeito à interação entre políticas sociais, política fiscal e produtividade. Tentar fazer ajuste fiscal de curto prazo, a qualquer custo e sem avaliar a sustentabilidade das medidas pode gerar prejuízos às outras duas dimensões.

Por exemplo, medidas administrativas da Receita Federal que reinterpretem a lei visando aumentar a arrecadação, no afã de fechar as contas, aumentam a insegurança jurídica e a judicialização. Isso é nocivo à previsibilidade e gera custos para as empresas, com reflexo negativo sobre a produtividade.

De forma similar, restrições a benefícios previdenciários, sem o cuidado de limitar os prejuízos aos mais pobres, piorariam as condições sociais e criariam demanda por novas ajudas assistenciais.

O grande peso das despesas previdenciárias e assistenciais no orçamento requer reformas cuidadosas nessas políticas para que a economia fiscal venha acompanhada de maior efetividade das políticas, sobretudo na dimensão de estimular a superação da pobreza e a acumulação de capital humano.

As reformas pró-produtividade, por sua vez, além de nos levarem diretamente ao objetivo de aumentar o potencial de crescimento da economia, diminuirão a demanda por proteção social, além de ajudarem no ajuste das contas públicas via maior arrecadação, decorrente de mais crescimento.

VOLUME 1

REFORMAS FISCAIS

Coordenação Marcos Mendes

**CAMINHOS DO
DESENVOLVIMENTO:
ESTABILIZAR,
CRESCER, INCLUIR**



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Introdução

No campo fiscal, temos déficit estrutural crônico há uma década, dívida pública em crescimento acelerado e sem perspectiva de estabilização. Uma situação claramente insustentável. No curto prazo, ela gera pressão inflacionária, juros e carga tributária altos e surpresas tributárias que levam a: judicialização, baixo investimento, alocação ineficiente de recursos públicos e iniquidade distributiva.

O atual modelo fiscal pode conduzir o país para mais uma crise em futuro próximo, caso o governo seja levado ao *default* implícito ou explícito da dívida pública.

As propostas de reforma fiscal estão concentradas no lado da despesa pública, visto que o problema estrutural provém do crescimento da despesa como proporção do PIB. Não obstante, também oferecemos propostas no campo tributário, principalmente visando reduzir a iniquidade, a complexidade, o desestímulo ao investimento e a judicialização.

Importante ressaltar que, dada a alta rigidez e indexação das despesas, bem como o respeito a direitos adquiridos, é muito difícil fazer ajuste fiscal que proporcione rápida queda dos gastos. A maioria das propostas tem impacto gradual e crescente ao longo do tempo, diminuindo o ritmo de crescimento dos gastos. Por isso, é importante a sua adoção com a maior brevidade possível, para evitar o agravamento dos problemas acima relatados.

A título ilustrativo, uma reforma que estipule o reajuste dos benefícios previdenciários e assistenciais pela inflação, e não mais pela variação do salário mínimo, traria economia de apenas 0,1% do PIB no primeiro ano. No décimo ano, contudo, ela seria de quase 1% do PIB.

A sociedade brasileira tem priorizado o interesse privado no trato da coisa pública. Nos últimos anos temos assistido iniciativas patrocinadas pelos três poderes da República que agravam o desequilíbrio fiscal.

O Executivo tem expandido políticas sociais sem o cuidado de desenhá-las de forma a atenderem exclusivamente os necessitados, bem como tem distribuído benefícios para a classe média e subsídios a empresas. O Legislativo tem se apropriado de parcelas crescentes do orçamento, seja via emendas parlamentares, seja por também ter a sua cota de concessão de benefícios tributários ou expansão de políticas sociais já existentes, igualmente sem o devido cuidado de analisar custos e benefícios. O Judiciário tem ampliado benefícios via judicialização de políticas públicas.

Até se esboçou uma tentativa de acordo social em torno do equilíbrio fiscal, pela introdução do teto de gastos em 2016 e do Novo Arcabouço Fiscal em 2023. Ambos representaram uma tentativa de traçar o limite máximo que se poderia gastar, para induzir os diversos atores sociais a chegarem a consensos sobre como respeitar este limite.

Contudo, essas duas tentativas de pacto foram tragadas pelas pressões por mais gastos e benefícios. O que se observou foram múltiplas tentativas de furar a regra, com a criação de casos especiais e exceções, em mais uma demonstração da supremacia dos interesses privados sobre o coletivo. As duas regras acabaram perdendo eficácia rapidamente.

Mais importante que reformular regras fiscais é atuar diretamente nas reformas necessárias. Um desafio político e tanto, como já sublinhado acima. Porém, a trajetória explosiva da dívida pública não nos deixa alternativa.

Daí a necessidade de discutirmos o conjunto de reformas abaixo propostas.

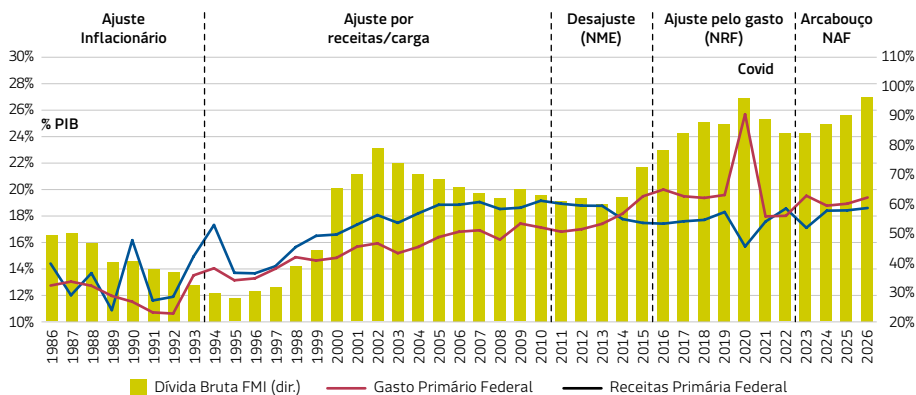


Diagnóstico da insustentabilidade fiscal e quantificação do ajuste necessário

Mario Mesquita, Pedro Schneider e Thales Guimarães

1. Histórico fiscal e tamanho do ajuste necessário

Ao longo das últimas décadas, o Brasil alternou diferentes estratégias fiscais sem resolver de forma estrutural e duradoura o desequilíbrio das contas públicas. Antes do Plano Real (1994), o ajuste ocorria de forma implícita via inflação. Com a estabilização, recorreu-se à elevação da carga tributária, o que se mostrou insustentável tanto politicamente quanto estruturalmente quando fatores favoráveis, como o *boom* da China e das commodities, se esgotaram. Sem ajuste, a expansão contínua de gastos (a uma média anual de crescimento de 6% em termos reais ao ano), desonerações de receitas e iniciativas de crédito subsidiado culminaram na crise de 2014–16. A reação foi a tentativa mais ambiciosa de controle das despesas com o teto de gastos, regime voltado a mudar a assimetria da política fiscal e limitar o crescimento do tamanho do Estado como proporção da economia, que estava previsto para ser mantido por uma década, mas este perdeu credibilidade diante de sucessivas exceções e foi definitivamente rompido com a chamada PEC da Transição em 2022. O Novo Arcabouço Fiscal, que o substituiu, introduziu maior flexibilidade, mas sua parametrização não assegura a estabilização da dívida sem forte aumento de receitas. Na prática, o país segue preso a um modelo que privilegia a arrecadação adicional, sem enfrentar a dinâmica estrutural do gasto, perpetuando desequilíbrios fiscais, que pressionam os juros reais e penalizam o crescimento econômico.

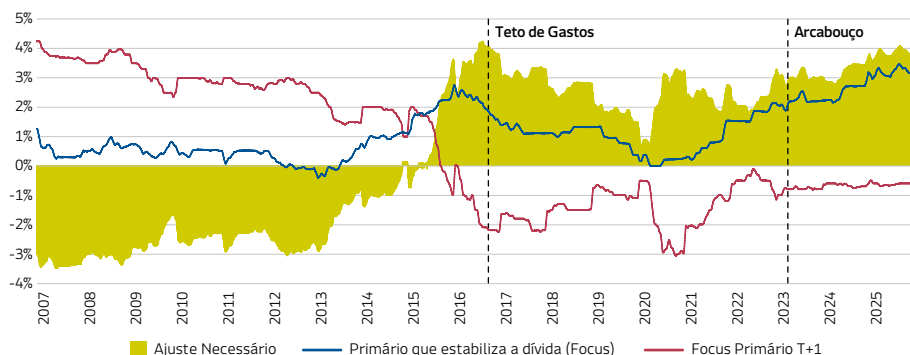


Nos últimos anos, não houve melhora da trajetória fiscal. O primário tem oscilado entre $-0,5\%$ e -1% do PIB. O país tem optado por manter o tamanho do Estado próximo das máximas históricas e recompor receitas, mas a velocidade de ajuste tem sido insuficiente para levar uma melhora clara do resultado primário mesmo com um cenário econômico de crescimento acima do potencial.

A parametrização e aplicação prática do arcabouço reforçam esse quadro. Embora limite o crescimento total real das despesas a $2,5\%$, gastos como Previdência e assistência, que são os mais relevantes para a atividade econômica, crescem perto de 6% , pressionados pelo aumento de beneficiários e reajustes reais do salário-mínimo. Essa dinâmica comprime os gastos discricionários e gera pressões pela flexibilização da regra. A multiplicação de exceções e exclusões do limite de despesas e das metas de resultado primário enfraquece a transparência e a previsibilidade e sinaliza inclusive possível ambiguidade com o próprio regime, dada a existência de bandas justamente para absorver choques. Como resultado, a disciplina insuficiente na trajetória das despesas e a promessa de melhora fiscal que não se materializa levam a patamares elevados do prêmio de risco e dos juros reais.

As regras atuais geraram, portanto, um ambiente de política fiscal expansionista, que aumenta tanto as expectativas de crescimento quanto de juros, com um efeito líquido de aumento do esforço necessário para estabilizar a dívida pública. Os dados do boletim Focus mostram que, enquanto no período do teto de gastos a percepção do ajuste requerido (a diferença entre o primário que estabiliza a dívida e o primário efetivo) caiu de forma significativa, sob o atual arcabouço fiscal ela continuou aumentando, alcançando cerca de 4 pontos do PIB com juros reais próximos a 6% e PIB com crescimento potencial de 2% esperados pelos respondentes do Focus no início de 2026.

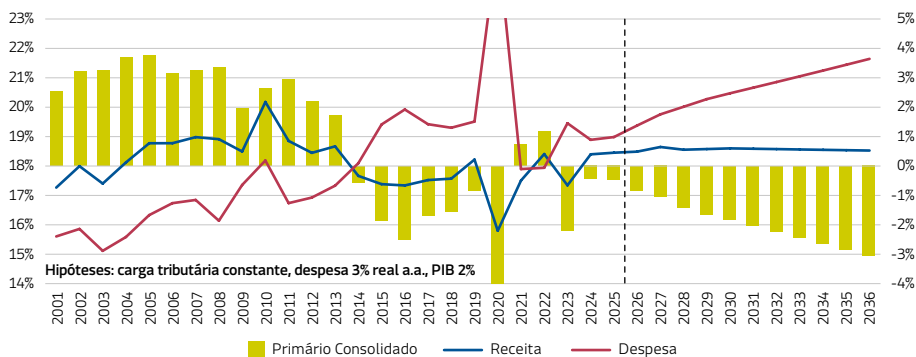
Focus: Expectativa de Primário vs Necessário para estabilizar Dívida



Mesmo o ajuste modesto implícito no arcabouço não está assegurado, dado o comportamento das despesas obrigatórias. Na prática, as despesas acabam crescendo quase que organicamente cerca de 3% em termos reais ao ano, acima do limite de 2,5%. Esse resultado decorre das hipóteses: (i) a manutenção da regra atual do salário-mínimo, com os mecanismos vigentes de reajustes de pensões e aposentadorias, (ii) que o crescimento de beneficiários da Previdência ficará próximo ao ritmo atual de 3%, (iii) que os servidores terão reajustes apenas pela inflação e sem contratações líquidas, (iv) que os gastos com saúde e educação crescem em linha com as receitas e o PIB de 2% e (v) que, em termos líquidos, as demais despesas, como Precatórios, subsídios e Bolsa Família crescem 1% em termos reais ao ano. Esse crescimento subsequente é acima do limite de 2,5% do arcabouço, o que sugere que o ponto de partida de um cenário sem reformas será mais realista se considerar projeções linha a linha, do que se for pautado pelo limite agregado da regra.

Nesse cenário, o déficit primário pode atingir cerca de 3% do PIB até 2036. Em particular, a dinâmica das despesas é tal que sob a hipótese de crescimento do PIB de 2% (próximo ao potencial), o déficit primário aumenta cerca de 0,2 a 0,25 ponto percentual do PIB por ano. Enfatizamos que esse cenário é uma projeção baseada na dinâmica atual. Não está pré-determinado, mas evitá-lo requer uma correção de curso.

Resultado Primário (% PIB)



Assim, o tamanho do ajuste necessário para estabilizar a dívida nos próximos dez anos pode alcançar patamares bastante elevados, além de depender do nível dos juros reais. Isso reforça a importância não só de iniciativas de melhora do primário, mas de uma estratégia crível, que consiga reduzir o prêmio de risco, especialmente em um contexto de juros globais mais elevados. A seguir detalharemos a experiência internacional, que mostra maior taxa de sucesso em termos de estabilização da dívida e redução de prêmio de risco em ajustes mais rápidos e focados em redução de despesas.

Tamanho do ajuste primário em p.p. do PIB para estabilizar a dívida em 80% do PIB

	Com primário de 2025 de -0,5% do PIB	Com primário de -3,1% do PIB sem reformas em 2036
Com PIB 2%, juro real atual de 7%	4,6%	7,1%
Com PIB 2%, juro real da Focus de 6%	3,8%	6,3%
Com PIB 2%, juro real de 5% (i.e. com ganho de credibilidade)	3,0%	5,5%

2. Lições sobre planos de ajuste fiscal e o papel da credibilidade

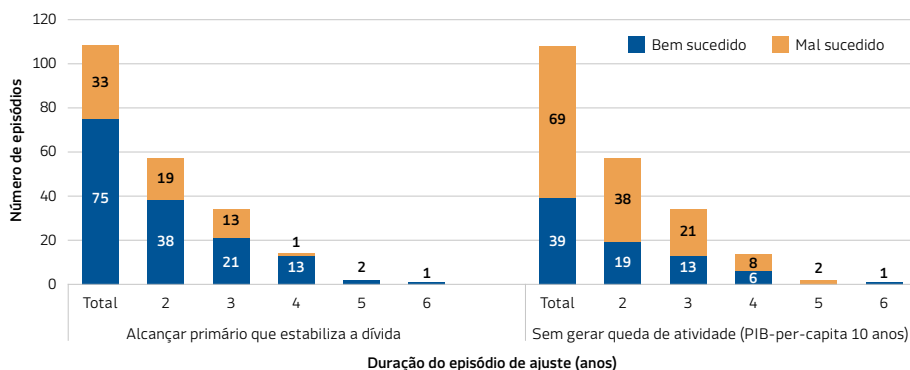
Os governos costumam alternar entre duas estratégias principais de consolidação fiscal: os ajustes graduais, implementados de forma lenta e contínua ao longo de vários anos, e os ajustes acelerados (ou *front-loaded*), que concentram o esforço fiscal nos primeiros anos do plano.

Ajustes rápidos tendem a gerar credibilidade imediata. Reduzem prêmio de risco, juros e pressões inflacionárias — especialmente relevante em países emer-

gentes, onde choques são frequentes e a sensibilidade fiscal é maior. A concentração inicial do esforço também reduz a “fadiga de reformas”, comum em planos longos sujeitos a ciclos políticos. Por isso, ajustes graduais costumam depender de regras fiscais simples e impositivas para preservar credibilidade. Ajustes muito abruptos, porém, podem ter custo de curto prazo sobre atividade e emprego se não acompanhados de medidas estruturais que permitam queda sustentável dos juros.

Evidências do Banco Mundial indicam que governos têm dificuldade em manter o esforço fiscal por muito tempo, mas que quando o fazem, a taxa de sucesso aumenta. O estudo “A Primer on Restoring Fiscal Space and Sustainability” identifica 108 episódios de ajuste entre 1980 e 2023, cuja duração média é de 2,7 anos. Por outro lado, quando o esforço é mantido por quatro anos ou mais, a probabilidade de estabilizar a dívida sobe de 67% para mais de 90%. Quando incluído o critério adicional de não ter gerado uma queda de atividade (em termos da média de 10 anos do PIB per-capita antes do início do ajuste), a taxa de sucesso decai, o que sugere algum custo de curto prazo em iniciativas de ajuste.

Taxa de sucesso de episódios de ajuste fiscal



Uma outra dimensão dos ajustes é a sua qualidade em termos de aumentos de receita ou redução de despesa. Planos baseados em corte de despesas tendem a ser mais duradouros e eficazes na estabilização da dívida, pois atacam o componente estrutural do desequilíbrio e reduzem juros reais. Segundo o mesmo estudo do Banco Mundial, 83% dos ajustes via despesa estabilizaram a dívida, contra 49% dos baseados em receita. Além disso, ajustes pelo gasto são menos recessivos: estudos de Alesina e Giavazzi mostram que um ajuste de 1% do PIB via despesa reduz o crescimento em 0,25 p.p., enquanto o mesmo ajuste via aumento de impostos provoca queda de 2 a 3 p.p. e recessões prolongadas. Cortes de gastos

sinalizam compromisso com solvência e reduzem expectativas de aumento futuro de impostos, estimulando investimento e consumo. A contenção do gasto também libera crédito ao setor privado e reduz pressões inflacionárias, favorecendo o crescimento de longo prazo.

Para o Brasil, a evidência indica que um plano crível deve combinar resultados iniciais rápidos com reformas estruturais focadas no controle de gastos. Nesse caso, medidas de receita podem complementar o ajuste, especialmente as que reduzem distorções e isenções, cujo impacto macroeconômico negativo tende a ser menor, mas não substituem o controle do gasto em um país com carga tributária já elevada.

Calculamos que uma estratégia que contenha o crescimento das despesas com credibilidade pode reduzir os juros reais de longo prazo para cerca de 5%, diminuindo o esforço fiscal necessário em 1,5 a 2 p.p. do PIB. No cenário oposto, manutenção do ritmo atual de gastos e piora no prêmio de risco¹ similar à de 2015 poderiam elevar os juros reais a cerca de 9%, nível insustentável. Mesmo nos cenários benignos, os juros externos mais altos que no pré-pandemia impõem um piso mais elevado às taxas domésticas.

Juros NTNB 2045		Prêmio de Risco = 2017-19			Prêmio de Risco Atual			Prêmio de Risco Atual + Δ 2015		
		US 10Y Real			US 10Y Real			US 10Y Real		
		0,0%	1,0%	2,0%	0,0%	1,0%	2,0%	0,0%	1,0%	2,0%
Despesa a/a real (MM 4 anos)	0%	3,9%	4,5%	5,1%	5,1%	5,6%	6,2%	6,9%	7,5%	8,1%
	1%	4,1%	4,7%	5,3%	5,3%	5,8%	6,4%	7,2%	7,7%	8,3%
	2,5%	4,5%	5,0%	5,6%	5,6%	6,2%	6,7%	7,5%	8,0%	8,6%
	4%	4,8%	5,3%	5,9%	5,9%	6,5%	7,0%	7,8%	8,4%	8,9%
	5%	5,0%	5,6%	6,1%	6,1%	6,7%	7,2%	8,0%	8,6%	9,1%

3. Uma regra fiscal ideal

A evidência internacional e doméstica mostra que regras de despesa superam metas de primário ou limites de dívida. Elas controlam variável sob maior domínio do governo, reduzem pró-ciclicidade e evitam transformar choques temporários de receita em aumentos permanentes de gastos. O regime baseado em metas de primário, predominante entre 2001 e 2016, falhou em estabilizar a dívida, foi frequentemente

¹ A métrica de prêmio de risco é uma média de 3 variáveis: (i) volatilidade de 3 meses da moeda; (ii) FRA da inflação implícita de 3y-5y menos a meta de inflação; e (iii) performance relativa bolsa do Brasil vs bolsas dos países desenvolvidos. Regredimos as 3 variáveis, separadamente, contra o CDS 5Y. O prêmio de risco é a média simples da projeção linear de cada uma dessas regressões.

flexibilizado e acabou associado ao aumento da carga tributária e a fragilização do controle de despesas; o arcabouço atual reproduz fragilidades ao atrelar o gasto à arrecadação e permitir expansão mesmo com economia aquecida. Regras focadas em dívida, por sua vez, sofrem com dependência de variáveis fora do controle direto do governo, como crescimento e juros, além de gerar distorções conforme o conceito adotado.

Um caminho intermediário mais promissor é uma regra de gastos que leve em conta a trajetória da dívida. A ideia decorre da premissa de que o objetivo prioritário de uma regra fiscal deveria ser a manutenção da dívida pública em nível e dinâmica controlados. Isto porque um Estado com dinâmica de dívida insustentável dificilmente lograria oferecer à população serviços públicos e assistência social de qualidade no longo prazo. Para funcionar, essa regra deveria, primeiramente, ser simples, dependente de parâmetros observáveis e já acompanhados como referência na dinâmica fiscal com a dívida bruta do governo geral como referência para o nível de dívida almejado e o gasto primário total do governo federal a métrica para o escopo do controle de despesas. Em segundo lugar, a regra deveria ser previsível, com poucas exceções e cláusulas de escape bem definidas, com as exceções originalmente vigentes no arcabouço fiscal como uma boa referência. Por fim, deve ser impositiva, com mecanismos automáticos de correção em caso de descumprimento.

O ritmo de crescimento dos gastos dependeria de simulações transparentes sobre o tempo necessário para levar a dívida ao nível desejado. Quanto mais distante o patamar atual, mais restritiva a regra. Nossas simulações indicam que permitir aumento real de 2,5% ao ano não estabiliza a dívida em cenários plausíveis e que um retorno temporário ao crescimento real zero das despesas aumentaria significativamente a chance de estabilização. Além disso, definir o nível de dívida almejado é crucial, dado que apenas estabilizar a dívida em torno de 80% do PIB pode ser insuficiente para recuperar o grau de investimento. Países emergentes com rating semelhante apresentam média próxima de 50%; com a dívida brasileira em 88% (critério do FMI de 2024). Esse diferencial é elevado e afeta investimentos e custo de capital.

Quando e em que nível a dívida bruta estabiliza?

	Arcabouço 2,5%				1% crescimento real despesas				0% crescimento real despesas			
PIB / Juro real	4%	5%	6%	7%	4%	5%	6%	7%	4%	5%	6%	7%
2,0%	2052 ; 110%	Não converge	Não converge	Não converge	2031 ; 87%	2037 ; 97%	2046 ; 119%	2090 ; 236%	2028 ; 84%	2031 ; 88%	2034 ; 96%	2039 ; 110%
2,5%	2037 ; 90%	2055 ; 117%	Não converge	Não converge	2028 ; 83%	2031 ; 88%	2035 ; 96%	2040 ; 111%	2027 ; 82%	2029 ; 85%	2030 ; 89%	2033 ; 96%
3,0%	2029 ; 83%	2035 ; 90%	2045 ; 108%	2072 ; 174%	2027 ; 82%	2028 ; 84%	2030 ; 88%	2033 ; 95%	2026 ; 81%	2027 ; 83%	2029 ; 86%	2030 ; 90%

4. Medidas necessárias para implementar um ajuste fiscal

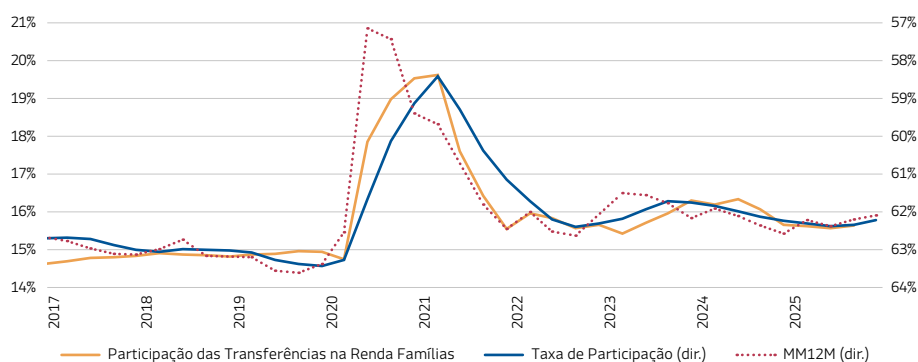
Um programa de ajuste contemplaria medidas que, em conjunto, implicam uma melhora de 6,8 p.p. do PIB em 2036, combinando redução de despesas (4,7%) e aumento de receitas (2,1%). Aproximadamente 40% do esforço (2,7 p.p. do PIB, sendo 1,4 p.p. em despesa) se concentraria já em 2027–2028, permitindo alcançar superávit primário acima de 1% do PIB em 2028 caso as medidas fossem integralmente adotadas, justamente por combinar ações de impacto rápido com reformas graduais que sustentem credibilidade ao longo do tempo. A tabela ao final dessa seção lista as medidas e apresenta seu impacto nos dois primeiros anos e ao final de 2036.

No bloco de despesas, dois destaques são a desindexação do salário-mínimo (1,2% do PIB em 2036) e de pisos de despesas atualmente vinculadas a receita, como saúde e educação (0,4% do PIB em 2036), que passariam a ser corrigidos pela inflação. A primeira mudança elimina um mecanismo de expansão fiscal desconectado da capacidade de financiamento do Estado e a distorção em que ganhos de produtividade da população ativa são transferidos para população inativa, algo que não acontece na vasta maioria dos países. Idealmente, a desindexação deveria separar a regra de reajuste dos benefícios dos trabalhadores da ativa (isto é, o piso do mercado de trabalho formal) dos inativos. Sobre a segunda medida, avaliamos que ajuda a tornar o gasto público menos pró-cíclico e mais flexível, contribuindo a deslocar o foco do volume de gasto para a qualidade do gasto, sendo também importante envolver no mínimo a unificação (senão o fim) desses pisos, diante da mudança demográfica em curso. Tais medidas implicariam inevitável custo político, mas o descontrole fiscal e suas implicações inflacionárias trariam custos consideravelmente mais elevados e socialmente deletérios.

Na Previdência, mesmo após a reforma de 2019, a concessão de benefícios cresce acima do previsto com o envelhecimento e a excessiva judicialização mantendo o sistema pressionado. Um novo ajuste paramétrico poderia gerar 1% do PIB em economia ao reduzir o crescimento de beneficiários para 1,5% ao ano. Entre as medidas: elevar a idade mínima para 68 anos, eliminar regras diferenciadas para mulheres e trabalhadores rurais, e ajustar critérios de pensão por morte para famílias de maior renda. A equiparação por gênero segue padrões da OCDE (atualmente, dos 38 países, apenas 9 tem alguma diferenciação entre homens e mulheres, sendo 6 de pelo menos 3 anos, como no Brasil); no caso rural, regras permissivas incentivam distorções e aposentadorias pre-

coces para um benefício de características mais assistenciais do que previdenciárias. No BPC, seriam necessárias mudanças de acesso e valor: idade mínima de 70 anos na modalidade de idade (redução de 0,21% do PIB) e benefício de deficiência vinculado à gravidade, convergindo para 80% do salário-mínimo (0,19% do PIB). O objetivo é recuperar foco assistencial, reduzir judicialização e retornar à proporção pré-pandemia da população alvo.

Também seria importante reavaliar subsídios e programas pouco eficientes ou mal focalizados. Para o Bolsa Família (0,5% do PIB de impacto), há sinais de que o aumento das despesas com transferências as famílias estão correlacionadas com a diminuição da taxa de participação, o que sinaliza que é importante adequar o programa à dinâmica recente do mercado de trabalho brasileiro. A revisão do MCMV decorre da combinação de falhas de planejamento urbano, ineficiências de execução e desenho que seleciona beneficiários pouco inseridos no mercado de trabalho, com efeitos negativos sobre a formalização, além da existência de alternativas mais eficientes no crédito privado, o que permitiria eliminar subsídios diretos (0,13% do PIB em 2036). O programa Pé-de-meia, embora bem-intencionado no combate à evasão escolar, é custoso, pouco focalizado e sobreposto ao Bolsa Família, sendo mais eficaz reforçar condicionalidades educacionais e o ensino técnico, com economia de 0,10% do PIB. Já o abono salarial, em um contexto de elevada informalidade, apresenta baixa efetividade distributiva e opera como transferência sem condicionalidades; sua descontinuação até 2035 geraria economia de 0,17% do PIB em 2036.



Outras frentes incluem a restrição aos supersalários (0,08% do PIB), a redução das emendas parlamentares (0,19% do PIB), dos subsídios agropecuários (0,10% do PIB) e a reforma da Previdência dos militares (0,06% do PIB). A regulamentação dos supersalários é central para a equidade e a credibilidade fiscal, enquanto o crescimento das emendas impositivas fragmenta o orçamento sem ganhos de eficiência.

cia. Os subsídios agrícolas são pouco justificáveis diante da alta produtividade do setor e as regras previdenciárias dos militares geram assimetrias e custos elevados frente aos regimes civis. Adicionalmente, a integração de cadastros, o fortalecimento das perícias e critérios objetivos para benefícios reduziria pagamentos indevidos. Por fim, há ajustes no Fundeb (0,16% do PIB) e no seguro-desemprego (0,10% do PIB) com reforço das contrapartidas de desempenho escolar e correção do caráter pró-cíclico, respectivamente.

No lado das receitas, o foco seria mais na redução de distorções do que no aumento explícito de alíquotas. É possível ajustar o Simples, reduzindo seu limite atual de R\$ 4,8 milhões, o que mitigaria seu uso como planejamento tributário e geraria economia de 0,16% do PIB e aumentar a contribuição do MEI, cuja equiparação ao piso do INSS eliminaria 0,1% do PIB em renúncia. Entre os gastos tributários, que somam cerca de 5% do PIB, sua revisão seletiva permanece crucial para melhorar eficiência e reduzir distorções, podendo render cerca de 1% do PIB. Nesse sentido, propomos reverter um terço das renúncias que beneficiam famílias e grupos organizados e a totalidade das de menor restrição política.

Principais gastos tributários*

	R\$ bi	% do PIB
Desonerações federais (ou gasto tributário ou renúncias fiscais)	613	4,6%
Sensíveis	316	2,4%
Simples e MEI (Tratamento diferenciado em PEC)	146	1,1%
Cesta Básica	45	0,3%
Entidades Sem Fins Lucrativos (PEC)	56	0,4%
Desenvolvimento Regional	30	0,2%
Zona Franca (PEC)	36	0,3%
PROUNI	4	0,0%
Restantes	297	2,2%
Difíceis de mudar	237	1,8%
IRPF - rendimentos isentos (aposent. , rescisões, etc)	63	0,5%
IRPF - deduções (saúde e educação)	42	0,3%
Agricultura e Agroindústria	34	0,3%
Benefícios do trabalhador	24	0,2%
Setor automotivo	4	0,0%
Habitação	8	0,1%
Desoneração da Folha	13	0,1%
LCI/LCA/CRI/CRA	26	0,2%
PL/IR 2021: medicamentos/higiene/termelétricas (já propostos no passado)	22	0,2%
Demais	60	0,5%
Poupança e Títulos de Crédito	11	0,1%
Educação, eventos, cultura, ciência	18	0,1%
Informática e inovação	8	0,1%
Transporte, embarcações e aeronaves	10	0,1%
Outros	13	0,1%

*Previsão PLOA 2026.

Também é importante reduzir o peso das estatais dependentes, cujo custo chegou a 0,3% do PIB em 2024, e cuja agenda de extinção, privatização ou incorporação pode economizar 0,13% do PIB até 2036, além de enfrentar problemas estruturais de governança. Adicionalmente, destacam-se o crescimento esperado das receitas do petróleo, com até 0,5% do PIB adicionais até 2030, e a reversão gradual da deoneração da folha, que pode adicionar 0,14% do PIB. Embora não dependam do Congresso, tais receitas devem ser preservadas para evitar compensações a novas despesas ou flexibilizações futuras.

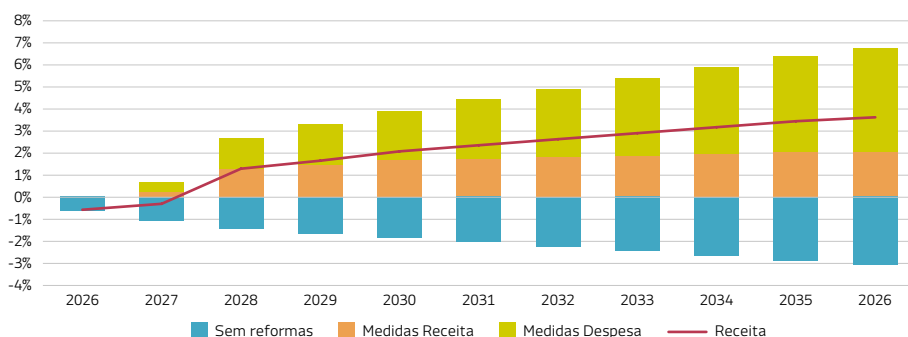
Medidas para implementar o ajuste fiscal

	Ano 2 (2028)	Ano 10 (2036)
Total Receitas/Estatais + Despesas	2,70%	6,76%
Total Despesas	1,42%	4,73%
Despesas indexadas ao salário-mínimo passam a ser indexadas ao IPCA	0,13%	1,20%
Despesas indexadas a receita passam a ser indexadas ao IPCA (e.g. saúde e educação)	0,04%	0,40%
Reforma paramétrica para a Previdência (idade mínima 68 anos, rural, mulheres, pensões)	0,11%	1,00%
BPC idade: aumento p/ 70 anos e valor convergir para Bolsa Família	0,02%	0,21%
BPC deficiente: explicitar critério de acesso + diferenciação por gravidade	0,02%	0,19%
Medidas de gestão Aux-Doença, BPC e Seg Defeso	0,14%	0,14%
Reforma Previdência Militares/Políciais/Segurança	0,01%	0,06%
Regulamentação Supersalários	0,08%	0,08%
Limitação emendas parlamentares (máximo 5% discricionárias)	0,19%	0,19%
Menor aporte da União ao Fundeb (de 23% para 15%)	0,16%	0,16%
Limitação subsídios setor agro (voltar a mínima como proporção do PIB do setor)	0,10%	0,10%
Fim Minha Casa Minha Vida (MCMV)	0,13%	0,13%
Fim Programa Pé-de-Meia	0,10%	0,10%
Fim Abono Salarial	0,02%	0,17%
Redução gradual público Bolsa Família para nível pré-pandemia	0,06%	0,50%
Reforma seguro-desemprego com integração com FGTS	0,10%	0,10%
Total receitas e estatais	1,28%	2,03%
Redução limite máximo Simples e MEI	0,26%	0,26%
Revisão gastos tributários	0,50%	1,00%
Privatização e extinção de empresas estatais dependentes (redução custo pela metade)	0,13%	0,13%
Confirmação reversão da deoneração sobre a folha de pagamentos	0,14%	0,14%
Receitas de petróleo	0,25%	0,50%

5. Resultados esperados, frente cenário sem reformas

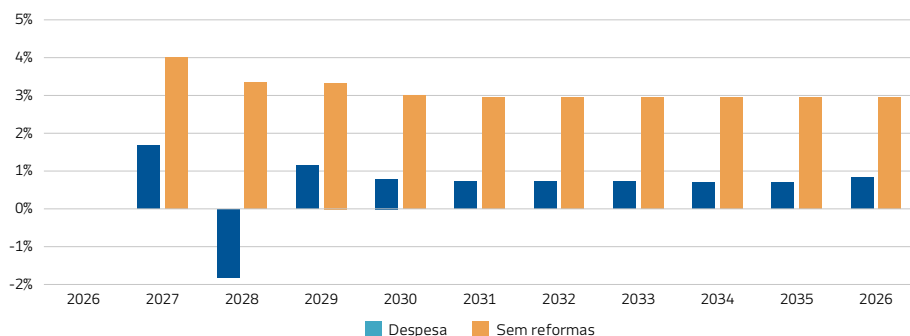
As medidas detalhadas na seção anterior indicam que o resultado primário poderia atingir um superávit de 3,7% do PIB em 2036 com impacto inicial significativo e superávit de 1,3% do PIB em 2028. Estimamos que, nos dois primeiros anos de implementação, tal ajuste melhoraria o primário em 2,7% do PIB, equivalente a aproximadamente 40% do efeito total projetado. No período inicial, o ajuste é distribuído de forma equilibrada entre medidas de contenção de despesas e de incremento de receitas, enquanto, para 2036, cerca de 70% do ajuste decorreria do controle de gastos. Conforme discutido em seções anteriores, as medidas voltadas à despesa tendem a gerar ganhos acumulativos ao longo do tempo, ao passo que as iniciativas de arrecadação produzem efeitos mais imediatos. Esses dados reforçam o caráter não-gradual do conjunto das medidas, o que contribui para ganhos de credibilidade e, consequentemente, para a redução das taxas de juros reais futuras.

Resultado Primário (% PIB): Sem reformas + Medidas



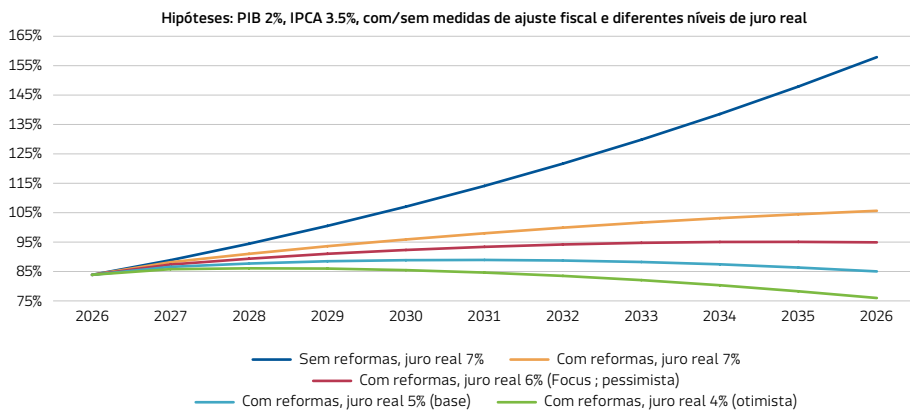
Em termos de crescimento de despesas, a proposta implicaria estabilidade dos gastos em termos reais entre 2028 e 2030. Parece ser limitado o espaço para grande contenção de despesa em 2027, dada a convivência com um orçamento aprovado em um ano eleitoral e a necessidade de aprovação das diversas medidas aqui consideradas pelo Congresso. Para os anos subsequentes, o crescimento real de despesas permaneceria inferior a 1% real ao ano, contribuindo para a redução do esforço fiscal necessário por meio da diminuição das taxas de juros reais.

Despesa (% real): Sem reformas vs Com Medidas



Para a trajetória da dívida, a diferença seria muito expressiva: o ajuste, se implementado, implica dívida ao menos 60 p.p. do PIB menor em 2036 e uma estabilização ao redor de 85% do PIB no cenário base de juros reais de 5%. Ressaltamos que mesmo em um cenário adverso pessimista, no qual os juros reais caíam apenas para 6%, como previsto atualmente no Focus, a dívida também se estabilizaria, porém em patamar 10 p.p. do PIB maior, alcançando 95% do PIB. Ademais, em um cenário otimista, em que os juros reais caíam a 4% em termos reais, como durante os anos do teto de gastos, a dívida recuaria para 75% do PIB ao final de 2036.

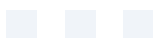
Cenários Dívida Bruta (% PIB)



Conclusão

Em suma, o ajuste fiscal considerado demonstra que é possível enfrentar o desequilíbrio estrutural das contas públicas brasileiras por meio de um conjunto robusto de medidas, com ênfase no controle de despesas e, em segunda medida, na revisão de benefícios tributários. A experiência internacional e as evidências empíricas reforçam que ajustes baseados na despesa tem efeitos mais duradouros, são menos recessivos e geram ganhos de credibilidade, fundamentais para a redução dos juros reais e para a sustentabilidade da dívida pública. A combinação de ações rápidas e reformas estruturais amplia as chances de sucesso, ao sinalizar compromisso e gerar resultados tangíveis já nos primeiros anos.

O caminho para o reequilíbrio fiscal exige disciplina, transparência e uma regra de gastos simples e impositiva, capaz de resistir às pressões por flexibilizações e exceções. O Brasil não deveria se contentar apenas com a estabilização da dívida, mas buscar gradualmente níveis compatíveis com países de grau de investimento. Para viabilizar esse caminho, seria necessário um diálogo franco com a sociedade, com o objetivo de criar as bases para um crescimento econômico mais sustentável e menos vulnerável a choques externos. O desafio é grande, mas o diagnóstico e as medidas aqui apresentados indicam que há alternativas para restaurar a confiança na política fiscal e promover um ciclo virtuoso de desenvolvimento.



Desindexação de despesas frente ao salário mínimo

Paulo Bijos

DESPESAS INDEXADAS: no orçamento federal, existem **quatro** grandes despesas indexadas¹ ao salário mínimo (SM). A tabela a seguir apresenta as dotações para 2025 dessas despesas na LOA (lei orçamentária anual) da União.

Item de Despesa	Dotação ¹ (R\$ bi)	%
Benefícios Previdenciários do RGPS ²	972,4	82,8%
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) ³	113,6	9,7%
Seguro Desemprego	57,1	4,9%
Abono Salarial	30,9	2,6%
Total	1.174,0	100,0%

1. Fonte: SIOP. Posição de 23/5/2025.

2. Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

3. Inclui valor residual de Renda Mensal Vitalícia (RMV).

FUNDAMENTO CONCEITUAL: o SM é parâmetro socialmente concebido para reger o **mercado de trabalho**. Por que motivo deveria ser indexador de benefícios previdenciários e assistenciais que não dizem respeito a relações de trabalho? Tais benefícios devem ter o seu valor real preservado ao longo do tempo. Não faz sentido que sejam necessariamente favorecidos por aumentos reais. A prática mais comum no mundo é preservar o valor real, quando muito. Ao indexá-los ao SM, ou seremos forçados a limitar os crescimentos reais do SM, ou o gasto público inexoravelmente crescerá.

APROFUNDAMENTO DO DESEQUILÍBRIO FISCAL: as duas maiores despesas indexadas ao SM (Previdência e BPC²) também são sensíveis à **demografia** e crescem de forma acelerada *vis-à-vis* o rápido envelhecimento populacional em curso no País. A indexação **turbina** ainda mais o aumento demograficamente contratado do gasto público.

1 No caso do BPC e do Abono Salarial, a indexação é integral, pois o valor desses benefícios corresponde ao próprio SM.

2 O BPC também atende à população com idade avançada, além de pessoas com deficiência.

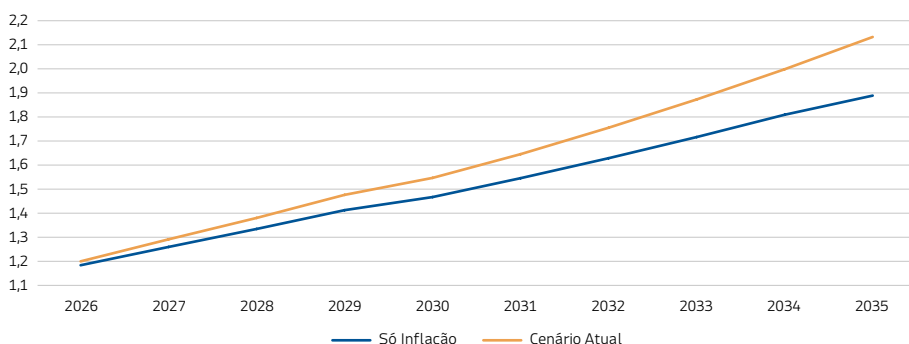
AGRAVAMENTO DA RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA: na presença de uma regra de limite de despesa (como o novo arcabouço fiscal ou o antigo teto de gastos), aumentos em despesas obrigatórias se traduzem em **redução de espaço para despesas discricionárias**. Atualmente menos de 10% das despesas primárias federais são de livre alocação.

IMPACTO FISCAL DA INDEXAÇÃO: Segundo o próprio PLDO³ (projeto de lei de diretrizes orçamentárias) da União para 2026, cada **R\$ 1** de aumento do SM amplia as despesas primárias obrigatórias da União em **R\$ 429 milhões**.

CUSTO DE OPORTUNIDADE: com R\$ 429 milhões seria possível financiar, por exemplo, a entrega de aproximadamente **60 mil cisternas**⁴ para famílias rurais no semiárido brasileiro abastecerem-se de água para consumo humano.

ECONOMIA POTENCIAL DA DESINDEXAÇÃO DE RGPS E BPC: a desindexação das duas maiores despesas indexadas propiciaria economia potencial de **R\$ 1,1 trilhão em 10 anos** (2026-2035), comparativamente a um cenário em que tais benefícios fossem atualizados apenas pela inflação. No primeiro ano (2026), a diferença seria de apenas R\$ 15 bilhões, mas alcançaria R\$ 238,5 bilhões no último ano (2035), conforme ilustrado no gráfico adiante.

Valores anuais de RGPS mais BPC (R\$ trilhões)



DESINDEXAÇÃO COMO SOLUÇÃO TECNICAMENTE SUPERIOR: a desindexação permitiria que trabalhadores fossem beneficiados por aumentos reais do SM sem que isso provocasse desequilíbrio das contas públicas. Por ótica inversa, também possibilitaria que aumentos reais do SM não fossem constrangidos por restrições de natureza orçamentária. A desindexação, em resumo, traria mais

3 Mais precisamente em seu Anexo de Riscos Fiscais.

4 Estima-se déficit da ordem de 300 mil cisternas para que essa política pública seja universalizada no semiárido.

autonomia para políticas de valorização do salário mínimo⁵ e para políticas de valorização de benefícios sociais.

A **solução alternativa** – preservar a indexação e apenas limitar a política de valorização do SM – é **tecnicamente frágil** e eivada de viés “otimista” quanto ao ciclo político. Ela perpetua o equívoco de confundir política de mercado de trabalho com política social e manteria o orçamento vulnerável a governos expansionistas (futuros ganhos reais do SM voltariam a prejudicar o equilíbrio fiscal da União). O nó górdio da indexação não seria desatado e o País continuaria refém de regras que representam risco de crise fiscal. Geralmente, a preferência por esse *second best* é estimulada por um temor político-jurídico quanto à possível inconstitucionalidade de se pagar benefícios abaixo do valor do SM.

DIMENSÃO POLÍTICA E JURÍDICA: a desindexação em relação ao SM de fato é **tema controverso, mas disso não resulta que seja inviável**. A grande imprensa tem se mostrado favorável à medida, a exemplo de recente editorial do jornal Folha de São Paulo⁶. No universo jurídico, não se tem conhecimento de decisão do STF contrária à desindexação. Constitucionalistas consultados também não veem óbices insuperáveis, embora reconheçam o caráter controverso da medida, sobretudo quanto a benefícios previdenciários.

ARGUMENTOS POLÍTICOS FAVORÁVEIS À DESINDEXAÇÃO: em breve não haverá mais espaço discricionário no orçamento federal. O Presidente da República eleito em 2026 inevitavelmente terá que lidar com esse problema. Governar é fazer escolhas. **Sem orçamento discricionário não se faz escolhas**. Logo, não se governa.

ARGUMENTOS JURÍDICOS FAVORÁVEIS À DESINDEXAÇÃO: a **desindexação não afetaria o valor real** dos benefícios previdenciários. Não seria alterado o art. 201, § 4º, da Constituição, esse sim corretamente considerado como cláusula pétreia. Do ponto de vista intergeracional, ademais, não faz sentido manter “paridade” entre benefícios de inativos e a remuneração de trabalhadores ativos.

INSTRUMENTO LEGISLATIVO REQUERIDO: a desindexação requer **Proposta de Emenda à Constituição** (PEC), que pode ser apresentada tanto por parlamentares⁸

5 Que passariam a ser discutidas com base em critérios relacionados a ganhos de produtividade, entre outros.

6 <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2025/05/imprevidencia-acelera-crise-no-inss.shtml>.

7 “Art. 201 [...], § 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei”.

8 Subscrita, no mínimo, por 1/3 dos parlamentares da Câmara ou do Senado, isto é, por 171 deputados ou 27 senadores.

quanto pelo Presidente da República. Seriam alterados, por exemplo, os artigos 201, § 2º (para RGPS) e 203, inciso V, da Constituição (para o BPC).

O QUE COLOCAR NO LUGAR DA DESINDEXAÇÃO: seria instituída uma sistemática de orçamentação de médio prazo. Cada Presidente da República eleito, em seu **primeiro ano de mandato**, teria a faculdade (não a obrigação) de propor ganhos reais para benefícios previdenciários e assistenciais com vigência de médio prazo. Por exemplo, em 2027, para o quadriênio 2028-2031. Esses ganhos reais seriam cautelosamente avaliados à luz da situação fiscal do País em ciclos revisionais de médio prazo. Trata-se do chamado “**fator democrático**” da nova abordagem proposta.

PEC ALTERNATIVA: em novembro de 2024, os Deputados **Júlio Lopes, Pedro Paulo** e **Kim Kataguiri** apresentaram uma proposta de PEC⁹ (em fase de coleta de assinaturas) que, entre outras medidas estruturais, promove a desindexação defendida neste texto, bem como a abordagem da orçamentação de médio prazo organizada em torno do supracitado fator democrático.

ALERTA: desindexação não dispensa outras medidas de revisão estrutural do gasto público, tais como o aprofundamento da reforma previdenciária, a reformulação do BPC e do Seguro Desemprego e a eventual extinção do Abono Salarial. Tais iniciativas deveriam ser discutidas, idealmente, no bojo de um debate mais amplo sobre a consolidação de programas sociais e eficiência do gasto público.



9 Vide <https://braziljournal.com/a-pec-que-pode-derrubar-o-dolar-e-os-juros>.

Desvinculação entre receitas e despesas

Paulo Bijos

DESPESAS VINCULADAS: existem **cinco despesas** primárias federais relevantes vinculadas ao desempenho das receitas públicas¹. A tabela a seguir apresenta as dotações para 2025 dessas despesas na LOA (lei orçamentária anual) da União.

Item de Despesa	Dotação ¹ (R\$ bi)	%
Piso da Saúde	231,8	45,6%
Piso da Educação	155,7	30,6%
Complem. ao Fundeb	57,0	11,2%
Emendas Impositivas ²	38,9	7,6%
FCDF ³	24,8	4,9%
Total	508,2	100,0%

1. Fonte: SIOP. Posição de 1/6/2025.
2. Individuais e de bancada estadual.
3. Fundo Constitucional do Distrito Federal.

No caso da saúde, o art. 198, § 2º, da Constituição estipula que serão gastos em ações e serviços públicos de saúde pelo menos 15% da receita corrente líquida (RCL) da União. As emendas impositivas e o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) também são vinculados à RCL². Para a educação, o art. 212 da Constituição estabelece um gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino, pela União, de, no mínimo, 18% da receita líquida de impostos (RLI). A complementação ao Fundeb deve corresponder a 23% do aporte de estados e municípios aos Fundeb's estaduais, que, por sua vez, são fixados como percentuais das receitas locais.

1 Cada qual a sua maneira, conforme explicado em pormenores no item "Despesas vinculadas a receitas" (p. 42-46) do estudo intitulado "O CAMINHO DO EQUILÍBRIO: É PRECISO "CORTAR GASTOS"? Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2024/o-caminho-do-equilibrio_2024-11-04.
2 Com as ressalvas de que: (i) a Lei Complementar nº 210, de 2024, em seu art. 11, § 4º, inciso I, definiu uma nova sistemática de limites para emendas impositivas, a ser observada a partir de 2026; e (ii) a matéria ainda se encontra sob apreciação do STF.

FUNDAMENTO CONCEITUAL: Em regra, as vinculações entre receitas e despesas deveriam ser evitadas. Eis alguns motivos para isso:

- **Pró-ciclicidade:** despesas vinculadas a receitas assumem comportamento **volátil e pró-cíclico**, pois flutuam ao sabor da arrecadação governamental, que, por sua vez, depende do desempenho da atividade econômica. O tecnicamente desejável é que o gasto público seja anticíclico.
- **Ineficiência alocativa:** despesas vinculadas a receitas são dimensionadas no orçamento de forma **acrítica**. O tecnicamente desejável é que as dotações orçamentárias sejam justificadas por diagnósticos setoriais acompanhados de entregas planejadas e resultados esperados.
- **Prejuízo ao equilíbrio fiscal:** despesas vinculadas a receitas fazem com que ganhos de arrecadação resultem em aumentos automáticos do gasto público. Consequentemente, isso **compromete** a capacidade de **geração de superávits fiscais**.

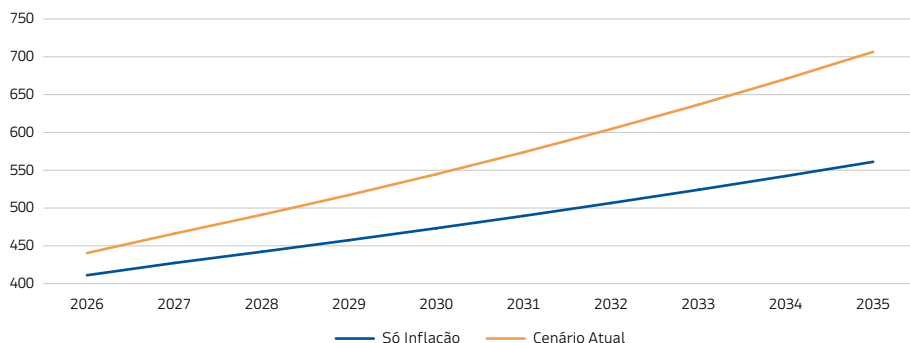
PISOS CONSTITUCIONAIS: as três maiores despesas vinculadas correspondem aos pisos constitucionais da saúde, da educação e da complementação³ da União ao Fundeb. Cabe esclarecer que a desvinculação desses pisos em nada se confunde com sua extinção. Tais pisos seriam mantidos. **Somente seriam desatrelados da receita.**

É SEMPRE BOM LEMBRAR: “pisos” são “valores mínimos”. Logo, não se confundem com tetos. A desvinculação de pisos não impediria aportes adicionais de recursos nessas áreas. Havendo espaço fiscal, bastaria incluir mais recursos em cada ciclo orçamentário anual, tal como ocorre atualmente.

ECONOMIA POTENCIAL DA DESVINCULAÇÃO: a desvinculação das três maiores despesas vinculadas propiciaria economia potencial da ordem de **R\$ 0,8 trilhão em 10 anos** (2026-2035), comparativamente a um cenário em que tais despesas fossem atualizadas apenas pela inflação. No primeiro ano (2026), a diferença seria de aproximadamente R\$ 29 bilhões, e de R\$ 145 bilhões no último ano (2035), conforme ilustrado no gráfico adiante.

3 Também é piso, pois a Constituição (art. 212-A, inciso V) prevê valores mínimos para essa despesa.

Valores anuais agregados dos pisos (R\$ bilhões)



INSTRUMENTO LEGISLATIVO REQUERIDO: exceto para o FCDF, cuja desvinculação depende apenas projeto de lei⁴, a desvinculação das demais despesas abordadas neste texto requer **Proposta de Emenda à Constituição** (PEC), que pode ser apresentada tanto por parlamentares⁵ quanto pelo Presidente da República. Seriam alterados, por exemplo, os artigos 198, § 2º, I (para o piso da saúde) e 212, *caput* e § 1 (para o piso da educação) da Constituição.

AUSÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JURÍDICA: não há óbice jurídico à desvinculação, inclusive no caso dos pisos. Vale lembrar que o piso da saúde – que sequer existia quando da promulgação de Constituição de 1988 – já teve seu fator de correção modificado ao longo do tempo. Antes de ser vinculado à receita, era atrelado à variação do PIB⁶. Durante a vigência do antigo teto de gasto, os pisos da saúde e da educação eram atualizados pela inflação.

O QUE COLOCAR NO LUGAR DA DESVINCULAÇÃO: seria instituída uma sistemática de orçamentação de médio prazo. Cada Presidente da República eleito, em seu **1º ano de mandato**, teria a faculdade (não a obrigação) de propor ganhos reais para despesas atualmente vinculadas à receita, com vigência de médio prazo. Por exemplo, em 2027, para o quadriênio 2028-2031. Esses ganhos reais seriam cautelosamente avaliados à luz da situação fiscal do País em ciclos revisionais de médio prazo. Trata-se do chamado **“fator democrático”** da nova abordagem proposta.

NÃO “FUSÃO” DE PISOS: do ponto de vista fiscal, o importante é desvincular os pisos em relação à receita. A ideia de fusão dos pisos da saúde e educação, embora

4 Ou medida provisória, visto que a norma concernente ao FCDF é prevista em lei ordinária (art. 2º da Lei nº 10.633, de 2002).

5 Subscrita, no mínimo, por 1/3 dos parlamentares da Câmara ou do Senado, isto é, por 171 deputados ou 27 senadores.

6 Conforme previsto pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000.

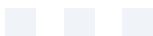
possa soar interessante à primeira vista (por promover flexibilidade gerencial), encontra muita **resistência entre os setores** envolvidos e tende a inviabilizar a proposta. A área da educação, por exemplo, tem enorme temor em ter seu orçamento “engolido” pelos gastos com saúde, que serão pressionados ao longo dos próximos anos em função do envelhecimento populacional acelerado em curso no País.

GANHOS REAIS INDIVIDUALIZADOS PARA PISOS: eventuais ganhos reais dos pisos da saúde e da educação seriam decididos de forma individualizada, pois essas áreas de despesa seguem dinâmicas demográficas muito distintas. No caso da **educação**, por exemplo, como a população jovem tende a decrescer nos próximos anos, a simples manutenção do valor real do piso do setor já possibilitaria **aumentos reais per capita** do gasto público por aluno.

SISTEMÁTICA DIFERENCIADA PARA EMENDAS: o valor máximo total das emendas seria definido como **percentual⁷ das despesas discricionárias**. Tal sistemática geraria um **novo sistema de incentivos** em que o Congresso Nacional teria maior interesse em controlar o crescimento das obrigatórias. Afinal, quanto maior o volume de despesas discricionárias, maior seria o espaço orçamentário para emendas.

PEC ALTERNATIVA: em novembro de 2024, os Deputados **Júlio Lopes, Pedro Paulo e Kim Kataguiri** apresentaram uma proposta de PEC⁸ (em fase de coleta de assinaturas) que, entre outras medidas estruturais, promove a desvinculação defendida neste texto (incluindo a nova sistemática para emendas) e a abordagem da orçamentação de médio prazo (organizada em torno do supracitado fator democrático).

ALERTA: idealmente, eventuais **ganhos reais futuros** (decididos em ciclos de médio prazo) em favor das despesas atualmente vinculadas à receita seriam integrados à abordagem da **orçamentação por desempenho** (*performance budgeting*). Em termos práticos, isso significa que ampliações de recursos seriam condicionadas à apresentação de avaliações *ex ante* quanto: (i) a entregas planejadas na forma de bens e serviços públicos; e (ii) a resultados esperados em termos de aumento da efetividade de políticas públicas.



7 Que seria inicialmente fixado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) até que fosse estabelecido, de forma permanente, na nova lei complementar de finanças públicas a ser aprovada em substituição à Lei nº 4.320, de 1964.

8 Vide <https://braziljournal.com/a-pec-que-pode-derrubar-o-dolar-e-os-juros>.

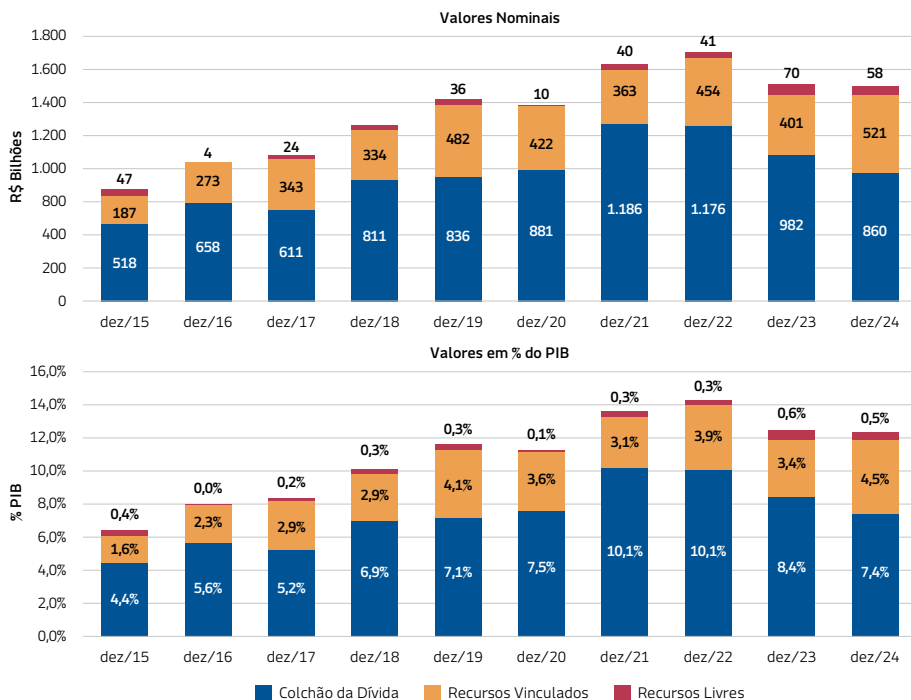
Racionalização do superávit financeiro da União

Daniel Borges e Paulo Bijos

DIAGNÓSTICO: A União possui elevado volume de superávit financeiro¹ acumulado em fontes vinculadas, muitas das quais não têm execução orçamentária efetiva ou estão associadas a fundos com baixa capacidade operacional. Esses recursos integram a Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN), mas são pouco acessíveis devido às amarras legais de vinculação, configurando um paradoxo fiscal: **o governo emite dívida** (a custos crescentes no contexto atual) para financiar seu déficit **enquanto mantém ativos financeiros ociosos**. Esses recursos engessados, atualmente superiores a R\$ 0,5 trilhão, são destacados em vermelho nos gráficos adiante, de forma sobreposta aos valores do “colchão da dívida” (recursos livres para pagamento da dívida pública, necessários para garantir a segurança da rolagem da dívida e evitar que o governo tenha uma crise de liquidez em momentos de dificuldade para rolar a dívida vincenda).

1 Apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, o superávit financeiro corresponde, resumidamente, à “diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro”, conforme disposto no art. 43 da Lei 4.320, de 1964. Em dezembro de 2024, o superávit financeiro da União correspondeu a R\$ 1,4 trilhão.

Superávit Financeiro: decomposição do colchão da dívida e demais recursos vinculados



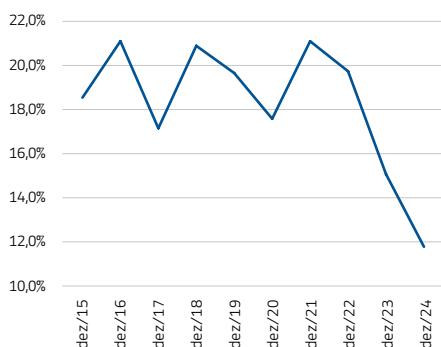
MEDIDA PROPOSTA: desvinculação automática e irrestrita dos recursos vinculados não executados até o final do exercício financeiro. As vinculações legais são integralmente preservadas durante o ano de referência, com respeito às destinações previstas em lei. Contudo, uma vez apurado o superávit financeiro, os saldos não utilizados tornam-se livres de vinculação, podendo ser alocados conforme as prioridades fiscais e orçamentárias da União, inclusive em favor do pagamento da dívida pública. Destaque-se que a medida **não flexibiliza as regras fiscais vigentes**, mas melhora a gestão dos recursos sujeitos a essas regras, com impactos positivos resumidos a seguir.

IMPACTOS POSITIVOS: (1) **Redução do custo da dívida pública:** ao reforçar o colchão da dívida e ampliar a capacidade de resposta do Tesouro a choques de liquidez, a medida diminui o risco de refinanciamento e os prêmios de risco, contribuindo para a redução estrutural da taxa de juros da economia; (2) **Fortalecimento do orçamento público:** ao reduzir a rigidez orçamentária e o viés de alocação induzido por fontes vinculadas, a medida aumenta a eficiência alocativa e contribui para que o processo orçamentário reflita as prioridades definidas

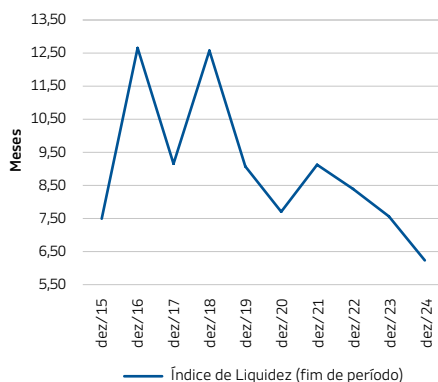
em cada exercício; **(3) Mudança cultural:** ao combater a captura institucional das vinculações e a gestão patrimonialista de receitas, a medida rompe com o modelo de “territórios fiscais” dentro da CUTN, fortalecendo o planejamento governamental e a racionalidade técnica na gestão do orçamento público; **(4) Revisão crítica das vinculações:** ao reduzir a potência das vinculações, a medida incentiva a revisão das vinculações existentes e desincentiva a criação de novas vinculações, evitando a manutenção de recursos ociosos sem aderência às necessidades de financiamento das políticas públicas; e **(5) Modernização fiscal e alinhamento internacional:** a proposta aproxima a gestão fiscal brasileira aos bons referenciais internacionais ao integrar caixa e dívida, reduzindo a complexidade e os custos operacionais.

CONTEXTO DE VULNERABILIDADE FISCAL: nos últimos dez anos, a dívida pública brasileira registrou crescimento expressivo como proporção do PIB. O cenário atual é agravado por juros nominais persistentemente elevados, baixo dinamismo econômico e desequilíbrio fiscal estrutural. Nesse contexto, o perfil da dívida também se deteriorou, com crescente participação de títulos indexados à Selic, que já representam cerca de metade do estoque da dívida pública federal (DPF). Ao mesmo tempo, **o colchão da dívida e a liquidez do Tesouro encontram-se em níveis historicamente baixos**, o que reduz a margem de manobra para enfrentar choques de financiamento e aumenta a exposição ao risco de rolagem.

Colchão como proporção da DPF

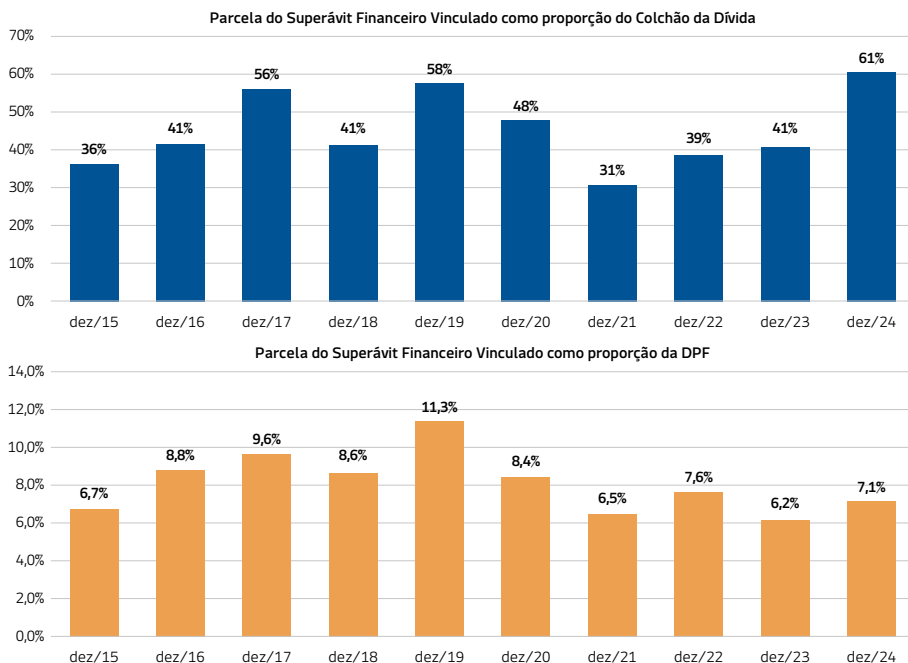


Índice de Liquidez (meses vindouros cobertos pelo colchão)



POTENCIAL RESULTADO DA MEDIDA: Se vigente ao final de 2024, a medida teria liberado (desvinculado) um total de **R\$ 521 bilhões** (4,5% do PIB), valor que corresponde a 61% do colchão da dívida e 7,1% do total da DPF.

Representatividade do superávit financeiro vinculado



INSTRUMENTO LEGISLATIVO REQUERIDO: a exemplo da desvinculação parcial de recursos do superávit financeiro promovido pela EC 109/2021, a proposta ora apresentada requer **Proposta de Emenda à Constituição** (PEC), que pode ser apresentada tanto por parlamentares² quanto pelo Presidente da República. A proposta pode ser implementada por meio de alterações ao art. 167 da Constituição. Por coerência, faz-se necessária a revogação do parágrafo único do art. 8º da LC 101, de 2000 (LRF).

POSSÍVEIS CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS: alguns juristas podem sustentar que a vinculação legal da receita se estende ao saldo financeiro enquanto ele não for revertido ou cancelado expressamente pela mesma instância legislativa que criou a vinculação (princípio da **legalidade estrita**). Pode-se argumentar, em resumo, que a não execução de um recurso não teria o condão de extinguir sua vinculação.

POSSÍVEIS RESISTÊNCIAS INSTITUCIONAIS: a proposta ainda pode enfrentar resistência de órgãos públicos que se beneficiam de receitas vinculadas mantidas na

² Subscrita, no mínimo, por 1/3 dos parlamentares da Câmara ou do Senado, isto é, por 171 deputados ou 27 senadores.

CUTN, especialmente aquelas utilizadas para financiar gratificações, benefícios ou estruturas próprias. É o que ocorre com alguns fundos vinculados à Receita Federal e à Advocacia-Geral da União. Tal oposição tende a refletir interesses diretos na manutenção das fontes carimbadas, e não objeções ao mérito técnico da medida.

IMPACTO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS: a proposta traria repercussões relevantes sobre políticas financiadas por fundos vinculados com estruturas de governança inoperantes ou inadequadas. O caso do Fundo Social é exemplar: embora a lei exija a atuação de comitês para decidir sobre o uso de seus recursos, tais órgãos jamais foram regulamentados, e a aplicação do superávit financeiro ocorre, na prática, por meio de soluções legais improvisadas. Situações como essa revelam a ineficiência do modelo atual de vinculações rígidas e reforçam a necessidade de se reformar a lógica de financiamento baseada em fundos apartados com baixa execução.

Anexo

Informações adicionais sobre Superávit Financeiro e Colchão da Dívida da União

(posição de 31/12/2024)

I. Visão Geral do Superávit Financeiro (SF)

Componentes	R\$ bilhões	%
Colchão da dívida pública	860,1	59,7%
Recursos vinculados	522,2	36,3%
Recursos livres (fonte 000)	57,5	4,0%
Total	1.439,9	100,0%

II. Fontes que abastecem o Colchão da Dívida*

Fontes de recursos	SF (R\$ bilhões)	% do SF Total
443 REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	565,7	39,3%
444 DEM.APL.REC.TIT.TN,EXC.REFIN.DIV.PUB.	174,2	12,1%
400 PAGAMENTO DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL	92,8	6,4%
401 AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	35,7	2,5%
448 OBJ.CONTRATUAL OP.CRED.EXTERNA EM MOEDA	0,3	0,0%
Total	868,8	60,3%

* Há diferença de R\$ 8,6 bilhões com relação ao valor do Colchão da Dívida divulgado no Relatório Mensal da Dívida.

III. Principais fontes vinculadas do Superávit Financeiro (exceto Colchão da Dívida)

Fonte de recursos	SF (R\$ bilhões)	SF acumulado (R\$ bilhões)	% vinculado (ex-Colchão)	% vinculado (acumulado)
050 RECURSOS PROPRIOS LIVRES DA UO	127,7	127,7	24,5%	24,5%
049 REC.PROP.UO PARA APLIC. EM SEGURIDADE SOCIAL	47,4	175,1	9,1%	33,5%
052 RECURSOS LIVRES DA UO	43,0	218,1	8,2%	41,8%
042 CAPITALIZACAO DO FUNDO SOCIAL	30,9	249,0	5,9%	47,7%
032 FUNDAP - RFB	28,4	277,4	5,4%	53,1%
129 RECURSOS ABANDONADOS DOS PATRIM. ACUM. DO PIS/ PASEP APROPRIADOS PELO TESOIRO E DESTINADOS A DESPESAS DE INVESTIMENTOS	26,0	303,4	5,0%	58,1%
031 FUNDAP - PGFN	21,3	324,7	4,1%	62,2%
133 EDUCACAO BASICA, VEDADO PGTO DESP.COM PESSOAL	20,8	345,5	4,0%	66,2%
040 SEGURO - DESEMPREGO, ABONO SALARIAL E PREV.SOC.	15,7	361,2	3,0%	69,2%
008 EDUC.PUB., COM PRIORIDADE EDUC.BASICA	11,5	372,7	2,2%	71,4%
061 PROG.FINANCIADOS POR OP.OFICIAIS DE CREDITO	11,5	384,2	2,2%	73,6%
091 ENC.INTERV.UNIAO DES.MM E IND.CONSTR.REP.NAV.	8,7	392,9	1,7%	75,2%
014 REC.FUNDO SOCIAL DEST.EDUC.E SAUDE PUBLICAS	7,1	399,9	1,4%	76,6%
201 TRANSFERENCIA CONSTITUCIONAL DO FPM	6,5	406,4	1,2%	77,8%
011 DESTINACOES DA CIDE - COMBUSTIVEIS	5,9	412,3	1,1%	79,0%
020 SIN.,ENG.TRAF. E CAMPO,POL.,FISC.EDUC.TRAN.	5,5	417,9	1,1%	80,0%
101 CT-VERDE AMARELO-PROG.INTER.UNIV.-EMP.INOV.	4,2	422,0	0,8%	80,8%
138 MELHORIA DA PRESTACAO JURISDICIONAL	4,1	426,1	0,8%	81,6%
242 TRANSF.PARC.ROY.PETRO.EST/DF/MUN	4,1	430,2	0,8%	82,4%
028 FIN.EST.SERV.GEOL.GEOF.APL.PROSP.COMB.FOSSEIS	4,1	434,3	0,8%	83,2%
035 ACOES E SERVICOS PUBLICOS DE SAUDE - ASPS	4,0	438,3	0,8%	83,9%
053 REC.LIVRES UO, VEDADO PGTO DIV. E PESSOAL	4,0	442,3	0,8%	84,7%
083 REPAR.DANOS A INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS	3,9	446,2	0,7%	85,4%
118 CT-INFRA	3,1	449,4	0,6%	86,0%
074 ENC.RESPONS.FUNDO CONTINGENTE EXTINTA RFFSA	3,0	452,3	0,6%	86,6%
134 REC.PROP.EDUC.BASICA, VEDADO PAGTO PESSOAL	2,9	455,2	0,5%	87,2%
086 APL.COM.EXT., CONF.DIRETRIZES CAMEX	2,8	458,0	0,5%	87,7%
003 RECURSOS UO APLICACAO SEGURIDADE SOCIAL	2,7	460,7	0,5%	88,2%
081 CONVENIOS	2,6	463,3	0,5%	88,7%
057 INDENIZ.IMOV.RURAIS DESAPROP.INTERESSE SOCIAL	2,6	465,8	0,5%	89,2%
121 REC.LIVRES UO - SUP.VINC.AMORT.PGTO.DIV.	2,5	468,3	0,5%	89,7%
001 RECURSOS LIVRES DA SEGURIDADE SOCIAL	2,0	470,4	0,4%	90,1%
Total		522,2		100,0%

* As fontes 050 e 052 são vinculadas a Unidades Orçamentárias específicas, de modo que não são de livre aplicação pela União.



2027: Uma reforma previdenciária uniforme

Fabio Giambiagi e Otávio J. G. Sidone

Introdução

Quando a reforma previdenciária foi aprovada, no final de 2019, sabia-se desde o começo que aquelas mudanças teriam que ser complementadas no futuro por novas alterações paramétricas nos requisitos constitucionais exigidos para a aposentadoria. Imaginava-se, contudo, que dada a robustez da reforma aprovada, tais alterações poderiam esperar até a década de 2030.

Porém, houve mudanças que têm acelerado os tempos e nos aproximado da discussão sobre a necessidade e implantação de uma nova reforma. A mais importante foi a nova lei do salário-mínimo (SM), aprovada já no atual Governo, que tem pressionado a trajetória da despesa do RGPS/INSS. Houve, também, notável expansão do número de benefícios do BPC/Loas que, embora não seja um benefício previdenciário, pode ser interpretado como uma aposentadoria não-contributiva e afetar a propensão das pessoas a contribuir para a previdência. Nossa estimativa é que só as despesas do RGPS/INSS com benefícios no valor exato de um SM aumentaram de 3,0 % do PIB em 2022 para 3,1 % do PIB em 2024, enquanto sabe-se, pelas informações regulares do Tesouro Nacional, que a despesa do BPC/Loas passou de 0,8 % para 1,0 % do PIB entre esses dois anos. Em ambos os casos, está prevista nova elevação do peso dessas despesas na economia, tanto em 2025 como em 2026.

Este capítulo apresenta as linhas gerais de uma proposta de reforma previdenciária, embora caiba esclarecer que não serão abordados três casos de regras para públicos específicos que serão tratados por outros colegas: (i) professores do ensino fundamental e médio; (ii) militares; e (iii) microempreendedores individuais (MEI).

É importante mencionar que a elaboração das propostas aqui apresentadas segue dois princípios norteadores.¹ Em primeiro lugar, é fundamental que sugestões de modificações no desenho da política previdenciária fundamentem-se em diagnósticos adequados sobre as diversas dimensões de avaliação de desempenho do sistema, de maneira a evitar falsas “soluções” para problemas inexistentes. No caso brasileiro, parte-se de um diagnóstico bastante documentado na literatura de que o processo de envelhecimento populacional acarretará desafios de sustentabilidade para o RGPS nas próximas décadas.

Em segundo lugar, a busca de alternativas para a maior sustentabilidade do sistema deve ser pautada pela tentativa de otimização dos diversos objetivos da política previdenciária, ou seja, é indispensável que sejam mitigados potenciais implicações adversas sobre a adequação, cobertura e capacidade redistributiva da política previdenciária.²

Nesse sentido de balancear a cobertura e a sustentabilidade da previdência, nossa proposta sugere um período de transição de 24 anos nos principais ajustes parâmetros. Nada impede que ao modelo proposto se aplique uma transição mais acelerada, caso esta seja a decisão no âmbito político. Porém, nos cabe indicar que isso se dará ao custo de encurtamento da cobertura previdenciária e de eventual maior pressão de custos sobre as políticas assistenciais.

Os quatro pontos-chave

Na reforma promovida pela EC 103/2019, privilegiou-se a mudança das condições de aposentadoria de quem se aposentava por tempo de contribuição (ATC)³. Na reforma futura, poderá fazer sentido fazer pequenos ajustes nessa regra, mas como as mudanças nesse quesito já foram muito intensas, será preciso agir sobre quatro outros pontos: (i) idade mínima de aposentadoria dos homens no meio urbano; (ii) idade mínima de aposentadoria das mulheres no meio urbano; (iii) regras para os benefícios da aposentadoria rural; e (iv) regras do BPC/Loas.

1 Por ser um texto focado essencialmente nas propostas, optamos por não incluir uma seção com os fatos estilizados acerca da evolução das despesas previdenciárias. Para uma visão abrangente sobre o tema, ver Giambiagi (2025).

2 Sidone e Afonso (2025).

3 A reforma de 2019 focou mais – e é compreensível que assim tenha ocorrido, pois se tratava da maior distorção do sistema – na restrição às aposentadorias em idades precoces na modalidade da Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC), que ocorria, em média, aos 55 e 53 anos para homens e mulheres, respectivamente, às vésperas da reforma. Vale lembrar que, no caso extremo, uma jovem que começasse a contribuir para o sistema aos 16 anos poderia, no limite se aposentar aos 46 anos de idade após 30 de contribuição, situação incomparável em termos da experiência internacional. Para esses casos, a reforma foi bastante contundente. Ainda que existam diversas regras de transição, após a reforma, nesse caso extremo, essa mesma pessoa do sexo feminino hoje teria que contribuir até os 58 anos de idade, quando com 42 de contribuição somaria os 100 pontos requeridos para a aposentadoria. Ou seja, a reforma incrementou o período contributivo dessa pessoa em nada menos que 12 anos, o que indica a potência da mudança ocorrida no sentido de restringir aposentadorias a idades particularmente precoces.

O primeiro é o mais importante, porque, pela lógica a ser exposta em breve, ele deveria condicionar os outros e é o requisito de idade mínima para a aposentadoria programada, aquele que visa proteger os indivíduos da incapacidade laboral decorrente de idade avançada. A idade mínima de 65 anos foi um parâmetro mantido constante em todas as principais reformas feitas até agora desde a estabilização da economia brasileira, há mais de três décadas: na reforma constitucional de FHC e no seu complemento (lei do fator previdenciário), na de Lula em 2003 e na de Bolsonaro de 2019.

Ao mesmo tempo, embora seja um tema controverso, há um ponto fundamental que será preciso abordar, cedo ou tarde: se a sociedade brasileira alcançou um consenso em 1988 de que a aposentadoria por idade (API) aos 65 anos para os homens era condizente com as condições demográficas da época, não faz sentido considerar que hoje, a caminho da Constituição de 1988 completar 40 anos no próximo Governo, o parâmetro tenha que ser o mesmo, à luz das mudanças demográficas associadas à maior longevidade que houve nesse espaço de tempo de quase quatro décadas.

Para entender a questão, é essencial observar os dados da Tabela 1. Ela mostra a expectativa de vida aos 65 anos em 3 momentos: i) na média das décadas de 1970/1980, com as escassas informações disponíveis na época; ii) em 1999, de acordo com as informações iniciais de que se dispunha quando o IBGE iniciou a prática de elaborar anualmente as suas tábuas de mortalidade; e iii) na última informação disponível, referente a 2023.

Tabela 1. Expectativa de vida aos 65 anos

Tábua de mortalidade	Homens	Mulheres	Ambos os sexos
1970/1980	78	79	78,5/a
1999/b	77,7	80,6	79,2
2023	82,2	85	83,7

/a Média simples entre homens e mulheres.

/b Refere-se à tabela original de 1999, posteriormente modificada após a divulgação dos dados do Censo de 2000.

Fontes: para 1970/1980, Liberal, Santana e Bissi (2002). Para 1999 e 2023, IBGE.

Podemos, em linhas gerais, entender a situação em 1988 como uma espécie de média das realidades de 1970/1980 e de 1999. Por esse critério, a expectativa de vida aos 65 anos na média de ambos os sexos teria sido de 78,9 anos em 1988 $(78,5 + 79,2 / 2)$. Na comparação com esse número, a expectativa de sobrevivência entre 1988 e 2023 teria se ampliado em quase 5 anos, como se pode observar na última coluna da Tabela 1.

À luz desse fato e da circunstância de que estaríamos definindo regras que valerão para as próximas décadas e não apenas para o restante da década atual, sugere-se ampliar o parâmetro de API para os homens – referência do sistema – de 65 para 67

anos, para vigorar a partir de uma longa transição a ser iniciada em 2028, ou seja, 40 anos após a Constituição de 1988.

Nesse ano, a idade da API seria fixada em 65 anos e um mês e, a partir daí, a proposta seria ampliar esse parâmetro em 1 mês por ano durante uma transição de 24 anos, que se completaria somente em 2051, quando a idade mínima da API para os homens passaria a ser de 67 anos. O gradualismo da proposta permitiria a adaptação do planejamento previdenciário por parte dos indivíduos, de maneira a evitar a percepção da reforma como inesperada, abrupta ou injusta.

Subjacente a essa modificação, propõe-se também elevar o requisito contributivo para quem se encontra no mercado de trabalho e se aposenta por idade, do atual nível de 15 anos, como mínimo, de contribuição, para 20 anos, na proporção de 6 meses a mais por ano, começando a contar em 2028, quando seria de 15,5 anos, aumentando em 6 meses por ano, para 16,0 anos em 2029 e assim depois sucessivamente, ao longo de 10 anos, completando-se a transição em 2037, quando alcançaria 20 anos. Essa medida é exatamente análoga à que começou em 1992 quando o anterior requisito de 5 anos foi ampliado com essa regra, transição essa estendida até 15 anos e completada em 2011.

A consideração dos múltiplos objetivos da política previdenciária na elaboração da proposta é evidente. Ainda que um maior aumento da carência, por exemplo para 25 anos, ou uma transição menos gradual pudessem ser importantes em termos da maior sustentabilidade do sistema, tais modificações poderiam acarretar o resultado indesejado de redução da cobertura, na medida em que indivíduos poderiam não alcançar o requisito necessário para o acesso à aposentadoria. Essa questão poderia eventualmente ser revisitada na década de 2040, mas por enquanto sugere-se limitar a mudança ao escopo acima explicado.

O segundo tema consiste na idade mínima de aposentadoria das mulheres.⁴ Propomos o aumento da idade mínima de 62 anos para 64 anos, com regra de transição similar à dos homens, ou seja, com incremento de 1 mês a mais por ano até 2051, com um *plus* de 2 anos em relação à regra atual.

O terceiro tema consiste nas regras para os benefícios da aposentadoria rural. Na reforma de 2019, como não houve mudança para o meio rural, acabou ocorrendo

4 O tema é tratado em outro texto dos autores (Sidone e Giambiagi, 2025). Nele são discutidas diversas propostas para uma maior efetividade da política previdenciária na promoção de equidade de gênero no país. No caso da idade mínima de aposentadoria, os autores defendem a convergência entre as idades de homens e mulheres, com redução do diferencial de 3 anos para 1 ano para os segurados. Entretanto, nos termos da lógica a ser explicada no decorrer do presente artigo, aqui optamos por uma proposta mais moderada.

uma ampliação do diferencial de idades de mulheres urbanas e rurais de 5 anos para 7 anos, o que propomos ajustar agora.⁵ Por analogia ao que foi antes proposto, e para ajustar o diferencial entre mulheres urbanas e rurais, defende-se elevar em 2 anos o requisito para aposentadoria masculina no meio rural, de 60 para 62 anos, exatamente nos mesmos moldes de 1 mês a mais por ano durante uma transição de 24 anos até chegar a 62 anos em 2051. No caso das mulheres, contudo, haveria uma distinção. No meio urbano, seria adotada a mesma regra que para os homens, com incremento de um mês a mais por ano até 2051, até completar a transição em 64 anos, mas no meio rural se procuraria corrigir a distorção resultante da reforma de 2019, de modo que no meio rural a elevação do requisito para as mulheres seria de 2 meses a mais por ano até completar 59 anos em 2051, quando o diferencial em relação às mulheres urbanas ficaria em 3 anos.

Finalmente, embora o que vai ser dito tenha que ser tratado por Lei – por não ser matéria constitucional – é evidente que seria totalmente ilógico aumentar a idade exigida para quem se aposenta – hoje aos 65 anos – e não o fazer a quem nessa idade recebe o BPC/Loas. A ideia seria então elevar – mediante proposta de Lei – em um mês a mais por ano o requisito para o BPC/Loas, com uma transição que se completaria também em 2051, quando a idade de concessão do BPC/Loas, de 65 anos ainda em 2027, seria estabelecida até 67 anos, lembrando que quando o BPC/Loas surgiu em 1993 o requisito inicial tinha sido estabelecido em 70 anos.

É importante mencionar que o aumento, ainda que bastante gradual, das idades mínimas na concessão de aposentadorias e do BPC/Loas poderia majorar o risco de pobreza de pessoas não idosas entre as atuais e as novas idades mínimas. É esperado que uma parcela desse risco poderia ser mitigada pela melhoria das condições e rendimentos dos trabalhadores em geral e pelo gradualismo da transição gradual para aqueles indivíduos que já se encontram em idades superiores a 50 anos e mais próximos de acessar esses benefícios. Contudo, o risco restante poderia ser mitigado tanto pela concessão de aposentadorias por incapacidade permanente (invalidez), no caso dos segurados do RGPS, ou por outras ações no âmbito da política assistencial, como, por exemplo, por meio do Programa Bolsa Família.

Um último ponto importante associa-se ao papel desempenhado pelo SM (R\$ 1.518 em 2025) na política previdenciária no Brasil, que define esse valor como o

5 Um texto recente apresentou uma ampla avaliação de diversas dimensões do desempenho da previdência rural no Brasil (Giambiagi, Costanzi e Sidone, 2024). A análise revelou indícios de problemas de focalização, potencial de ações mais efetivas no alívio da pobreza, implicações redistributivas indesejáveis e desafios de sustentabilidade em meio ao envelhecimento populacional. Já a avaliação de desenho e operacionalização de política revelou desafios para a categorização dos segurados especiais e a comprovação da atividade rural para a concessão de benefícios desse tipo.

piso (valor mínimo) dos benefícios previdenciários que substituem o rendimento do trabalho dos segurados (aposentadorias, auxílio por incapacidade temporária, salário-maternidade e pensão por morte). Ao longo do tempo e em decorrência de diversos fatores, como a política de valorização real do SM e de reformas que reduziram os valores de benefício, houve um aumento da participação dos benefícios de até 1 SM no total do RGPS, responsável por cerca de 64% da quantidade e 44% do valor da despesa do RGPS em dezembro de 2024.⁶

O aumento real (acima da inflação) do SM acarreta consequências importantes sobre a sustentabilidade da previdência. Logo, a ausência de aumento real do SM aliviaria a pressão sobre a despesa do RGPS ao longo do tempo. Tal proposta poderia acarretar potenciais consequências para a política previdenciária. Em primeiro lugar, muitos argumentam que a cessação desta política reduziria o potencial de atenuação da pobreza dos idosos. No entanto, talvez esse efeito teria sido importante duas décadas atrás, antes do SM ter sofrido consecutivos aumentos reais. Nesse sentido, não seria razoável supor que um beneficiário do RGPS que recebesse um benefício no valor de 1 SM e tivesse tal valor atualizado anualmente pela inflação (INPC/IBGE) passasse a estar exposto ao risco de pobreza pela ausência do aumento real.

Em segundo lugar, poderia ser aventada a redução do potencial redistributivo da política, ou seja, seu papel na atenuação de desigualdades de renda pré-existentes. Isso poderia ocorrer em virtude da redução da taxa interna de retorno oferecida pelo RGPS aos trabalhadores mais pobres comparativamente aos mais ricos.⁷ Todavia, é importante mencionar que esses trabalhadores já contam com taxas de retorno mais elevadas, principalmente em virtude do baixo nível de contribuições exigidas para determinadas categorias de segurados, como trabalhadores rurais, MEI e trabalhadores de baixa renda. Dessa maneira, avalia-se que a redução do papel redistributivo da política teria importância reduzida diante da promoção da maior sustentabilidade do sistema.

Propomos a inclusão, na Constituição, de uma regra de indexação do SM ao INPC por um prazo de 12 anos, começando a contar em 2028 e se estendendo até o ano de 2039, sendo disposto que o Governo terá que enviar até março de 2039 a regra que valerá a partir de 2040 em diante. No mesmo dispositivo, se criaria paralelamente o Fórum Nacional dos Governadores, que todos os anos, nos meses de novembro, se reuniria para definir, de comum acordo, os valores dos pisos remuneratórios que valeriam para o setor privado em cada um dos 27 Estados, preservadas as par-

6 Ministério da Previdência Social (2024).

7 Afonso, Sidone e Silva Filho (2023).

ticularidades locais, de acordo com o que comporta a Lei Complementar 103/2000, aprovada no Governo FHC.⁸

Assim, nada impediria que os Governadores adotassem pisos maiores que o SM para seus Estados, de modo que, se todos os Estados adotarem valores maiores que o SM nacional, este, na prática, seria válido apenas para as aposentadorias e para os trabalhadores ativos do setor público, sendo que neste último caso dificilmente os Governadores e Prefeitos adotariam um valor que fosse inferior ao do setor privado no seu Estado.

A medida, equivaleria na prática a uma desvinculação entre o piso previdenciário e o piso remuneratório vigente individualmente em cada Estado, sem enfrentar a contestação jurídica de que uma eventual desvinculação formal possa ser entendida depois pelo Supremo Tribunal federal (STF) como uma suposta violação de uma cláusula pétrea da Constituição.⁹

É rigorosamente essencial que se tenha claro que esta medida referente ao SM é crucial para a sustentabilidade fiscal do país. Com efeito, o número de pessoas com 65 anos e mais no Brasil, entre 2025 e 2050, aumentará a uma taxa média de 2,9 % a.a. É muito difícil que, por um período de duas décadas e meia, com um contingente de mão-de-obra disponível que crescerá a taxas minguentes, o PIB do país se expanda a uma taxa de 3 % ou mais a.a. Portanto, se além do desafio demográfico que o país tem pela frente, 2 de cada 3 benefícios – proporção representada pelos que recebem benefício de um SM - tiverem aumentos reais, não haverá regra fiscal que resista a esse aumento da pressão de incremento do gasto público.

Uma estratégia uniforme

A Tabela 2 apresenta a síntese das propostas que estamos fazendo aqui para reformar a Previdência Social no início do próximo Governo, enviando a proposta no começo de 2027 para vigorar a partir de 2028. A esse conjunto de medidas deve ser adicionada a proposta de elevar o tempo contributivo de quem se aposenta por

8 O espírito da criação desse Fórum coletivo seria estimular soluções cooperativas, de modo a evitar que algum Governador prejudicasse as condições do mercado de trabalho de outros Estados. Evidentemente, haverá espaço para que os Governadores do Sul e do Sudeste adotem pisos maiores, por exemplo, que os do Norte e do Nordeste, mas o propósito da discussão coletiva é que, mesmo preservando a autonomia de cada Estado, haja uma discussão conjunta do tema. Possivelmente, o resultado final tenderia a ser a definição de pisos uniformes por região.

9 A interpretação jurídica nesse sentido seria dada por analogia, em função da noção de que os benefícios previdenciários que substituem a renda do trabalhador devem garantir um mínimo existencial, que muitos defendem que seja a figura do SM, independentemente da redação que este tema tiver na Constituição.

idade de 15 para 20 anos na proporção de 6 meses a mais de idade por ano, ao longo de uma transição de 10 anos que se completaria, portanto, no ano de 2037.¹⁰

Além dos pontos antes explicados, por coerência, inclui-se aqui a extensão dos requisitos para quem se aposenta pela ATC, seja em termos de idade mínima, seja no caso do sistema de pontos, lembrando que pela reforma de 2019 estas exigências continuariam a ser uma opção entre uma e outra e não seriam cumulativas. Ou seja, quem se aposenta pela ATC teria que optar entre um requisito de idade mínima ou pelo sistema de pontos, ressaltando que na maioria dos casos seria este último a prevalecer, pois uma pessoa que comece a contribuir até os 18 ou 20 anos provavelmente alcançará o requisito de elegibilidade para aposentadoria pelo sistema de pontos antes de ter a idade mínima associada ao segundo requisito, nesse caso irrelevante por não ser uma exigência cumulativa.

Tabela 2. Parâmetros da reforma (pontos e anos)

Ano	Sistema de pontos		Idade mínima		Idade rural		Idade urbanos	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
2027	104	94	65	60	60	55	65	62
2028	105	95	65+1m	60,5	60+1m	55+2m	65+1m	62+1m
2029	106	96	65+2m	61	60+2m	55+4m	65+2m	62+2m
2030	107	97	65+3m	61,5	60+3m	55+6m	65+3m	62+3m
2031	108	98	65+4m	62	60+4m	55+8m	65+4m	62+4m
2032	108	99	65+5m	62+5m	60+5m	55+10m	65+5m	62+5m
2033	108	100	65+6m	62+6m	60+6m	56	65+6m	62+6m
2034	108	101	65+7m	62+7m	60+7m	56+2m	65+7m	62+7m
2035	108	102	65+8m	62+8m	60+8m	56+4m	65+8m	62+8m
2036	108	103	65+9m	62+9m	60+9m	56+6m	65+9m	62+9m
2037	108	104	65+10m	62+10m	60+10m	56+8m	65+10m	62+10m
2038	108	104	65+11m	62+11m	60+11m	56+10	65+11m	62+11m
2039	108	104	66	63	61	57	66	63,0m
2040	108	104	66+1m	63+1m	61+1m	57+2m	66+1m	63+1m
2041	108	104	66+2m	63+2m	61+2m	57+4m	66+2m	63+2m
2042	108	104	66+3m	63+3m	61+3m	57+6m	66+3m	63+3m
2043	108	104	66+4m	63+4m	61+4m	57+8m	66+4m	63+4m
2044	108	104	66+5m	63+5m	61+5m	57+10m	66+5m	63+5m
2045	108	104	66+6m	63+6m	61+6m	58	66+6m	63+6m
2046	108	104	66+7m	63+7m	61+7m	58+2m	66+7m	63+7m
2047	108	104	66+8m	63+8m	61+8m	58+4m	66+8m	63+8m
2048	108	104	66+9m	63+9m	61+9m	58+6m	66+9m	63+9m
2049	108	104	66+10m	63+10m	61+10m	58+8m	66+10m	63+10m
2050	108	104	66+11m	63+11m	61+11m	58+10m	66+11m	63+11m
2051	108	104	67	64	62	59	67	64

Fonte: Elaboração própria. Adicionalmente, propõe-se elevar o requisito contributivo de quem se aposenta por idade de 15 para 20 anos entre 2028 e 2037 com aumento de 6 meses por ano e o requisito de idade para o BPC/Loas a 67 anos em 2051, nos moldes da mudança do parâmetro para quem se aposenta por idade (1 mês a mais por ano por 24 anos).

10 Algumas regras específicas, como por exemplo a exigência de idade mínima para quem se aposenta por tempo de contribuição, sofreram ligeiras adaptações para dar consistência interna ao conjunto das medidas propostas.

Vale ressaltar que ao elevar o número de pontos exigido para aposentadoria dos homens de 105 para 108 e o das mulheres de 100 para 104 – evitando elevar o de homens em mais 4 pontos, por ser algo considerado excessivo – continuaria vigorando a ideia de que quem preenche este requisito continuaria se aposentando antes de quem se aposenta por idade, o que é inteiramente defensável, dado que o número de anos de contribuição seria muito maior.

Assim, enquanto no futuro os homens que se aposentam por idade o fariam aos 67 anos, um homem que tenha começado a contribuir aos 18 anos e conservasse esse vínculo contributivo poderia se aposentar aos 63 anos após 45 de contribuição por somar 108 pontos, ao passo que quem começasse a contribuir aos 20 poderia fazê-lo aos 64 anos após 44 de contribuição. No caso das mulheres, que passariam a se aposentar aos 64 anos por idade, uma mulher que começasse a contribuir aos 18 anos completaria 104 pontos aos 61 anos de idade com 43 de contribuição e quem começasse a contribuir aos 20 anos o faria aos 62 anos com 42 de contribuição.

O que se propõe, então, é o que aqui chamamos de uma “estratégia uniforme” (Tabela 3). Em resumo, a ideia da proposta é que, se a sociedade brasileira tinha chegado ao consenso em 1988, por ocasião da – na época – “Nova Constituição”, quando aos 65 anos um homem esperava viver até os 78 anos de idade, em média, aproximadamente, faz sentido, agora, propor uma elevação da idade de aposentadoria dos homens que se aposentam por idade até os 67 anos, uma vez que, como aos 65 anos a expectativa de vida hoje é de 82 anos, estaríamos elevando em 2 anos o requisito de idade, após 40 anos – dado que a mudança seria em 2028 – nos quais, até agora, a expectativa de vida para os homens nessa idade aumentou 4 anos.

Tabela 3. Requisitos de idade mínima da aposentadoria programada no final da transição (anos)

Situação	Regra atual	Regra futura	Diferença
Homem urbano	65	67	2
Homem rural	60	62	2
Mulher urbana	62	64	2
Mulher rural	55	59	4
BPC/Loas	65	67	2

Fonte: Elaboração própria.

A economia política de uma reforma da previdenciária é sempre desafiadora. Isso decorre, em larga medida, do desincentivo ao apoio político resultante da natureza de uma reforma: a contraposição de benefícios incertos, futuros e difusos a custos

imediatos, certos e concentrados. Dessa maneira, é fundamental a busca por propostas que possam mitigar custos políticos excessivos, o que ocorre, primordialmente quando a reforma é entendida como justa pela sociedade.

A partir disso, a ideia básica ou central da estratégia uniforme é adotar uma medida que seja implementada para todas as categorias, sem distinção. Isso evitaria os chamados “vetos cruzados” ou coalizões de bloqueio. A rigor, haveria razões para adotar medidas mais arrojadas para a redução da diferença de requisitos entre homens e mulheres (de 3 para 1 anos, por exemplo) e para fazer o mesmo com a diferença entre trabalhadores urbanos e rurais. O problema é que isso encorajaria uma série de posições contrárias à reforma, em que os opositores a um aperto das condições de gênero se uniriam aos que se opõem à mudança para os trabalhadores rurais, com risco de nenhuma reforma ser aprovada. Ao adotar a mesma regra para todos (mais 2 anos para todas as categorias) a ideia é diminuir as resistências específicas. Contudo, no caso das mulheres rurais, existe uma exceção a esse princípio, mas por uma razão ligada justamente à lógica da uniformidade da diferenciação em favor dos rurais que, como explicado anteriormente, na reforma de 2019 foi ampliada, no caso das mulheres rurais, de 5 para 7 anos, algo que ofende a lógica e, a rigor, foi contra os princípios norteadores da própria reforma de 2019.

Simulações

As simulações aqui feitas visam dar ao leitor uma estimativa do impacto das medidas propostas. As projeções também foram realizadas por meio do modelo descrito em Sidone et al. (2022), que segue os padrões internacionais para a prática atuarial em seguridade social e metodologias desenvolvidas por organismos internacionais (OIT, BID e Banco Mundial).¹¹ De maneira sucinta, o modelo de projeções fiscais de receitas e despesas previdenciárias parte da projeção dos segurados, que se dá por meio da decomposição do quantitativo da população brasileira em diversos subconjuntos populacionais (população economicamente ativa, ocupados e contribuintes), a partir de elementos de demografia e mercado de trabalho. Em segundo lugar, são projetados os rendimentos médios das subpopulações, além de elementos como massa salarial, crescimento do PIB e receitas

11 Sidone et al. (2022) descrevem o conjunto de equações, premissas e hipóteses utilizadas no modelo de projeção. Dentre as principais hipóteses, destaca-se a manutenção, para as décadas futuras, da estrutura do mercado de trabalho observada entre 2016 e 2019, em termos de taxas médias de participação, de ocupação e de contribuição por coorte de idade simples e sexo. O modelo possui como unidade de análise coortes de nascimento por idade simples e sexo, e nele são utilizadas como fontes de informação as projeções demográficas da população brasileira publicadas pela ONU, informações socioeconômicas da PNADC/IBGE 2016-2019 e dados de registros administrativos do RGPS do período entre 2011 e 2019.

previdenciárias. Na sequência, são projetadas as dinâmicas dos benefícios. De um lado, são projetados os fluxos de entradas (concessões) e de saídas (cessações) de benefícios, os quais, por sua vez, refletem a transição demográfica em curso no país. De outro, são projetados os preços fundamentais para o comportamento da despesa previdenciária, ou seja, valores médios de concessão dos benefícios, a partir das diferentes regras de cálculo, e os reajustes dos benefícios. Por fim, são projetados os valores das despesas com benefícios.

Neste trabalho, adotaram-se quatro cenários, explicados a seguir:

Cenário A: Manutenção das regras atuais (SM crescendo 2,0% a.a. e regras de aposentadoria vigentes);¹²

Cenário B: Mudança do SM (reajuste pela inflação) e regras de aposentadoria vigentes;

Cenário C: Adoção das novas regras de aposentadoria e do BPC/Loas, com manutenção da regra do SM crescendo 2,0 % a.a.

Cenário D: Mudança do SM (reajuste pela inflação) e adoção das novas regras de aposentadoria e do BPC/Loas.

A lógica do raciocínio aparece claramente exposta no Quadro 1. Observe-se que na primeira linha da tabela temos a ausência de qualquer reforma previdenciária, cujos efeitos aparecem na segunda linha. Por sua vez, a primeira coluna da matriz de resultados captura o efeito do *status quo* da regra do SM, enquanto a segunda reflete o impacto da indexação exclusiva deste ao INPC (atualização inflacionária), sem o adicional atual de aumento real. O quadrante superior esquerdo corresponde à situação associada à atual configuração de regras e o quadrante inferior esquerdo à combinação da mudança tanto das regras de aposentadoria como da regra do SM.

Quadro 1. Cenários

		Crescimento SM (%a.a)	
		Regra atual	=INPC
Reforma Previdência	Não	A	B
	Sim	C	D

Fonte: Elaboração própria.

Ou seja, enquanto o Cenário A corresponde ao *status quo*, o B e o C mudam alternadamente as regras do SM e da aposentadoria e do BPC/Loas nos termos propostos, enquanto o Cenário D é a combinação de B e C, adotando na íntegra as mudanças

12 Em todos os cenários, o crescimento do SM é mantido constante ao longo de todo o período da simulação, embora a taxa de variação da variável seja diferente em alguns cenários em relação a outros (2,0 % a.a. ou 0 % a.a.).

propostas. A Tabela 4 sumariza os resultados, comparando os números iniciais em 2027 com aqueles esperados para o período de 3 períodos de Governo abrangidos pela nova regra do SM.

Tabela 4. Resultados das simulações

Cenários	Despesa INSS+BPC/Loas (% PIB)		Efeito acumulado 23 anos 2028/2050(R\$ bilhões 2025)/a
	2027	2050	
A	9,4	11,9	-
B	9,4	9,5	6.100
C	9,4	11,6	779
D	9,4	9,2	6.725

/a Em relação ao Cenário A.

Fonte: Elaboração própria.

Em todos os casos, adotou-se:

- uma taxa de crescimento real da despesa calculada endogenamente pelo modelo como uma composição dos seguintes efeitos: (i) *quantidade*, ou seja, o crescimento dos estoques de benefícios, em decorrência da diferença entre o crescimento das concessões e das cessações, em meio às mudanças das regras; e (ii) *preço*, ou seja, relacionado ao crescimento dos valores médios dos benefícios, em função tanto do aumento real do SM (maior efeito) como da diferença entre os valores médios das concessões e cessações acima do piso previdenciário;
- uma projeção da despesa do RGPS/INSS e do BPC/Loas a partir de 2027 computada a partir dos valores de 2026 e as taxas de crescimento real da despesa computadas pelo modelo nos diferentes cenários;
- um crescimento do PIB de 2,0 % a.a.

Essas hipóteses correspondem então, para 2027, a uma despesa do RGPS/INSS de 8,3 % do PIB e do BPC/Loas de 1,2 % do PIB, frente a valores de 8,0 % e 1,0 % do PIB, respectivamente, observados nessas variáveis no ano de 2024. As projeções, expostas na Tabela 4 a preços constantes de 2025, permitem fazer algumas considerações importantes. Observa-se que as mudanças exclusivas das regras de acesso às aposentadorias e BPC/Loas (Cenário C) apresentam impacto fiscal significativo em 23 anos entre 2028 e 2050 (R\$ quase 800 bilhões), mas em patamar muito inferior ao da mudança exclusiva do SM (Cenário B), que totalizou cerca de R\$ 6,1 trilhões. Isso ocorre devido à natureza das mudanças propostas. Por um lado, o aumento das idades mínimas possui o efeito exclusivo de promover a postergação das novas concessões de benefícios, o que tem impacto fiscal limitado por duas razões principais:

(i) afeta muito pouco o estoque de benefícios nos primeiros anos da simulação, na medida em que os benefícios continuam a serem concedidos no futuro próximo;¹³ e (ii) pode levar ao aumento dos valores médios dos benefícios, de maneira a atenuar a economia decorrente da postergação. Por outro lado, a mudança do SM possui impacto elevado por afetar diretamente os valores médios recebidos pela maioria dos beneficiários do RGPS/INSS. Por fim, destaca-se que a implantação simultânea de todas as mudanças propostas (Cenário D) acarretaria uma economia também de mais de R\$ 6 trilhões ao longo do período entre 2028 e 2039, embora 10 % maior acima em relação ao caso B.

Para entender os resultados plenamente, é preciso compreender que eles representam uma combinação de efeitos, retratados na Tabela 5, que apresenta a comparação entre as taxas de crescimento média do estoque de benefícios no caso das mudanças das regras de acesso aos benefícios (Cenários C e D) comparativamente aos resultados observados em sua ausência (Cenários A e B).

De maneira geral, observa-se que a alteração das regras acarretaria uma redução das taxas de crescimento média dos benefícios de API, ATC e BPC/Loas. Ressalte-se que, para os demais benefícios, as taxas em todos os cenários são as mesmas, pelo fato de que eles não seriam afetados pelas propostas de reforma que diferenciam uns cenários de outros.¹⁴ Cabe ressaltar que no caso da ATC, especificamente, já é esperada uma taxa média em patamares reduzidos, em decorrência das restrições de acesso impostas pelas regras de transição da EC 103/2019. A dinâmica a ser observada ao longo do tempo ilustra o esperado efeito limitado da reforma sobre as ATCs ao longo da primeira década da simulação, devido à possibilidade de utilização de diversas regras de transição benevolentes para aqueles indivíduos mais próximos da aposentadoria, o que se reflete na reduzida postergação das concessões. Posteriormente, a taxa média de crescimento quantitativo desse benefício reflete, em larga medida, a forte restrição à concessão de ATC imposta aos indivíduos que tinham entre 30 e 45 anos de idade em 2019, os quais seriam primordialmente afetados pelas regras permanentes da reforma, em meio à possibilidade já então restrita de uso de regras de transição com parâmetros mais favoráveis. Já a medida em que o país se aproximar de meados do século, contudo, os efeitos da reforma de 2019, naturalmente, tenderão a se diluir.

13 Exceção àqueles que falecerem antes das novas concessões, fato gerador potencial de pensões por morte para eventuais dependentes econômicos.

14 Na realidade, existe um efeito indireto da redução dos benefícios de aposentadoria (API e ATC) sobre o valor das concessões de pensões por morte decorrentes desses benefícios. No entanto, tal impacto é bastante reduzido comparativamente aos outros fatores que determinam a taxa de crescimento real da despesa com as pensões.

Tabela 5. Taxa de variação média do quantitativo de benefícios 2028/2050 (% a.a.)/a

Tipo de benefício	Composição 2027(%) ^b	Cenários A e B	Cenários C e D
API/ATC	49,2	1,9	1,7
Demais benef. prev.	35,7	1,0	1,0
BPC/Loas	15,1	2,7	2,6
Total RGPS/INSS + BPC/Loas	100,0	1,7	1,6

/a Refere-se ao período de 23 anos entre o ano-base de 2027 e o ano de 2050.

/b Refere-se ao contingente do quantitativo de benefícios.

Fonte: Elaboração própria.

Na Tabela 5, a mudança das regras operaria suavemente ao longo do tempo incidindo sobre os componentes de API e ATC, além do contingente de BPC/Loas, sem efeito, por definição, no conjunto dos demais benefícios previdenciários (com ênfase nos benefícios componentes aposentadoria por incapacidade permanente/invalidez, pensão por morte e auxílio por incapacidade temporária/auxílio-doença). Como estes cresceriam a taxas mais próximas de 1 % a.a., o conjunto total de benefícios se expandiria a uma taxa média inferior a 2 % a cada ano, permitindo a manutenção (Cenário B) ou uma ligeira redução (Cenário D) da relação entre a despesa total (RGPS/INSS e BPC/Loas) e o PIB entre os anos de 2027 e 2039, nos cenários em que o valor real do SM permanece constante.¹⁵

Cabe explicar a importância sobre resultados do efeito preço, mencionado anteriormente, associado não ao aumento real do piso previdenciário (SM), mas sim à diferença entre os valores médios das concessões e cessações acima do piso, o que impacta o benefício médio unitário pago pelo sistema. Como os novos benefícios tem valores maiores que os antigos, eles retardam a redução da relação Despesa do RGPS/INSS como proporção do PIB. Tal aspecto não é facilmente intuitivo e decorre do fato de que, em média, as novas concessões de benefícios têm seus valores calculados a partir do histórico de remunerações nas décadas mais recentes, as quais tendem a ser superiores às utilizadas no cálculo dos valores dos benefícios cessados. Isso ocorre devido ao progresso que, ainda que frustrante, o país teve ao longo das décadas. Tal efeito não deve ser negligenciado, visto que faz com que o crescimento real da despesa do RGPS/INSS, mesmo quando o valor real do SM permanece constante, se dê a taxas ligeiramente superiores ao crescimento quantitativo do número de benefícios.

15 O fato dos benefícios que não API/ATC crescerem a uma taxa de 1,0 % explica-se pelo fato de que as aposentadorias por invalidez e os auxílios tendem a ter uma taxa de crescimento quantitativo associada à dinâmica da população em geral, com as pensões estando mais associadas ao aumento da população idosa, público que recebe o benefício de maneira permanente. Já no caso dos benefícios de API/ATC, eles tendem a acompanhar as taxas de variação física do número de pessoas com idade igual ou superior aos 62/65 anos (homens/mulheres), largamente superiores ao da população em geral. Essa combinação mitiga um pouco o efeito da demografia sobre a expansão da despesa total do RGPS/INSS.

Conclusões

Ainda que a reforma de 2019 tenha sido extremamente importante, é fundamental que a política previdenciária seja continuamente avaliada, principalmente em meio aos desafios de sustentabilidade decorrentes do processo de envelhecimento populacional em curso no Brasil. A partir disso, o capítulo propôs alterações nas regras de acesso à aposentadoria e ao BPC/Loas e na evolução futura do piso previdenciário (SM). Além da avaliação *ex-ante* dos impactos esperados das mudanças sugeridas, destaca-se a consideração da dimensão de economia política na fundamentação das propostas, o que aumentaria o potencial de que a reforma fosse ser entendida como necessária, uniforme, gradual e justa.

Da interpretação dos resultados, depreende-se claramente que o efeito da mudança da regra do SM é largamente predominante sobre outras reformas. A avaliação precisa do fenômeno deve levar em consideração, porém, dois fatores:

- I) parte do relativamente baixo crescimento do quantitativo total de benefícios (menos de 2 % a.a.) decorre em parte da mudança das regras da reforma de 2019, com efeitos que se estendem devido a uma transição que, pelas regras atuais, vai até 2033, mas é esperado que o crescimento da concessão de benefícios acelere a caminho de meados do século, uma vez que os efeitos da reforma de 2019 tenderem a se diluir com o passar do tempo, depois da década de 2030; e
- II) seria desejável que, ao contrário do que ocorreu nas décadas de 1990, 2000 e 2010, quando no Brasil a necessidade de se antecipar às mudanças demográficas foi sistematicamente protelada, as regras de concessão de benefícios a serem vigentes na década de 2040 sejam modificadas ainda na década atual ou, no máximo, na de 2030, para atenuar a pressão sobre a despesa previdenciária como a verificada desde o final da década de 1980 até a reforma de 2019.

A recomendação óbvia é promover imediatamente, no começo do próximo Governo, em 2027, uma mudança da regra do SM, com a consciência de que qualquer adiamento de mudanças nos requisitos de acesso à aposentadoria cobrará seu preço futuro em termos da necessidade de uma transição forçosamente mais acelerada, na década de 2030, do que aquela aqui proposta, caso ela se inicie ainda na próxima gestão.

Mesmo uma transição que se inicie na próxima gestão poderia ter um ritmo mais acelerado que o proposto neste texto, em decorrência de uma escolha política de se promover mais rapidamente a sustentabilidade da previdência social. Seria, contudo, importante observar os impactos sobre o encurtamento da cobertura previdenciária e seus custos indiretos decorrentes do aumento da busca por políticas assistenciais.

Referências

Afonso, L. E., Sidone, O. J. G., e Silva Filho, G. A. da. (2023). Reflexões sobre a progressividade da política previdenciária no Brasil: Uma contribuição ao debate. *Revista de Economia Política*, 43(3), 706–722. <https://doi.org/10.1590/0101-31572023-3434>.

Giambiagi, F., “A Previdência Social no Brasil: Tendências e desafios”; texto para Discussão, número 164, BNDES, número 164, Rio de Janeiro, 2025.

Giambiagi, F.; Costanzi, R. N. e Sidone, O. J. G., “A reforma previdenciária que faltou: a revisão das regras de aposentadoria rural”; texto para Discussão BNDES, número 11, Rio de Janeiro, 2024.

Liberal, R., Santana, F. de E. e Bissi, L., “A Previdência Social e o Censo 2000: Perfil dos idosos”; *Informe de Previdência Social*, 14 (09), 2002.

Ministério da Previdência Social. (2024). *Resultado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS*. <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/resultados-do-rgps>.

Sidone, O. J. G., e Afonso, L. E. (2025). *Economia da previdência: teoria, desenho e avaliação*, São Paulo: FEA/USP, 501p. Disponível em: <https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1642>.

Sidone, O. J. G., e Giambiagi, F. (2025). Política previdenciária e equidade de gênero no Brasil: Propostas para uma maior efetividade. *Revista de Economia Política*, 45(2).

Sidone, Otávio J. G. et al. (2022) “Modelo de projeção fiscal do Regime Geral de Previdência Social”, *Informe de Previdência Social*, 34(10).



Previdência dos militares¹

Thaís Vizioli e Bernardo Schettini

PREVIDÊNCIA MILITAR NO MUNDO: os militares foram os primeiros trabalhadores a obterem cobertura previdenciária, seguidos pelos servidores civis. Com a expansão da previdência pública obrigatória para o setor privado, os militares e servidores civis mantiveram sistemas separados, com condições mais vantajosas, por décadas. A partir da década de 1990, vários países integraram a previdência dos servidores civis ao regime geral, ou, como no caso brasileiro, promoveram a convergência das regras. Os militares permanecem com regras diferenciadas em diversos países, mas não ficaram imunes aos esforços de harmonização e de promoção da sustentabilidade (Eckefeldt e Pătărau, 2020).

NA CONTRAMÃO DESSAS TENDÊNCIAS: os militares federais brasileiros caracterizaram formalmente seus regimes de aposentadorias e pensões como Sistemas de Proteção Social dos Militares (SPSM), conferindo-lhes um caráter insular em relação à previdência pública civil, como estratégia para evitar revisões mais amplas nas regras de benefícios, bem como a aplicação do princípio contributivo e das normas de organização, funcionamento e responsabilidade na gestão, obrigatórias para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Isso não afasta o fato de que tais sistemas têm como finalidade central substituir a renda do trabalho em situações de perda da capacidade laboral, como qualquer sistema previdenciário, sendo comum sua interpretação como uma política pública de natureza previdenciária (Sidone e Afonso, 2025)².

REFORMAS DE 2001 E 2019: as reformas anteriores na previdência militar restringiram a extensão e o alcance de um conjunto de regras anacrônicas. Os principais

1 Os autores agradecem os comentários de Marcos Mendes, Narlton Gutierre Nogueira, Otávio Sidone e Fabio Giambiagi, eximindo-os dos erros e omissões remanescentes.

2 O Tribunal de Contas da União (TCU), ao analisar a natureza das obrigações com os militares, concluiu que o SPSM das Forças Armadas, embora não seja formalmente um regime de previdência, enquadra-se como um programa estatal de natureza atuarial. Como tal, deve observar princípios relativos ao planejamento orçamentário e à gestão fiscal responsável, incluindo a apresentação de projeções atuariais do fluxo de pagamentos aos inativos e pensionistas militares.

exemplos são a concessão de pensão vitalícia para filhas não inválidas; a contagem de tempo fictício relativo a licenças especiais concedidas e não gozadas; a promoção no momento da aposentadoria; a aposentadoria integral com 30 anos de serviço ou até mesmo antes, em função do atingimento de idades máximas para permanência no posto ou graduação ou pela inclusão em quota compulsória. Além de ter instituído uma regra de transição muito branda, a reforma de 2019 acarretou aumento de gastos no âmbito da União por ter sido acompanhada da reestruturação das carreiras, e reduziu as receitas dos estados e do Distrito Federal (DF), pois as alíquotas de contribuição dos policiais e bombeiros, antes da reforma, eram superiores ao patamar atual (Schettini e Vizioli, 2022)³.

PARTICIPAÇÃO DESPROPORCIONAL DOS BENEFÍCIOS NAS DESPESAS COM PESSOAL DAS FORÇAS ARMADAS: a Tabela 1 descreve a folha de pagamento dos militares federais. O SPSM paga benefícios a 169,5 mil inativos e pensões a 138,4 mil famílias, a um custo anual de aproximadamente R\$ 57 bilhões – despesa maior do que a realizada com os 354,2 mil ativos, estimada em R\$ 29 bilhões. O diferencial de custo per capita decorre de três fatores principais: a integralidade e paridade dos proventos, a promoção no momento da aposentadoria e a sobrerrepresentação dos oficiais entre os instituidores de benefícios. Os temporários, que são a maioria entre os ativos (57,7% do total), têm apenas benefícios de risco, em caso de incapacidade permanente ou morte antes de serem transferidos para a reserva. Após o desligamento, tipicamente tornam-se filiados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Tabela 1. Quantidade de militares federais brasileiros de acordo com a situação do vínculo e suas respectivas remunerações: maio de 2024

	Membros	Remuneração média mensal (R\$)	Remuneração média anualizada (R\$)	Remuneração total anualizada (R\$ milhões)
Ativos	354.230	6.174	82.299	29.153
Carreira	149.978	10.231	136.379	20.454
Temporários	204.252	3.196	42.603	8.702
Inativos	169.491	13.826	184.301	31.237
Pensionistas tronco	138.370	14.024	186.940	25.867

Fonte: Avaliação Atuarial do Sistema de Pensões Militares das Forças Armadas, PLDO 2026.

DO PONTO DE VISTA FISCAL, OS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES SÃO MAIS RELEVANTES PARA OS ESTADOS DO QUE OS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS SÃO PARA A UNIÃO: a maioria dos militares está nas polícias e nos

3 Na Ação Cível Originária (ACO) 3350/DF, ajuizada pelo estado do Rio Grande do Sul, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu por unanimidade que a União não pode definir as alíquotas de contribuição dos militares estaduais, devendo esta ser estabelecida por lei estadual. A decisão, no entanto, não se aplica diretamente aos demais estados.

corpos de bombeiros militares – 464,8 mil ativos, 308,3 mil inativos e 163,5 mil pensionistas. Além de serem mais numerosos do que os federais, os militares estaduais representam um encargo proporcionalmente mais elevado nos orçamentos das respectivas unidades federativas. A despesa total com militares no âmbito dos estados é de mais de R\$ 106 bilhões por ano, o equivalente a 10,5% da Receita Corrente Líquida (RCL) agregada, enquanto na União essa proporção é de 7,3%. Essas observações evidenciam que os ajustes propostos a seguir contribuirão para o controle dos gastos com pessoal na federação como um todo, mas serão especialmente relevantes na esfera estadual.

Tabela 2. Despesa com militares federais e estaduais brasileiros*: 2023

	Despesa total (R\$ milhões)		Despesa/RCL (%)	
	União	Estados	União	Estados
Militares ativos (vencimentos e vantagens fixas)	33.080	46.233	2,68	4,57
Aposentadorias e pensões militares	56.778	60.425	4,60	5,97
Despesa total com militares	89.858	106.658	7,28	10,53

Fonte: As despesas com ativos e a Receita Corrente Líquida são dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (RREO/STN). As despesas com benefícios instituídos por militares são do Anuário Estatístico da Previdência Social, do Ministério da Previdência Social (AEPS/MPS).

Nota: (*) Não inclui as despesas com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal e os militares do DF.

CONTRIBUIÇÕES PARA A APOSENTADORIA MILITAR: os militares atualmente contribuem para as pensões por morte por meio da aplicação de uma alíquota linear de 10,5%, mas não contribuem para o financiamento dos proventos de inatividade, que fica a cargo do Tesouro, diferentemente dos demais trabalhadores. Os servidores civis federais contribuem de acordo com uma tabela progressiva, com alíquotas marginais que variam de 7,5% a 22%. A adoção das mesmas alíquotas para os militares reforçaria o financiamento dos benefícios, além de contribuir para um sistema tributário mais progressivo e para reduzir as distorções entre os diferentes regimes. O acréscimo na arrecadação seria da ordem de R\$ 2 bilhões/ano no nível central e reverteria as perdas decorrentes da reforma de 2019 na esfera estadual.

CONTRIBUIÇÕES PARA A ASSISTÊNCIA MÉDICO-HOSPITALAR: de acordo com o Estatuto dos Militares, é direito do militar a assistência médico-hospitalar para si e seus dependentes, mediante contribuição de até 3,5% da remuneração dos ativos, inativos e seus pensionistas. Considerando a remuneração média do militar inativo (Tabela 1), uma contribuição de 3,5% implica o desembolso mensal de R\$ 484, valor insuficiente para contratar um plano de saúde, especialmente para faixas etárias mais elevadas. Assim, propõe-se uma recalibração deste percentual, que leve em conta a idade dos segurados e a quantidade de dependentes, de modo que os Fundos de Saúde tenham o seu financiamento atrelado a critérios e parâmetros atua-

riais. O estabelecimento de adicionais de 1% por dependente, por exemplo, já seria suficiente para permitir uma arrecadação de R\$ 1,6 bilhão anual, considerando 3 dependentes por militar.

ESTABELECIMENTO DE IDADE MÍNIMA: os militares brasileiros não possuem idade mínima para se aposentar, o que faz com que sejam transferidos à inatividade antes dos 50 anos na maior parte dos casos. Consequentemente, os militares tendem a receber seus proventos de inatividade por 30 anos ou mais, tempo muito superior ao estimado para os civis – já que a expectativa de vida masculina aos 50 anos é de 29 anos, e aos 65 anos, de 17 anos. Ademais, o tempo de fruição seguirá aumentando, de acordo com a evolução da expectativa de vida. Portanto, propõe-se a instituição de uma idade mínima para a aposentadoria militar, ainda que inferior ao limite vigente para os demais trabalhadores, à semelhança do que ocorre em outros países. Um primeiro passo seria a equiparação com a idade mínima dos servidores policiais, agentes penitenciários e socioeducativos, atualmente fixada em 55 anos. Porém, considera-se que essas aposentadorias especiais também precisam ser revistas, de modo a aproximar a idade à dos demais trabalhadores. A inexistência de dados públicos sobre a idade dos militares não permite que o impacto fiscal desta elevação seja estimado.

CÁLCULO E REAJUSTE DAS APOSENTADORIAS: o militar brasileiro é transferido voluntariamente para a reserva com proventos integrais – isto é, com um benefício igual ao soldo do posto ou graduação que possuía na ativa, além das gratificações e adicionais incorporáveis – após 35 anos de serviço (antes disso para aqueles que estavam em atividade em 2019), e o benefício é atualizado de acordo com os reajustes concedidos aos militares ativos. A integralidade e paridade significam que o militar inativo poderá ter um rendimento maior durante a aposentadoria do que durante o serviço militar. Em comparação, desconsiderando regras de transição, os proventos dos servidores federais e dos trabalhadores do setor privado que se aposentarem com 35 anos de contribuição serão iguais a 90% da média das remunerações (60% da média mais 2% para cada ano adicional acima de 20 anos), até o teto do RGPS, e o reajuste é dado pela inflação. Para os militares, propõe-se o cálculo pela média e o reajuste pela inflação. Uma redução de 20% nas remunerações médias dos militares transferidos para a reserva ou reformados geraria economia de cerca de R\$ 28 bilhões em 10 anos.

APOSENTADORIA PROPORCIONAL PRECOCE: os militares podem instituir uma aposentadoria voluntária proporcional a partir de 20 anos de serviço, a depender da patente, com proventos proporcionais (1/35 avos por ano de serviço), que são

reajustados de acordo com a remuneração dos ativos. A aposentadoria proporcional torna-se atrativa para vários militares porque eles podem instituir o benefício no SPSM imediatamente, seguir trabalhando em outra atividade e instituir uma aposentadoria no RGPS quando completarem a carência e a idade mínima. Uma solução é estabelecer uma idade mínima para início do pagamento – mesmo que não haja uma idade mínima de desligamento, com a preservação dos direitos acumulados. Outra abordagem é a introdução de um redutor no valor dos proventos para cada ano antecipado em relação a uma idade de referência – possivelmente a idade máxima do respectivo posto ou graduação, ou a idade mínima de aposentadoria, caso ela seja instituída –, utilizando uma taxa de desconto superior àquela considerada atuarialmente justa. De acordo com dados do Portal da Transparência, cerca de 19% das 29,7 mil aposentadorias militares entre 2020 e 2024 foram concedidas com tempo de serviço entre 20 e 30 anos, com remuneração média de R\$ 16.167,50. A postergação do tempo mínimo para 30 anos, por exemplo, geraria uma economia de R\$ 32 bilhões em 10 anos, em valores de 2025.

PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR: os militares que, por inaptidão ou qualquer outro motivo, se desligam antes de preencherem os requisitos para a aposentadoria proporcional podem utilizar o tempo de serviço para instituir uma aposentadoria no RGPS após a idade mínima. Para além do esforço individual de poupança, o tempo de serviço militar não contribui para a formação de uma reserva financeira para a aposentadoria, pois a previdência militar não conta com uma parcela na modalidade de contribuição definida com portabilidade. No setor público civil, há a previdência complementar para os servidores, e no setor privado, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e as Entidades Fechadas de Previdência Complementar. A instituição da previdência complementar para os novos militares, aliada a limitação dos benefícios pelo teto do RGPS, à semelhança do modelo utilizado para os civis, apresenta-se como uma alternativa interessante para incentivar o recrutamento, para as carreiras de oficiais, de jovens qualificados que descartam o serviço militar pela falta de flexibilidade. Para tanto, sugere-se a adesão das Forças Armadas à Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe).

BENEFÍCIOS NÃO PROGRAMADOS DE VALOR SUPERIOR AO DA REMUNERAÇÃO DO MILITAR ENQUANTO ATIVO: o militar é reformado com remuneração baseada no soldo do grau hierárquico imediatamente superior quando incapacitado definitivamente para o serviço militar por ferimento ou enfermidade relacionados a campanha ou manutenção da ordem pública. Esse mesmo critério aplica-se aos casos de incapacidade permanente para qualquer trabalho decorrente de acidente em serviço, doença com nexo com o serviço ou enfermidades graves previstas em lei.

Além disso, o militar falecido pode ser promovido ao posto ou graduação imediatamente superior ao que possuía em vida. A chamada promoção “post mortem” é uma forma de reconhecimento da Pátria ao graduado ou oficial falecido no exercício da função, ou àquele que teve o direito à promoção não efetivado em função do óbito. Como consequência, o valor da pensão é superior ao da remuneração do militar. A promoção como reconhecimento poderia ser substituída por outras formas de distinção do militar, como homenagens oficiais, registros em memoriais, condecorações ou medalhas.

CÁLCULO, REAJUSTE E DURAÇÃO DAS PENSÕES POR MORTE: as pensões militares têm paridade, integralidade e são sempre vitalícias se instituídas em favor de cônjuge ou companheiro. Quanto a esses aspectos, propõe-se a plena harmonização com as regras dos demais regimes. No sistema de cotas vigente no RPPS da União e no RGPS, a pensão é igual a uma cota familiar de 50%, acrescida de 10% por dependente, até o limite de cinco. A base de cálculo é o valor da aposentadoria ou do benefício a que o segurado teria direito caso se aposentasse por incapacidade permanente na data do óbito, e o reajuste é dado pela inflação.

O valor da pensão militar permaneceria mais elevado porque a aposentadoria por incapacidade permanente é, em regra, proporcional no setor público civil federal e no setor privado, enquanto para os militares ela é quase sempre integral ou igual à remuneração do grau hierárquico superior. A duração da pensão por morte passaria a ser vitalícia somente para o cônjuge ou companheiro que tiver 45 anos ou mais de idade na data do óbito, sendo este limite de idade sujeito a ajustes de acordo com a evolução da expectativa de vida da população. Segundo dados do Portal da Transparência, há pensões para cônjuges, ainda hoje ativas, que datam da década de 1930. A uniformização dessas regras reduzirá a onerosidade das pensões militares.

Considerando uma redução de 20% no valor das pensões concedidas (o que representaria uma cota familiar de 50% e 3 dependentes, e desconsiderando a redução decorrente da aplicação da média da remuneração ao invés da integralidade), estima-se uma redução de R\$ 12,8 bilhões em 10 anos, em valores de 2025.

TRANSFERÊNCIA E REVERSÃO DE PENSÕES: os militares instituem pensões por morte em favor de seus dependentes de acordo com uma ordem de prioridade. São beneficiários de primeira ordem: o cônjuge, a pessoa separada ou divorciada que receba pensão alimentícia, os filhos ou enteados ou o menor sob guarda ou tutela de até 21 anos (ou 24 anos, se universitários); de segunda ordem: a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do militar; e de terceira ordem: o irmão órfão

de até 21 anos (ou 24 anos, se universitário) e o inválido, enquanto durar a invalidez, comprovada a dependência econômica do militar.

No caso da morte do beneficiário da pensão ou do atingimento da idade limite, no caso de filho ou equiparado, há transferência do direito aos demais beneficiários da mesma ordem de prioridade ou reversão para beneficiários da ordem seguinte. No caso do RGPS e do RPPS da União, as cotas da pensão cessam à medida que os dependentes perdem a qualidade de beneficiários, em razão de óbito, limites de idade ou de período de recebimento. Não há justificativa para a manutenção dessas diferenças de critérios entre os regimes, motivo pelo qual recomenda-se a harmonização.

PENSÃO VITALÍCIA ÀS FILHAS: os militares que ingressaram antes de 2001 e optaram por pagar um adicional de contribuição de 1,5% podem instituir pensões vitalícias às suas filhas solteiras. De acordo com dados do Portal da Transparência, há hoje 125.988 pensões concedidas a filhas de militares, de um total de 198.777 pensões militares ativas. São 63% do total de pensões militares, o maior contingente, deixando o segundo lugar (cônjuges ou companheiros) com apenas 30% do total. Destas pensões, 740 foram concedidas às filhas de militares há mais de 50 anos, com concessão anterior a 1975, e mais de 97 mil foram concedidas após 2001, ano em que a regra foi descontinuada para os novos membros. Tal benefício não é inteiramente financiado pelas contribuições extraordinárias, visto que tende a durar por muitas décadas; e, ademais, gera distorções no mercado de trabalho e acentua a desigualdade entre os regimes. Uma solução seria a extinção deste direito combinada com a devolução das contribuições extraordinárias já realizadas.

MORTE FICTA: o oficial que perder o posto e a patente e a praça contribuinte com mais de 10 anos de serviço expulsa ou não relacionada como reservista, por efeito de sentença ou em decorrência de ato da autoridade competente, deixam aos seus beneficiários pensão militar correspondente ao posto ou graduação que possuía, com valor proporcional ao tempo de serviço. Desligamentos dessa natureza configuram providências extremas, reservadas a militares condenados criminalmente, considerados indignos de pertencerem às Forças Armadas por ato contra a moral pública, o decoro militar ou falta grave, mau comportamento contumaz, e perda da nacionalidade. Assim, a concessão de pensão aos familiares nessas situações premia condutas reprováveis, que devem ser desestimuladas ao máximo. Portanto, essa espécie *sui generis* de benefício deve ser extinta. Vale lembrar que o servidor civil está sujeito a penas disciplinares de demissão, se ativo, e cassação de aposentadoria, se aposentado, mesmo tendo contribuído para essa espécie de benefício.

ACÚMULO DE BENEFÍCIOS: a legislação prevê a acumulação de uma pensão militar com proventos da inatividade militar. Em comparação, a acumulação de pensões por morte dos outros regimes previdenciários com aposentadorias do RGPS, de RPPS ou do SPSM está sujeita a limites. O pensionista pode receber o valor integral do benefício mais vantajoso, mas só tem direito a uma parcela dos demais, correspondente a: 60% do valor que exceder 1 salário mínimo, até o limite de 2 salários mínimos; 40% do valor que exceder 2 salários mínimos, até o limite de 3 salários mínimos; 20% do valor que exceder 3 salários mínimos, até o limite de 4 salários mínimos; e 10% do valor que exceder 4 salários mínimos. Novamente, propõe-se o alinhamento à regra vigente para os demais regimes.

INSTRUMENTO LEGISLATIVO REQUERIDO: praticamente todas as propostas indicadas neste texto podem ser apresentadas por meio de projeto de lei ordinária que altere a Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, e a Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001. Para maior segurança jurídica, caberia promover ajustes constitucionais para caracterizar os sistemas militares formalmente como regimes de previdência.

IMPACTO DA PROPOSTA: a Tabela 3 consolida o impacto de algumas das medidas aqui apresentadas para o período de 10 anos, embora não seja possível estimar o impacto de algumas delas (como a instituição de idade mínima, a extinção das pensões vitalícias às filhas, a uniformização da regra de acúmulo de benefícios, o fim das transferências de pensões e o fim da promoção “post mortem”), tendo em vista a ausência de dados públicos. Nota-se que os impactos são cumulativos ao longo do tempo, e representam mais de R\$ 70,5 bilhões em 10 anos.

Tabela 3. Estimativa de Impacto das propostas (R\$ bilhões de 2025)

Ano desde a alteração	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Acumulado
Alíquotas - uniformização com RPPS da União	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	21,9
Pensões - Regra de cálculo do RGPS/RPPS da União	0,2	0,5	0,7	0,9	1,2	1,4	1,6	1,9	2,1	2,3	12,8
Postergação das aposentadorias concedidas antes de 30 anos para 30 anos	0,2	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	5,4
Redução na remuneração - fim da integralidade e regra de cálculo RGPS	0,3	0,5	0,8	1,0	1,3	1,6	1,8	2,1	2,4	2,6	14,4
Adicional por dependente - Assistência médico hospitalar	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	16,0
Total	4,5	5,3	5,9	6,4	6,9	7,3	7,8	8,3	8,8	9,3	70,5

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de dados do Portal da Transparência e da Avaliação Atuarial do Sistema de Pensões Militares das Forças Armadas do PLDO 2026, vide Apêndice.

Referências

BRASIL. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2026. Anexo de Metas Fiscais. Anexo IV.12 - Avaliação Atuarial do Sistema de Pensões Militares das Forças Armadas - Volume 1. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2026/pldo/12-anexo-iv-12-avaliacao-atuarial-do-sistema-de-pensoes-militares-das-forcas-armadas-volume-1.pdf>. Acesso em: 12/06/2025.

ECKEFELDT, Per; PĂȚĂRĂU, Anda. Special Pensions in the EU. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020.

SCHETTINI, Bernardo; VIZIOLI, Thaís. Previdência dos Militares Brasileiros. In: Marcos Mendes. (Org.). Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil. Editora Autografia, 2022, p. 344-374.

SIDONE, Otávio José Guerci; AFONSO, Luís Eduardo. Economia da previdência: teoria, desenho e avaliação. São Paulo: FEA/USP, 2025. 501 p.

Apêndice Hipóteses das estimativas

A seguir, apresentamos as hipóteses utilizadas para cálculo das estimativas, que representam a ordem de grandeza de parte das medidas discutidas neste capítulo. Não se considerou aumento do efetivo ou reajustes salariais, e outras simplificações foram adotadas para que fosse possível realizar os cálculos a partir das informações disponíveis.

1. Contribuições para a aposentadoria militar: considera o diferencial entre a aplicação das alíquotas da Portaria Interministerial MPS/MF nº 6, de 10 de janeiro de 2025, e da alíquota atual (de 10,5%) sobre os dados de remuneração e quantitativo de militares constantes da Avaliação Atuarial do Sistema de Pensões Militares das Forças Armadas, PLDO 2026.
2. Contribuições para a assistência médico-hospitalar: considera a remuneração média dos militares ativos e inativos (de R\$ 8.650,40) e um total de 523 mil mi-

litares ativos e inativos (conforme dados da Avaliação Atuarial do PLDO 2026), adicional de 1% por dependente, 3 dependentes por militar, 12 parcelas anuais.

3. Aposentadoria proporcional precoce: a partir de dados dos proventos de inatividade do Portal da Transparência, relativos aos benefícios ativos em abril de 2025, obteve-se o número de reservas e reformas instituídas entre 2020 e 2024 (de 5.941 por ano); o percentual de reservas e reformas concedidas com tempo de serviço militar entre 20 e 29 anos (estimado a partir da diferença entre a data de ingresso no cargo e a data de início da aposentadoria), de 18,8% do total concedido; o valor médio das remunerações das reservas/reformas instituídas entre 2020 e 2024 com tempo de serviço entre 20 e 29 anos (de R\$ 16.167,50); e o tempo médio de postergação necessário para atingir no mínimo 30 anos (de 2,5 anos). A partir desses valores, estimou-se qual seria a economia anual com essa postergação. Nota-se, entretanto, que dificilmente uma reforma implementaria tais regras de maneira imediata, provavelmente trazendo alguma regra de transição. Ademais, os dados não permitem separar a inatividade por invalidez.
4. Redução na remuneração – fim da integralidade e paridade e uniformização com a regra de cálculo do RGPS: considera uma redução de 20% no benefício de reserva ou reforma, decorrente da aplicação da regra de cálculo do RGPS e do RPPS da União (para 35 anos de contribuição, tem-se $60\% + 2\% * (35 - 20) = 60\% + 2\% * 15 = 90\%$) sobre a média das remunerações (que se assume ser apenas 10% inferior à última remuneração). Esta redução foi aplicada sobre a remuneração média (de R\$ 16.932,06) e o número médio de benefícios (de 5.941 por ano) instituídos entre 2020 e 2024, considerando 13 parcelas anuais.
5. Ajuste na regra de cálculo das pensões por morte: a partir de dados do Portal da Transparência, obteve-se a quantidade média de pensões concedidas entre 2020 e 2024 (de 10.374 por ano) e o valor médio dessas pensões concedidas no mesmo período (R\$ 8.693). Considerou-se 3 dependentes (cota familiar de $50\% + 10\% * 3 \text{ dependentes} = 80\%$), com consequente redução do valor do benefício de 20%. Projetou-se a concessão de pensões para os próximos 10 anos, em 13 parcelas anuais, com a referida redução. A projeção não considerou redução decorrente da aplicação sobre a remuneração média, ao invés da última remuneração.



Previdência dos servidores policiais, agentes penitenciários e socioeducativos¹

Thaís Vizioli e Bernardo Schettini

CRITÉRIOS DIFERENCIADOS: A Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 12 de novembro de 2019, manteve o direito à aposentadoria especial para os servidores policiais da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, das Polícias Cíveis dos estados e do Distrito Federal (DF) e dos policiais legislativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que anteriormente eram alcançados pela aposentadoria especial para servidores que exercem “atividades de risco”, nos termos da Lei Complementar (LC) nº 51, de 20 de dezembro de 1985. Além disso, ampliou o alcance das condições diferenciadas, estendendo sua aplicação aos agentes penitenciários² e socioeducativos. A emenda fixou as regras para os servidores dessas categorias no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União, mas a maior parte dos estados adotou condições iguais ou muito próximas em seus regimes próprios.

DADOS: Há mais de 30.000 servidores policiais, agentes penitenciários e socioeducativos ativos na esfera federal, incluindo os policiais civis do DF e dos ex-Territórios, que integram a folha da União, conforme a Tabela 1. No âmbito dos estados, há outros 140.000 servidores que poderão acessar essa modalidade de aposentadoria especial, de acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

1 Os autores agradecem as contribuições de Marcos Mendes, Narlton Gutierrez Nogueira e Marina Andrade Pires Sousa. Os erros e omissões remanescentes são de responsabilidade dos autores.

2 A partir da Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019, os agentes penitenciários passaram a ser denominados policiais penais.

Tabela 1. Número de servidores policiais, agentes penitenciários e socioeducativos na esfera federal de acordo com a situação do vínculo: dez/2024

	Ativos	Aposentados	Instituidores de pensão	Total
Policiais Federais	12.751	6.429	2.881	22.061
Policiais Rodoviários Federais	12.422	6.250	2.753	21.425
Policiais Penais Federais	1.675	316	214	2.205
Policiais Cíveis do Distrito Federal	4.518	4.370	1.201	10.089
Policiais Cíveis dos ex-Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima	670	1.003	1.137	2.810
Policiais Legislativos da Câmara dos Deputados	255	n.d	n.d.	255
Policiais Legislativos do Senado Federal	262	266	n.d.	528
Total	32.553	18.634	8.186	59.373

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Portais da Transparência da Câmara dos Deputados e do Senado.

MENOR IDADE MÍNIMA: Enquanto a idade mínima para aposentadoria dos servidores vinculados ao RPPS da União é de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, os servidores policiais, agentes penitenciários e socioeducativos da União podem se aposentar aos 55 anos. Essa idade pode ser reduzida para 53 anos, no caso dos homens, e 52 anos, no caso das mulheres, caso o policial cumpra um tempo adicional de contribuição equivalente ao que faltava, na data de promulgação da Emenda, para complementar 30 e 25 anos de contribuição, respectivamente.

REVERSÃO JUDICIAL DA EQUIPARAÇÃO DAS IDADES MÍNIMAS: Para piorar a situação, em medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.727 DF, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou como inconstitucional a equalização da idade mínima entre homens e mulheres policiais, estabelecendo um diferencial de três anos – o mesmo aplicado aos servidores em geral. A decisão do Plenário de abril de 2025 confirmou a liminar concedida pelo Ministro Flávio Dino em outubro de 2024. Assim, a idade mínima feminina passou a ser de 52 anos na regra permanente³.

INTEGRALIDADE E PARIDADE: Além de se aposentarem mais cedo, os servidores policiais da União que estavam em exercício em 12 de novembro de 2019 obtiveram o direito à integralidade – ou seja, de se aposentarem com proventos iguais ao último salário – e sem estarem sujeitos obrigatoriamente ao limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Trata-se de uma enorme vantagem em relação aos servidores das demais carreiras, que têm direito a integralidade apenas se estivessem em exercício em 2003 (aqueles que entraram a partir de 2004 obtêm uma proporção da média de suas remunerações de contribuição) e que pas-

3 Há questionamentos, no âmbito da ADI, quanto à extensão da decisão aos estados e à sua aplicação aos agentes penitenciários e socioeducativos. Até o momento da elaboração deste texto, havia apenas uma decisão monocrática do Relator determinando a observância do diferencial de três anos de idade pelos estados, em relação aos seus policiais civis.

saram a estar sujeitos ao limite do RGPS a partir de 4 de fevereiro de 2013, data de aprovação do plano de benefícios da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe)⁴.

A questão era discutida na esfera judicial antes da reforma – que estabeleceu que os servidores das categorias especiais que ingressaram na carreira antes da entrada em vigor da Emenda poderiam se aposentar nos termos da LC 51/1985, que prevê a concessão de proventos integrais. Em setembro de 2023, no âmbito do Recurso Extraordinário (RE) 1162672 (Tema 1019), o STF fixou a tese de repercussão geral confirmando o direito à integralidade aos servidores policiais. A paridade – isto é, reajustes na mesma data e proporção dos concedidos aos servidores ativos no mesmo cargo – deve estar prevista em lei complementar do respectivo ente federativo⁵.

PENSÃO VITALÍCIA E INTEGRAL: Os servidores policiais, agentes penitenciários e socioeducativos garantiram, ainda, pensão por morte vitalícia para o cônjuge ou companheiro de qualquer idade, e equivalente à remuneração do cargo, quando o óbito decorrer de agressão sofrida no exercício ou em razão da função. A duração das pensões instituídas pelos demais servidores federais depende, desde 2015, da idade do cônjuge ou companheiro na data do óbito e, atualmente, são vitalícias apenas para os que tiverem 45 anos ou mais de idade. Além disso, desde a EC 103/2019, as pensões por morte instituídas pelos demais servidores passaram a ser equivalentes a uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria recebida ou daquela a que o servidor teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10% por dependente – independentemente da causa do óbito.

O QUE NÃO PASSOU? A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6, de 2019, que culminou na EC 103/2019, previa ajustes a essas categorias que não foram aprovados pelo Congresso Nacional. Como exemplo, pode-se citar o aumento na idade mínima de acordo com os ganhos na expectativa de vida aos 65 anos de idade. No caso específico dos policiais, a proposta mais relevante não aprovada é a que afirmava que a integralidade seria devida apenas para o policial que tivesse ingressado na carreira antes da implementação de Regime de Previdência Complementar (RPC)

4 Tais direitos não decorreram diretamente da Emenda Constitucional nº 103/2019, que se limitou a estabelecer em seu art. 5º que os policiais que ingressaram anteriormente “poderão aposentar-se, na forma da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985”. Porém, a Advocacia-Geral da União, por meio do Parecer nº JL 4, de 9 de junho de 2020, aprovado pelo Presidente da República, firmou o entendimento jurídico mais favorecido aos policiais. Em alguns estados esse entendimento foi estendido aos policiais civis na legislação que aprovou as respectivas reformas previdenciárias. Para os policiais que ingressaram após a Emenda Constitucional nº 103/2019 aplicam-se os mesmos critérios de cálculo das aposentadorias dos demais servidores (art. 10, §§ 2º e 4º, c/c art. 26 da EC).

5 Os servidores policiais da União têm direito a paridade, embora não esteja prevista na LC 51/1985, em função do Parecer nº 00004/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU, de 08 de junho de 2020, da Consultoria-Geral da União, adotado pelo Parecer vinculante nº JL-4, de 9 de junho de 2020, do Advogado-Geral da União.

pelo ente federativo a que for vinculado – 2013, no caso da União. Para os demais, valeria a regra dos servidores em geral – isto é, 60% da média das remunerações de contribuição, mais 2% por ano de contribuição que exceder 20 anos. A PEC também adicionava 1 ano a cada 2 anos ao requisito de tempo mínimo de atividade em cargo de natureza estritamente policial, até atingir 20 anos para mulheres e 25 anos para homens, mas esta mudança foi aprovada apenas para os que ingressarem após a Emenda (com 25 anos de atividade policial para ambos os sexos).

AUSÊNCIA DE IMPACTO NO CURTO E MÉDIO PRAZO: as mudanças recentes, portanto, terão impacto apenas daqui a algumas décadas, pois as regras da LC 51/1985 seguem vigentes para todos os servidores policiais da União que ingressaram até a reforma, assim como para os policiais civis dos estados que não editaram normas específicas depois da EC 103/2019.

COMPARAÇÃO INTERNACIONAL: Os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) adotam justificativas variadas para a concessão de aposentadorias especiais para trabalhadores em atividades perigosas ou penosas, como, por exemplo, a dificuldade de continuar desempenhando a atividade até a idade mínima de aposentadoria, os riscos à integridade física e a deterioração da saúde. Mas vários restringiram o acesso devido à pressão fiscal causada pelo aumento da longevidade. Atualmente, 11 países do total de 38 não dispõem de aposentadorias especiais para atividades perigosas ou penosas. Entre aqueles que continuam a oferecer condições diferenciadas de aposentadoria, a maior parte adota um diferencial de idade muito inferior aos dez anos praticados no Brasil (OCDE, 2023).

Segundo levantamento da organização:

- a Irlanda (1995) retirou a idade de aposentadoria reduzida para policiais, militares e bombeiros;
- a Lituânia (1995) eliminou privilégios para a maioria das ocupações;
- Luxemburgo manteve direitos especiais apenas quem começou antes de 1999;
- a Finlândia eliminou a maioria das aposentadorias especiais na década de 1990;
- a Hungria extinguiu a aposentadoria antecipada para militares em 2011 – apenas mineiros subterrâneos e bailarinos mantiveram o direito;
- a Eslováquia aumentou progressivamente o tempo de contribuição exigido para a aposentadoria precoce de policiais, bombeiros e militares.

PROPOSTAS: Ainda que se considere necessária a adoção de critérios diferenciados para os servidores policiais, agentes penitenciários e socioeducativos, essas categorias devem contribuir para os esforços realizados por toda a sociedade para a promoção da sustentabilidade da previdência pública brasileira. Nesse sentido, propõe-se a redução do diferencial de idade mínima de dez para dois anos. Assim, mantidos os parâmetros de 65 e 62 anos para os servidores e servidoras em geral, as idades mínimas masculina e feminina dos servidores policiais, agentes penitenciários e socioeducativos subiriam para 63 e 60 anos, respectivamente – aumentando 1 ano a cada 2 anos. A diferença de três anos entre as idades masculina e feminina objetiva moldar uma regra que não colida com a decisão do Supremo na ADI 7.727 DF. Se as idades mínimas dos servidores em geral forem majoradas, deve-se promover um ajuste de mesma magnitude nas idades das categorias especiais. Do mesmo modo, a equiparação das idades mínimas masculina e feminina das categorias especiais deve ser realizada juntamente com a dos demais servidores.

Além disso, considera-se necessário rever a concessão de aposentadoria com integralidade para todos os servidores policiais que ingressaram antes da reforma de 2019. Uma mudança equilibrada e juridicamente viável é condicionar a integralidade ao atingimento das novas idades mínimas de 63/60 anos. Os servidores que ingressaram antes da reforma e preferirem se aposentar mais cedo teriam o benefício calculado de acordo com a nova fórmula (60% da média das remunerações de contribuição, correspondente a 100% do período contributivo, mais 2% para cada ano de contribuição acima de 20 anos), mas sem a limitação pelo teto do RGPS.

Por fim, propõe-se a extinção das pensões vitalícias e integrais para os dependentes dos servidores dessas categorias, com a adoção da duração variável de acordo com a idade do cônjuge ou companheiro e do sistema de cotas, independentemente da causa do óbito, do mesmo modo que para os demais servidores.

A ausência de dados públicos individualizados dos servidores com a indicação da idade e do sexo, além da remuneração e da data de ingresso nas respectivas carreiras, dificultam o dimensionamento do impacto das propostas. Entretanto, o peso relativamente elevado desses servidores na folha de pagamento e a relevância das alterações propostas sugerem que as economias podem ser significativas.

Referência

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Pensions at a Glance 2023. Paris: OECD Publishing, 2023.

Regime especial do Microempreendedor Individual (MEI): necessidade de revisão estrutural urgente

Rogério Nagamine Costanzi

1. Introdução

A modalidade de cobertura previdenciária conhecida como “Microempreendedor Individual (MEI)” foi criado no final de 2008, por meio da Lei Complementar nº 128, de 19 dezembro de 2008, que promoveu alterações na Lei Complementar 123/2006. A referida Lei Complementar permitiu ao trabalhador registrado como MEI fazer recolhimento de impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, mais especificamente R\$ 45,65 (11% do salário mínimo), R\$ 1,00 a título de ICMS e R\$ 5,00 de ISS. São valores fixos dentro da faixa de faturamento permitida pelo MEI.

O MEI contribui para previdência, mas está isento dos demais impostos e contribuições federais, como o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

Do ponto de vista das políticas públicas previdenciárias, o objetivo declarado era melhorar a formalização entre os trabalhadores por conta própria. Desde o começo do programa houve um tratamento fortemente subsidiado que trazia, implicitamente, grande desequilíbrio atuarial.

A contribuição subsidiada gera direito a benefícios de aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez ou incapacidade permanente, pensão por morte, auxílio-doença (incapacidade temporária) e salário-maternidade, ficando excluindo apenas a aposentadoria por tempo de contribuição, que acabou como regra permanente na reforma de 2019.

O já desequilibrado programa do ponto de vista atuarial ficou ainda pior com a redução da alíquota de contribuição previdenciária para 5% do salário mínimo (R\$ 75,90 em 2025) com a Medida Provisória 529/2011 (convertida na Lei 12.470/2011). A referida Lei ainda ampliou a alíquota simbólica de 5% do piso previdenciário para o segurado facultativo de baixa renda.

Apesar da boa intenção, há indícios que o programa tem acentuado o desequilíbrio financeiro do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), já sobrecarregado pelo rápido e intenso envelhecimento populacional. Ademais, há também indícios que o programa está gerando não necessariamente formalização de trabalhadores, mas migração de segurados de planos mais equilibrados do ponto de vista atuarial, como empregados com carteira, para esquemas mais desequilibrados, como MEI. Há necessidade de revisão estrutural urgente do programa.

O limite de faturamento do MEI está atualmente fixado em R\$ 81 mil/ano. Ademais, por meio da Lei Complementar 188, de 31 de dezembro de 2021, foi aberta exceção para o transportador autônomo de cargas inscrito como MEI, caso em que o limite de faturamento pode chegar a R\$ 251,6 mil/ano, embora a alíquota de contribuição previdenciária seja de 12% do salário mínimo.

2. Evolução e Diagnóstico do MEI

O número de trabalhadores inscritos no MEI cresceu de 44 mil, no final de 2009, para cerca de 16,3 milhões no final de 2024. Em termos de média anual, houve acréscimo de cerca de 1,1 milhão de inscritos no MEI por ano entre 2009 a 2024. O crescimento médio anual dos inscritos alcançou a marca de 48,3%a.a.

Contudo, desde o começo do programa tem sido registrada elevada taxa de inadimplência em relação às contribuições previdenciárias, que deveriam ser realizadas de forma mensal. Mesmo assim, o total de MEIs com pelo menos uma contribuição no ano subiu de 995 mil, no ano de 2011, para 8,7 milhões em 2023, ou seja, foi quase multiplicado por 9 vezes em um período de apenas 12 anos. (tabela 1).

Esse ritmo contrasta com o desempenho do total de contribuintes do RGPS, coerente com a suspeita de migração de segurados de planos mais equilibrados do ponto de vista atuarial para planos desequilibrados ou subsidiados como MEI e outros. Essa migração não resulta em ganhos de cobertura, mas fragiliza ainda mais o equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS. Enquanto o total de MEIs com uma contribuição ao ano cresceu ao ritmo de 19,8% a.a. entre 2011 e 2023, o RGPS como um todo registrou um incremento, no mesmo período, ao ritmo de 1,2% a.a. Como consequência, a participação do MEI saltou de 1,6% para 11,8% entre 2011 e 2023. Na mesma comparação temporal, a participação do MEI no total de contribuintes individuais (CI) cresceu de 8,8% para 46,8%.

O plano completo para os CIs, que tem alíquota de contribuição de 20% sobre os trabalhadores por conta própria, que até 2006 era o único disponível e respondia por todos os CIs, caiu em termos absolutos de 8,3 para 8 milhões entre 2011 e 2023. A tendência foi de crescimento da participação do MEI no total de contribuintes do RGPS e no total dos CIs, em detrimento de esquemas mais equilibrados do ponto de vista atuarial (vide gráfico 1 e tabela 1).

Tabela 1. Evolução de Contribuintes MEI no RGPS – Brasil – 2011 a 2023

Ano	MEIs (pelo menos 1 contribuição no ano)	MEIs (número médio mensal)	Contribuintes RGPS (pelo menos 1 contribuição no ano)	Contribuintes RGPS (número médio mensal de contribuintes)
2011	995.289	581.349	64.109.870	47.725.150
2023	8.739.563	6.397.776	73.982.758	59.594.876
Variação Acumulada 2023/2011 em %	+778,1%	+1.000,5%	+15,4%	+24,9%
Crescimento médio mensal 2023/2011 em %a.a.	+19,8%a.a.	+22,1%a.a.	+1,2%a.a.	+1,9%a.a.
Participação MEI no total de contribuintes do RGPS em 2011 em % do total	1,6%	1,2%	---	---
Participação MEI no total de contribuintes do RGPS em 2023 em % do total	11,8%	10,7%	---	---
Participação MEI no total de contribuintes individuais do RGPS em 2011 em % do total	8,8%	7,8%	----	---
Participação MEI no total de contribuintes individuais do RGPS em 2023 em % do total	46,8%	47,7%	---	---

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Anuário Estatístico da Previdência Social – vários anos.

Já há uma ampla literatura que chama atenção para os efeitos colaterais negativos do MEI (Costanzi e Ansiliero 2017; Costanzi 2018; Ansiliero, Costanzi e Fernandes, 2020; Costanzi e Sidone, 2022; Veloso, Barbosa e Peruchetti; Costanzi, 2025):

- a) Inadequada focalização, considerando que a contribuição de 5% do salário mínimo é extremamente desequilibrada em termos atuariais e, por

esta razão, deveria ser focalizada em trabalhadores de baixa renda, com pouca ou quase nenhuma capacidade contributiva – estimativa a partir dos microdados da PNAD Contínua Anual de 2023, usando como proxy os trabalhadores por conta própria com CNPJ, a estimativa é que cerca de 80% dos MEIs estavam entre os 50% mais ricos da população, considerando a renda domiciliar per capita¹;

- b) Risco de substituição/migração ou mascarar relação de emprego, em prejuízo do objetivo de se promover processos de formalização: cerca de 56% dos MEIs inscritos no período 2009-2014 não representaram formalização, mas apenas substituição do tipo de vínculo previdenciário para desfrutar dos subsídios do MEI, em detrimento, inclusive, de empregos com carteira de trabalho assinada. Outra evidência neste sentido é que no período entre 2012 e 2023 não se observou nenhum ganho estrutural na cobertura previdenciária. A análise do IBGE (2024) mostrou que dos 14,6 milhões de inscritos no MEI foi encontrado vínculo formal na RAIS de 2009 a 2022 para 10,5 milhões (72,1% do total), o que sugere um processo de substituição de tipo de vínculo empregatício. Ademais, havia 2,5 milhões de MEI (17,2% do total) em dezembro de 2022 que também possuíam vínculo empregatício formal de forma concomitante;
- c) Ampliação dos desequilíbrios atuariais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – como será estimado na seção 3;
- d) Estímulo ao subfaturamento – há expressivo incremento da carga tributária na migração de MEI para microempresa, o que tende a estimular o subfaturamento para continuar na condição de MEI;
- e) O debate sobre a fixação das alíquotas de contribuição previdenciárias, que deveriam ser balizada pelo custeio da despesa com benefícios previdenciários, passou a ser definida de forma quase aleatória e desvinculada do custeio da despesa obrigatória a ser paga. Esse é, indubitavelmente, um grave efeito colateral do MEI no âmbito dos debates sobre o sistema

1 Há cerca de 14% dos trabalhadores inscritos no MEI que foram identificados como beneficiários do Bolsa Família. Esse dado tem que ser analisado com cautela, seja porque indica que cerca de 86% não eram beneficiários do referido programa, mas também porque é um dado dos inscritos e não se trata daqueles que estavam efetivamente contribuindo. Há necessidade de avaliar se esse grupo está apenas inscrito ou está efetivamente contribuindo, lembrando que o programa sempre teve uma inadimplência de cerca de 50% dos inscritos. Existe a possibilidade de que a inadimplência neste grupo seja mais alta que a média. Caso a inadimplência seja muito alta entre os beneficiários do Bolsa Família, há o risco de se estar gerando dívida para os beneficiários do referido programa. A análise apenas dos inscritos, sem verificar o perfil dos que estão efetivamente contribuindo, tende a criar distorção na caracterização do MEI.

previdenciário no Brasil e, inclusive, sobre a regulamentação dos trabalhadores de plataformas digitais, que podem ser MEI (ver decreto 9.792 de 14 de maio de 2019).

Um argumento equivocado em defesa do MEI é de que, de forma inevitável, esse grupo iria virar beneficiário do BPC/LOAS e, conseqüentemente, haveria geração de despesa e, com o MEI, se estaria ganhando algo em termos de arrecadação. Esse argumento é duplamente equivocado. Em primeiro lugar, porque o perfil do MEI é completamente diferente do BPC/LOAS: estimativa feita a partir dos microdados da PNAD Contínua Anual de 2024 mostra que a média de anos de estudo do MEI (12,3 anos) era muito similar a dos empregados com carteira de trabalho assinada (11,9 anos) e muito superior ao dos conta própria sem CNPJ (9,5 anos) e dos beneficiários do BPC/LOAS com 18 anos ou mais de idade (5,2 anos). Houve tendência de aumento da participação de pessoas com ensino superior completo no MEI. O argumento que o MEI seria para formalizar trabalhadores autônomos como pipoqueiros e similares vai dando espaço a um perfil mais heterogêneo que contempla um percentual muito relevante de trabalhadores com ensino médio e/ou superior completo, que não deveriam ser objeto de políticas de proteção social quase não contributivas.

Em segundo lugar, quando um potencial beneficiário do BPC/LOAS vira MEI, passa a ter direito aos benefícios de risco ou não programados como auxílio-doença (incapacidade temporária), pensão por morte, aposentadoria por invalidez (incapacidade permanente), auxílio-reclusão e salário maternidade, bem como, no caso da mulher, há antecipação do recebimento do benefício em 3 anos. A aposentadoria a que tem direito o MEI paga 13º e gera pensão, diferente do BPC/LOAS. Por todos esses motivos, o a despesa adicional com um indivíduo MEI, em relação ao gasto que se teria caso ele fosse beneficiário do BPC pode até ser maior que a ínfima arrecadação.

3. Impacto Atuarial e Financeiro do MEI no RGPS/INSS

Além dos problemas já citados na seção anterior, um dos impactos mais negativos do MEI é que irá gerar forte desequilíbrio financeiro e atuarial nas contas do RGPS nas próximas décadas. Não há necessidade de cálculos muito sofisticados para mostrar que o MEI é extremamente desequilibrado do ponto de vista atuarial, com a

contribuição de 5% do salário mínimo insuficiente para fazer o custeio dos benefícios que serão gerados no futuro.

De forma a tentar estimar o impacto do MEI nas contas do RGPS, foi feita uma simulação a partir dos microdados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) de 2020, considerando os MEIs com pelo menos uma contribuição no ano, desagregados por sexo e idade individual: a) foram considerados homens com idade de 18 a 64 anos e mulheres de 18 a 61 anos; b) de forma simplificada foi feita a suposição que todos irão contribuir até atingir idade de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, quando passam a receber aposentadoria por idade; c) foi aplicada a tábua de mortalidade do IBGE de 2023, de tal sorte que muitos MEIs não chegam a idade de aposentadoria (mas podem gerar pensão por morte e outros benefícios de risco como auxílio-doença) e muitos não chegam a idade de 90 anos (idade limite utilizada de forma conservadora); d) foram consideradas apenas as receitas derivadas da contribuição de 5% do salário mínimo e apenas os gastos decorrentes com a aposentadoria por idade, ou seja, não foram considerados a despesa com benefícios de risco ou não programados. A simulação trata o MEI como sendo um grupo de “massa fechada”

Quanto ao valor do salário mínimo, em uma primeira simulação foi utilizado o valor de 2025 (R\$ 1.518), que foi mantido fixo em valores reais em todo o período. Essa suposição de estabilidade do piso previdenciário em valores reais parece pouco crível no longo prazo, então também será apresentado outro cenário onde há ganho real do piso previdenciário, até para estimar a sensibilidade do resultado a este parâmetro essencial.

A partir dessas suposições simplificadoras é possível estimar a ordem de grandeza dos impactos do MEI no RGPS. No cenário base, com salário mínimo fixo em termos reais e a preços de 2025, fica claro que o MEI gera pouca receita, dada a contribuição simbólica, mas terá impacto muito significativo na despesa em médio e longo prazo, com pico de despesa na década de 2050 (vide gráfico 1).

No cenário base, com piso previdenciário fixo em termos reais, o MEI iria gerar receita da ordem de R\$ 126 bilhões e uma despesa de R\$ 2 trilhões, provocando um déficit de R\$ 1,894 trilhão no longo prazo. Deve ficar claro, contudo, que essa despesa e o respectivo déficit irão se distribuir ao longo de 7 décadas. Trazido a valor presente a taxa de desconto de 3%a.a., o impacto seria de R\$ 87,5 bilhões na receita, quase R\$ 800 bilhões na despesa (R\$ 798,4 bilhões) e déficit atuarial de R\$ 711 bilhões. Mesmo com taxa de desconto de 4%a.a., o déficit atuarial seria de R\$ 531 bilhões. Quando se considera ganho real do salário mínimo de 1%a.a., o quadro fica ainda mais grave, com despesa de

R\$ 2,861 trilhões e déficit de R\$ 2,7 trilhões. Com taxa de desconto de 3%a.a., o déficit atuarial a valor presente seria de R\$ 974 bilhões (vide tabela 2 e gráfico 1).

Tabela 2. Impacto do MEI nas contas do RGPS (a preços de 2025 e atuarial) em R\$ bilhões

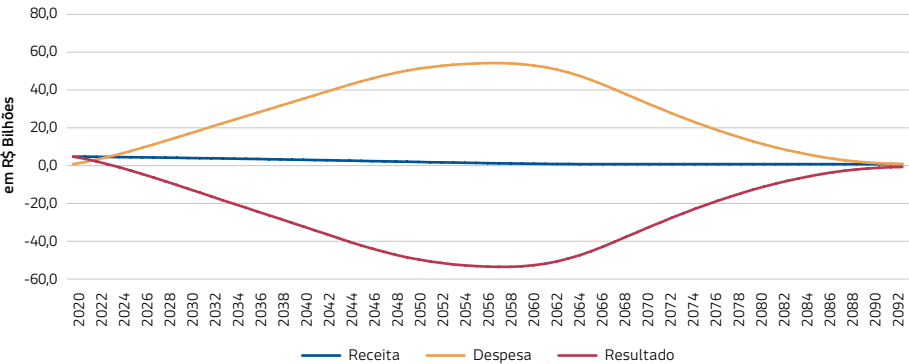
Variável	salário mínimo fixo	salário mínimo com ganho real de 1%a.a.
Receita	126,2	145,4
Despesa	2.020,3	2.861,2
Resultado	-1.894,1	-2.715,8

Atuarial com taxa de desconto de 3%a.a.		
Variável	salário mínimo fixo	salário mínimo com ganho real de 1%a.a.
Receita	87,5	98,1
Despesa	798,4	1.072,4
Resultado	-710,9	-974,3

Atuarial com taxa de desconto de 4%a.a.		
Variável	salário mínimo fixo	salário mínimo com ganho real de 1%a.a.
Receita	78,9	87,8
Despesa	609,5	805,1
Resultado	-530,6	-717,3

Fonte: elaboração do autor.

Gráfico 1. Estimativa de Impacto do MEI na Receita, Despesa e Resultado do RGPS (preços de 2025) – em R\$ bilhões



Fonte: elaboração do autor a partir de microdados do AEPS 2020

4. Recomendações de Políticas Públicas

Como mostrado, há necessidade de revisão estrutural urgente do MEI, em que pese tendência de forte resistência política de um programa que conta com 16 milhões de trabalhadores inscritos e tendo em vista que os projetos que tramitam no Con-

gresso Nacional vão no sentido de ampliar ainda mais o programa e não fazer as correções necessárias. Como recomendação de política pública:

- a) Limitar o acesso ao MEI a trabalhadores de baixa renda, definindo-se critério específico para caracterizar “baixa renda”;
- b) Reavaliar a alíquota de contribuição do MEI, alinhando-a à capacidade contributiva dos beneficiários e ao custeio dos benefícios previdenciários. Uma alternativa de curto prazo é, pelo menos, elevar a alíquota do MEI para 11% do salário mínimo (como era até 2011). O incremento da alíquota de 5% para 11% geraria um aumento da arrecadação estimado em R\$ 7 bilhões no ano de 2025;
- c) Introduzir contribuição patronal previdenciária para empresas ou pessoas jurídicas que contratam o MEI como forma de desincentivar a (pseudo) pejetização com intuito de evasão previdenciária, bem como monitorar e mitigar a migração de segurados de planos equilibrados para o MEI, preservando a sustentabilidade do RGPS.
- d) Reforma da previdência que diminua o déficit atuarial do MEI pelo lado da despesa, por exemplo, igualando ou, pelo menos, diminuindo, a diferença de idade de aposentadoria urbana entre homens e mulheres.

Referências

ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N.; FERNANDES, A. Z.. Análise descritiva das políticas públicas de inclusão previdenciária dos trabalhadores autônomos: o plano simplificado de previdência social e o microempreendedor individual. Texto para Discussão no. 2546. Rio de Janeiro: IPEA. Março, 2020.

BRASIL. Resoluções do CGSIM (vários anos e números, consultados em 19/11/2021). Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/consulta.action>.

CORSEUIL, C. H. L.; NERI, M. C.; ULYSSEA, G. Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais. Texto para Discussão no. 1939, Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

COSTANZI, R. N. Os Desequilíbrios Financeiros do Microempreendedor Individual (MEI). Carta de Conjuntura no. 38, Ipea, 1º trim. 2018.

COSTANZI, R. N. 2025. Os Impactos do MEI no Equilíbrio Financeiro e Atuarial da Previdência Social. Disponível em <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/reformas/previdencia/impactos-do-microempreendedor-individual-mei-no-equilibrio-financeiro-e>.

COSTANZI, R. N. & SIDONE, O. J. G. (2022). Avaliação da Política Previdenciária: O Caso do Microempreendedor Individual (MEI). In: MENDES, Marcos (2022) (Organizador). Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil. Rio de Janeiro: Editora Autografia.

COSTANZI, R. N., ANSILIERO, G. Análise da focalização do microempreendedor individual: notas preliminares a partir do suplemento especial da Pnad 2014. Nota Técnica Disoc no. 37, Rio de Janeiro: IPEA. Março, 2017.

IBGE. 2024. Estatísticas dos Cadastros de Microempreendedores Individuais: 2022 / IBGE, Coordenação de Cadastros e Classificações. - Rio de Janeiro: IBGE, 2024. 72 p. - (Investigações experimentais. Estatísticas experimentais)

FERREIRA, T. G.; SANFINS, R. de L.; OLIVEIRA, E. M. F. de. *Indicadores temáticos para análise de microempreendedores individuais no Brasil: uma abordagem a partir de registros administrativos*. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 2024. 47 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102099.pdf>.

ILO (2017). World Social Protection Report 2017-2019. Universal Social Protection to achieve the Sustainable Development Goals. International Labour Office, Geneva.

ILO - Social Protection Department. (2014). Monotax: Promoting formalization and protection of independent workers. Social Protection in Action, 202(2) 1-4.

OLIVEIRA, J. M. Empreendedor individual: ampliação da base formal ou substituição do emprego? **Radarr** no. 25, Rio de Janeiro: IPEA. Abril, 2013.

ROCHA, R.; ULYSSEA, G.; RACHTER, L. Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil. Journal of development economics, v. 134, p. 28-49, Set. 2018. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304387818303560>.

SEBRAE. (2019a) Relatório Especial MEI 10 anos. SEBRAE, 2019. Disponível em: https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2020/09/MEI-10-anos-p-impressao-v3_compressed.pdf.

VELOSO, F.; BARBOSA FILHO, F. de H. PERUCHETTI, P. Análise do MEI: Evolução, características socioeconômicas e sustentabilidade fiscal. In: Fundação Getúlio Vargas. Instituto Brasileiro de Economia. Observatório da Produtividade Regis Bonelli, Rio de Janeiro, RJ: FGV IBRE, 2023. Disponível em: https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/analise_do_mei_final.pdf.



Racionalização do Auxílio-doença e BPC

Leonardo Rolim

O gasto com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) aumentou de R\$ 797 bilhões, em 2022, para cerca de R\$ 940 bilhões em 2024 que representou uma alta de 7,8%, descontada a inflação medida pelo INPC. Se compararmos apenas as despesas com pagamento administrativo de benefícios (sem considerar as despesas judiciais e compensações a estados e municípios) verifica-se um incremento de gastos de R\$ 138,3 bilhões, com aumento real de 3,85% ao ano. Esse aumento é muito acima do limite de gastos do arcabouço fiscal (2,5% a.a) e trata-se da maior despesa primária da União.

Parte desse incremento de despesas se justifica pelo aumento real do salário mínimo, que afeta cerca de 42% da despesa do RGPS, e outra pelo crescimento natural das despesas previdenciárias em função do envelhecimento da população. Porém, grande parte do aumento dos gastos se deve a dois fatores: o aumento desproporcional da concessão de benefícios por incapacidade temporária, o auxílio-doença, e a baixa efetividade das medidas de controle de fraudes.

Apesar de não ter ocorrido nenhuma mudança significativa nas regras de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), também se verifica um elevado aumento no número de requerimentos e no número de benefícios emitidos no âmbito desse programa administrado pelo INSS, especialmente do benefício para pessoas com deficiência. Trata-se de movimento iniciado ainda em 2022. O incremento no número médio de benefícios de BPC emitidos saltou de uma média de 3,06% ao ano no período de 2011 a 2021 para 8,72% de 2022 a 2025.

Esse aumento desproporcional nas despesas com o auxílio-doença e BPC podem comprometer a atual regra fiscal ou representar a necessidade de forte compressão

das demais despesas da União. Por isso, o tema tem chamado a atenção da equipe econômica do Governo e dos principais economistas do mercado, ao ponto de ter sido foco de medidas de controle de gastos como o Projeto de Lei nº 4614, de 2024, convertido na Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024; a Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024; e a Medida Provisória nº 1.303, de 11 de junho de 2025. Neste estudo efetuamos uma breve avaliação das medidas apresentadas e sugerimos ajustes a serem implementados para a obtenção dos resultados necessários.

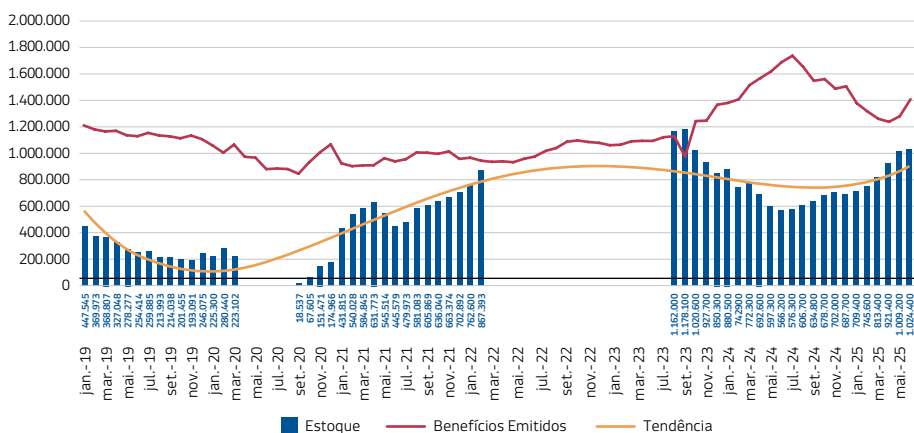
O programa de enfrentamento à fila do INSS, iniciando no segundo semestre de 2023, tendo como carro chefe a concessão de benefícios por atestado médico, o Atestmed, teve o mérito de reduzir, em um primeiro momento, o tempo de espera do segurado. Contudo, isso provavelmente aconteceu às custas de aumento gigantesco da concessão indevida de benefícios: a quantidade de benefícios de incapacidade temporária emitidos cresceu de cerca 970 mil, em setembro de 2023, para 1,74 milhão de benefícios em julho de 2024. O aumento foi de 79,8%, algo nunca visto na previdência.

Isto se explica pelo enorme aumento no número de requerimentos desse benefício. A título de exemplo, em maio de 2024 houve cerca de 588 mil requerimentos de auxílio doença. Um ano antes, em junho de 2023, foram cerca de 345 mil, um aumento de 70%. O que ocorreu na saúde do trabalhador brasileiro nesse período para justificar tamanho incremento de requerimentos para esse benefício?

A partir de agosto de 2024 até abril de 2025 o número de benefícios de auxílio-doença caiu substancialmente. Todavia, grande parte dessa queda se deu pelo aumento no represamento da apreciação dos requerimentos de benefícios. A conhecida fila do INSS chegou, nesse período, no maior patamar da história, alcançando a cifra de 2,7 milhões em março de 2025, cerca de três vezes o total que havia em dezembro de 2022. Se analisarmos apenas a fila de perícia médica, ela saltou de 566 mil em julho de 2024 para 1,02 milhão em junho de 2025, conforme gráfico a seguir¹. Como não há detalhamento na informação sobre os requerimentos na fila de perícia, não dá para estimar com bom grau de segurança qual seria o número de auxílios doença que estariam sendo emitidos com a fila no mesmo patamar de julho de 2024, mas, aparentemente, estaria em um número similar ao daquela época, com o agravante de haver um valor atrasado a ser pago pela maior demora na decisão do INSS.

1 O primeiro período sem informação sobre a fila de perícia médica se refere ao período em 2020 que as agências do INSS ficaram fechadas em função da Covid 19. O segundo período, entre 2022 e 2023, corresponde a período em que não foi localizada informação oficial sobre essa fila.

Evolução da Fila da Perícia Médica e do Volume de Auxílios-doenças Emitidos



A concessão por atestado médico é salutar para trazer comodidade ao cidadão e para ampliar a capacidade e rapidez de atendimento da perícia, mas não é o instrumento mais adequado para a redução da fila. Em 2019 ocorreu esforço similar de redução da fila de perícia, quando caiu para cerca de 200 mil, provavelmente o menor patamar da história. Naquela época a fila foi reduzida pagando bônus aos peritos, uma espécie de hora-extra. Ao invés de ampliar o número de benefícios emitidos, eles foram reduzidos.

Estima-se que o modelo atual de concessão levou a um gasto adicional de R\$ 13 bilhões em 2024 ou invés de economia de R\$ 6 bilhões conforme anunciado pelo governo, quando apresentou o PLOA 2025. No total, de setembro de 2023 até junho de 2025, é provável que tenha ocorrido um gasto indevido na ordem de R\$ 23 bilhões. A partir da edição da Medida provisória nº 1.303/2025, estima-se que o gasto indevido com o Atestmed tenha reduzido em função da limitação do benefício por Atestmed a 30 dias. Todavia, essa medida não eliminará as fraudes e, por outro lado, criará um enorme retrabalho para o INSS.

Para evitar as fraudes no Atestmed, sugere-se que, ao invés de reduzir sua duração para 30 dias, os atestados sejam enviados pelos médicos e hospitais diretamente no sistema do INSS, por meio de certificado digital, com verificação em duas etapas no acesso ao serviço online; que o perito médico realize uma análise de mérito e não apenas de conformidade do atestado e, quando o profissional não se sentir seguro para conceder o benefício, seja agendada uma perícia remota ou mesmo presencial; e que as prorrogações de benefícios sempre sejam por meio de perícias.

A solução mais estruturante dos problemas do auxílio por incapacidade temporária deve vir quando for regulamentado o parágrafo 10, do artigo 201 da Constituição Federal, que prevê uma oferta dos benefícios de risco concorrencial entre o INSS e o setor privado. Todavia, isso precisa ser realizado do âmbito de uma ampla e necessária revisão do plano de custeio do RGPS e das contribuições sobre a folha de pagamentos.

No tocante ao BPC, a tendência de aumento indevido nos gastos já era algo diagnosticado em 2021, tendo como carro chefe a fraude cibernética e a ampliação do volume das decisões judiciais. Este último caso deriva das perícias judiciais, em grande medida, não utilizarem o mesmo instrumento de avaliação da deficiência previsto na LOAS, que leva em conta o quanto a funcionalidade é afetada e não apenas a existência de uma deficiência.

Diante disso, o veto, em acordo com o Senado Federal, da nova redação do § 2º-B do art. 20 da LOAS, que tinha sido incluído pelo PL 4614/2024, significou a perda de uma oportunidade de controlar o aumento indevido das despesas do BPC. Todavia, nos parece racional que o Conselho Nacional da Justiça, provocado pelo Poder Executivo, estabeleça a necessidade de a perícia judicial utilizar o mesmo instrumento que o INSS aplica. Na mesma linha, se o Ministério da Previdência Social determinar que sempre haja um perito médico federal acompanhando a perícia judicial, conforme os dados comprovam, embora isso ocorra com pouco frequência, haverá uma menor revisão judicial das decisões periciais administrativas.

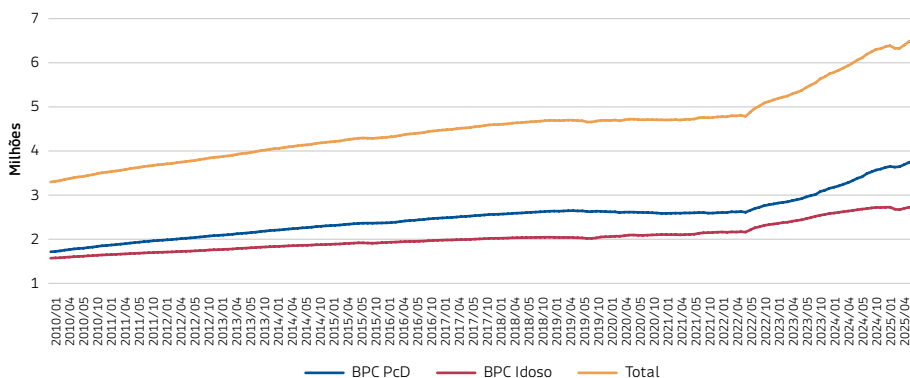
Quanto às fraudes cibernéticas, se identificou sua ocorrência, inicialmente, no seguro-defeso, em 2020. Na época foi desenvolvido pela Dataprev um sistema de mineração de dados/inteligência artificial, chamado Sniper, que a partir de trilhas de possíveis fraudes, identificava os benefícios com elevada probabilidade de fraude. Nesses casos, com base na regra trazida pela Lei nº 13.846/2019, era feita a suspensão cautelar do pagamento, dava-se um prazo de 30 dias para o interessado ir ao INSS, sob pena de cessação definitiva do benefício. Como quase todos os casos identificados eram fraudes, quase ninguém aparecia para reclamar. O INSS economizou cerca de R\$ 530 milhões com a suspensão cautelar. De acordo com a Polícia Federal, que realizou operação referente a esse crime em 2022, a economia potencial de despesas foi da ordem de R\$ 1,5 bilhão.

Em 2021 foi desenvolvido um módulo do Sniper para o BPC. Numa primeira varredura foram identificados cerca de 100 mil benefícios com elevada probabilidade de serem de pessoas fictícias, provavelmente de origem de crime cibernético. Nesse

sentido, foi editada a Portaria Conjunta/MC/MTP/INSS nº 14, de 7 de outubro de 2021 com o objetivo de criar a suspensão cautelar no BPC. Todavia, essa medida não chegou a ser aplicada tendo em vista a interpretação jurídica de que seria necessária a previsão da suspensão cautelar na LOAS, o que veio ocorrer apenas em setembro de 2024, com a Lei nº 14.973.

Além disso, o Sniper foi desativado e nunca se tomou nenhuma providência acerca desses 100 mil benefícios com forte risco de fraude. Estima-se que, ao perceberem que nenhuma medida foi adotada, os criminosos continuaram o processo de fraude, que cresceu bastante a partir de 2022 conforme demonstra o gráfico a seguir. O número de benefícios emitidos saltou de 4,71 milhões em junho de 2021 para 6,53 milhões em junho de 2025, um crescimento de 38,5% no período, quase três vezes acima da curva de crescimento que vinha ocorrendo de 2010 até 2021.

BPC - Evolução nº de benefícios emitidos



Considerando que fosse mantida a curva de crescimento no número de benefícios até fevereiro 2020 (início da Pandemia de Covid 19), mesmo considerando uma redução na fila de BPC de pessoas com deficiência, teríamos cerca de 1,04 milhão de benefícios emitidos a menos em 2024. Isto significaria uma despesa R\$ 14,5 bilhões a menos em 2024. Em 2025, até junho, estima-se um gasto indevido de R\$ 8,8 bilhões utilizando o mesmo modelo. O total acumulado de gasto adicional desde janeiro de 2022 até junho de 2025 soma R\$ 30,4 bilhões.

As portarias editadas pelo MDS e MPS recentemente, para realizar revisões de benefícios com CadÚnico sem atualização há mais de dois anos e uso de biometria, terão pouco impacto para redução desse tipo de fraude cibernética, mas detectará outros tipos de fraudes. Todavia, a implantação de um novo modelo de identificação

de fraudes ou a retomada do Sniper, com a aplicação da suspensão cautelar após a identificação de grande probabilidade de benefício indevido, juntamente com uma maior efetividade da defesa da União nas ações judiciais poderão controlar o aumento de despesas do BPC, com impacto na ordem de R\$ 20 bilhões por ano.

Todavia, uma solução mais definitiva para o BPC passa necessariamente por uma ampla reforma previdenciária que transforme o BPC em uma camada não contributiva e universal da Previdência Social, conforme ocorre em diversos países. Isto reduzirá os incentivos adversos à informalidade e às fraudes e permitirá um modelo mais justo de proteção aos idosos e pessoas com deficiência de baixa renda. Desta forma, o BPC passaria a ser a camada zero do RGPS, ao invés de um benefício assistencial apartado. Seu valor seria inferior a um salário mínimo e quanto mais tempo de contribuição para o RGPS tiver maior seria o valor do benefício até chegar ao salário mínimo quando atingir o tempo mínimo de contribuição. Assim, haveria uma rampa de integração entre o BPC e o benefício contributivo do RGPS ao invés de concorrência entre eles.

Portanto, a implementação de medidas de racionalização do auxílio-doença e do BPC, sem afetar direitos, tem o potencial de reduzir despesas na ordem de R\$ 33 bilhões por ano. Todavia, conhecendo a dificuldade do INSS em cumprir com todas as demandas existentes, sugere-se que seja colocada em lei não apenas a obrigação, como também o prazo para implementação das medidas aqui elencadas, bem como as penalidades pelo seu descumprimento.

Contudo, a solução definitiva para os problemas de gestão, financiamento e focalização do auxílio-doença e do BPC apenas parecem viáveis de ser implementados no âmbito de uma ampla reforma previdenciária que englobe não apenas mudanças paramétricas, mas principalmente um novo modelo de custeio.



Revisão do Seguro-Defeso e alternativas de política para a pesca artesanal

Sergio Firpo

1. Resumo da Proposta

O Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), ou simplesmente o seguro-defeso, foi criado no começo dos anos 1990, logo após a Constituição de 1988, embora a lei que o instituiu tenha sido sancionada apenas em 2003 (Lei nº 10.779/2003). O SDPA é uma derivação do Seguro-Desemprego destinada a um segmento específico: o pescador artesanal profissional. Além de assegurar a renda desse trabalhador, o arranjo do programa incorporou uma finalidade ambiental, pois seu gatilho é o período de defeso. Assim, ao se vincular o benefício às janelas de proibição da pesca, pretendeu-se aumentar a eficácia da conservação de espécies.

Após mais de 30 anos do SDPA, as evidências existentes indicam haver vazamentos na concessão¹ e baixa articulação com instrumentos que elevem produtividade pesqueira e assegurem, de maneira mais eficiente, a preservação. Propõe-se aqui uma estratégia de alteração na política em duas frentes. A primeira, de natureza estrutural e de redesenho da política, visa acoplar políticas de inclusão produtiva e de conformidade ambiental (poupança programada, crédito e assistência técnica, compras públicas e monitoramento) ao SDPA. A segunda, de natureza operacional, visa recompor focalização e integridade cadastral (comprovação objetiva de profissionalidade, integração e cruzamento de bases, biometria no requerimento). Essa última frente tem potencial de reduzir a pressão fiscal que a política tem imposto sobre o orçamento em

1 Ver, por exemplo, Viana, João Paulo O Seguro-desemprego do pescador artesanal: os recursos pesqueiros, os defesos e sua incidência territorial, a operacionalização dos pagamentos e estimativas do “vazamento” de recursos públicos (2013-2024) / João Paulo Viana. – Rio de Janeiro: Ipea, 2025.

torno de R\$ 1 bilhão, ou 20% do que é atualmente gasto com o pagamento de benefícios do SDPA. As duas frentes combinadas promoveriam melhoria no quadro fiscal e impactariam positivamente os objetivos de conservação e proteção social.

2. Diagnóstico

O acórdão 4674/2025 do TCU indica que o SDPA enfrenta problemas importantes em sua operação. Há elevado vazamento e erro de focalização há alguns anos. Em 2023, por exemplo, registraram-se aproximadamente 963 mil beneficiários e gasto na casa de R\$ 5 bilhões, enquanto estimativas a partir da PNAD Contínua sugerem menos de 270 mil pescadores artesanais potenciais.

As falhas de focalização estão associadas às seguintes fragilidades operacionais: concessões baseadas em protocolos físicos, governança deficiente do Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) e do Relatório Anual de Exercício da Atividade Pesqueira (REAP), e baixa integração desses registros com INSS, CadÚnico, Marinha e cadastros subnacionais. Essa fragmentação dos dados dificulta cruzamentos automatizados, o georreferenciamento dos defesos e, por consequência, o controle efetivo de elegibilidade e conformidade.

Há ainda um condicionante econômico estrutural que dificulta a saída do programa: pescadores atomizados enfrentam oligopsônio local (atravessadores e poucos compradores relevantes) e dispõem de pouca capacidade de armazenagem e beneficiamento (refrigeração, processamento). Isso os força a vender imediatamente o que é capturado a preços deprimidos, comprimindo a renda associada à pesca ao nível de subsistência. A renda média, baixa e volátil, limita a suavização do consumo durante o defeso.

Do ponto de vista do desenho, a política em seu formato atual não afeta as causas estruturais da baixa produtividade da atividade pesqueira artesanal e não oferece mecanismos que viabilizem poupança e gestão intertemporal de receita pelo próprio pescador.

Por fim, o elo específico entre a compensação de renda e a preservação ambiental carece de avaliação ecológica nacional robusta. As evidências disponíveis concentram-se nos efeitos socioeconômicos do benefício, e não em métricas de abundância ou biomassa. A conformidade ao defeso é heterogênea, com registros de captura e venda durante o período de suspensão da pesca, mesmo entre beneficiários do programa.

3. Diretrizes de redesenho

A reforma do SDPA deveria partir do reconhecimento de que a sazonalidade é um fato e não um choque adverso. Assim, em vez de tratar o período de defeso como “desemprego”, o desenho precisa adotar uma arquitetura de gestão anual da renda, apoiada em poupança programada e educação financeira para suavizar o consumo ao longo do ciclo produtivo.

Adicionalmente, a política deveria buscar aumentos de produtividade da pesca artesanal, oferecendo instrumentos que elevassem a renda do pescador. Simples capacitações já poderiam ter impactos imediatos, como por exemplo, a que permite alternar entre espécies (pescar “B” no defeso de “A”), reduzindo pressão sobre estoques específicos. O fortalecimento de arranjos associativos ajudaria a elevar o poder de barganha e organizar a comercialização. Linhas de crédito e de assistência técnica viabilizariam refrigeração/beneficiamento, ampliando a janela de venda e a agregação de valor. Por fim, a política poderia estar também alinhada a outras já existentes, como as de compras públicas, por meio de programas consolidados como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), os quais poderiam atuar como âncora de demanda e de preço mínimo para o pescador artesanal.

Para assegurar integridade e focalização, é essencial exigir comprovação objetiva de profissionalidade, como volume mínimo de comercialização e densidade contributiva ao RGPS. A gestão do programa deve ser capaz de integrar e validar bases de dados e adotar biometria no requerimento (recém-implementado).

Por fim, a gestão do SDPA deveria seguir e publicar as metas e indicadores de regularidade cadastral, densidade contributiva, renda líquida e conformidade ambiental.

4. Medidas propostas

A agenda de medidas se organiza nas duas frentes antes mencionadas: fortalecimento operacional e redesenho voltado ao aumento de produtividade da atividade pesqueira.

A frente de fortalecimento operacional deveria priorizar a focalização mediante revisão de concessões, saneamento dos cadastros e realização de auditorias amostrais. Em paralelo, deveria se avançar na comprovação objetiva de elegibilidade, com a adoção de critérios verificáveis, como volume mínimo de comercialização e densidade con-

tributiva, e a compatibilização entre contribuição e produção. No eixo de governança de dados, a gestão deveria iniciar a integração entre INSS, CadÚnico, Marinha e cadastros subnacionais, além da continuação do uso da biometria no requerimento.

Para tanto, deve haver aprimoramento do marco legal, com ajustes na Lei nº 10.779/2003 para incorporar critérios de profissionalidade (por exemplo, receita mensal mínima fora do defeso igual ou superior a um salário-mínimo em média). Complementarmente, deveriam ser fortalecidas as frentes de monitoramento, com georreferenciamento dos defesos e reavaliação técnica periódica de sua necessidade, validações algorítmicas² e um regime de penalidades graduais que aumente a previsibilidade e a eficácia da fiscalização.

No redesenho da política é importante condicionar o acesso ao SDPA à adesão em programas de inclusão produtiva e de educação financeira. O uso de compras públicas e de crédito são instrumentos que poderiam ser utilizados desde que houvesse evidência de conformidade ao defeso e/ou fortalecimento do “enforcement” comunitário e arranjos associativos.

5. Estimativa fiscal

Sem revisão, a despesa anual tende a permanecer elevada, refletindo cadastros fragilizados e concessões indevidas. Com recadastramento, revisão técnica de defesos, validações cruzadas e biometria, a economia potencial estimada é da ordem de R\$ 1 bilhão no primeiro ano, sob a premissa de uma redução imediata de 20% no número de beneficiários. No médio prazo, ganhos de produtividade e organização de mercado podem reduzir a dependência do benefício, reduzindo, portanto, a pressão que hoje exerce sobre o orçamento federal.

6. Conclusão

A reforma do SDPA deve garantir que o programa migre de um arranjo predominantemente indenizatório para uma arquitetura que combine focalização rigorosa, comprovação objetiva da atividade e políticas de inclusão produtiva e compliance ambiental. Esse redesenho alinha proteção social, sustentabilidade e integridade fiscal, construindo um setor pesqueiro artesanal mais resiliente, com maior previsibilidade de renda, menor pressão sobre estoques e melhor uso dos recursos públicos.

² Um exemplo interessante de estudo recente que usa métodos computacionais para detecção do potencial pesqueiro no Brasil a partir de fotos de satélite é: Silva et al., “Mapping aquaculture in inland continental areas of Brazil using machine learning on the Google Earth Engine”, *Remote Sensing Applications: Society and Environment*, 36, 101391, 2024.

Reforma Administrativa: um Estado para o cidadão

Ana Carla Abrão¹

Introdução

O Brasil é o terceiro país mais desigual do mundo, um dos mais violentos e tem baixíssimos índices de mobilidade social. Nossos jovens saem da escola sem aprender o mínimo necessário, nossos trabalhadores vêm perdendo empregabilidade por falta de adequada capacitação e mais de duas centenas de milhões de brasileiros dependem de algum serviço público básico que frequentemente falha em qualidade e cobertura.

Ao mesmo tempo, os serviços públicos necessários para reverter esta realidade são prestados com base em uma estrutura estatal complexa, fragmentada e dispendiosa, que consome grande parte dos recursos públicos sem entregar os resultados esperados pela sociedade.

O setor público brasileiro gasta o equivalente a cerca de 40% do PIB, próximo ao que se observa em países desenvolvidos, mas muito mais do que, por exemplo, nosso vizinho Chile, cujo número gira em torno de 33%. Por outro lado, 72% dos brasileiros acreditam que o funcionamento da máquina pública é de qualidade inferior ao que os gastos deveriam gerar, segundo pesquisa da CNI – Confederação Nacional da Indústria, publicada em 2024. Quando o tema é saúde, o percentual que avalia que a qualidade deveria ser melhor chega a 78%, na educação 77% e na segurança, 75%.

Em contraste, pesquisa da OCDE (2023) mostra que nos seus países membros, dois terços das pessoas que utilizaram serviços públicos em 2022 estavam satisfeitas

¹ Ana Carla Abrão é Doutora em Teoria Econômica pela FEA/USP, mestre pela EPGE/FGV e Bacharel pela UnB. Foi Secretária de Fazenda do Estado de Goiás e servidora do Banco Central do Brasil, além de ter trabalhado por mais de 25 anos no mercado financeiro. Atualmente é CEO da Associação Open Finance Brasil

com a qualidade dos serviços recebidos. Em 28 dos 30 países participantes, a maioria dos usuários está satisfeita, sendo que essa proporção ultrapassa 80% na Estônia, Finlândia, Luxemburgo e Suíça.

O tema da Reforma Administrativa, vem ganhando relevância. Recentemente, foi publicado o livro “The London Consensus: Economic Principles for the 21st Century”, editado por Tim Besley, Irene Bucelli e Andrés Velasco. O volume reúne propostas em torno de cinco princípios convergentes e se apresenta como uma alternativa moderna ao paradigma de políticas econômicas do Consenso de Washington, formulado em 1989 por John Williamson e que se tornou a base das políticas de ajuste de diversos países, em particular na América Latina dos anos 90.

O Consenso de Londres, ao contrário do de Washington, que deixou de fora a importância do Estado, parte do princípio de que um Estado capaz é o “complemento essencial para tudo”, pois da sua qualidade dependem o desenho das políticas públicas e a sua implementação. Consequentemente, o resultado dessas políticas e as necessárias ações de ajuste quando elas não estão funcionando, são também uma função da capacidade desse Estado. Para tanto, há que se desenvolver estruturas organizacionais – até porque elas não surgem por geração espontânea – que possibilitem que o setor público funcione bem e crie as condições institucionais para que o privado também o faça. Isso se dá por meio de processos de seleção, remuneração e incentivos que motivem a burocracia na direção de um serviço melhor. O novo Consenso defende que a capacidade estatal se cria a partir dos indivíduos que operam a máquina e, portanto, depende do sistema que os organiza em torno de suas funções. Ou seja, nada diferente dos objetivos da Reforma Administrativa.

No Brasil há uma grande desconexão entre o que a máquina pública brasileira pesa para a sociedade e quanto ela devolve para o cidadão. Fruto de um modelo operacional que compromete sua capacidade de prover serviços públicos de qualidade, ao mesmo tempo em que consome recursos crescentes, que têm sido sistematicamente alocados de forma cada vez mais ineficiente.

A deterioração da máquina pública brasileira ocorre nas suas capacidades fundamentais, quais sejam: i) a de prover serviços básicos, ii) garantir o cumprimento da lei e iii) regular os mercados. Isso nos leva a uma constatação já há décadas declarada por muitos, e em particular por Armínio Fraga, Carlos Ari Sundfeld e eu: sem uma reforma administrativa profunda, o Estado brasileiro continuará ineficiente e incapaz de responder aos desafios sociais e econômicos do país.

Afinal, serviços públicos de qualidade são essenciais para atingir os objetivos socioeconômicos de um país, incluindo crescimento econômico, bem-estar dos cidadãos e a manutenção do estado democrático de direito.

Uma reforma para modernizar, tornar mais eficiente e incluir

A reforma administrativa é, antes de tudo, uma reforma social. Seu objetivo não deveria ser cortar gastos, mas sim reposicionar o Estado para servir melhor ao cidadão. Isso significa um Estado mais eficiente, e possivelmente menor. Mas certamente mais moderno e melhor provedor de serviços públicos de qualidade e, portanto, promotor de oportunidades melhores para os que dele dependem.

O ponto de partida é o reconhecimento de que a qualidade dos serviços públicos é importante ferramenta de combate à desigualdade e à baixa renda: educação, saúde, segurança, habitação e saneamento de qualidade fazem diferença. E isso passa por reformar o atual modelo de seleção, alocação, gestão, remuneração e capacitação dos servidores públicos, em todas as esferas federativas.

Hoje, carreiras fragmentadas, progressões automáticas, reservas de mercado, verbas compensatórias e regras sobrepostas impedem uma adequada alocação dos recursos, limitam o potencial dos servidores e reduzem a eficiência da máquina pública. Em boa medida, as regras do funcionalismo passam a atender aos interesses privados das corporações, colocando em segundo plano a prestação de serviços públicos.

Valorizar o servidor público significa criar um sistema meritocrático, transparente e previsível, com incentivos claros para o bom desempenho e oportunidades reais de capacitação e desenvolvimento. Mas também significa ser capaz de desligar servidores que não cumprem com a sua parte do contrato funcional, inclusive por baixo desempenho. Nada disso exige mudança constitucional. Mas exige uma profunda alteração nos mecanismos legais que regem a relação entre servidores públicos e o Estado e nos processos e incentivos que definem a forma de funcionamento da máquina pública brasileira, nas suas três esferas federativas.

Síntese das ideias e propostas centrais de Abrão, Fraga e Sundfeld

1. Diagnóstico: um Estado desorganizado, caro e ineficiente

- O Estado brasileiro gasta muito e entrega pouco, especialmente em áreas essenciais (educação, saúde, segurança).
- A raiz desse problema não está apenas nas políticas públicas em si, mas pela ausência de um modelo adequado de gestão das pessoas que formulam e executam essas políticas.
- O atual sistema de RH do setor público é fragmentado, arcaico e sem direção estratégica — composto por milhares de carreiras, regras sobrepostas e incentivos distorcidos.
- Essa estrutura cria um ciclo vicioso: má alocação de recursos (humanos e financeiros), baixa produtividade, desmotivação e falta de meritocracia, ao mesmo tempo em que dificulta a responsabilização e o reconhecimento dos bons servidores.
- Reservas de mercado criadas a partir da fragmentação e multiplicação no número de carreiras impedem a mobilidade entre órgãos, poder de pressão e falta de mobilidade funcional, exigindo novas contratações, mesmo quando há excesso de quadros em outras carreiras.
- Verbas compensatórias disseminadas no serviço público e tratamento privilegiado a título de compensar responsabilidades adicionais com baixa diferenciação salarial geram pouca transparência na remuneração, distorções tributárias e baixa produtividade.
- A inexistência de uma lei de greve específica para o funcionalismo, combinada com sindicatos fortes, poder de pressão por meio do controle de funções críticas de Estado e estabilidade no emprego incentiva greves e desequilíbrio de forças nas negociações salariais, em especial nos estados e municípios.

Afinal, assim como não há como esperar um serviço público de qualidade sem servidores valorizados, também não há valorização verdadeira sem gestão, sem cobrança de resultados e limitação responsável do poder das corporações.

Para tanto, há que se eliminar as distorções observadas a partir de um princípio orientador: o Estado brasileiro precisa deixar de servir a si próprio e se voltar ao cidadão. Isso se faz com uma estrutura de incentivos distinta da atual e uma ruptura com o modelo operacional vigente, formalmente estabelecido nas milhares de leis de carreiras distribuídas nos três entes da federação.

2. Princípio orientador: o RH do Estado deve servir ao cidadão

A essência da proposta de reforma que defendemos parte de deslocar o foco da máquina pública de si própria e da perpetuação e ampliação dos privilégios de algumas corporações – conforme atualmente – e voltá-la para o atendimento ao cidadão. Para isso, é preciso reconstruir o modelo de gestão de pessoas do Estado, com base nos fundamentos de meritocracia, desde à seleção, passando por modelos de avaliação de desempenho como base para reconhecimento e progressão; profissionalização, com servidores recrutados, treinados e avaliados com base na qualidade e resultados do serviço que prestam e gestão estratégica de pessoas, passando pela capacidade de cumprir a Constituição Federal, que prevê o desligamento de servidores estáveis, inclusive por baixo desempenho. Isso tudo, a partir do correto dimensionamento e planejamento da força de trabalho no serviço público e entendendo sua dinâmica de alocação e evolução.

3. Eixos da Reforma do RH

A) PLANEJAMENTO E ESTRUTURA DE CARREIRAS

- Criação de um órgão central de gestão de pessoas no Executivo, com poder para coordenar e padronizar políticas de RH em toda a administração.
- Revisão e consolidação das carreiras — reduzir o número de carreiras, eliminar sobreposições e permitir mobilidade funcional entre órgãos e áreas.
- Introdução de planos de carreira mais longos, com salários de entrada mais baixos e progressões condicionadas a avaliações de desempenho e

resultados institucionais e limitadas por uma estrutura funcional piramidal, de modo que não haja a possibilidade de todos ascenderem automaticamente ao mesmo tempo, forçando os gestores a escolherem quem avançará mais rápido na carreira.

- Dimensionamento e planejamento da força de trabalho, considerando mobilidade funcional, reduzindo a necessidade de novos concursos para preenchimento de quadros a partir de diagnósticos de demanda real, competências necessárias e metas de desempenho.

B) AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E INCENTIVOS

- Implementação de modelos sistemáticos de avaliação de desempenho, com critérios objetivos, colegiados (360 graus) e curva forçada².
- Bonificação por resultados definida com base em metas e limitada a um percentual dos quadros.
- Criação de mecanismos de gestão de consequências, dando transparência e celeridade aos processos administrativos disciplinares, inclusive com a definição de falta grave e ritos mais transparentes e céleres nos casos em que há tipificação criminosa.
- Estágio probatório real, com acompanhamento formativo e avaliação efetiva como condicionante para aquisição da estabilidade.

C) CAPACITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

- Política contínua de formação e requalificação, voltada a competências técnicas e de gestão mais alinhadas às necessidades atuais.
- Uso de dados e tecnologia para planejar necessidades futuras de competências e dimensionamento da força de trabalho já considerando uma maior mobilidade no serviço público.

² Avaliações 360 graus permitem que servidores se avaliem independentemente da hierarquia, ou seja, subordinados são avaliados por seus chefes e vice-versa. Modelos de avaliação de curva forçada definem uma avaliação relativa dos servidores de forma a evitar que todos os servidores recebam uma nota máxima ao definindo um percentual específico de notas máximas, médias e mínimas.

D) TRANSPARÊNCIA E RACIONALIDADE

- Revisão de benefícios e verbas indenizatórias, incorporando todos os custos de pessoal na contabilidade pública.
- Eliminação de verbas compensatórias e revisão de salários para adequação das condições originais de criação dessas verbas.
- Padronização de regras sobre adicionais, licenças e progressões, eliminando privilégios como quinquênios, licenças-prêmio e férias de 60 dias.
- Elaboração de Lei de greve específica para o serviço público, estabelecendo critérios para definição de ilegalidade/abusividade da greve, efetivo mínimo mantido na prestação do serviço, regras de desconto dos dias parados, e demais parâmetros que equilibrem o direito de reivindicar com o direito de ter acesso ao serviço público.

Vale notar que a discussão sobre estabilidade no serviço público, o chamado regime estatutário, não faz parte da proposta. Embora possamos questionar a amplitude da estabilidade no serviço público brasileiro, não está aí nosso problema. Estabilidade existe no mundo todo e é essencial para garantir um serviço público profissional e manter a estabilidade e continuidade da provisão de serviços e de políticas públicas. Há que se ter em mente, contudo, que precisam estar presentes: i) critérios claros para perda do cargo, inclusive por desempenho insatisfatório conforme já previsto no Art. 41 da Constituição Federal; ii) avaliações regulares e objetivas; iii) uma cultura institucional de aprendizado e melhoria contínua.

Adicionalmente, como bem defende Carlos Ari Sundfeld, é necessário um novo marco legal da administração pública, que combine segurança jurídica e responsabilização, consolidando as regras de gestão de pessoas em leis gerais e estáveis, não em centenas de estatutos distribuídos nas três esferas da federação.

A Reforma Administrativa em discussão

Em 2020, na esteira da aprovação da Reforma da Previdência ao final de 2019, o Executivo apresentou a PEC 32/2020 com uma proposta de Reforma Administrativa que visava à modernização do serviço público brasileiro. Ela previa novas formas de ingresso e vínculos para servidores, maior flexibilidade na gestão e mudanças

nas regras de estabilidade, esse um ponto de partida sensível e de baixa convergência nas discussões feitas até então. Além desse ponto, o projeto apresentava uma série de outros problemas, entre eles a exclusão dos atuais servidores de qualquer efeito das mudanças propostas – criando um regime paralelo e que coexistiria por décadas com o modelo atual, além de não atacar privilégios estruturais, em particular das carreiras do Judiciário.

A Reforma proposta passava ao largo daquele que é um dos principais problemas do modelo atual: a fragmentação de carreiras, que vem dando espaço para a perpetuação e multiplicação de privilégios, reservas de mercado, ausência de meritocracia e ineficiências responsáveis pelas atuais distorções no modelo. As distorções presentes nas milhares de carreiras fragmentadas na União, Estados e municípios geram como resultado ainda, uma enorme desigualdade salarial e concentração de benefícios em carreiras específicas, empurrando para gerações futuras a solução de um problema que é atual e insustentável.

Mais recentemente, em outubro de 2025, uma nova proposta de Reforma Administrativa foi apresentada pelo Deputado Pedro Paulo (PSD-RJ). Ainda em fase de anteprojeto, a iniciativa composta por uma PEC, um projeto de lei complementar e um projeto de lei ordinária, é mais ampla que uma reforma do RH. Abraça um conjunto de temas polêmicos (e necessários), que abrangem desde questões fiscais e orçamentárias, até os problemas reais causados pela ausência de um modelo de gestão de pessoas no serviço público.

O texto parte de quatro eixos: i) Estratégia, Governança e Gestão; Transformação Digital; iii) Profissionalização e Extinção de Privilégios, enfrentando temas tão amplos quanto revisão de gastos públicos, avaliação de impacto de políticas, férias de 60 dias, pagamentos retroativos, revisão de carreiras e avaliação de desempenho.

A proposta tem enfrentado resistências. Nada inesperado, considerando os interesses que contraria por meio de propostas tão abrangentes. Mas de tão amplos, abrem várias frentes de embate simultaneamente.

Não obstante, trata temas relevantes e que fazem frente a problemas que merecem debate e revisão. Parece um ponto de partida válido para a discussão do tema a partir do próximo governo. A ver como evoluirá considerando a combinação de um Congresso cada vez mais focado em defender interesses particulares e, portanto, pouco afeito a combater privilégios.

Conclusão

Atualmente, o Brasil possui aproximadamente 12,65 milhões de servidores públicos distribuídos entre as três esferas de governo: União, estados e municípios. Isso equivale a 12,5% do total de empregos em 2021, abaixo da média dos países da OCDE, que chega a quase 18%. Já os gastos com a remuneração de servidores públicos no Brasil representam 13,3% do PIB e é significativamente superior à média dos países da OCDE, que é de 9,2% do PIB.

O Brasil investe pesadamente no seu serviço público. Em especial, com remunerações que superam às observadas no mercado de trabalho privado. Há que se buscar, portanto, obter o máximo valor desse investimento promovendo um serviço público profissional, capacitado e ágil, que forneça serviços públicos de qualidade e que atenda às necessidades dos cidadãos. E isso requer uma correta alocação de recursos e incentivos que estejam alinhados aos resultados buscados.

O volume de gastos não deveria, portanto, ser a motivação para uma Reforma do RH do setor público brasileiro. Embora sempre justificável considerando a atual situação fiscal brasileira – em especial nos estados e municípios, onde a folha de pagamentos tem peso decisivo na despesa total – há outras questões que deveriam tomar à frente nas preocupações de porque precisamos urgentemente enfrentar essa agenda. A principal delas é social. Somos um país desigual, pobre e com mobilidade social baixíssima. O Estado brasileiro da forma como atua, reforça os motores de desigualdade, de pobreza e de rigidez social, quando deveria ser motor de reversão. Daí a necessidade de reformar a forma como o Estado brasileiro atua, o que depende, fundamentalmente, da revisão das regras de gestão do serviço público brasileiro.

A defesa de uma Reforma Administrativa centrada na redefinição do modelo de gestão de pessoas é, essencialmente, a defesa de uma agenda de profissionalização, modernização e eficiência e eficácia do Estado. Há que se retomar as ferramentas de gestão de pessoas, resgatar os conceitos de meritocracia e valorizar as ações públicas que geram resultados. Sempre com o objetivo de melhorar os serviços públicos básicos e devolver ao Estado a capacidade de formular políticas públicas mais efetivas e, portanto, exercer seu papel de promotor de oportunidades para todos. Mais do que uma mudança institucional, trata-se de reconfigurar a cultura do serviço público brasileiro — substituindo privilégios e incentivos distorcidos por planejamento, mérito, transparência e resultados.

Finalmente, vale ressaltar que uma Reforma Administrativa não se faz de uma única tacada. Não se trata apenas de mudar leis isoladas. Ela exige um período de implementação. É necessário repensar carreiras, mudar a cultura organizacional, alterar normas e regulamentos, cargos e vínculos. A partir das mudanças legislativas há que se construir uma nova cultura do serviço público, baseada em outros incentivos e alinhada a critérios de meritocracia que exigem tempo de maturação. A reforma do serviço público é um processo, não uma mera mudança legislativa. Aí está seu maior desafio, ainda maior do que a aprovação de leis contra grupos de interesse extremamente organizados e que se mobilizam para manter privilégios hoje consolidados.

Referências

Abrão, Ana Carla, Fraga, Arminio e Sundfeld, Carlos Ari. “Hora de reformar o RH do Estado” — *O Estado de S. Paulo / O Globo*, 4 de novembro de 2018.

Abrão, Ana Carla, Fraga, Arminio e Sundfeld, Carlos Ari. “A reforma do RH do Governo Federal” — *Série Panorama Brasil* / Oliver Wyman), setembro de 2019.

Abrão, Ana Carla, Fraga, Arminio e Sundfeld, Carlos Ari. “Avaliar desempenhos é reformar o Brasil” — *O Estado de S. Paulo / O Globo*, 13 de outubro de 2019.

Abrão, Ana Carla, Fraga, Arminio e Sundfeld, Carlos Ari. “A contrarreforma administrativa do país” — *O Globo*, 4 de setembro de 2021.

Abrão, Ana Carla, Fraga, Arminio e Sundfeld, Carlos Ari. “A urgência de uma reforma do RH do Estado” — *Folha de S.Paulo*, 23 de novembro de 2024.

Government at a Glance: Latin America and the Caribbean (OECD / BID) 2024.

Public Employment and Management (OECD) 2023.

Retratos da Sociedade Brasileira - Confederação Nacional da Indústria (CNI) 2024.

Tim Besley, Irene Bucelli e Andrés Velasco. “The London Consensus: Economic Principles for the 21st Century” LSE Press 2025.



Propostas para o fim dos supersalários no serviço público

Jessika Moreira

Supersalários é uma expressão usada para se referir a remunerações de servidores públicos que superam o limite remuneratório estabelecido pela Constituição Federal (R\$ 46.366,19, valor vigente desde fevereiro de 2025). Apesar de atingir uma pequena parcela dos servidores públicos - apenas 0,06%, segundo dados da PNAD Contínua de 2022¹ - o tema é relevante porque tem impacto orçamentário significativo, amplia a desigualdade remuneratória no serviço público e tem efeito desmoralizante na legitimidade do Estado.

Esse fenômeno está concentrado nos pagamentos de benefícios e auxílios extra teto fundamentalmente nas carreiras do Judiciário e do Ministério Público. Pesquisa realizada pelo Movimento Pessoas à Frente, com o apoio do professor e pesquisador Bruno Carazza (2024), revelou que 93% dos magistrados brasileiros e 91,5% dos membros do Ministério Público receberam acima do teto constitucional em 2023. O impacto no orçamento do mesmo ano foi de R\$ 11,1 bilhões.

No entanto, existem ainda excessos nos demais poderes, mesmo que mais localizados. No caso dos advogados e procuradores do Estado, a remuneração extra teto também está presente e tem origem na possibilidade de recebimento de honorários advocatícios. Na esfera federal, a lei 13.327/2016 permitiu a gestão desses recursos via fundo privado, comandado pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), que tem autorizado o pagamento de valores que extrapolaram o teto constitucional a título de gratificações natalinas (um 13º de honorários, pago além

1 Conforme o portal República em Dados, disponível em: <https://dados.republica.org/pessoas-do-setor-publico/dados>.

do 13º salário atrelado ao subsídio); reembolso de 8 anos de anuidades da OAB; auxílio-saúde complementar ao pago pelos órgãos federais, de R\$ 3 mil; e um auxílio alimentação também complementar. O conjunto de bônus pagos a essas carreiras cresceu 112% entre 2018 e 2023, e entre 2017 e 2024 o Conselho Curador recebeu R\$ 14,4 bilhões, dos quais R\$ 10 bilhões foram efetivamente pagos em bônus².

Essa realidade contrasta com a da grande maioria dos servidores públicos: considerando os três níveis da federação, 70% ganham até R\$ 5 mil por mês³, indicando que é falsa a percepção de que a maioria dos servidores públicos recebe supersalários. Segundo pesquisa Datafolha realizada pelo Movimento Pessoas à Frente (2023), um em cada quatro brasileiros acreditava que todos ou a maioria dos funcionários públicos recebiam supersalários.

Dois estudos atualizaram os dados de pagamentos de auxílios e benefícios para o ano de 2024, com resultados condizentes entre si, mesmo partindo de métodos de pesquisa distintos. Conforme a Tabela 1 abaixo, oriunda de outro estudo realizado pelo Movimento Pessoas à Frente em parceria com Bruno Carazza, o impacto dos pagamentos com auxílios, *proxy* para estimar os pagamentos extra teto, foi de R\$ 10,5 bilhões para os magistrados⁴, crescimento de 49,34% em relação aos R\$ 7 bilhões de 2023.

Tabela 1. Comparativo do impacto dos pagamentos extra teto para o Judiciário entre 2023 e 2024

2023	2024	Variação (%)
R\$ 7.057.797.965,18*	R\$ 10.540.315.047,83**	49,34%

Fontes: dados disponibilizados por Bruno Carazza, provenientes do Conselho Nacional de Justiça (CNI) e retirados do estudo do Movimento Pessoas à Frente (2025).

Há grande dificuldade para entendimento e obtenção de dados que dimensionem o volume de gastos além do teto. Primeiro, existe um grande número de categorias das verbas adicionais: 3,3 mil distintas nas bases do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), conforme estudo da Transparência Brasil em parceria com o República.org (2025). Além disso, existem também bases inacessíveis, como as do Conselho Curador no caso de advogados públicos da União e as do Ministério Público, que são quase inescrutáveis: não há base unificada entre os diversos órgãos e a Resolução 281

2 Segundo reportagem do UOL, em 11/03/2025, disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2025/03/11/entidade-que-paga-bonus-para-advogados-da-uniao-tem-caixa-preta.htm>.

3 Dados da RAIS disponibilizados na plataforma República em Dados: <https://republica.org/2023/09/06/metade-dos-servidores-publicos-recebe-salario-menor-ou-igual-a-3391-no-brasil/>.

4 Mesmo valor para verbas indenizatórias no estudo da Transparência Brasil e República.org (2025), no qual há um cálculo adicional: R\$ 7 bilhões para a categoria “remuneratória por desvirtuamento”.

de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) estabeleceu a obrigatoriedade de identificação pessoal para acessar dados referentes a remuneração de seus membros (Atoji, 2025).

Em 2025, houve tentativa de dar ainda mais opacidade para os dados remuneratórios de ambas as categorias, por meio do artigo 9º inserido ao PL 4.015/2023. O PL tratava de medidas de proteção a riscos inerentes a magistrados e membros do MP, e o artigo buscou estabelecer punições ao que chamaram de ‘vazamentos ou acessos não autorizados’ de dados pessoais de juízes, promotores e procuradores, incluídos os dados remuneratórios. A presidência da República vetou o dispositivo após forte pressão da sociedade civil⁵.

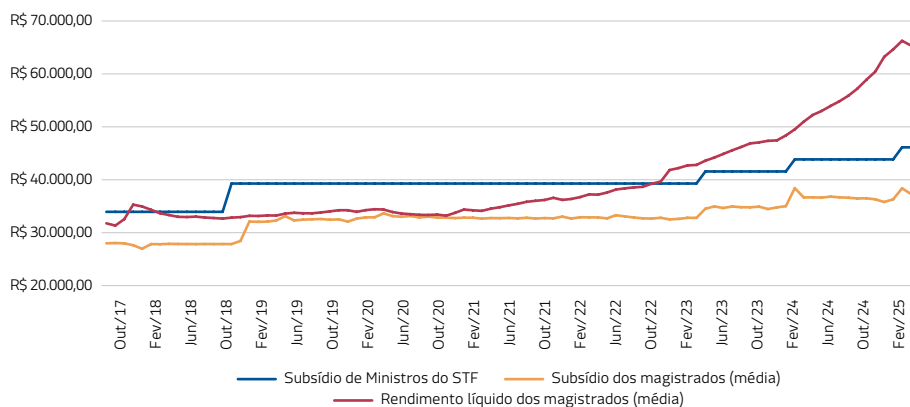
Neste cenário de falta de transparência e consequente volatilidade dos dados dos Ministérios Públicos, a análise dos dados de 2024 ficaram restritos aos dados do CNJ. Mesmo a excelente plataforma Dadosjusbr⁶, que compila todos os portais disponíveis dentre as carreiras do sistema de justiça, não foi suficiente para que houvesse mínima robustez analítica. De qualquer forma, as evidências episódicas amplamente repercutidas na imprensa apontam que, assim como no caso dos magistrados, houve extrapolação em grande monta do limite remuneratório constitucional. A *Folha de São Paulo* de 22 de junho de 2025 (Oliveira, 2025), por exemplo, mostrou que o Ministério Público do Estado de São Paulo, cujo orçamento para o corrente ano é de R\$ 4 bilhões, tem um passivo estimado em R\$ 6 bilhões a serem pagos de forma retroativa a seus membros.

O estudo referente ao ano de 2024 traz ainda dois dados importantes para aferir o crescimento exponencial recente dos pagamentos extra teto. O Gráfico 1 mostra a alarmante curva ascendente dos rendimentos líquidos dos magistrados, comparadas ao histórico dos subsídios dos magistrados e ao teto constitucional. A ultrapassagem do rendimento líquido em relação ao teto constitucional só é possível a partir do extenso uso de verbas indenizatórias, caminho pelo qual os *penduricalhos* viabilizam os supersalários.

5 Cf.: <https://movimentopessoasafrente.org.br/organizacoes-pedem-veto-presidencial-a-pl-que-reduz-transparencia-sobre-supersalarios/>.

6 Disponível em: <https://dadosjusbr.org/>.

Gráfico 1. Remuneração básica (subsídio) e rendimentos líquidos no Judiciário (R\$ nominais)

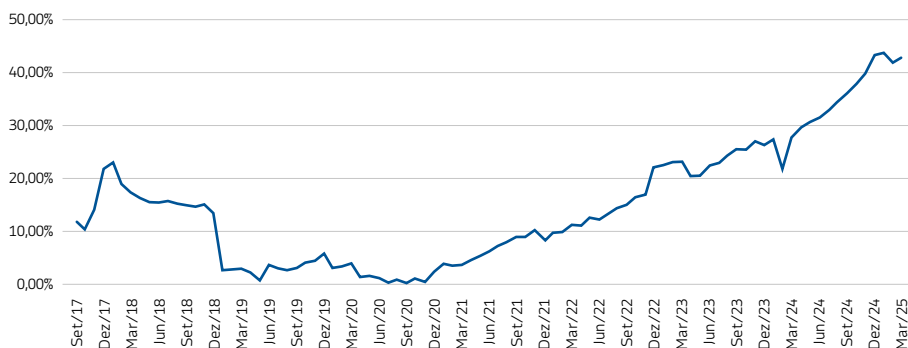


Fontes: dados disponibilizados por Bruno Carazza, provenientes do Conselho Nacional de Justiça (CNI) e retirados do estudo do Movimento Pessoas à Frente (2025).

Ao comparar os anos de 2023 e 2024, do ponto de vista da remuneração dos magistrados, chama a atenção o contraste entre subsídios e rendimentos líquidos. Enquanto os subsídios tiveram alta média de 6,9% – pouco acima da inflação do período, de 4,83% (IPCA) – o rendimento líquido médio, que inclui os auxílios, avançou 21,95%, quase cinco vezes a inflação. Em fevereiro de 2025, o valor atingiu seu máximo na série histórica: R\$66.431,76, valor 32% acima da inflação acumulada desde o início da série histórica.

Os rendimentos líquidos médios subiram muito mais que os subsídios, portanto, com diferença de 15 pontos percentuais entre 2023 e 2024, fato que, como ilustra o Gráfico 2 abaixo, mostra o papel dos auxílios, e ainda mais preocupante, as verbas classificadas como indenizatórias, para essa expansão vertiginosa: desde maio de 2024, o percentual dos auxílios na composição do rendimento líquido dos magistrados se manteve acima dos 30%, tendo seu pico em janeiro de 2025, com 43,67%.

O diagnóstico dos supersalários e do papel dos auxílios demonstram que o Brasil se depara com uma corrida para além do teto, talvez a mais acirrada e bem estruturada na trajetória recente de nossa democracia que, para além do impacto orçamentário, expõe a opacidade das informações remuneratórias do sistema de justiça e a grande desigualdade remuneratória presente no serviço público.

Gráfico 2. Histórico do percentual de adicionais ao subsídio que compõem o rendimento líquido médio dos magistrados (%)

Fontes: dados disponibilizados por Bruno Carazza, provenientes do Conselho Nacional de Justiça (CNI) e retirados do estudo do Movimento Pessoas à Frente (2025).

O aprofundamento do debate sobre o tema, com a organização de dados e evidências nas Notas Técnicas referidas, se deu com as mudanças promovidas na Câmara dos Deputados ao PL 2.721/2021, atualmente no Senado Federal. O PL prometia regulamentar o pagamento de verbas indenizatórias, coibindo os supersalários, mas na verdade o ampliava. A sua aprovação representaria um impacto orçamentário adicional de pelo menos R\$3,4 bilhões já em 2025, considerando magistrados e membros do Ministério Público, levando em conta apenas quatro das 32 exceções ao teto previstas: adicional de férias, gratificação por exercício cumulativo de cargos, auxílio-alimentação e auxílio-saúde. O PL 2.721, se aprovado, ainda potencializa o efeito cascata para outras carreiras, ampliando ainda mais o impacto e, sobretudo, a desigualdade remuneratória no setor público.

Compreender os mecanismos que, nos últimos anos, permitiram o descumprimento do teto constitucional é essencial para a formulação de soluções alternativas. As verbas classificadas como indenizatórias são as principais responsáveis por inflar os rendimentos líquidos das poucas carreiras que alcançam os supersalários, justamente por não estarem submetidas ao teto constitucional, além de serem isentas do pagamento de Imposto de Renda.

Pagamentos adicionais só deveriam ser classificados como verbas indenizatórias quando, de fato, configurarem algum tipo de indenização, ou seja, de compensação por gastos extraordinários incorridos durante o exercício do cargo ou função pública. Em essência, são verbas eventuais, transitórias e que deveriam ser analisadas caso a caso, além de previstas expressamente em lei, conforme estudo jurídico coordenado por João Paulo Bachur (Bachur, Teixeira e Boaventura, 2025) a pedido do Movimento Pessoas à Frente.

A aplicação inadequada do conceito de indenizatório tem sido o mecanismo por trás da exponenciação do volume de pagamentos extra teto no serviço público, os quais majoritariamente têm sido autorizados administrativamente, por órgãos corporativos (como o CNJ e o CNMP).

Por outro lado, as carreiras que compõem a corrida além do teto tem buscado criar fundos especiais, à margem do orçamento público, para fomentá-los com recursos referentes, por exemplo, a custas processuais e pagamentos de honorários advocatícios, como é o caso do Conselho Curador (mas também de forma similar nos estados e municípios), trazendo visibilidade virtualmente nula aos pagamentos realizados a advogados e procuradores da União e fazendo a gestão privada desses valores, facilitando a criação de verbas inadequadamente indenizatórias em modalidades de auxílio complementares.

Além do já aprovado CCHA, o PL 1.872/2025 visa criar o Fundo de Fortalecimento e Aperfeiçoamento do Ministério Público da União: o projeto já foi aprovado na Câmara dos Deputados, em 16 de julho, e segue para o Senado Federal; e ainda o PL 1.881/2025 - sob redação praticamente idêntica - pretende estabelecer fundo similar para a Defensoria Pública da União. Chama a atenção especificamente o art. 6º de ambos os projetos, que autoriza a possibilidade de repasse de emendas parlamentares a esses fundos, em evidente conflito de interesses.

É preciso, portanto, resgatar a autoridade do teto constitucional, ao mesmo tempo em que se estabeleça uma política remuneratória que combata as desigualdades no serviço público e preze pela boa gestão orçamentária e de pessoas. Pesquisa Datafolha, encomendada pelo Movimento Pessoas à Frente em 2025, apontou que 83% dos brasileiros são favoráveis a uma regulamentação efetiva para evitar os pagamentos acima do teto constitucional no setor público⁷.

Um manifesto com 9 medidas fundamentais para, de fato, mitigar o grande problema dos supersalários foi elaborado por uma coalizão de 10 organizações da sociedade civil, alinhadas na defesa da autoridade do teto constitucional e no combate aos privilégios e desigualdades no serviço público, com base em estudos, dados e evidências já publicados:

1. Uma proposição legislativa deve classificar, de maneira adequada, em verbas remuneratórias e indenizatórias todos os adicionais eventualmente recebidos.

7 Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/7-em-cada-10-brasileiros-acreditam-que-a-profissionalizacao-do-servico-publico-contribui-para-o-combate-a-corrupcao-e-otimiza-a-qualidade-aponta-pesquisa-datafolha-inedita/>.

2. Para as verbas indenizatórias, cujo ordenamento jurídico permite que ultrapassem o teto, é essencial que a classificação atenda a três critérios básicos⁸:
 - a. devem ter natureza reparatória, ressarcindo o servidor de despesas incorridas no exercício da função pública;
 - b. devem ter caráter eventual e transitório, não sendo incorporada em bases mensais, devendo possuir um horizonte temporal limitado, e requerendo análise caso a caso;
 - c. devem ser expressamente criadas em lei, não podendo ser instituídas por ato administrativo.
3. Aplicação correta das hipóteses de incidência de imposto de renda de pessoa física, reduzindo a elisão fiscal e aumentando a arrecadação federal.
4. O estabelecimento de mecanismos robustos de governança e transparência, ativa e passiva, sobre a remuneração no serviço público.
5. A necessidade de lei aprovada no Congresso Nacional para a criação e gestão de qualquer adicional ao salário, seja remuneratório ou indenizatório.
6. A extinção das verbas indevidamente classificadas como indenizatórias e sua automática transformação em remuneratórias.
7. A vedação da vinculação remuneratória automática entre subsídios de agentes públicos, congelando o atual efeito cascata.
8. O enquadramento da autorização de pagamento de verbas remuneratórias acima do teto, sem amparo legislativo expresso, como improbidade administrativa.
9. A criação de um mecanismo de barreira, com critérios razoáveis e transparentes, para o pagamento de verbas retroativas, incluindo um limite temporal, para não permitir pagamentos retroativos a longos períodos.

8 Alguns auxílios ilustram a importância da definição conceitual para classificação, caso dos auxílios saúde, alimentação e transporte. O auxílio-saúde, por ser permanente, deve ser tratado como verba remuneratória e, portanto, limitado ao teto constitucional. O auxílio-alimentação pode ser indenizatório apenas quando reembolsa despesa efetiva, e o auxílio-transporte apenas quando houver deslocamento a serviço, conforme estudo jurídico do Movimento Pessoas à Frente (em Bachur, Teixeira e Boaventura, 2025).

Essas diretrizes foram transformadas em uma proposição legislativa⁹, composta de anteprojeto de anteprojeto de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) e de Projeto de Lei (PL). O anteprojeto de PEC prevê a vedação a mecanismos que viabilizam a criação dos benefícios e auxílios que compõem os supersalários, como os pagamentos retroativos de caráter geral, férias superiores a 30 dias, a aposentadoria compulsória como sanção, e a autorização, apenas por lei, de parcelas de caráter indenizatório. Já o de PL, além de trazer definição expressa e conceitualmente adequada de verbas indenizatórias - apontando que elas devem ter natureza reparatória, caráter eventual e transitório, e requerem análise caso a caso -, também prevê um sistema de transparência ativa para remunerações no serviço público e punições por improbidade administrativa em caso de descumprimento. O conjunto de anteprojeto subsidiou uma PEC - ainda em estágio de coleta de assinaturas de apoio - e o PL 3.328/2025 na Câmara dos Deputados.

Além das medidas acima descritas, é importante também lidar com os honorários de sucumbência pagos à advocacia pública, para que ao menos sigam a jurisprudência do STF e sejam limitados ao teto constitucional e submetidos a regras claras de transparência e controle orçamentário. Esses recursos - assim como outros com fins similares - têm natureza pública e não devem ser geridos por fundos privados. O Movimento Pessoas à Frente está com pesquisas e estudos em desenvolvimento sobre o tópico, para aprofundar sua análise a respeito do assunto com base em mais dados e evidências.

Referências

ATOJI, Marina. Integrantes do MP impõem obstáculos à divulgação de salários. Poder 360, 22/1/2025. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/integrantes-do-mp-impoem-obstaculos-a-divulgacao-de-salarios/>.

BACHUR, João Paulo; TEIXEIRA, Maria Fernanda; BOAVENTURA, Elisa. Supersalários e o teto constitucional: natureza das verbas indenizatórias e remuneratórias e o PL n. 2.721/2021. Movimento Pessoas à Frente. 2025. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/supersalarios-e-o-teto-constitucional/>.

CARAZZA, Bruno. Além do teto: análises e contribuições para o fim dos supersalários. Movimento Pessoas à Frente. 2024. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/alem-do-teto/>.

9 Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/propostas-para-o-fim-dos-supersalarios/>.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. Opinião dos brasileiros sobre funcionalismo público e lideranças. 2023. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/opiniaio-dos-brasileiros-sobre-funcionalismo-publico-e-liderancas/>.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. A corrida além do teto: Supersalários, verbas indenizatórias e a necessidade de resgate da autoridade constitucional. 2025. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/a-corrida-alem-do-teto-supersalarios-verbas-indenizatorias-e-a-necessidade-de-resgate-da-autoridade-constitucional/>.

OLIVEIRA, Arthur Guimarães. MP-SP estima R\$ 6 bilhões em passivos e prevê penduricalhos sem fim a promotores. Folha de S.Paulo, 22/6/2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/06/mp-sp-estima-r-6-bilhoes-em-passivos-e-preve-penduricalhos-sem-fim-a-promotores.shtml>.

TRANSPARÊNCIA BRASIL; REPÚBLICA.ORG. PL 2.721/21 agrava supersalários no Judiciário ao estabelecer indevidamente como indenizatórios benefícios que custaram R\$ 7 bi em 2024. 2025. Disponível em: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/pl_dos_supersalarios.pdf.



Reformas visando aumentar a disciplina fiscal e melhorar a qualidade da alocação de recursos nos estados e municípios

Marcos Mendes

Introdução

O desequilíbrio fiscal e endividamento dos estados e municípios constituem questão central do desequilíbrio de contas públicas no Brasil, seja porque as dívidas acabam sendo refinanciadas pelo Governo Federal, seja porque a expansão fiscal subnacional expande a demanda agregada, dificultando o controle da inflação. Além disso, uma restrição orçamentária fraca facilita gestões pouco eficientes, despreocupadas com a maximização dos resultados das políticas públicas.

Há diversos fatores que enfraquecem os incentivos para que estados e municípios sejam geridos com disciplina fiscal e eficácia na alocação dos recursos¹. Este texto explora alguns desses incentivos e propõe reformas para minorá-los.

São tratadas quatro questões: o viés procíclico das finanças dos estados e municípios, os incentivos a não honrar empréstimos com garantias federais, os gastos subnacionais impostos por legislação federal e os critérios de partilha do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e de utilização dos financiamentos dos fundos constitucionais (FNO, FNE e FCO).

1 Mendes (2020) analisa em detalhes esses incentivos.

1. O viés procíclico das finanças estaduais e municipais

Um importante fator de instabilidade das contas públicas estaduais e municipais é o viés procíclico de suas despesas e receitas. Durante as fases positivas do ciclo econômico, as receitas próprias e de transferências crescem, e os limites impostos por regras fiscais (despesa de pessoal, endividamento), que são calculados como percentual da receita, ficam mais frouxos. Os governos subnacionais gastam as receitas adicionais e se endividam, em especial contratando mais servidores e fazendo mais investimentos.

Quando o ciclo econômico se reverte, diminuem as receitas e tornam-se mais apertados os limites de gasto e endividamento. Porém, as despesas adicionais criadas no ciclo de expansão são rígidas. A legislação dificulta a demissão de servidores e as despesas correntes com a manutenção dos novos hospitais e escolas está mais alta. Ademais, há um serviço de dívida a pagar. Com isso, os governos subnacionais entram em crise fiscal e apelam para socorro federal.

Reduzir o viés procíclico ajudará a aumentar a estabilidade e previsibilidade de receitas e despesas, diminuindo os incentivos a gastar nos períodos de bonança.

O caráter procíclico no lado das receitas dos estados e municípios

Do lado da receita, os principais tributos estaduais e municipais (ICMS e ISS, respectivamente) flutuam com a atividade econômica. Crescem muito na prosperidade e caem nas recessões. O IBS, que os substituirá em decorrência da reforma tributária, terá a mesma característica.

As principais transferências da União para os estados e municípios também são procíclicas, porque se baseiam em percentuais da arrecadação federal, fortemente correlacionada com o ritmo da atividade econômica. A saber:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE): 21,5% das receitas de IR e IPI;
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM): 25,5% das receitas de IR e IPI;
- Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO, FNO, FNE): 3% das receitas de IR e IPI;

- IPI-Exportação: 10% das receitas de IPI;
- CIDE-Combustível: 29% da arrecadação da CIDE-Combustível;
- IOF-Ouro: 100% do IOF incidente sobre o ouro classificado como ativo financeiro ou instrumento cambial;
- ITR: 50% da arrecadação do ITR (ou 100% se o Município arrecadar diretamente);
- Complementação ao Fundeb: equivalente a 23% das receitas estaduais e municipais vinculadas ao Fundeb; e
- Fundo Constitucional do Distrito Federal: aporte no primeiro ano (2003) de R\$ 2,9 bilhões, corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida da União.

Pouco há a fazer para diminuir o perfil procíclico das receitas tributárias próprias dos estados e municípios, visto que a reforma tributária recém-aprovada acaba de instituir o IBS, sendo difícil alterar suas características. Há, contudo, a possibilidade de reformar os critérios das transferências acima listadas.

Note-se que, a esse respeito, a reforma tributária, ao instituir novos fundos de partilha de recursos com os entes subnacionais, já o fez sem vinculá-los a percentuais da receita da União, preferindo estabelecer valores nominais, a serem corrigidos pela inflação (IPCA), que é o caso dos seguintes fundos:

- Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF); e
- Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

Outros fundos criados pela reforma tributária terão valores e critérios definidos em lei complementar. Seria recomendável que seguissem a mesma lógica do FCBF e do FNDR, evitando-se estabelecer percentuais da arrecadação federal. Os fundos em questão são:

- Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas;
- Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá.

O modelo de repartir percentuais da arrecadação federal também é ruim para o Governo Federal, que, quando precisa fazer ajuste fiscal, via elevação da receita, tem que fazer esforço dobrado, pois parte da arrecadação “vaza” para estados e municípios.

A potência da política fiscal também é reduzida, pois um aumento de imposto visando elevar o resultado primário e, com isso, contrair a atividade econômica é parcialmente compensado por mais recursos disponíveis para que os estados aumentem despesas, se contrapondo ao efeito contracionista pretendido pela política econômica do governo central.

Por isso, seria interessante colocar pisos e tetos para as transferências federais aos estados e municípios, para amortecer sua flutuação cíclica. Uma regra possível seria a seguinte:

- a) cada uma das transferências federais aos estados e municípios não poderia crescer mais do que 2% acima da inflação (taxa arbitrada para o crescimento potencial da economia) de um ano para o outro;
- b) também não poderia cair em termos reais de um ano para o outro.

A Tabela 1 usa o caso do FPE como exemplo. A aplicação para as demais transferências seria similar. A Tabela mostra o que teria acontecido com o FPE se esta regra tivesse sido adotada a partir de 2011. A coluna (A) contém o valor real, a preços de maio de 2025, do montante efetivamente distribuído pelo FPE a cada ano, calculado com base em percentual fixo das receitas de IPI e IR. A coluna (B) simula a regra proposta.

Assim, em 2011 começaríamos com o valor distribuído naquele ano (R\$ 106 bilhões). Em 2012, o valor real distribuído caiu para R\$ 103 bilhões. Pela nossa regra, esta queda não ocorreria, mantendo-se os R\$ 106 bilhões do ano anterior. Em 2013, o valor real subiu para R\$ 105 bilhões, ainda abaixo do R\$ 106 bilhões que teriam sido distribuídos pela nova regra no ano anterior, de modo que se manteria o valor de R\$ 106 bilhões. Em 2014, o valor calculado conforme percentual do IPI e IR subiu para R\$ 107 bilhões, um aumento de 1,5% em relação aos R\$ 106 bilhões distribuídos pela nova regra no ano anterior. Como está dentro do intervalo de até 2% real de aumento, a nova regra distribuiria esses R\$ 107 bilhões em 2014.

O raciocínio segue anos após ano, e o que vemos na Tabela 1 é que, de 2011 a 2020, a nova regra teria sustentado o valor real distribuído pelo FPE, evitando perda de receitas e incertezas para os estados. Já a partir de 2021, quando disparou a receita de IR e IPI, o FPE não acompanharia no mesmo ritmo, tendo seu crescimento limitado a 2% ao ano.

Certamente, no curto prazo, os estados deixarão de ter ganhos adicionais de receita em períodos de crescimento econômico mais forte. Porém, para o país, o benefício vem de se evitar gastos subnacionais insustentáveis no longo prazo e as consequen-

tes crises fiscais. Os próprios estados, individualmente, se beneficiarão, pois diminuirá o incentivo político aumentar gastos no curto prazo, que não são sustentáveis no longo prazo. Isso viabilizará uma administração fiscal mais equilibrada, que induz a aplicação mais eficiente dos recursos.

Tabela 1. Simulação de nova regra de cálculo do total a ser distribuído pelo FPE aplicada ao período 2011-2024 (R\$ bilhões de maio de 2025)

	% fixo de IR e IPI	Valor regra	Diferença
	(A)	(B)	(C)=(B)-(A)
2010	91		
2011	106	106	0
2012	103	106	2
2013	105	106	1
2014	107	107	0
2015	104	107	4
2016	109	109	1
2017	100	109	9
2018	104	109	6
2019	109	109	0
2020	101	109	8
2021	126	111	-14
2022	144	114	-30
2023	142	116	-26
2024	157	118	-39
Total			-81

Fontes: STN. Elaborado pelo autor.

O caráter procíclico do lado das despesas e do endividamento dos estados e municípios

Do lado das despesas, temos o art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que estipula o limite máximo para despesa de pessoal como um percentual da receita corrente líquida. Assim, em períodos de bonança os entes subnacionais podem contratar mais servidores sem infringir a Lei. Porém, quando a receita esmorece, durante as recessões, não é possível quebrar a estabilidade dos servidores para reduzir a folha de pagamento.

Por isso, também deveria haver pisos e tetos em valores monetários reais para reduzir a volatilidade do limite de despesa de pessoal ao longo do tempo.

O mesmo deve ser feito com os limites para contratação de operações de crédito, concessão de garantias e para o estoque total da dívida dos estados e municípios. Eles são regulados pelas Resoluções 40/2001 e 43/2001 do Senado. Todos esses limites estão hoje fixados como percentuais das receitas correntes líquidas dos entes. Nestes casos, ainda há o agravante de situações em que se utiliza uma estimativa futura de receita corrente líquida, o que abre espaço para superestimativas.

Também são vinculados à receita realizada os limites mínimos de despesa em saúde e educação (nos três níveis de governo), bem como os valores mínimos destinados às emendas parlamentares ao orçamento federal (que em boa parte flui para os estados e municípios). Esses itens de despesa são tratados em capítulos à parte, os quais indicam reformas na mesma direção de desindexação em relação à receita.

2. Reforma no sistema de garantias ao endividamento subnacional

A quase totalidade dos empréstimos externos e alguns empréstimos internos, tomados por estados e municípios, têm garantia da União.

Tornou-se comum um ente subnacional tomar empréstimo com garantia da União, não pagar, e forçar a União a saldar o débito. Quando esta tenta executar a contragarantia, o estado consegue uma liminar do STF bloqueando a execução.

A pressão política sobre o Tesouro evoluiu ao ponto de os estados que estão no Regime de Recuperação Fiscal passarem a ter, por lei, o direito de não honrar as garantias e refinarciar os valores devidos em 30 anos.

De 2016 até julho de 2025, a União já honrou R\$ 82 bilhões e recuperou apenas R\$ 6 bilhões em contragarantias².

Esse comportamento predatório só mudará se a vulnerabilidade do Tesouro for reduzida. Uma forma de fazê-lo, sugerida em estudo do FMI realizado por Paulo Medas e coautores (2019), seria a criação de um fundo garantidor de empréstimos dos estados custeado pelos próprios estados, sem participação financeira ou gerencial da União.

2 Brasil (2025).

Este fundo teria natureza jurídica privada, e seria administrado profissionalmente, nos moldes, por exemplo, do Fundo Garantidor de Crédito, que constitui seguro a depósitos bancários.

O Tesouro ficaria proibido de dar novas garantias. Somente este fundo poderia fazê-lo. Se um estado ficasse inadimplente, o custo recairia sobre os demais estados, e não sobre a União. Isso criaria um mecanismo de policiamento entre os estados, e imporia ônus político aos governadores.

Municípios de grande porte também poderiam aderir, ampliando o pool de recursos.

A Lei Complementar 212/25, que instituiu mais um socorro fiscal da União aos estados (o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados - Propag), criou mecanismo similar, porém, mais fraco que o aqui proposto.

O art. 9º dessa lei criou um fundo (Fundo de Equalização Federativa), para o qual os estados contribuirão. A maior parte dos recursos será redistribuída entre os estados, para gastos em investimentos.

Uma parcela será usada como contragarantias a avais da União, com cláusula de saque imediato pela União em caso de inadimplência. É uma tentativa de aumentar a capacidade da União de recuperar garantias honradas, mantendo a possibilidade de concessão de avais.

O que aqui propomos seria uma reforma mais profunda. Um fundo bancado pelos estados proveria as garantias e a União não mais poderia conceder garantias.

3. Gastos impostos pela legislação federal

Os estados e municípios prestam serviços públicos que são intensivos em mão de obra, como saúde, educação e segurança pública. Por isso, naturalmente suas finanças são altamente sensíveis às obrigações relativas à folha de pagamento.

Os servidores públicos adquiriram, no Brasil, por meio de legislação federal, grande poder de barganha. Essa força política pressiona a despesa de pessoal dos governos locais.

A Constituição Federal garante aos servidores amplo direito de greve, não regulamentado em lei, estabilidade no emprego e direito de sindicalização. Juntos, esses

três fatores estimulam a organização e realização de greves, pois a probabilidade de punição mediante demissão ou corte de remuneração dos dias parados é praticamente nula.

Uma greve de policiais, de médicos ou de professores, que tenha longa duração, desestrutura o atendimento à população e é fatal para as pretensões de reeleição de um prefeito ou governador. Do ponto de vista político, é melhor ceder aos sindicatos, desequilibrar as contas, e depois pedir socorro ao governo federal.

Com frequência, os servidores públicos utilizam sua força política para aprovar, no Congresso Nacional, leis federais com impacto nas finanças locais, tais como pisos salariais nacionais para carreiras de servidores estaduais e municipais, e incorporação de servidores temporários a carreiras públicas (ganhando estabilidade e aumento de remuneração).

No passado recente, pode-se citar a criação, por legislação federal, das carreiras de agentes comunitários de saúde e de controle de endemias. Pessoas que trabalhavam de forma voluntária, em projeto comunitário, se transformaram em servidores públicos. Em seguida, conseguiram aprovar seu piso salarial. Estão prestes a obter condições especiais de aposentadoria.

Os pisos salariais da enfermagem e dos professores são outros exemplos de legislação federal que impõem custos aos governos subnacionais. Atualmente tramitam no Congresso outras propostas de pisos, como as dos trabalhadores de limpeza urbana, funcionários administrativos de escolas públicas, médicos, dentistas e fisioterapeutas.

Os gestores municipais e estaduais reagem a essa imposição de custos requerendo ajuda financeira da União. Argumentam que não podem arcar com um custo que lhes é imposto de cima para baixo.

Os prefeitos dispõem de eficientes organizações de *lobby* junto ao Congresso: a Confederação Nacional dos Municípios e a Frente Nacional dos Prefeitos. Todo parlamentar precisa de um prefeito para ajudar na sua campanha de reeleição, de modo que essas organizações conseguem, com facilidade, aprovar projetos de refinanciamento de dívidas subnacionais, aumentos nas transferências federais (em especial, do Fundo de Participação dos Municípios) ou, simplesmente, de custeio de parte da folha de servidores locais pela União.

Foi, inclusive, aprovada a Emenda Constitucional 128/2022 que veda a criação de obrigações para outros entes sem que se ofereça o devido financiamento. A emenda introduziu o seguinte parágrafo no art. 167 da Constituição:

§ 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição.”

Em decorrência deste dispositivo, a União hoje custeia a remuneração dos agentes comunitários de saúde e endemias e o piso salarial dos enfermeiros.

Para lidar com este ciclo vicioso de pressão sindical por regulação federal para aumentos de salários, seguido de socorro e custeio pela União, duas reformas seriam necessárias.

Primeiro, a aprovação de uma lei de greve específica para o funcionalismo público, estabelecendo limites e condições, tais como descontos de remuneração, demissão em caso de greves consideradas ilegais pela justiça do trabalho e manutenção de efetivos mínimos em atividade durante as greves. Isso reduziria os incentivos a greves abusivas e, portanto, arrefeceria o poder de pressão corporativa dos servidores públicos.

Segundo, o texto constitucional acima citado deveria ser alterado para simplesmente proibir a aprovação de projetos que criem obrigações para outros entes, em vez de exigir que, uma vez criada a obrigação, seja obrigatório prover as fontes de financiamento.

Dada a combinação de grande poder de pressão dos servidores, de prefeitos e de governadores junto ao Congresso, o que o atual texto constitucional produz é um estímulo a mais legislação federal geradora de gastos locais. Afinal, os gestores locais já sabem que a Constituição garante que o custeio será feito pela União, por isso, não resistem à aprovação de novos gastos.

Nesse sentido, seria importante aprovar uma emenda constitucional alterando o texto do § 7º do art. 167 da Constituição para:

§ 7º A lei editada pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios não imporá nem transferirá a outro ente da federação qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, ressalvadas aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do *caput* do art. 7º desta Constituição.”

4. Redesenho das principais transferências intergovernamentais

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE) são as duas maiores transferências intergovernamentais feitas pela União. Em 2024, o FPM repassou R\$ 177 bilhões (1,5% do PIB) aos municípios e o FPE R\$ 150 bilhões (1,3% do PIB) aos estados.

A distribuição dos recursos entre os beneficiários de cada fundo é um jogo de soma zero. Há um montante fixo anual a ser distribuído. Se algum estado/município recebe mais, outro receberá menos.

Os critérios de partilha de ambos os fundos têm distorções significativas, que fazem com que alguns beneficiários recebam em excesso e outros recebam pouco. Isso tem implicações sobre responsabilidade fiscal e sobre eficácia das políticas públicas.

Os entes que recebem em excesso têm pouco incentivo a uma gestão responsável: são financiados por “dinheiro vindo de fora”, sem precisar tributar seus contribuintes, o que induz desperdícios e políticas públicas sem preocupação com uma relação benefício-custo favorável.

Já os entes que recebem pouco não terão recursos para financiar políticas públicas necessárias, mesmo que elas tenham alto retorno social. Com isso, eles passam a pressionar o Governo Federal por ajuda financeira, levando a uma deterioração fiscal da federação.

A seguir, são analisados os problemas dos dois fundos, propondo-se reforma nas suas regras de partilha

FPE: problemas e proposta de reforma

O FPE é uma transferência obrigatória da União para os estados e o Distrito Federal (ao longo do texto o termo “estados” incluirá o DF). Os recursos são de livre uso pelos estados, exceto por uma parcela de 20% que deve ser aportado ao Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

Transferências como o FPE têm duas justificativas básicas na literatura de finanças públicas. A primeira é resolver o chamado “desequilíbrio vertical”, situação em que o governo central arrecada mais que os subnacionais e estes têm responsabilidades de gasto superior à sua capacidade de arrecadação. Neste caso, a recomendação é que se faça uma transferência “devolutiva”, ou seja, parte dos tributos federais arrecadados em um determinado estado é transferida para aquele estado. Assim, estados de maior desenvolvimento econômico receberiam mais transferências.

O outro problema é o “desequilíbrio horizontal”, situação em que há muita disparidade entre a capacidade fiscal dos estados, utilizando-se o mecanismo para transferir mais para estados de menor capacidade fiscal.

No Brasil, tende a prevalecer a ênfase no desequilíbrio horizontal, uma vez que os estados são dotados de um imposto de alto poder arrecadador – o ICMS, a ser substituído pelo IBS –, o que enfraquece a ideia de que estados têm pouca capacidade de tributar quando comparados à União. Por outro lado, a disparidade de poder econômico e capacidade de arrecadação entre os estados é grande.

Dado que a ênfase do FPE é na redução do desequilíbrio horizontal, seria de se esperar que estados de menor renda *per capita* recebessem valores por habitante mais elevados.

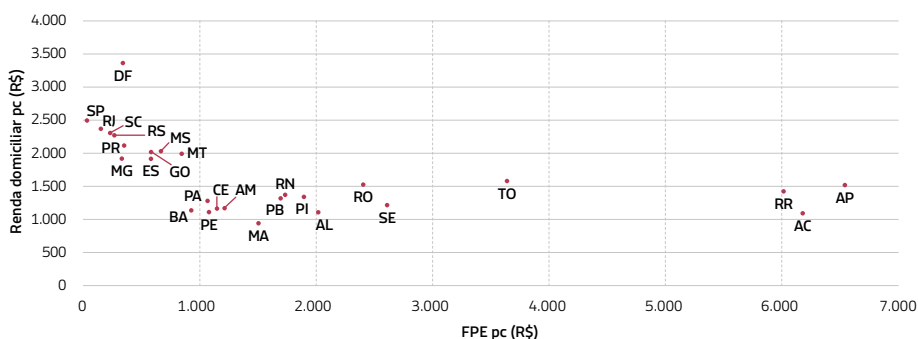
O Gráfico 1 apresenta o valor *per capita* de FPE recebido por cada estado em 2024 e a respectiva renda domiciliar *per capita*. Embora haja, no agregado, uma relação inversa entre FPE *per capita* e renda domiciliar *per capita*, esta relação está longe de ser perfeita.

Nota-se, em primeiro lugar, que os estados do AP, AC e RR são excessivamente beneficiados, o mesmo se dando, em menor medida, com TO, SE e RO. Eles recebem bem mais que o estado mais pobre da federação, o MA.

No outro extremo, o DF – que tem a maior renda *per capita* – recebe mais que SP, RS, SC, MG e RJ.

Essas distorções vêm da fórmula atual de partilha que, em primeiro lugar, reserva $\pm 85\%$ dos recursos para os estados do N, NE e CO³, ignorando que os estados do CO se desenvolveram muito nas últimas décadas e não estão mais no grupo mais pobre. Além disso, a fórmula de cálculo tem um viés favorável aos estados pobres pouco populosos, prejudicando os pobres mais populosos, como é o caso de MA, BA e PE.⁴

Gráfico 1. Renda domiciliar *per capita* vs. FPE *per capita* por estados em 2024



Fontes: STN e Pnad Contínua – IBGE. Elaborado pelo autor.

Tais distorções decorrem da inércia no tempo das regras de distribuição, associadas a mudanças *ad hoc* feitas ao longo do tempo, para resolver problemas específicos. A fórmula atual é complexa, com pisos, tetos e regras de transição. A resistência dos possíveis perdedores é sempre grande a qualquer proposta de modernização dos critérios. No entanto, o problema precisa ser enfrentado, pois se trata de melhorar a alocação de recursos equivalentes a 1,3% do PIB.

Ademais, os critérios do FPE serão usados na partilha do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, criado pela Reforma Tributária, o que amplificará a má alocação de recursos se não houver melhoria do FPE.

Propostas de reforma

Mendes e Gobetti (2023) sugerem uma forma simples e direta, de fácil cálculo.

3 A Lei Complementar 143/2013 instituiu novos critérios, a serem adotados durante um longo processo de transição, em que esta reserva de 85% deixa de ser exatamente requerida. Contudo, a inércia existente no processo de transição mantém a vantagem da reserva para os estados do N, NE e CO.

4 Mendes e Gobetti (2023) detalham os problemas da fórmula de partilha do FPE.

Vamos assumir, inicialmente, que o objetivo seja dar exatamente o mesmo valor *per capita* a estados que tenham a mesma renda domiciliar *per capita*. Neste caso, uma fórmula simples seria:

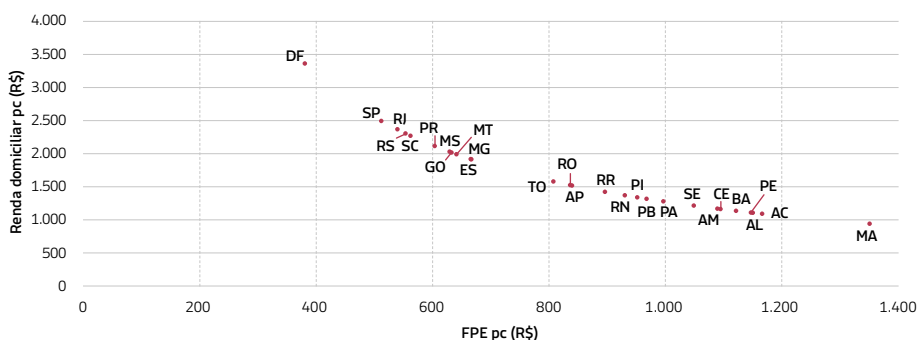
$$\text{Coef. do FPE} = \frac{1}{\text{Renda per capita do estado}} * \text{população do estado}$$

Calculados os valores individuais de cada estado, aplica-se uma normalização para que a soma dos coeficientes seja igual a 1.

O Gráfico 2 reflete a distribuição baseada nesta fórmula, mostrando uma perfeita relação inversa entre o FPE *per capita* recebido e a renda domiciliar *per capita* de cada estado.

Os dados de renda domiciliar *per capita* são atualizados anualmente pelo IBGE, de modo que a dinâmica econômica pode se refletir rapidamente na mudança das participações estaduais.

Gráfico 2. Simulação da distribuição do FPE *per capita* vs. renda domiciliar *per capita* por estados em 2024



Fontes: STN e Pnad Contínua – IBGE. Elaborado pelo autor.

A fórmula também pode ser alterada para lidar com as chamadas economias e de-seconomias de escala e com custos fixos. Estados com população pequena têm um custo por habitante mais alto na provisão de serviços. Por exemplo, construir uma escola para atender 100 alunos não custa 10 vezes menos que uma escola para atender 1000 alunos. Há um custo fixo que é igual para todas as escolas e agregar um aluno a mais tem custo decrescente. Da mesma forma, todos os estados têm custos administrativos fixos relacionados com o funcionamento de cada um dos Poderes, o que significa um maior custo *per capita* para os estados menores.

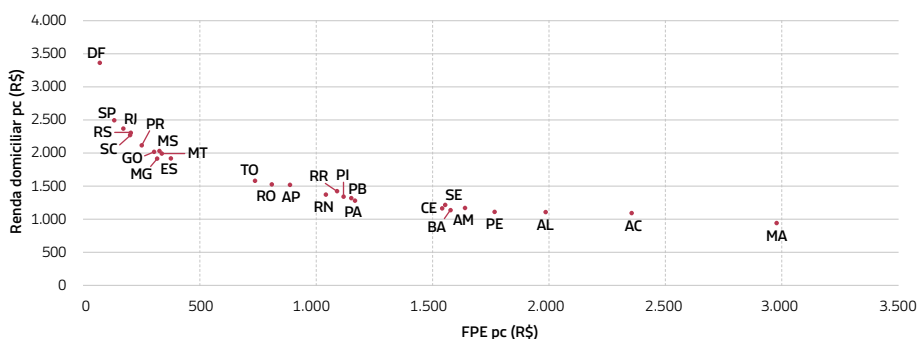
Por isso, pode ser interessante atenuar o fator população na fórmula acima, de modo a aumentar a receita *per capita* dos estados pouco populosos. Podemos fazê-lo elevando o fator população a uma potência menor que 1. De modo análogo, se quisermos ser mais arrojados na questão redistributiva, dando proporcionalmente mais aos estados de baixa renda *per capita*, podemos elevar o inverso da renda *per capita* a um fator maior que 1. Teríamos, então, a seguinte fórmula:

$$\text{Coef.do FPE} = \left(\frac{1}{\text{Renda per capita do estado}} \right)^y * (\text{população do estado})^x$$

O Gráfico 3 ilustra qual seria a distribuição caso adotássemos peso 3 para o fator de redistribuição (bastante redistributivo) e peso 0,9 para o fator população.

Percebe-se um “desalinhamento” em relação ao gráfico anterior, justamente para melhorar a posição dos mais pobres e menos populosos, mas não a ponto de gerar a forte distorção da distribuição atual, refletida no Gráfico 1, que nada mais é que uma versão da fórmula proposta em que se dá peso muito baixo para o fator população, beneficiando excessivamente os menos populosos.

Gráfico 3. Simulação da distribuição do FPE *per capita* vs. renda domiciliar *per capita* por estados em 2024, com peso 3 para redistribuição e peso 0,9 para população



Fontes: STN e Pnad Contínua – IBGE. Elaborado pelo autor.

A Tabela 2 mostra os ganhos e perdas desta simulação. Percebe-se que os maiores perdedores são justamente os estados de baixa população, que hoje são excessivamente beneficiados (TO, AP, RR, AC, PI, SE). Estados de menor renda e mais populosos, como PA, AM, CE, PE, BA e MA ganham.

Alguns estados do NE e todos do CO perdem, porque deixam de ter o privilégio da reserva de 85% dos recursos que, por regras anteriores, ainda se impõem por força da inércia de uma regra de transição trazida pela Lei Complementar 143/2013. Em

contrapartida, SP e RJ ganham, por serem muito populosos e não estarem mais limitados a 15% do Fundo.

O interessante deste formato é que o debate político pode se concentrar na definição dos pesos a serem utilizados para os fatores renda e população, bem como sobre a conveniência de colocar um teto para alguns estados e regiões (de preferência corrigindo o defeito do teto atual, que inclui os estados do CO entre os mais pobres).

Tabela 2. Simulação da distribuição do FPE de 2024, com peso 3 para redistribuição e peso 0,9 para população vs distribuição efetivamente ocorrida em 2024 (R\$ bilhões)

	Efetivo 2024	Simulado 2024	Diferença
TO	5,7	1,2	-4,6
AP	5,3	0,7	-4,5
RR	4,3	0,8	-3,5
AC	5,4	2,1	-3,4
RO	4,2	1,4	-2,8
PI	6,4	3,8	-2,6
SE	6,0	3,6	-2,4
RN	6,0	3,6	-2,4
PB	7,0	4,8	-2,3
GO	4,3	2,2	-2,1
MT	3,3	1,3	-2,0
PR	4,2	3,0	-1,2
MS	1,9	1,0	-1,0
ES	2,4	1,5	-0,8
DF	1,0	0,2	-0,8
RS	3,0	2,3	-0,7
MG	7,1	6,8	-0,3
SC	1,9	1,6	-0,2
AL	6,5	6,4	-0,1
RJ	2,6	3,0	0,3
PA	9,3	10,1	0,9
AM	5,2	7,0	1,8
CE	10,6	14,2	3,6
SP	1,6	6,2	4,6
PE	10,3	16,8	6,5
BA	13,8	23,4	9,6
MA	10,6	20,9	10,3
Total	149,8	149,8	0,0

Fontes: STN e Pnad Contínua – IBGE. Elaborado pelo autor.

Uma proposta alternativa a esta pode ser encontrada em estudo do Banco Mundial (2017), que propõe mensurar o “hiato fiscal” de cada estado, ou seja, a sua necessidade de receitas adicionais. Para isso, estima-se, primeiro, qual o potencial de

arrecadação de cada estado, supondo-se uma alíquota uniforme para cada um dos tributos de sua competência.

Em seguida, estima-se qual a necessidade de gastos em cada uma das áreas de políticas públicas providas pelos estados. Por exemplo, na área de educação estima-se a demanda com base no tamanho da população estadual em idade para cursar o ensino médio, segmento do ensino público atribuído aos estados. No pagamento de aposentadorias do funcionalismo, o perfil etário dos servidores.

Se a soma das necessidades de gastos de todas as áreas for superior ao potencial de arrecadação do estado, a diferença (o hiato fiscal) seria preenchida por transferência do FPE.

Embora tenha a vantagem de tentar quantificar detalhadamente o hiato fiscal de cada estado, esta opção tem o revés de se basear em muitas variáveis para estimar a necessidade de gastos de cada área, o que acaba levando a escolhas *ad hoc*. Além disso, requer novas estimativas anuais, gerando incerteza política para os estados e, provavelmente, induzindo à judicialização.

Também pode gerar incentivos perversos, caso não haja escolha cuidadosa de variáveis. Por exemplo, estimar as necessidades de gasto em segurança pública pelas estatísticas criminais pode estimular a leniência dos governos estaduais com a segurança para receber mais recursos.

O método aqui proposto, a despeito de sua simplicidade, pode gerar resultados próximos ao do complexo procedimento sugerido pelo Banco Mundial.

FPM: problemas e proposta de reforma

O FPM, à semelhança do FPE, é um fundo cujo principal objetivo é reduzir o “desequilíbrio horizontal”, ou seja, as diferentes capacidades fiscais de municípios, decorrentes das suas distintas capacidades de arrecadação e necessidades de gastos.

Reformar a partilha do FPM é uma tarefa mais complexa que reformar o FPE. Primeiro, porque, diferentemente do FPE, que é dividido entre 27 entes federados, o FPM envolve 5.570 municípios. A diversidade é, portanto, muito maior.

Segundo, porque as atuais regras do FPM são muito mais intrincadas, representando um acúmulo de regras *ad hoc* acumuladas ao longo do tempo⁵.

Para cumprir a sua função de reduzir o hiato entre capacidade de arrecadação e necessidade de gastos de cada município, proporcionando maior equidade entre os municípios quanto à capacidade de prover serviços públicos (redução do desequilíbrio horizontal), o FPM deveria direcionar mais recursos *per capita* a municípios com as seguintes características:

- de menor índice de desenvolvimento humano ou renda *per capita*, pois haverá maior necessidade de assistência social e menor capacidade de arrecadação própria;
- mais populosos, que têm problemas urbanos mais complexos e de solução mais cara, tais como o processamento do lixo, os investimentos em urbanização, controle de poluição, etc;
- de crescimento populacional mais rápido, devido à necessidade de criar novos bairros, ampliar urbanização, prover infraestrutura adicional;
- mais urbanizados, pois isso requer investimentos na infraestrutura urbana;
- situados na periferia de regiões metropolitanas, que têm baixa capacidade de arrecadação, pois seus moradores trabalham, consomem e pagam impostos em outros municípios.

Mendes (2022) mostra que a distribuição do FPM contraria todas essas características desejáveis, pois os municípios com maior receita *per capita* de FPM têm população muito pequena (tipicamente abaixo de 10 mil habitantes), estão fora das regiões metropolitanas, têm baixa taxa de crescimento populacional e baixa proporção da população urbana na população total.

Além disso, é praticamente zero a correlação entre receita *per capita* de FPM e o índice de desenvolvimento humano municipal, indicando que o dinheiro não vai para os municípios mais pobres.

A distorção é tão grande, que os municípios do Norte e Nordeste recebem, em média, 35% e 30% menos que os municípios da Região Sul, respectivamente, a despeito do nível de renda muito mais baixo no Norte e Nordeste. Isso ocorre porque na

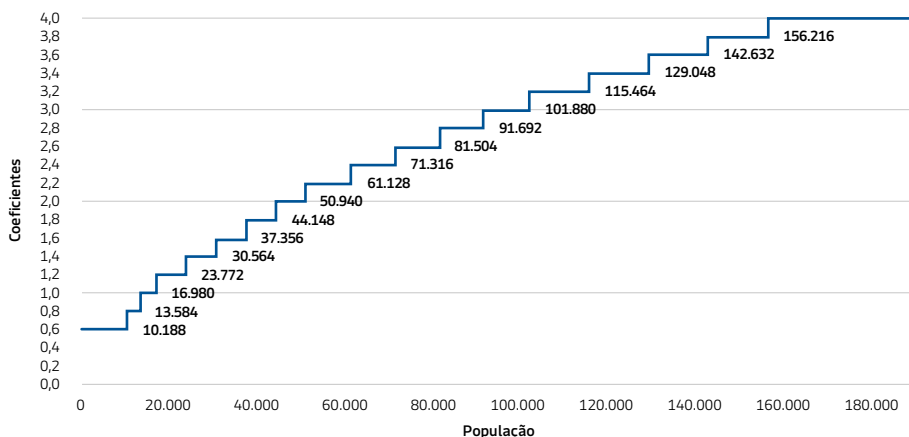
5 Para uma descrição da regra, ver Rocha (2019).

Região Sul prevalecem os pequenos municípios, enquanto o Norte e Nordeste têm municípios com tamanho médio maior.

O FPM ainda tem um outro problema de desenho, que acaba por gerar judicialização, como mostrado em Rocha, Mendes e Lisboa (2023). O Fundo é dividido em três blocos: 10% dos recursos vão para as capitais de estados, 3,6% vão para uma cota extra para os mais populosos (que não é suficiente para reverter o viés acima indicado) e 86,4% (o chamado “FPM interior”) são divididos conforme a população municipal, mas observando uma distribuição por estado fixada no final da década de 1980.

Para dividir esta maior parcela, os municípios são agrupados em “faixas populacionais”, em que há saltos discretos de uma faixa para outra, como mostrado no Gráfico 1, extraído de Rocha, Mendes e Lisboa (2023), de onde se extraiu, também, os parágrafos seguintes.

Gráfico 4. Degraus FPM Interior



Fonte: Rocha, Mendes e Lisboa (2023).

Um município com 10.188 habitantes tem um coeficiente de participação igual a 0,6. Se esse município ganhar apenas um morador já pulará para o coeficiente 0,8, recebendo alguns milhares de reais a mais. Isso se repete em todas as mudanças de faixa populacional. O mesmo ocorre nos outros degraus da escada.

Nem mesmo o mais preciso dos censos demográficos conseguirá estabelecer com certeza absoluta o tamanho da população de cada um dos 5.570 municípios brasileiros. Mesmo uma pequena margem de erro é suficiente para fazer um município saltar de uma faixa para outra. As regras do jogo incentivam a reclamação dos mu-

nicipios cuja população ficou um pouco abaixo do limite, assim como promovem o silêncio dos que ficaram um pouco acima.

Leonardo Monastério (2013) mostrou que os números finais do censo demográfico e das contagens populacionais geram um improvável acúmulo de municípios com população um pouco acima do limite inferior de cada faixa populacional do FPM. Após o levantamento do IBGE, os municípios usualmente recorrem por meio administrativo ou judicial para que suas populações sejam puxadas para cima. Ou seja, um critério de partilha de recursos mal desenhado estaria levando a estatísticas populacionais equivocadas.

Isso aumenta a aleatoriedade na distribuição dos recursos, pois, sendo um jogo de soma zero, cada município que consegue se situar no degrau superior toma dinheiro dos demais.

Frente a esta situação, uma reforma do FPM que melhore a alocação de recursos, no sentido de direcioná-los aos municípios com maior hiato fiscal, requer:

- o fim do privilégio excessivo aos micromunicípios;
- uma escala populacional contínua, para evitar manipulações e judicialização;
- uma divisão baseada não apenas no tamanho populacional, mas também no inverso da renda *per capita* familiar (ou uma *proxy*, visto que não há levantamento anual desta variável por municípios), bem como na taxa de crescimento populacional e no percentual de população urbana;
- municípios classificados como de baixa renda e periféricos de regiões metropolitanas poderiam receber uma cota adicional.

Não é trivial atingir todos esses objetivos ao mesmo tempo em uma única fórmula de partilha. Faz-se necessário trabalhar com simulações e diferentes pesos para cada fator de distribuição.

Uma solução mais simples, que já reduziria bastante a má alocação de recursos, seria instituir a escala populacional contínua e, ao mesmo tempo, acabar com o privilégio excessivo aos municípios de baixa população. Isso tornaria a partilha mais progressiva, visto que, em média, ao contrário do senso comum, municípios pequenos têm renda *per capita* mais alta.

Proposta com este formato mais simples já foi apresentada ao parlamento no passado. Como registram Rocha, Mendes e Lisboa (2023), “em 2010, o Senador Tião Viana

propôs um projeto nesse sentido, que foi ignorado e arquivado ao final da legislatura. Em 2019, o Senador Eduardo Braga apresentou projeto similar”, também sem conseguir fazer sua tramitação avançar.

Fundos constitucionais: problemas e proposta de reforma

Os fundos constitucionais para aplicação em programas de financiamento do setor produtivo no Norte, Nordeste e Centro Oeste consomem, anualmente, o equivalente a 0,1% do PIB, já descontados os valores que retornam de financiamentos concedidos no passado.

A ideia desses fundos é incentivar o investimento de empresas nas regiões economicamente mais atrasadas, visando elevar o seu PIB e equalizar a renda *per capita* com a das regiões mais avançadas.

Como argumentado em Mendes (2022), este tipo de política pública vem sendo adotada no Brasil desde os anos 1950, sem conseguir reduzir o hiato entre a renda *per capita* das regiões Norte e Nordeste em relação ao Sul-Sudeste.

O diagnóstico em que se baseiam os fundos constitucionais de financiamento é o de crescimento decorrente do aumento do investimento em capital fixo. Todavia, como mostrado por Barros (2011), o problema fundamental do atraso do Nordeste é de baixo capital humano, o que requereria investimentos principalmente em educação e saneamento básico, e não em subsídios ao capital.

O Ministério da Fazenda (Brasil, 2018) realizou uma ampla avaliação de impacto dos fundos constitucionais. De acordo com esse documento, observa-se “uma baixa eficácia dos Fundos Constitucionais de Financiamento, a qual decorre, principalmente, das seguintes causas: governança inadequada, incentivos desalinhados, e monitoramento, avaliação e transparência insuficientes” (p. 11).

O estudo mostra que são pequenos ou inexistentes os efeitos do financiamento dos fundos sobre a população ocupada formal, a remuneração média dos trabalhadores formais, as horas trabalhadas e o crescimento do PIB, do PIB *per capita* e da produtividade. Não há evidências de que o dinheiro aplicado pelos fundos gere resultados concretos, de dimensões relevantes e duradouros para as economias das regiões incentivadas.

A governança inadequada é identificada na descoordenação entre as instituições envolvidas (Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional – MIDR, Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento Regional, bancos administradores dos recursos – BNB, BASA e BB, e Conselho Monetário Nacional). Na prática, o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, de responsabilidade do MIDR, pouco serve para balizar as prioridades de financiamento. Os Conselhos Deliberativos pouco se reúnem e a programação de financiamento acaba sendo definida pelos bancos administradores.

A predominância dos bancos administradores leva a uma alocação do crédito voltada para maximizar os próprios ganhos e não para o atingimento dos objetivos da política pública, caracterizando desalinhamento de incentivos.

Além disso, empresas com maior capacidade técnica têm mais informação e habilidade para demandar crédito junto aos bancos, de modo que “a definição de para quem conceder o crédito se dá, em sua grande maioria, pela orientação da demanda, em certa medida, quem tem mais capacidade de tomar o crédito e não necessariamente aqueles que deveriam ser prioritários da política. Essa orientação não contribui para a redução das desigualdades intrarregionais, além de favorecer a ocorrência de efeito *crowding-out*, na medida em que parte dos tomadores deste crédito contam com acesso fácil a outras fontes de financiamento no mercado financeiro” (Brasil, 2018, p. 139).

O desalinhamento de incentivos também se manifesta na maior inadimplência nas operações em que o risco de crédito recai sobre os fundos, sendo ela menor nos casos em que o risco fica com os bancos administradores. Ou seja, os bancos pegam para si as operações mais seguras e lucrativas, jogando as perdas para o patrimônio dos fundos.

A inadimplência é um problema de primeira ordem: “a inadimplência observada no FNE e no FNO, segundo os dados disponibilizados, é elevada (acima de 11% em 2016, para a regra do CMN) quando comparada, por exemplo, ao crédito ofertado com recursos do BNDES (1,7% para pessoa jurídica e 1,0% para pessoa física em dezembro de 2016) ou ao crédito rural para pessoa física (2,0%)” (Brasil, 2018, p. 84).

Há, também, cobrança de elevadas taxas administrativas e de remuneração dos recursos ociosos pelos bancos públicos que administram os fundos.

Inadimplência e taxas administrativas descapitalizam os fundos que, a despeito de receberem injeções de novos recursos do Tesouro todos os anos, não vêm seu pa-

trimônio líquido crescer. Mendes (2022) analisou o fluxo de caixa dos fundos e estimou uma taxa interna de retorno negativa em 4,7% ao ano, no período 1995-2020.

Com relação ao monitoramento, avaliação e transparência, o estudo do Ministério da Fazenda registra que ela “continua incipiente no que concerne informações sobre o fluxo financeiro (desembolso, carência, taxas de juros contratadas e amortização) e a indicadores de avaliação (...)” (Brasil, 2018, p. 147).

Mesmo que se tentasse atingir os objetivos da política pública, isso não seria fácil, pois há uma profusão de prioridades, que vão da agricultura familiar aos grandes investimentos de infraestrutura, passando por projetos de irrigação e capital de giro de empresas. Acaba havendo uma fragmentação de recursos que prejudica a fixação de metas e estratégias.

Frente a este diagnóstico, a proposta seria redirecionar os recursos hoje vinculados aos fundos constitucionais para aportes da União em parcerias público-privadas em áreas fundamentais para a melhoria do capital humano em municípios do N, NE e CO, como saneamento básico.

Alternativamente, os recursos poderiam ser redirecionados para compor a complementação da União ao Fundeb, sendo vinculados ao componente de premiação de municípios do N, NE e CO por melhoria nos seus índices de desenvolvimento da educação.

O fundamental seria mudar o enfoque de subsídio ao investimento empresarial por investimento na melhoria do capital humano dos municípios mais frágeis das três regiões contempladas pelos fundos.

Referências

Banco Mundial (2017). Diagnostic and reform options for the system of intergovernmental fiscal transfers to Brazilian states. Disponível em: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/099840012022217210/p17256005c59380580899d0adaa453775b3>.

_____. (2025). Double dividend: policies to achieve fiscal and environmental sustainability. A public finance review for Brazil. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099060925140011472>.

Barros, A.R. (2011). Desigualdades regionais no Brasil: natureza, causas, origens e soluções. Ed. Campus.

Brasil, Ministério da Fazenda (2018). Relatório de avaliação dos fundos constitucionais de financiamento. Sefel – Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria.

Brasil, Ministério da Fazenda, Tesouro Nacional (2025) Relatório de garantias honradas pela União em operações de crédito e recuperação de contragarantias. Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/52718>.

Medas, P. *et al.* (2019). Brazil: strengthening the framework for subnational borrowing. Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/30758>.

Mendes, M. (2020). Crise fiscal dos estados: 40 anos de socorros financeiros e suas causas. Insper. Policy Paper. Disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/225ee542-85c2-4371-a658-04acd1377612/content>.

_____ (2022). Reformas, políticas públicas de qualidade e desenvolvimento regional. Insper. Policy Paper. Disponível em: https://www.insper.edu.br/content/dam/insper-portal/legacy-media/2022/10/Policy_Paper_67.pdf.

Mendes, M., Gobetti, S. (2023). Usar os critérios do FPE para distribuir o Fundo de Desenvolvimento Regional não é boa ideia. Insper. Policy Paper. Disponível em: <https://arquivos.insper.edu.br/2023/pesquisa/artigo/Criterios-FPE.pdf>.

Monastério, L. (2013). O FPM e a estranha distribuição da população dos pequenos municípios brasileiros. IPEA. Texto para Discussão n. 1818. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/0972525f-1547-4a03-ae7f-12f9e-e3ce2a0/content>.

Rocha, C.A.A.(2019). Transferências federais para estados e municípios: guia de referência rápida. Senado Federal. Consultoria Legislativa. Texto para Discussão. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td264-a>.

Rocha, C.A.A, Mendes, M., Lisboa, M. (2023). A tortuosa e perversa partilha do dinheiro dos municípios. Brazil Journal. Disponível em: <https://braziljournal.com/a-tortuosa-e-perversa-partilha-do-dinheiro-dos-municipios/>.

Emendas parlamentares¹

Hélio Tollini e Marcos Mendes

Emendas parlamentares ao orçamento, em valores que chegam a $\frac{1}{4}$ da despesa discricionária, são uma distorção que gera má alocação de recursos públicos, enrijecimento da despesa obrigatória, oportunidades de corrupção e baixa disciplina fiscal dos governos subnacionais beneficiários de emendas. Ademais, a cota parlamentar, ao pretender tratar com isonomia todos os parlamentares dentro de cada Casa, não atende aos interesses das lideranças políticas, que buscam formas de se apropriarem de fatias maiores dos recursos sem que a autoria política das emendas seja identificada, com evidente perda de transparência na gestão pública.

Nos países com melhores práticas orçamentárias, sejam eles presidencialistas ou parlamentaristas, a proposição e a execução do orçamento são competências do Poder Executivo. Ao Legislativo cabe a discussão das grandes prioridades, a apreciação da proposta feita pelo Executivo e emendas que representem ajustes nessas prioridades ou barganha política com valores bastante restritos. Para fins de comparação, nos Estados Unidos, um país que se caracteriza por usar intensivamente emendas, as emendas de caráter paroquial estão limitadas, por resolução do próprio congresso americano, a 1% da despesa discricionária.

Não encontramos, na experiência internacional, situação similar à brasileira, caracterizada por uma legislação, em boa parte constitucional, na qual, simultaneamente:

- O Poder Executivo é obrigado a enviar a proposta orçamentária ao Congresso deixando uma reserva para que os parlamentares façam as suas emendas;
- Cada parlamentar, individualmente, tem direito a um valor para alocar livremente. Na maioria dos países que admitem emendas, elas devem ser propostas por partidos ou órgãos colegiados, e não individualmente;

1 Este texto baseia-se em Tollini, H., Mendes, M. (2024) "É assim em todo lugar? Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE". Insper. Policy Paper. Disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/f61a8fa0-b03f-4e89-9956-bb98e77b1753/content>.

- O Poder Executivo não tem poder para rejeitar as emendas propostas pelo parlamento, sendo obrigado a executar a maior parte delas (atualmente, apenas o excedente das emendas de bancada e as emendas de comissão não são de execução obrigatória);
- O Congresso intervém durante a execução do orçamento, alterando a destinação de recursos relativos a emendas;
- O valor das emendas de execução obrigatória é fixado como um percentual da receita, o que dificulta esforços de ajuste fiscal, pois, toda vez que se eleva a receita para reduzir o déficit, automaticamente a despesa com emendas obrigatórias aumenta.

Desde 2013 houve um processo de ampliação das emendas caracterizado por: elevação do percentual da receita alocado para emendas obrigatórias; ampliação do conjunto de emendas que se tornou obrigatório; criação da modalidade apelidada de “emendas pix” que permitem transferência direta de dinheiro a estados e municípios com baixa transparência e lacunas na fiscalização; utilização das emendas de relator para expandir significativamente o montante das emendas e ocultar os autores políticos; e utilização das emendas de comissão para substituir as emendas de relator quando essas foram proibidas judicialmente.

O principal argumento de defesa das emendas é o de que os parlamentares conhecem melhor as necessidades das populações locais que os burocratas que operam políticas públicas a partir de Brasília. Este argumento não se sustenta pelo simples fato de que as necessidades locais, tais como arruamento, iluminação pública ou áreas de lazer, devem ser atendidas pelos governos locais e financiadas pelas receitas municipais.

Vivemos em uma federação e cabe a cada nível de governo prover os serviços públicos atribuídos a ele. Assim, o orçamento federal dedica-se, por exemplo, a questões como políticas assistenciais e previdenciárias (que chegam a cada um dos cidadãos), defesa nacional, construção e manutenção de estradas federais. Os estados lidam, por exemplo, com questões como rodovias estaduais ou educação de nível médio.

Por isso, utilizar recursos federais para financiar serviços públicos típicos de municípios – como é feito pela maior parte das emendas – é uma distorção. Não se está usando o conhecimento local dos parlamentares para melhorar a alocação de recursos, e sim retirando recursos de funções do Governo Federal para financiar ações que deveriam caber a estados e municípios.

Diga-se, ademais, que os estados e municípios brasileiros já são bastante privilegiados na partilha de recursos tributários, contando com competência tributária ampla, bem como com significativas transferências federais obrigatórias.

A opção de financiar políticas públicas locais com recursos federais estimula os governos subnacionais a afrouxarem os seus esforços de arrecadação e o controle dos seus gastos, pois sempre podem contar com um dinheiro extra vindo de Brasília.

Frente aos efeitos majoritariamente negativos das emendas parlamentares, propõe-se a sua redução, nos seguintes termos:

- a) Fixação de um limite máximo de 5% da despesa discricionária para as emendas a serem aprovadas no orçamento, extinguindo-se qualquer vinculação de valor de emendas com a trajetória da receita;
- b) Extinção das emendas individuais (aí incluída a modalidade “emenda PIX”), e das emendas de bancada estadual;
- c) As emendas serão apresentadas exclusivamente pelos líderes dos partidos políticos (ou blocos, federações), diretamente nas comissões temáticas permanentes das duas Casas, de acordo com a respectiva competência;
- d) As emendas serão votadas nas comissões temáticas, respeitando limites fixados pela CMO;
- e) Fim da reserva prévia de recursos para emendas, que terão que apontar quais dotações orçamentárias serão canceladas para fins de inserção da emenda no orçamento, vedada a reestimativa de receitas como fonte para o financiamento da emenda;
- f) Exigência de que os projetos que venham a ser financiados por emendas constem previamente de banco de dados do Poder Executivo, que deverá implementar um sistema nacional de investimentos com o estabelecimento de critérios que norteiem e restrinjam a inclusão das diversas iniciativas setoriais no banco.

Fundeb

Marcos Mendes

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) tem por finalidade básica aumentar a equidade do gasto em educação básica por aluno. Suas regras mudaram ao longo do tempo e são, atualmente, regidas pela Emenda Constitucional 108/2020 (EC 108/20) ¹. Inicialmente tínhamos o Fundef, que abarcava apenas o ensino fundamental, depois estendido para toda a educação básica (ou seja, até o ensino médio), que passou a se chamar Fundeb.

A Constituição estabelece, em seu art. 212, um gasto mínimo em educação para os três níveis de governo, como percentual de suas receitas. Com isso, entes públicos com receita mais elevada gastariam mais por aluno que aqueles de menor receita. Para minorar esta iniquidade, criou-se, no âmbito de cada estado, um Fundeb. Todos os entes de um mesmo estado (o governo estadual e os municipais) depositam parte² das suas verbas vinculadas à educação neste Fundo, que é redistribuído às redes municipais e à rede estadual de educação proporcionalmente ao número de alunos atendidos.

Tal redistribuição aumenta a equidade dentro de cada estado, mas não resolve a desigualdade de gasto médio por aluno entre os diferentes estados. Por isso, há uma complementação mínima³ da União, que crescerá gradativamente até 2026, devendo alcançar, naquele ano, o equivalente a 23% de todo o aporte feito por estados e municípios.

Os valores referentes à complementação da União devem ser aplicados da seguinte maneira:

1 Para um breve histórico da constituição deste Fundo, desde o seu antecessor original (o Fundef), ver Barros, R.P. e Machado, L., M. (2022). *Acertos e desacertos do Fundeb*. In: Mendes, M. (2022) Para não Esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil. Insper e Fundação Brava. Ed. Autografia.

2 Correspondente a 20% de uma cesta de receitas de impostos (art. 212-A, II, da Constituição).

3 Trata-se, portanto, de um “pisso” de complementação federal.

- 10 pontos percentuais devem complementar os fundos de menor disponibilidade de recursos por aluno;
- 10,5 pontos percentuais, em vez de serem distribuídos entre os fundos estaduais, vão diretamente para as redes de ensino municipais e estaduais que têm a menor relação entre receitas totais vinculadas à educação e o número de alunos. Existe grande variância no nível de renda e capacidade de arrecadação municipal entre municípios de um mesmo estado. Assim, municípios de alta receita, situados em estados de receita média baixa, se beneficiavam das transferências da União. De modo simétrico, municípios de baixa arrecadação, situados em estado de alta arrecadação média, não tinham direito à complementação.
- 2,5 pontos percentuais conforme melhorias no grau de atendimento e na aprendizagem dos alunos.

A despeito de a ideia original do Fundef/Fundeb ter se mostrado acertada e conseguido reduzir a disparidade no gasto per capita em educação, o modelo atual tem problemas de concepção que demandam reformas.

A arquitetura do Fundeb está calcada na vinculação de um percentual de receitas dos entes públicos à educação. Como há crescimento real das receitas públicas no médio e longo prazo, acompanhando o crescimento real do PIB, haverá aportes crescentes em educação.

Por outro lado, devido à transição demográfica, o número de pessoas em idade escolar cai a cada ano. Com isso, o gasto por aluno tende a crescer fortemente, tanto pelo aumento do numerador (gasto decorrente de receita vinculada) quanto pelo encolhimento do denominador (número de alunos).

Esse crescimento será sem limites, porque a EC 108/20 tornou o Fundeb um mecanismo permanente.

O recurso adicional per capita que fluirá ano após ano para a educação faltará para a saúde, pois a mesma transição demográfica está aumentando o número de idosos e, portanto, a demanda por assistência médica. Ou seja, uma prioridade orçamentária de 2020 (a educação) foi congelada no tempo e impede a realocação futura de recursos.

Para lidar com este problema, propõe-se a que se estabeleça um ano a partir do qual seja extinta a vinculação de receitas públicas à educação, passado a se reajustar o montante a ela destinado ao valor de referência daquele ano corrigido pela inflação. Com isso, preserva-se o valor real destinado pelos entes públicos à educação e, em especial, o valor depositado por estados e municípios nos respectivos Fundeb estaduais. O valor por aluno continuará a aumentar, à medida que o número de estudantes continuará a cair ao longo dos anos.

Um segundo problema trazido pela EC 108/20 foi o aumento excessivo da complementação da União, que pulou de 10% para 23% das contribuições dos entes subnacionais. Este aumento não se baseou em estimativas de custos ou necessidades de financiamento, mas sim em pressões políticas e corporativas, em um contexto em que as despesas do Fundeb não eram computadas no teto de gastos então vigente, o que reduzia a resistência política ao aumento dos gastos federais.

Uma vez que haja a redução no ritmo de aumento dos aportes estaduais e municipais aos Fundeb, decorrente da nova regra de gasto mínimo acima proposta, a contribuição da União também crescerá mais devagar, mesmo que se mantenha o percentual de 23%. Não obstante, propõe-se que este percentual seja gradativamente reduzido até 15%, ficando, portanto, ainda acima dos 10% que vigoravam antes da edição da EC 108/20. Reitere-se, nesse contexto, que a complementação da União ao Fundeb corresponde a um “pisso”, não havendo óbice para aportes adicionais caso haja espaço fiscal disponível para esse fim.

O terceiro ponto relevante é que norma constitucional estabelece que apenas 30% dos recursos aportados pela União ao Fundeb podem ser usados para computar o gasto mínimo da União em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Este foi um procedimento ad hoc, usado para que os aumentos nas complementações da União ao Fundeb não fossem compensados por redução em outras despesas federais em educação. Porém, o fato é que os aportes são efetivamente despesas em educação e a limitação percentual acaba tornando obrigatório um aporte ainda maior da União em educação.

Coerente com a ideia de que é preciso flexibilizar o gasto mínimo obrigatório em educação, para adaptação à transição demográfica, esse limitador de 30% deveria ser removido.

O quarto ponto relevante é que não houve regulamentação de como distribuir os 2,5 pontos percentuais da complementação da União que deveriam premiar o bom desempenho. O debate sobre como desenhar os critérios estão contaminados por um antigo cacoete de focar nos insumos (salários, infraestrutura, bibliotecas, etc)

em vez de focar nos resultados (deixar para cada gestor a busca de como organizar os insumos para obter os melhores resultados).

Assim, seria importante regulamentar uma premiação por bom desempenho. De preferência, elevando o percentual dos recursos direcionado para tal finalidade. Há um argumento de que esse tipo de premiação aumentaria a desigualdade, pois redes de ensino mais pobres tenderiam a ter baixo desempenho. Contudo, uma regra de premiação que privilegie o desempenho relativo (qual o percentual de melhora) em detrimento do nível de desempenho alcançado, será mais favorável às redes que estão mais atrasadas e que, por isso, têm mais espaço para melhorar seus indicadores.

Ademais, como mostram Barros e Machado (2020, op. Cit, p. 563), *“80% das disparidades no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) entre redes municipais ocorre entre aquelas com mesmo gasto por aluno. Apenas 20% das disparidades no Ideb devem-se a disparidades entre redes com diferentes níveis de gasto por aluno. Em outras palavras, no Brasil, a maior parte das divergências em resultados educacionais entre redes deve-se a diferenças na eficiência com que os recursos disponíveis estão sendo utilizados e não a disparidades na disponibilidade de recursos. Logo, para que haja equidade educacional, mais importante que distribuir melhor os recursos é equalizar a eficácia com que esses recursos são utilizados”*.

O foco do Fundeb precisa mudar de “dar mais dinheiro a todos, aumentando o bolo ano após ano” para “reduzir o ritmo de crescimento do bolo e direcionar os recursos para premiar o bom desempenho”.

Uma das condições para que haja esta mudança de foco (da quantidade de dinheiro para a qualidade dos resultados) é permitir que os gestores das redes estaduais e municipais tenham liberdade de alocação dos recursos conforme julgarem mais adequado à maximização de resultados, levando em conta as diferentes condições locais. O Fundeb tem uma série de obrigações e subvinculações que tolhem essa liberdade, além de aumentarem o custo de compliance e de fiscalização, gerando burocracia e comportamento defensivo dos gestores.

Por isso, seria importante revogar:

- a) a obrigatoriedade de que os recursos sejam gastos no mesmo exercício em que foram arrecadados, o que gera ineficiência ao forçar os gestores a fazerem gastos adicionais, às pressas, ao final do exercício, quando há surpresas positivas na arrecadação;

- b) o uso obrigatório de 70% dos recursos na remuneração dos profissionais da educação;
- c) a aplicação mínima de 15% de uma das parcelas da complementação da União em despesas de capital;
- d) a aplicação mínima de 50% de uma das parcelas da complementação da União em educação infantil;
- e) a proibição de uso dos recursos do Fundeb para a contratação do setor privado para prover ensino público nas áreas urbanas.

Importante também registrar que todas essas restrições e subvinculações existentes no Fundeb penalizam proporcionalmente mais as redes de ensino das localidades mais pobres e sem recursos. Pois são elas as mais dependentes de recursos do Fundeb. Os estados e municípios mais abastados podem contornar as restrições pois têm outras fontes de recursos direcionadas à educação não associadas ao Fundeb.

A proibição de contratar o setor privado é especialmente limitante à melhoria da qualidade e universalidade do ensino. Basta comparar com o importante papel que os prestadores privados exercem no âmbito do SUS, para se ter uma ideia das oportunidades perdidas na área de educação.

Há o argumento de que os estados e municípios mais ricos teriam mais condições de fazê-lo, o que acabaria por aumentar a desigualdade. Esta parece ser a forma errada de buscar a equidade, forçando todos a permanecerem em um patamar inferior de qualidade. É importante que haja casos de sucesso, mesmo aumentando inicialmente a desigualdade, para que todos sejam estimulados a alcançar os líderes.



Partilha das participações governamentais das rendas de petróleo e gás

Bolívar Moura Rocha e Erickson Santana de Oliveira

A receita das participações governamentais da indústria do petróleo vem sendo distribuída há mais de 12 anos de forma precária, nos termos de uma decisão judicial provisória. São aproximadamente 100 bilhões de reais por ano, em média, nos últimos quatro anos.

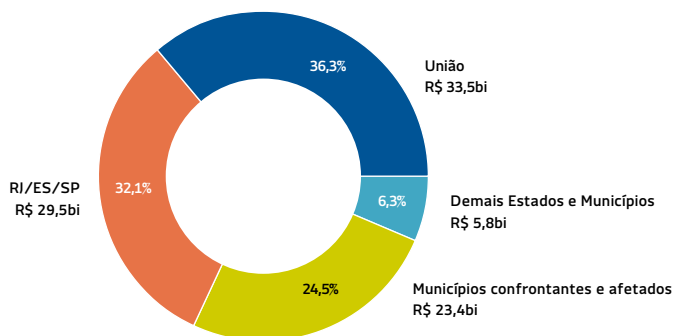
A decisão judicial em questão é a medida cautelar deferida em março de 2013 pela Ministra Cármen Lúcia, relatora de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 4917) movida pelo Estado do Rio de Janeiro em face de dispositivos da Lei n. 12.734/2012. A lei foi aprovada na esteira das descobertas do pré-sal com o objetivo de promover a distribuição dos recursos entre os entes da federação de forma menos concentrada em número reduzido de Estados e municípios - essencialmente aqueles que confrontam as áreas de produção no mar.¹ O Anexo I descreve de forma sucinta as mudanças promovidas pela Lei 12.734.

O deferimento da medida cautelar faz com que sigam em vigor as regras de distribuição previstas na legislação anterior. Essas regras repartem o *bolo* em quatro partes (a *pizza* abaixo ilustra essa divisão com dados realizados de 2024). A União fica com pouco menos de 40% do total. Pouco mais de 30% vão para os Estados *confrontantes* aos campos do pré-sal - Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo. Pouco menos de 25% são destinados aos municípios litorâneos desses três Estados, e para alguns municípios que, embora não localizados na costa, têm instalações usadas na cadeia do petróleo. Os cerca de 6% restantes vão para o *fundo especial do petróleo*,

1 Estados e Municípios *confrontantes* e *afetados*. *Confrontantes* aos pontos da plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva onde estejam geograficamente localizadas as jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. *Afetados* pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

cujo saldo é distribuído para Estados e municípios não confrontantes ou afetados pelas atividades da indústria, em partes iguais; os valores são transferidos dentro desses dois grupos segundo os mesmos critérios aplicados à distribuição dos recursos dos fundos de participação de Estados e municípios.

Distribuição de Royalties e Participação em 2024 por grupo



Este texto não se detém sobre os aspectos jurídicos dessa importantíssima disputa judicial.² Basta aqui afirmar que não há inconstitucionalidade na lei. Ela parte daquilo que manda a Constituição Federal – a saber, que os hidrocarbonetos são recursos da União, e que a receita de sua exploração deve ser compartilhada com os demais entes da Federação. A *calibragem* dessa repartição pode – e deve – ser feita por lei ordinária, como fez a Lei n. 12.734.

Aspecto central para a definição dessa repartição é o fato de que mais de 95% da produção de petróleo do país ocorre *off-shore* e os maiores campos se situam a uma distância superior a 200 km da costa. Trata-se de uma faixa do espaço marinho que juridicamente não integra sequer o território da União, que dirá de Estados ou municípios.³ Parte crescente do petróleo do pré-sal é exportada diretamente do local de produção, com o uso de navios de posicionamento dinâmico, e sequer transita pelos terminais marítimos na costa. Que sentido faz privilegiar fortemente um grupo reduzidíssimo de Estados e municípios contemplados por uma espécie de *loteria geográfica*? A expressão certa foi usada pelo Tribunal de Contas da União⁴ em decisão que concluiu pela necessidade de finalmente proceder à redistribuição dessa receita.

2 Ver a respeito Partilha das Participações Governamentais. Bolívar Moura Rocha, Luiz Gustavo Mide e Victor Assis Vidal, em *Direito do Petróleo - Questões Controvertidas*. Ed. Synergia, 2023.

3 A Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar dispõe que o Estado costeiro tem *direitos de soberania para a exploração e aproveitamento* dos recursos naturais em sua zona econômica exclusiva, mas não titularidade sobre esse espaço. Ver Bolívar Moura Rocha, *Aproveitamento Econômico da Plataforma Continental Estendida*, em *Direito do Petróleo - Questões Controvertidas*. Ed. Synergia, 2023.

4 Relatório de Auditoria que resultou no Acórdão n. 2385/2024 – Plenário. Min. Rel. Jorge Oliveira

Os municípios de Maricá e Saquarema, no Estado do Rio de Janeiro, com população agregada de cerca de 307 mil habitantes⁵, receberam 6,3 bilhões de reais em 2024 – valor superior à soma de todos os recursos destinados aos demais estados e municípios brasileiros. Os 5 principais municípios beneficiários concentraram mais de 11% de toda a distribuição nacional, conforme tabela a seguir:

Município	Receita	%
Maricá	R\$ 4,24 bilhões	4,61%
Niterói	R\$ 2,24 bilhões	2,43%
Saquarema	R\$ 2,03 bilhões	2,20%
Macaé	R\$ 1,42 bilhões	1,54%
Campos dos Goytacazes	R\$ 733 milhões	0,80%
Total	R\$ 10,66 bilhões	11,57%

A ausência de inconstitucionalidade das regras da Lei de 2012 é intuitiva, como apontado em importante trabalho de Sergio Gobetti e outros:⁶ a mudança promovida pela lei é paramétrica apenas. Seria insólito que uma lei pudesse ser inconstitucional porque altera a *calibragem* da distribuição; é como dizer “25% (para determinado Estado) pode, mas 18% é inconstitucional”.

Em junho de 2023 a ministra relatora remeteu o processo ao Centro de Soluções Alternativas de Litígios do STF *para tentativa de solução negociada da controvérsia, considerando o alto significado do tema e a imprescindibilidade do diálogo e da cooperação institucionais para a solução dos conflitos federativos*. Desde então nenhum Estado, ou consórcio de Estados, animou-se a apresentar proposta de solução.⁷

A Lei 12.734/2012 já não é a solução

A adoção abrupta das regras da Lei 12.734/2012 faria despencar em mais de 30% a receita dos Estados Confrontantes, e cairia também a fatia dos recursos distribuídos à União. Sua entrada em vigor é por isso irrealista do ponto de vista político e financeiro.

A lei previa um sensato período de transição precisamente para evitar impactos bruscos, que foi desperdiçado. Entre 2013 e 2019 a participação (em termos percentuais) dos Municípios e Estados confrontantes e afetados teria sido reduzida

5 Estimativa populacional realizada pelo IBGE.

6 Gobetti, Sérgio Wulff; Orair, Rodrigo Octávio; Serra, Rodrigo Valente; e Silveira, Fernando Gaiger. *A Polêmica Mudança na Partilha das Receitas Petrolíferas*. Ipea, Rio de Janeiro, junho de 2020.

7 Em junho de 2025 o Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul - CODESUL pediu sua admissão como *amicus curiae* e propôs a adoção de cronograma de trabalhos, mas sem apresentar proposta substantiva de solução.

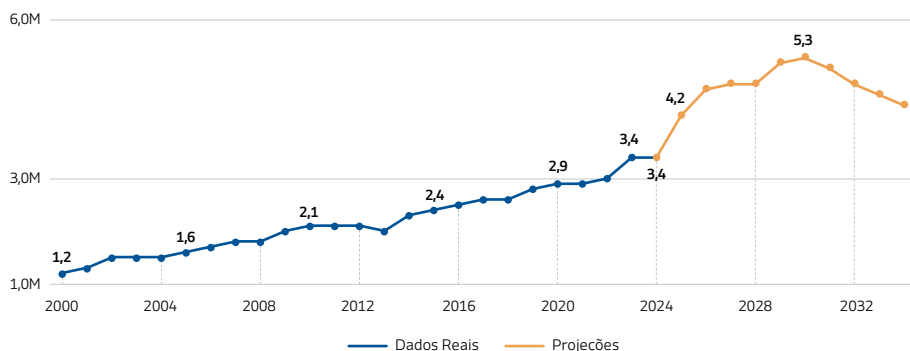
gradativamente e a perda nominal, em parte, compensada com o aumento de produção e a variação positiva dos preços do petróleo; a participação destinada ao fundo especial do petróleo (dos Estados e municípios) teria aumentado na mesma velocidade/proporção.

O reconhecimento da constitucionalidade da lei imporá ademais aos maiores recebedores a obrigação de devolver centenas de bilhões de reais transferidos a maior nos últimos doze anos. Ainda que fossem modulados os efeitos da decisão, isso seria financeiramente insuportável e politicamente indefensável.

Possível solução

Possível solução realista parte do fato de que a produção de petróleo, e a receita pública correspondente, ainda crescerá de forma importante até o início da próxima década. O Plano Decenal de Expansão de Energia divulgado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) indica que até 2030 a produção terá crescido 47% com relação a 2024⁸.

Produção Nacional de Petróleo
Produção Média Diária (2000-2034) em milhões de bbl/dia⁹



8 EPE. Plano Decenal de Expansão de Energia 2034. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-804/topico-758/PDE2034_Aprovado.pdf. Pág. 195. Além do volume de produção, a receita dependerá da evolução do preço do petróleo e do câmbio. As projeções da U.S. Energy Information Administration (cujos parâmetros são utilizados pela ANP) indicam que o preço médio do Brent deve se manter próximo dos USD 80,50 entre 2026 e 2034.

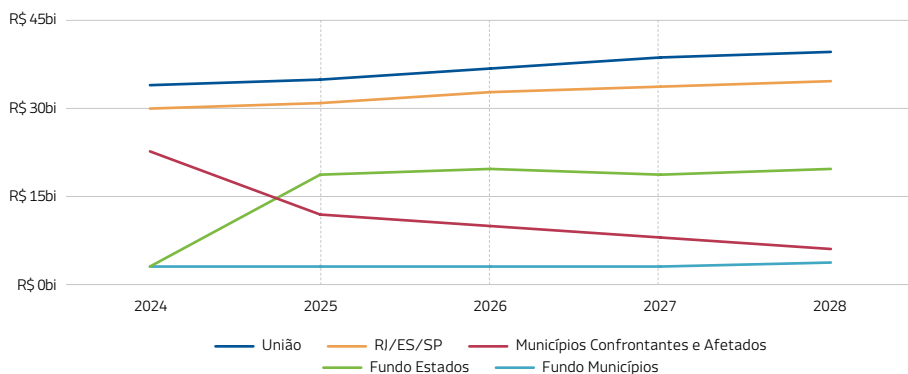
9 Dados até 2024 extraídos da ANP. Estimativas de produção de 2025 em diante seguem as projeções da EPE.

Essas estimativas não levam em consideração o possível início de produção em novas províncias, como a Bacia de Pelotas ou Margem Equatorial¹⁰.

A solução contemplada envolveria preservar, no momento inicial, o nível mais recente de receita dos principais Estados recebedores, como medida de realismo financeiro e pragmatismo político; mas interromper seu *crecimento*. Isso criará espaço para incremento substancial da receita dos Estados não confrontantes, e também para aumento do montante destinado à União.

A possível redistribuição comporta, naturalmente, numerosos cenários e *calibragem*; envolverá, nesse sentido, escolhas (sempre) difíceis politicamente. O gráfico abaixo ilustra as mudanças que resultariam de um dos cenários contemplados.

Possível Cenário de Transição (em bilhões de reais)
Transição (2024-2028) gradual dos critérios de distribuição



Subjacentes a esse cenário estão as seguintes escolhas/definições centrais:

- Preservação, no momento inicial da mudança, dos valores realizados mais recentes (corrigidos pelo IPCA¹¹) para os maiores Estados recebedores (RJ/ES/SP) e para União.
- Concentração do incremento nos demais Estados (e não nos municípios).

10 Ou o eventual início de produção de novas áreas relevantes no Pré-Sal. Em julho de 2025 a BP anunciou a descoberta do maior campo nos últimos 25 anos da história do grupo.

11 IPCA projetado leva em consideração o Boletim Focus, publicado pelo Banco Central do Brasil em 21/07/2025.

- Gradualismo na redução dos valores recebidos por municípios confrontantes e afetados. A Lei n. 12.734/2012 é rigorosa no tratamento desse grupo de municípios: limita os valores recebidos por qualquer município a duas vezes o valor *per capita* distribuído pelo Fundo de Participação dos Municípios, calculado em nível nacional, multiplicado pela população do município. É possível inclusive que essa transição venha a ser suavizada pelo início de operação e geração de receita de novas regiões produtoras.

Como medida de realismo, seria preciso também esquecer o passado: nenhum Estado ou município seria obrigado a devolver recursos recebidos a maior.

Anexo

A tabela abaixo sintetiza as principais alterações instituídas pela Lei n. 12.734/12 ao regime de concessão, regulado pela Lei do Petróleo.

Produção Offshore

	Lei n. 9.478/1997	Lei n. 12.734/2012
Royalties (parcela até 5%)		
Estados confrontantes	30%	20%
Municípios confrontantes	30%	4%
Mun. afetados p/ (des)embarque	10%	2%
Fundo especial Est. (FPE)	5%	27%
Fundo especial Mun. (FPM)	5%	27%
União	20% ¹²	20%
Royalties (parcela que supera 5%)		
Estados confrontantes	22,50%	20%
Municípios confrontantes	22,50%	4%
Mun. afetados p/ (des)embarque	7,50%	2%
Fundo especial Est. (FPE)	3,75%	27%
Fundo especial Mun. (FPM)	3,75%	27%
União	40% ¹³	20%
Part. Especial (PE)		
Estados confrontantes	40%	20%
Municípios confrontantes	10%	4%
Fundo especial Est. (FPE)	-	15%
Fundo especial Mun. (FPM)	-	15%
União	50%	46%

12 Comando da Marinha.

13 15% para Comando da Marinha e 25% para Ministério da Ciência e Tecnologia.

Produção Onshore

	Lei n. 9.478/1997	Lei n. 12.734/2012
Royalties (parcela até 5%)		
Estados produtores	70%	70%
Municípios produtores	20%	20%
Mun. afetados p/ (des)embarque	10%	10%
Fundo especial Est. (FPE)	-	-
Fundo especial Mun. (FPM)	-	-
União	-	-
Royalties (parcela que supera 5%)		
Estados produtores	52,50%	52,50%
Municípios produtores	15%	15%
Mun. afetados p/ (des)embarque	7,50%	7,50%
Fundo especial Est. (FPE)	-	-
Fundo especial Mun. (FPM)	-	-
União	25%	25%
Part. Especial (PE)		
Estados produtores	40%	20%
Municípios produtores	10%	4%
Fundo especial Est. (FPE)	-	15%
Fundo especial Mun. (FPM)	-	15%
União	50%	46%

Para o regime de partilha, foram criados percentuais diversos de distribuição das participações governamentais, que não haviam sido previstos na redação original na Lei de Partilha.¹⁴ Para Municípios produtores/confrontantes e afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo, criou-se uma limitação dos valores recebidos.¹⁵

	Lei n. 9.478/1997	Lei n. 12.734/2012
Onshore		
Estados produtores		20%
Municípios produtores		10%
Mun. afetados p/ (des)embarque		5%
Fundo especial Est. (FPE)		25%
Fundo especial Mun. (FPM)		25%
União		15%
Offshore		
Estados confrontantes		22%
Municípios confrontantes		5%
Mun. afetados p/ (des)embarque		2%
Fundo especial Est. (FPE)		24,50%
Fundo especial Mun. (FPM)		24,50%
União		22%

14 Não houve diferenciação entre parcela de até 5% da produção e excedente.

15 Limitação observa o que for maior entre: (i) os valores que o Município recebeu a título de royalties e participação especial em 2011; e (ii) duas vezes o valor per capita distribuído pelo Fundo de Participação dos Municípios, calculado em nível nacional, multiplicado pela população do Município.

Nova Lei Complementar de Finanças Públicas

Hélio Tollini

A Lei nº 4.320, de 1964, de alcance nacional, instituiu regras à época inovadoras para o processo orçamentário e as demonstrações contábeis no País. Todavia, a **referida lei se tornou defasada** face aos avanços ocorridos ao longo de mais de 60 anos. No presente, não é mais o caso de a lei ser atualizada na margem, mas de ser substituída por lei nova.

PLANEJAMENTO PÚBLICO: Deve ser permanente, flexível e orientado para resultados, com foco no desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentáveis, se baseando em instrumentos de planejamento como planos estratégicos nacionais, regionais e setoriais, políticas públicas e programas, com periódica avaliação do desempenho desses instrumentos. O Plano Plurianual, que se revelou disfuncional, seria substituído pelo **plano de governo** a que se refere o art. 84, XI, da Constituição. Trata-se de modelo menos burocrático, mais realista e com maior potencial de relevância política.

QUADRO DA DESPESA DE MÉDIO PRAZO (QDMP): Em linha com as boas práticas internacionais, a nova lei de finanças desenvolveria uma sistemática orçamentária de médio prazo solidamente ancorada em um QDMP, que permitiria ao governo ampliar o horizonte da alocação dos recursos de acordo com as prioridades estratégicas para além do calendário orçamentário anual. Apresentado como um Anexo da LDO, o QDMP teria os objetivos de definir e alocar os recursos públicos às prioridades estratégicas setoriais definidas de antemão (subtetos por área temática), respeitando limites alocativos compatíveis com a meta fiscal definida. A mudança fundamental é o **deslocamento do foco do processo de elaboração orçamentária do curto para o médio prazo**, afetando diretamente a forma como os recursos públicos são alocados.

SISTEMA NACIONAL DE INVESTIMENTOS: Para além de um banco de projetos, já previsto na Constituição (art. 165, § 15: retirar da CF e passar para a LCFP), é pre-

ciso instituir um sistema nacional de investimentos para **minimizar a má priorização e a baixa qualidade dos investimentos públicos**. Caberia à União definir um órgão técnico responsável pela análise de todas as iniciativas propostas, que somente poderiam ser incluídas no banco de projetos, com todos os seus detalhes técnicos, após aprovação dessa entidade. Para restringir projetos inadequados, deveria haver o requisito de que somente poderá ser incluído na LOA, inclusive por emenda legislativa, projeto que conste do banco de projetos.

PROJETOS PLURIANUAIS: Para viabilizar a fluência do investimento público e minimizar obras inacabadas, a despesa correspondente a projetos plurianuais deveria ser autorizada uma única vez pelo Legislativo pelo seu **custo total**. Para diminuir o desperdício de recursos públicos, caso um projeto de investimentos tenha tido a sua execução física iniciada, eles precisariam ser automaticamente executados nos exercícios subsequentes até a conclusão de pelo menos uma etapa com funcionalidade plena (exceto se impedimento de ordem econômica, técnica ou legal justificar o adiamento ou a suspensão da execução). Para tal, devem ter prioridade dentro do espaço fiscal disponível para os anos seguintes.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO): Além de incorporar regras de caráter permanente que têm sido anualmente repetidas nas LDOs, a LCFP precisa regulamentar alguns aspectos que podem ter impacto fiscal. Entre eles, exigir que a LDO fixe os **limites de gastos** para os poderes Legislativo e Judiciário e determinar que o PLOA adote as diretrizes e os parâmetros previstos no PLDO caso este não seja votado até 30 dias antes do prazo para encaminhamento do PLOA.

APRECIÇÃO DA LOA: A LCFP deveria exigir que eventuais acréscimos na estimativa das receitas orçamentárias primárias constantes do PLOA sejam incorporados à **Reserva de Contingência**, e que o PLOA seja devolvido para sanção até 15 de dezembro.

EMENDAS: deveria haver na LCFP a definição de um limite máximo para o total das emendas que destinem recursos para as bases eleitorais dos parlamentares ou para ONGs. Esse limite deve ser um **percentual das despesas discricionárias**, e não da receita corrente líquida, de forma a incentivar o controle pelos parlamentares das despesas obrigatórias (menos obrigatórias → mais discricionárias → mais emendas).

CLASSIFICADORES ORÇAMENTÁRIOS: A LCFP tornaria a LOA **mais gerencial** (menos detalhada) e permitiria que os entes federados, uma vez respeitada a estrutura básica nacional de classificação de receitas e despesas, tenham maior flexibilidade para definir por ato próprio os níveis inferiores da classificação. Os classificadores operacionais de caráter técnico, que atualmente “poluem” a LOA, seriam considera-

dos como classificadores auxiliares, constando apenas da base de dados relacional (os demais entes da Federação poderiam definir classificadores auxiliares adicionais).

FUNDOS PÚBLICOS E PRIVADOS: A LCFP deve definir o fundo público como instrumento criado por lei, sem personalidade jurídica, cujo objetivo é estabelecer a vinculação de um conjunto de recursos à realização de finalidades específicas. Adicionalmente, exigiria que as leis instituidoras de fundo público disponham, entre outros requisitos, sobre **regras de governança** dos fundos e **avaliação periódica** quanto à viabilidade de sua manutenção ou extinção. A LCFP também vedaria a criação de fundos privados que possam dar margem à criação de “orçamentos paralelos” alheios ao princípio orçamentário da universalidade.

CONTABILIDADE PÚBLICA: Além de instituir preceitos modernos da ciência contábil aplicada ao setor público, a LCFP deveria atribuir ao **Conselho de Gestão Fiscal** (previsto no art. 67 da LRF) a competência para editar normas complementares, por proposição da STN, a serem observadas por todos os entes federativos, buscando a convergência entre as normas brasileiras e as internacionais de contabilidade aplicada ao setor público.

SISTEMA DE CUSTOS: A LCFP deve disciplinar o sistema de custos previsto no art. 50, § 3º da LRF, propondo um conjunto de pressupostos que possibilite a **mensuração**, o **controle** e a **avaliação** dos objetos de custos, contribuindo para redução de custos e melhoria da qualidade dos gastos e serviços públicos, e subsidiando a avaliação das políticas públicas.

AValiação DE POLÍTICAS PÚBLICAS: a LCFP deve exigir que o Executivo federal realize o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de forma **sistemática e integrada** à gestão das finanças públicas e ao ciclo orçamentário anual.

REVISÃO DO GASTO: a LCFP deve exigir que a revisão do gasto (*spending review*) seja parte integrante do ciclo orçamentário anual e que **revisões estruturais** sejam indicadas, no mínimo, no último ano de cada mandato presidencial.

NOVA INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI): a LCFP deve **vincular a IFI ao Congresso** e não mais ao Senado, de forma a reforçar a sua institucionalidade e independência. Além de suas atribuições atuais, a nova IFI também passaria a: (i) divulgar estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários; e (ii) verificar a consistência dos cenários fiscais e dos QDMPs apresentados pelo Executivo.

Instituição Fiscal Independente com função de explicitar os custos das escolhas públicas

Marcos Mendes

As regras fiscais criadas no Brasil desde o início do século, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), além de exigirem a busca do equilíbrio fiscal têm a preocupação de que sejam explicitados os custos da criação de novos programas públicos.

Os artigos 14 a 17 da LRF requerem estimativas de impacto orçamentário e financeiro para benefícios tributários e aumentos de despesa obrigatórias, bem como compensação via aumento de receita ou redução de despesa, e considera que, havendo omissão desses procedimentos, as despesas “*serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público*”.

O artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias exige que “*a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*”.

As Leis de Diretrizes Orçamentárias usualmente estendem tais exigências para renúncias de receitas não tributárias e atos infralegais que impliquem redução de receitas (...) ou aumento de despesas.

Na prática, contudo, esses dispositivos estão sendo cada vez mais desrespeitados. Tornou-se praxe o uso de retórica tortuosa para escapar da obrigação legal, porque quem apresenta os projetos, seja o Poder Executivo seja um parlamentar, não tem interesse em revelar seus reais custos. Para ilustrar, citarei alguns exemplos.

A exposição de motivos da medida provisória de socorro a empresas atingidas pelo tarifaço imposto pelos Estados Unidos ao Brasil (MPV 1309/25), que vai custar ao menos R\$ 9,5 bilhões, escora-se no seguinte argumento: “a *Medida Provisória não acarreta aumento de despesa ou implica redução ou renúncia tributária. (...) apenas autoriza a União a realizar a despesa, as quais dependerão de atos posteriores para a sua efetivação*”.

Ora, uma vez autorizada a despesa, ela poderá se realizar sem impedimentos. Não será no momento de editar “atos posteriores” que o governo verificará a conveniência ou não do gasto. O momento de mostrar o custo é quando a medida é apresentada ao Congresso.

Além disso, a citada sistemática não encontra amparo na própria jurisprudência do Congresso. De acordo com a Súmula CFT¹ nº 1/2008, deve ser considerada orçamentariamente incompatível e inadequada a proposição que - “inclusive em caráter autorizativo” - deixe de apresentar, em desacordo com a LRF, a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.

O PL 1872/25 cria um fundo exclusivo do Ministério Público da União, vinculando receitas públicas, torna esses recursos protegidos contra contingenciamento e permite que sobras orçamentárias sejam transferidas de um ano para outro. A despeito do óbvio impacto fiscal, parecer da Câmara considera que o projeto “*contempla matéria de caráter essencialmente normativo, ao criar e estruturar o Fundo (...), não acarretando repercussão significativa na receita ou na despesa da União*.”

O relator do PL 5464/23, que obriga o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) a pagar indenizações por defeitos construtivos em imóveis financiados pelo SFH (custo estimado pelo Ministério da Fazenda em R\$ 40 bilhões), considera que “*a participação da União no FCVS se dá por meio despesa financeira. (...) não há impacto no resultado primário (...). Por esse motivo, somos pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria*”.

Esses não são casos escolhidos a dedo. Muitos pareceres a proposições legislativas de alto custo fazem longos prolegômenos sobre a importância da responsabilidade fiscal, para logo em seguida ignorar as estimativas de custos e a necessidade de medidas compensatórias.

Quem propõe ou relata projetos de impacto fiscal, em regra, não tem incentivos para fazer estimativas de impacto. Algumas vezes, sequer dispõe de informações suficien-

1 Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

tes e capacidade técnica. Neste ambiente de licenciosidade, prosperam os lobbies com maior habilidade de emplacar seus interesses, e perece a estabilidade fiscal.

Países com boa governança pública resolveram este problema de incentivo delegando a instituições independentes a estimativa de custos de projetos de lei e de decisões públicas em geral.

Há instituições com baixo custo, quadro enxuto e procedimentos técnicos padronizados, que ajudam os legisladores e a sociedade a fazerem escolhas públicas, conhecendo o preço dessas escolhas.

Um bom exemplo é o Parliamentary Budget Office (PBO) da Austrália. Ele foi criado em 2012 justamente para apoiar o Legislativo com análises independentes e não partidárias dos impactos fiscais de projetos de lei e dos orçamentos. Sua função é elaborar estimativas de receitas e despesas futuras, avaliar impacto fiscal de políticas e projetos legislativos.

O PBO também se destaca pela sua atribuição de estimar os custos de compromissos de campanha em período eleitoral, algo inovador frente ao mandato tradicional de instituições fiscais independentes.

A instituição opera com aproximadamente 50 funcionários. Seus documentos de avaliação são curtos, objetivos e didáticos, respeitando um modelo padronizado, raramente superando 10 páginas. O [website](#) da instituição disponibiliza ao público as avaliações realizadas, assim como projeções fiscais e orçamentárias, material didático e bases de dados.

Há, também, estruturas mais complexas e dispendiosas, como o Congressional Budget Office (CBO) dos Estados Unidos, com aproximadamente 250 funcionários, que seria mais difícil de emular, tendo em vista suas amplas atribuições, que incluem a participação direta no processo orçamentário: suas estimativas de custos são condição necessária para o avanço de qualquer proposição com impacto orçamentário.

Igualmente robusta é a National Assembly Budget Office (NABO), da Coreia do Sul, com aproximadamente 500 funcionários e com amplas atribuições, que incluem até funções de auditoria que, no Brasil, são exercidas pelo Tribunal de Contas da União.

Outras instituições reconhecidas internacionalmente, com variáveis amplitudes de atribuições são:

- Canadá: Parliamentary Budget Office
- Espanha: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
- Reino Unido: Office for Budget Responsibility

A partir dessas experiências, pode-se buscar um modelo cujo custo e atribuições sejam mais adequados para o caso brasileiro, não sendo conveniente iniciar com uma estrutura pesada e atribuições excessivas.

No Brasil, já temos a Instituição Fiscal Independente (IFI), criada em 2016, pelo Senado e vinculada à sua Mesa Diretora. A IFI, a despeito de já ter prestado importante serviço quanto à avaliação fiscal em perspectiva macroeconômica (projeção de receitas, despesas, dívida pública e déficit estrutural), não tem mandato para atuar sistematicamente na avaliação de custos de proposições legislativas.

Ademais, nos últimos anos tem perdido protagonismo e capacidade de trabalho. Há sinais de insuficiência de recursos financeiros, que reflete a falta de independência da instituição. A instituição possui atualmente menos de 15 colaboradores.

Frente a esta realidade, propõe-se que a IFI, ou outra entidade que a substitua, passe a ter status autônomo, similar ao de agência reguladora, criada por lei específica, saindo do organograma do Senado. Alternativamente, poderia ser uma instituição do Congresso Nacional (a exemplo do que prevê o PLP 25/2022), mas com garantia de autonomia financeira e operacional.

A nova autoridade teria entre as suas atribuições a avaliação de impacto fiscal de proposições, com horizonte de projeção não inferior a 10 anos.

Qualquer proposição poderia ter sua tramitação sobrestada por 60 dias, mediante requerimento de um quinto dos deputados ou senadores, para estimativa de custos. O Judiciário também poderia solicitar cálculos, para embasar suas decisões.

Com este procedimento técnico, os parlamentares e a sociedade ficariam mais bem informados quanto às escolhas públicas, ao mesmo tempo em que se impediria que lobbies aprovassem leis a toque de caixa. O descontrole atual seria freado.

A larga experiência das instituições fiscais de outros países, regularmente compartilhada em encontros internacionais, seria útil para uma rápida e robusta estruturação da nova instituição fiscal (ou para a reformulação da atual IFI, sob efetivas condições de independência).

Limite de despesa dos poderes autônomos da União

Marcos Mendes

Este texto propõe que se restaure a regra de reajuste do teto de gastos dos “poderes autônomos” (Judiciário, Legislativo, Ministério Público e Defensoria Pública) àquela que vigorava antes da criação do “Novo Arcabouço Fiscal” (Lei Complementar 200/2023). Pela regra anterior, o antigo “teto de gastos” (Emenda Constitucional 95/2016), o limite de despesa dos poderes autônomos era corrigido pela inflação. Pela nova regra, adiciona-se um crescimento real de até 2,5%. Mostra-se no texto que este crescimento real abrirá espaço fiscal para os poderes autônomos de R\$ 54,4 bilhões, no acumulado de 2024 a 2030, induzindo aumentos salariais e pagamento de “penduricalhos” remuneratórios.

A Constituição protege os poderes autônomos de cortes de despesas determinados pelo Poder Executivo. Tendo em vista que Executivo, Legislativo e Judiciário são poderes “independentes e harmônicos entre si” (CF, art. 2º), a Constituição tratou de garantir ao Legislativo e Judiciário autonomia administrativa e financeira. O Tribunal de Contas da União é considerado dentro da estrutura do Legislativo.

O Ministério Público, por sua vez, ainda que seja um órgão da estrutura do Poder Executivo, ganhou a mesma autonomia, para poder exercer, com liberdade, a sua função de “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”(CF, art. 127).¹

A Emenda Constitucional 45/2004 garantiu às defensorias públicas da União, estados e Distrito Federal “*autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias*”²

1 Essa autonomia está expressa nos seguintes dispositivos da Constituição: art. 51 inciso IV, art. 52 inciso XIII, art. 99 § 1º e art. 127 § 2º.

2 Constituição Federal, art. 134, §§ 2º e 3º.

A ideia por trás desses dispositivos é a de manter o equilíbrio entre os Poderes, impedindo que o Executivo, administrador das finanças públicas, tolha a capacidade de fiscalizar, julgar e legislar dos demais Poderes e órgãos por meio do racionamento de seus recursos financeiros e materiais.

E é por isso que a Constituição aduz mais um dispositivo sobre o tema: o artigo 168 veda o contingenciamento da despesa dos poderes autônomos, determinando a entrega do valor integral registrado no orçamento em parcelas mensais. Ou seja, os cortes promovidos pelo Poder Executivo para ajustar a despesa pública à arrecadação efetivamente observada não atingem os poderes autônomos.

Esse fato ficou consolidado quando o Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu pedido de medida cautelar³ para suspender a eficácia do parágrafo 3º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), por considerá-lo uma intromissão do Executivo na gerência autônoma dos demais poderes. O dispositivo em questão estabelece a possibilidade de o Executivo limitar os valores financeiros das despesas dos poderes autônomos no caso de esses não se adequarem aos limites da LRF:

Art. 9º

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, **é o Poder Executivo autorizado a limitar** os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

A construção constitucional que, corretamente, foi criada para impedir eventuais manipulações e pressões por parte do Executivo, acabou gerando oportunidades para que as burocracias dos poderes autônomos crescessem e se apropriassem de parcelas cada vez maiores do orçamento público.

Houve crescimento dos salários reais e do efetivo de servidores. Em 1988, ano de promulgação da Constituição, os poderes autônomos no nível federal gastavam o equivalente a 0,35% do PIB. Em 2024, gastaram 0,75%. Ou seja, mais que dobraram as suas despesas como proporção do PIB⁴. Ainda que a Constituição tenha trazido novas funções para esses poderes, parece excessiva a expansão.

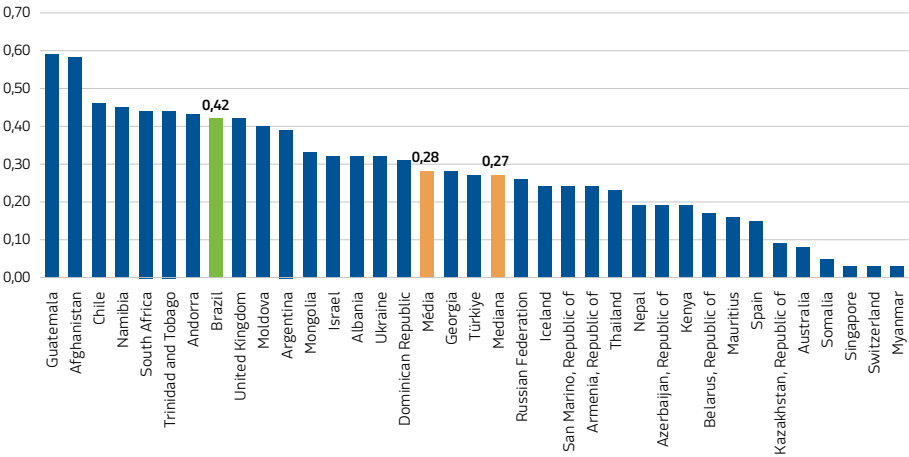
Em comparação internacional também aparecem sinais de gasto elevado. Olhando apenas para o poder que, entre os autônomos, tem maior gasto – o Judiciário – ve-

3 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 2.238-5.

4 Fontes: Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – TCU e Siga Brasil. PIB: Banco Central.

mos o Brasil bem acima da média internacional. O Gráfico 1 apresenta os países para os quais há dados de “despesas com tribunais” (“law courts”) no governo central⁵. Estamos bem acima da média e da mediana.

Gráfico 1. Despesa do governo central com tribunais: ano mais recente disponível entre 2016 e 2023 (% do PIB)



Fonte: IMF Data – GFS Government Expenditure by function.

A Tabela 1 mostra que a quase totalidade dos gastos desses poderes é com folha de pagamento. As remunerações somadas às despesas correntes com benefícios aos servidores atingiram, em 2024, 86% da despesa total. Isso significa que a ampliação do espaço de gastos dos poderes autônomos acaba se traduzindo em espaço para expansão da folha de pagamentos.

Tabela 1. Despesa dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União e Defensoria Pública da União, por Grupo de Natureza de Despesa: 2024

	R\$ milhões	% do Total	% acumulado
Pessoal	68.436	78%	78%
ODC relacionado a pessoal	6.814	8%	86%
ODC não relacionado a pessoal	10.218	12%	97%
Investimentos	2.110	2%	100%
Inversões financeiras	294	0%	100%
Total	87.871	100%	

Fonte: IMF Data – GFS Government Expenditure by function.

5 Se considerarmos os três níveis de governo, entre 63 países, o Brasil fica em segundo lugar, com 1,44% do PIB, atrás apenas de El Salvador (1,45%). Em terceiro lugar vem a Bulgária, com 0,65%. A mediana é 0,29%. Porém, como este capítulo trata do limite de despesas para os poderes autônomos federais, optamos por mostrar no corpo do texto apenas a comparação para os gastos federais com tribunais.

Para limitar o uso da autonomia orçamentária como instrumento para aumentar salários e benefícios, a Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o teto de gastos primários da União, estabeleceu um teto específico para cada um desses poderes e seus órgãos. Por esta regra, o teto subiria apenas pela inflação. A partir daí, deixava de haver espaço para que cada um dos poderes autônomos propusesse orçamentos com aumentos reais, repassando a conta para o restante da sociedade, seja via compressão das despesas do Poder Executivo, seja via aumento de impostos.

Esta regra, contudo, durou apenas de 2017 a 2023, uma vez que o teto de gastos foi revogado e substituído pelo chamado “Novo Arcabouço Fiscal” (Lei Complementar 200/2023), que manteve os tetos individualizados por poderes, mas permitiu um aumento real de até 2,5% ao ano.

Esse crescimento real tornou a abrir espaço para aumentos salariais e contratações, em especial, para os chamados “penduricalhos remuneratórios”, em que se criam verbas compensatórias que acabam sendo complementos salariais.

Tendo em vista que a quase totalidade do orçamento dos poderes autônomos é para custear salários, e que seus orçamentos já se encontram em valores elevados, propõe-se o retorno da regra de correção do teto desses poderes apenas pela inflação, revogando-se a parcela de crescimento real.

Ao contrário do Poder Executivo, que enfrenta a necessidade de lidar com o aumento do efetivo de aposentados e pensionistas causado pela transição demográfica, que necessita de verbas para investimentos em infraestrutura e vive sobre pressão para ampliar políticas públicas, os poderes autônomos têm atribuições bem delimitadas, não carecendo de contínuos aumentos reais de despesas.

A Tabela 2 mostra o valor oficial, em Reais nominais, do teto de gastos que vigorou de 2017 a 2023 bem como o valor do novo teto, estabelecido pelo Novo Arcabouço Fiscal, a partir de 2024. De 2024 em diante, projeta-se o valor do “antigo teto” pela sua regra de correção pela inflação, para fins de comparação com o novo teto, que é projetado a partir de 2027 usando os mesmos parâmetros de inflação, adicionando-se crescimento real de 2,5%.

Tabela 2. Teto para despesa dos poderes autônomos pela regra da EC 95/16 e da Lei Complementar 200/23

	R\$ bilhões nominais		R\$ bilhões de 2025			
	Antigo teto	Novo teto	Antigo teto	Novo teto	Diferença	Diferença Acumulada
2017	56,2		85,1			
2018	60,0		87,0			
2019	63,8		89,5			
2020	62,5		85,8			
2021	64,3		81,5			
2022	69,7		79,0			
2023	77,9		85,5			
2024	80,9	81,7	85,2	86,1	0,9	0,9
2025	84,2	87,3	84,2	87,3	3,1	3,9
2026	88,7	94,2	85,0	90,3	5,3	9,2
2027	92,5	100,7	85,3	92,9	7,6	16,8
2028	96,2	107,3	85,5	95,5	9,9	26,8
2029	99,7	114,1	85,5	97,9	12,3	39,1
2030	103,4	121,2	88,7	104,0	15,3	54,4

Fonte: Mensagens Presidenciais dos Projetos de Lei Orçamentária.

Notas: para os anos futuros, adota-se a mediana da expectativa para o IPCA do Relatório Focus de 8/9/2025, utilizando-se a taxa do ano t-1 para corrigir o teto do ano t. Para a correção do novo teto supõe-se a taxa real de crescimento de 2,5% em todos os anos. Para deflacionar os valores do teto, utiliza-se, para os valores passados, o IPCA de julho do ano t-1 a junho do ano t e, para os valores futuros, a mediana do Focus. Na regra do antigo teto de gastos, havia a possibilidade de o Poder Executivo “emprestar” parte do seu limite aos demais poderes. Isso foi feito até 2019, com valores de até R\$ 3 bilhões. Por isso há uma queda no valor nominal do teto em 2020, quando não mais houve esse “empréstimo” de limite.

Percebe-se que a instituição do novo teto, pelo Novo Arcabouço Fiscal, com possibilidade de crescimento da despesa dos poderes autônomos acima da inflação, implicará uma despesa R\$ 15,3 bilhões mais alta em 2030, em valores de 2025, quando comparado com a simples correção pela inflação.

Em termos acumulados, o espaço fiscal dos poderes autônomos terá sido ampliado em R\$ 54,4 bilhões no período 2024-2030. Esta é a ordem de grandeza da economia potencial de se aprovar uma emenda constitucional voltando a limitar o crescimento do gasto dos poderes autônomos à variação da inflação.

Há um ganho adicional, que não será aqui estimado, pelo fato de as remunerações nos poderes federais indexarem as remunerações nos seus congêneres estaduais. Assim, limites mais fortes no governo central levam a despesas menores nos estados.



Reforma do imposto de renda: como integrar a tributação dos lucros no nível corporativo e pessoal?

Sérgio Wulff Gobetti

Introdução

Um dos desafios abertos pelo recente debate em torno da reforma do imposto de renda, seja qual for seu desfecho imediato, está nos próximos passos que serão necessários seguir para efetivamente modernizar nosso modelo de tributação da renda, ajustando-o às melhores práticas internacionais. Diferentemente da reforma da tributação do consumo, que se referenciou num modelo incontestado no mundo, o IVA de base ampla e baseado no princípio do destino, a reforma da tributação da renda não tem uma “bala de prata”, mas um leque mais amplo de alternativas a seguir, com algumas possibilidades e também incertezas.

Ainda assim, a experiência das últimas décadas e o caminho trilhado pelas economias mais desenvolvidas nos permite hoje descartar fórmulas ultrapassadas, como o modelo adotado pelo Brasil em 1996, baseado na isenção de dividendos ao nível da pessoa física e concentração de toda tributação do lucro ao nível das empresas – onde regimes especiais extremamente generosos e brechas da legislação produzem uma enorme erosão de base tributável.

Hoje o Brasil é um dos poucos países do mundo que isentam dividendos e, em contrapartida, possui uma das maiores alíquotas nominais de IRPJ do mundo (34%), mas a tributação efetiva média é metade disso, como mostram dados divulgados pela Receita Federal e como indicam nossas próprias estimativas, quando compa-

ramos a receita de IRPJ/CSLL com o chamado excedente operacional bruto das empresas, uma proxy dos lucros agregados da economia.

Entre as empresas do Simples e lucro presumido, a alíquota efetiva média de tributação dos lucros varia de 4% a 11%. E tal fato, associado à isenção dos dividendos, acaba por conferir um tratamento tributário extremamente favorecido aos sócios dessas empresas, incluindo aqueles que estão no topo da pirâmide.

Mesmo no regime de lucro real, também há uma diferença significativa entre alíquota nominal e efetiva para parcela expressiva das empresas. E tais desvios acabam por minar a equidade entre empresas e contribuintes, seja do ponto de vista vertical, quanto horizontal – ou seja, não é só a progressividade tributária que fica comprometida, mas a própria neutralidade, que seria um dos objetivos originários por trás da reforma de 1996, quando a isenção sobre dividendos foi instituída, junto com o mecanismo dos juros sobre capital próprio (JSCP).

Diante desse quadro e do cenário internacional das duas últimas décadas, em que os países reduziram suas alíquotas de IRPJ ao mesmo tempo em que buscaram ampliar a base do imposto e, em muitos casos, aumentar a tributação sobre os dividendos ao nível das pessoas físicas, é preciso repensar profundamente nosso modelo de tributação da renda.

A reforma necessária pode até ser implementada por etapas, por meio de um processo gradual de ajustes, que tenha por objetivo melhorar a qualidade do nosso sistema tributário e, ao mesmo tempo, manter a arrecadação estável, condicionado pelas restrições de economia política que sabemos ser muito fortes no Brasil.

A redução de alíquotas do IRPJ/CSLL, por exemplo, pode ser implementada em duas etapas, começando por uma redução de 4 p.p. junto da retomada da tributação de dividendos na fonte a uma alíquota de 15% (5 p.p a mais do que o previsto na proposta de “imposto mínimo”) e complementada depois de quatro anos por novas reduções que sejam condicionadas à apuração de eventual excedente de arrecadação ou ampliação da base de IRPJ/CSLL por meio de revisão de benefícios fiscais e parâmetros da legislação – como os do lucro presumido.

O objetivo desse plano é reduzir as iniquidades geradas pelos regimes especiais e benefícios fiscais de todos os tipos, transferindo para o Congresso a responsabilidade de, por exemplo, revisar previamente os percentuais de presunção do faturamento

das empresas do lucro presumido como condição para avançar na redução complementar da alíquotas do IRPJ.

Outra mudança paradigmática e estrutural importante que sugerimos no presente estudo, como segunda etapa da reforma, seria a migração do modelo dual em que as rendas de capital são tributadas separadamente das rendas do trabalho para um modelo amplo, em que todos os rendimentos são submetidos à tributação progressiva. Nesse modelo, porém, se faz necessário adotar um mecanismo de integração entre a tributação do lucro na pessoa jurídica e na pessoa física, que é o desafio colocado no título do presente artigo.

O método mais usual adotado pelos países que promovem essa integração é o da “imputação” e que prevê, de modo simplificado, que se compense o recebedor de dividendos com um crédito relativo ao imposto recolhido sobre o lucro da empresa e que a ele seja atribuído. Essa compensação pode ser parcial ou total, escolha esta que depende de considerações que se faça sobre a efetiva incidência da tributação do lucro corporativo e também dos limites definidos pela “economia política” da tributação, como pretendemos expor em detalhes ao longo deste artigo.

Antes disso, porém, convidamos o leitor a uma imersão prévia de análise crítica do modelo tributário atualmente vigente no Brasil.

De onde viemos e onde estamos?

O atual modelo de tributação da renda do Brasil acumula uma série de ineficiências e iniquidades, tanto no nível corporativo, quanto pessoal, e pode ser resumido pela seguinte configuração estrutural:

1. Tratamento diferenciado das distintas naturezas (e modalidades) de rendimento, restringindo a tributação de forma progressiva às rendas do trabalho e aos aluguéis recebidos pelas pessoas físicas – em oposição ao modelo clássico, em que todas as rendas são tributadas conjuntamente e de modo similar.
2. Concentração da tributação do lucro no nível das empresas, isentando a distribuição de dividendos para pessoas físicas, traço distintivo em relação às economias desenvolvidas do mundo e à ampla maioria dos países da OCDE.

3. Coexistência de diferentes regimes (e regras) de tributação dos lucros corporativos, que proporcionam significativa erosão da base tributável comparativamente ao lucro efetivo auferido pelas empresas.

Esse modelo é resultado de uma sequência de escolhas e decisões políticas que foram sendo tomadas ao longo do tempo, mas sua gênese original remonta à década de 1990, no início do Plano Real, quando o governo brasileiro buscava consolidar o processo de estabilização monetária por meio da atração de investimento direto estrangeiro e um forte ajuste fiscal pelo lado das receitas, que elevaria a carga tributária de 27,4% em 1995 para 32,1% em 2002.

Nessa época, dominava no circuito acadêmico uma visão segundo a qual a tributação dos dividendos reduziria o retorno dos acionistas, elevaria o custo de capital e inibiria novos investimentos (*Old view*, Poterba and Summers, 1985). Além disso, o modelo clássico de tributação das rendas era visto como negativo por dois aspectos: 1) sobretributar lucros em relação a outros rendimentos do capital; 2) estimular as empresas a financiarem novos investimentos com empréstimos em vez de capital próprio, já que as despesas financeiras decorrentes dos empréstimos poderiam ser abatidas do lucro tributável.

Nesse contexto, os países passaram a implementar ajustes nos seus modelos de tributação da renda, com diferentes tendências. As nações mais desenvolvidas, por exemplo, avançaram no sentido de promover alguma integração entre a tributação do lucro ao nível corporativo e pessoal, seja no modelo amplo de tributação da renda, em que se preserva a progressividade mas se oferece uma compensação pelo imposto já pago na empresa, seja com o modelo dual, em que a renda do capital é tributada separadamente e com uma alíquota flat e, eventualmente, os lucros distribuídos só são tributados quando superam o retorno normal do capital.

Já os países do leste europeu, recém integrados à economia internacional, nos anos 90, adotaram alternativas mais radicais, como a completa isenção de dividendos e/ou adoção de imposto de renda com alíquota linear (*flat tax*), como foi o caso da Estônia, em 1994. No mesmo ano, a Croácia implantou um sistema por meio do qual o rendimento normal do capital (mensurado pela imputação de uma taxa de juros sobre o capital próprio) também passou a ser deduzido do lucro tributável das empresas (*allowance for corporate equity*, ACE).

O Brasil acompanhou essa “onda” iniciada no leste europeu ao introduzir, a partir de 1º de janeiro de 1996, a isenção dos lucros distribuídos e, simultaneamente, um

dispositivo que ficou conhecido como juros sobre capital próprio (JSCP), a versão brasileira do ACE. Antes disso, na década de 80, o país também já havia reduzido a alíquota máxima do imposto de renda e submetido os dividendos à tributação exclusiva na fonte com uma alíquota linear de 15%.

O foco dessas mudanças era basicamente reduzir o custo de capital, incentivar a capitalização das empresas e, idealmente, estimular os investimentos, além de reduzir as distorções provocadas pelo modelo clássico de tributação (como a oneração da parcela da renda do capital que apenas repõe a inflação e o incentivo ao endividamento como forma de financiar novos investimentos). Os eventuais impactos negativos – da menor progressividade e menor tributação do capital – sobre a distribuição de renda, ou não existiriam, segundo a tese do *trickle-down*¹, ou deveriam ser compensados por meio de transferências de renda aos mais pobres.

Em síntese, segundo a visão dominante nos anos 80 e 90, a política tributária deveria se eximir de objetivos distributivos porque isso seria ineficiente do ponto de vista econômico. O gasto público, por outro lado, seria o instrumento adequado por meio do qual o governo poderia interferir na distribuição de renda, principalmente se bem focalizados, ou seja, direcionados aos realmente pobres. Assim, a autoridade fiscal deveria se preocupar em ampliar a neutralidade do sistema tributário, garantindo as condições mediante as quais a economia proporcionaria o máximo de arrecadação para atender aos objetivos alocativos e distributivos do governo.

Três décadas se passaram desde que esses postulados foram estabelecidos, e tanto a concentração de renda aumentou significativamente na maior parte do mundo e no Brasil, quanto a literatura e pesquisa econômicas avançaram, produzindo uma reavaliação das teorias e práticas em termos de tributação.

Alguns novos desenvolvimentos da teoria da tributação ótima, por exemplo, têm questionado a espinha dorsal dos modelos e teoremas que pareciam dar sustentação às proposições de menor progressividade e menor tributação das rendas do capital.² Digo “pareciam dar” porque, em alguns casos, os próprios formuladores de tais teoremas faziam ressalvas sobre sua aplicabilidade prática.

Tanto economistas da nova geração, como Thomas Piketty, quanto da velha guarda, como Peter Diamond, têm se dedicado a demonstrar, por meio de um arcabouço neo-

1 Tese atribuída aos assessores do ex-presidente norte-americano Ronald Reagan, segundo a qual todo aumento de renda dos mais ricos respingaria para os mais pobres, justificando políticas tributárias em prol das classes mais altas e empreendedoras.

2 É o caso dos teoremas de Atkinson e Stiglitz (1976) e Chamley-Judd (1986-1985).

clássico mais moderno, que uma política tributária ótima (no sentido de maximizar o bem-estar social) pode passar por um desenho onde não só haja espaço para a progressividade e a tributação do capital, como em doses superiores à de hoje.

Por outro lado, desenvolveu-se uma abordagem mais pragmática, voltada ao desenho de medidas tributárias economicamente eficientes, politicamente factíveis e socialmente aceitáveis. Ou seja, mesmo na ausência de consensos sobre questões importantes, especialistas e *policymakers* buscam avançar em uma agenda de reformas na tributação para o século XXI, como demonstra o movimento de revisão liderado no Reino Unido pelo economista James Mirrlees.

Income and wealth are much less equally distributed across the population than they were 30 years ago. It is rarely understood quite how dramatic that change has been, nor how important it is for the formulation of public policy in general and tax policy in particular (Mirrlees et al., 2011, p. 8).

Além disso, a literatura empírica baseada no estudo de casos de países que alteraram a tributação de dividendos nas últimas décadas tem demonstrado que tais mudanças – como nos Estados Unidos em 2003, Suécia em 2006, Grécia em 2008 ou França em 2013 – não impacta o nível de investimento como previsto pela *Old view*. A distribuição de dividendos e a poupança das empresas são afetadas, mas não os investimentos. Evidência esta que se adequa a abordagens mais modernas sobre o tema, segundo a qual, quando as empresas investem com recursos próprios, a tributação de dividendos tende a ser irrelevante para a decisão de investir.

Por outro lado, se os supostos efeitos positivos da isenção de dividendos passaram a ser questionados, novos estudos no âmbito da OCDE evidenciam que o imposto sobre o lucro das empresas seria mais pernicioso para o crescimento econômico. Nesse sentido, Johansson et al. (2008) endossam reformas que promovam a redução do *corporate income tax* (CIT, ou IRPJ) e aumentem o imposto sobre dividendos e outras rendas do capital ao nível pessoal.

Dotados desse diagnóstico ou simplesmente estimulados pelo acirramento da competição internacional nas duas últimas décadas, a ampla maioria dos países desenvolvidos (31 dos 38 da OCDE, por exemplo) reduziu as alíquotas sobre o lucro das empresas. Muito embora mais recentemente esse movimento tenha sido atenuado e parcialmente revertido em alguns lugares, como no caso do Reino Unido e da Turquia, além da Colômbia, em função de medidas que tem sido adotadas a nível inter-

nacional (como o Pilar da OCDE) para controlar a competição tributária promovida por paraísos fiscais e algumas nações europeias, notadamente a Hungria e Irlanda, que hoje praticam alíquotas de IRPJ de 9% e 12,5%, respectivamente.

Ainda assim, a tributação do lucro empresarial caiu de 29,5% em 2003 para 24,1% em 2025. Em muitos países, esse movimento foi compensado pela ampliação da base de lucro tributável, via redução de benefícios fiscais e maiores restrições sobre as regras de compensação de prejuízos e dedutibilidade de despesas não operacionais.

Na França, por exemplo, a dedução de despesas financeiras foi limitada a 30% do resultado operacional (IBITDA), enquanto na Bélgica o sistema de dedução de juros sobre capital próprio semelhante ao JSCP brasileiro foi reformado e passou a se aplicar apenas sobre o aumento do patrimônio líquido, medido em médias quinquenais.

A Itália fez ajustes semelhantes no seu ACE, restringindo o benefício aos novos investimentos e limitando a dedução do lucro tributável a uma taxa de 1,3% sobre o novo capital. Na prática, todas essas reformas tendem a amenizar a queda de arrecadação (e de alíquota efetiva) decorrente da redução das alíquotas nominais de imposto de renda corporativo.

Por outro lado, 24 dos 38 países da OCDE ampliaram nos últimos 20 anos a alíquota máxima sobre os dividendos distribuídos aos acionistas, compensando parcialmente a redução de alíquotas corporativas. Tanto é assim que, em média, a carga tributária máxima sobre lucros, somando o imposto corporativo com aquele incidente ao nível pessoal (CIT + PIT), caiu de 43,7% para 39,8% entre 2003 e 2008, mas nos últimos 10 anos voltou a crescer, atingindo 42,8% em 2025.

Por fim, cabe mencionar o caso de Grécia, México e Colômbia, três países da OCDE que também isentavam os dividendos até duas décadas atrás e que reverteram tal medida, alinhando-se às nações mais desenvolvidas.

Enquanto isso, o Brasil não promoveu qualquer ajuste de rumo no seu modelo de tributação da renda com base nas novas tendências internacionais. A primeira tentativa de começar a mudar isso foi feita em 2021, por meio do PL 2337, em que a Receita Federal propunha reduzir a alíquota de IRPJ inicialmente em 5 pontos percentuais, ao mesmo tempo em que retomaria a tributação de dividendos com alíquota de 20%, mas isentando rendimentos de até R\$ 240 mil anuais.

Sem apoio sólido do próprio Ministro da Fazenda, o projeto foi desfigurado na Câmara dos Deputados, com previsão de tributar os dividendos a 15%, mas isentando da cobrança os sócios de empresas que faturassem até R\$ 4,8 milhões anuais. O que, se concretizado, agravaria ainda mais as distorções do nosso sistema tributário, ao ampliar o diferencial de tributação do lucro já existente entre as empresas do Simples e lucro presumido, de um lado, e as empresas do lucro real, do outro.

Posteriormente, a tramitação do PL 2337 foi obstruída no Senado, e o tema só voltou à pauta recentemente, quando o novo governo apresentou o PL 1.087/2025, em que busca tributar os dividendos de forma indireta e de forma mais tímida do que em 2021, por meio de um imposto mínimo de 10% para quem ganha acima de R\$ 600 mil anuais, que foi proposto como forma de compensar a perda de arrecadação com a desoneração dos assalariados que ganham entre R\$ 3 mil e R\$ 7 mil mensais.

Na prática, o desenho do “imposto mínimo” é uma obra de engenharia política e, como tal, tem suas imperfeições, seja pela exclusão de certas rendas do alcance da medida, seja por tangenciar todo o debate sobre reformulação estrutural do modelo de tributação. Ainda assim, a eventual aprovação do PL 1.087 poderá amenizar um pouco a falta de progressividade no topo da pirâmide e, principalmente, pode ter um efeito simbólico importante, ao sepultar o modelo de “isenção de dividendos”.

Além disso, um outro ponto positivo do PL 1.087 é a previsão de que se faça uma aferição da carga tributária efetiva sobre o lucro das empresas que pagam os dividendos a fim de que se verifique se tal montante, somado ao “imposto mínimo” de 10%, não ultrapassará o teto de 34% – caso em que haveria um redutor sobre o adicional a ser pago pela pessoa física.

Note-se que, além do efeito “pedagógico” que esse dispositivo pode ter no debate público, ao demonstrar quanto que as empresas efetivamente estão pagando de imposto sobre o lucro, tal medida pode servir de experimento prático para uma eventual reforma estrutural futura, na qual venhamos a adotar um mecanismo de plena integração entre a tributação da PJ e da PF.

Supondo que venhamos a introduzir um modelo de imputação plena ou parcial como o de algumas nações da OCDE, o valor do imposto efetivamente recolhido sobre o lucro de cada empresa e atribuído a cada acionista serve de crédito a ser abatido do IRPF. É um passo mais ousado do que o do teto do PL 1.087, onde o redutor só opera sobre a parcela que eventualmente supere o limite de 34%.

Mas veremos essa questão em mais detalhes na próxima seção, ao discutir as alternativas que temos para seguir numa eventual reforma estrutural do IR.

Para onde vamos? Alternativas a seguir...

Tomando os países da OCDE como referência, podemos destacar hoje três tendências de modelagem da tributação da renda visando uma integração completa ou parcial entre a tributação dos lucros na pessoa jurídica e na física:

1. O modelo dual nórdico (*Dual Income Tax, DIT*)
2. O modelo amplo (*Comprehensive Income Tax*) com imputação plena ou parcial (*Full or Partial Imputation, FI e PI*)
3. Modelos híbridos diversos.

O **primeiro modelo** mencionado, o dual, foi introduzido entre os anos 80 e 90 nos países nórdicos e consiste basicamente em submeter todas as rendas do capital a uma alíquota *flat* reduzida, enquanto mantém as rendas do trabalho sendo tributadas progressivamente. A principal justificativa para isso é oferecer uma compensação pelo fato de o rendimento do capital ser tributado em valor nominal e não real (descontando a inflação) e de o lucro, em particular, já ter sido tributado ao nível da empresa.

No modelo dual puro, a alíquota sobre a renda do capital deve ser alinhada à alíquota da primeira faixa do imposto sobre a renda do trabalho e, somada com a alíquota incidente sobre o lucro da empresa, deve se aproximar da alíquota máxima da tabela progressiva das pessoas físicas.

Em geral, é assim que os países nórdicos faziam (ver tabela 1), fixando a alíquota sobre as rendas do capital (PIT) no mesmo patamar que a alíquota do imposto corporativo (CIT) para integrar mais facilmente a tributação da pessoa jurídica com a da pessoa física.

Tabela 1. Modelo dual nórdico de imposto sobre rendas (alíquotas em %)

	Dinamarca	Suécia	Noruega	Finlândia
	1987	1991	1992	1993
Vigente 2004				
Imposto corporativo (CIT)	30	28	28	29
Imposto pessoal (PIT)				
Dividendos	28/43	30	0	0
Outras rendas do capital	28/43	30	28	29
Renda do trabalho	38 - 59	31 - 56	28 - 48	29 - 53
Vigente 2016				
Imposto corporativo (CIT)	22	22	25	20
Imposto pessoal (PIT)				
Dividendos	27/42	30	0/28,75	0/25,5
Outras rendas do capital	27/42	30	25	30
Renda do trabalho	36 - 56	29 - 60	25 - 38,7	23 - 54

Fonte: Eggert e Genser (2005), OCDE (2004, 2016), Deloitte (2016).

Contudo, nem todos os países nórdicos adotaram sistemas de integração, concedendo aos acionistas crédito pelo imposto já pago pela empresa, como é o caso da Suécia, que até hoje tributa duplamente o lucro, na pessoa jurídica e na física. A única diferença é que, ao adotar o modelo dual, a Suécia passou a tributar os dividendos distribuídos com uma alíquota *flat* e não mais progressivamente, o que por si só já proporcionou um alívio tributário em comparação ao passado.

A Noruega, por outro lado, que introduziu o sistema dual em 1992, foi o país nórdico que desde o princípio garantiu um tratamento mais favorável para os dividendos, fixando as alíquotas sobre as rendas do capital e sobre a renda corporativa em 28% cada e adotando um mecanismo de completa imputação (ou compensação) do imposto pago pela empresa. Assim, o imposto corporativo funcionava como se fosse uma antecipação, um imposto de renda retido na fonte sobre os dividendos distribuídos, não havendo mais nada a ser recolhido pelas pessoas físicas.

Na prática, esse mecanismo equivalia a isentar os dividendos distribuídos, como ocorre no Brasil, o que criava um forte estímulo para – no caso de pequenas empresas – transfigurar renda do trabalho (tributada progressivamente em até 48%) em renda do capital (tributada em 28% apenas). Em 2006, porém, a Noruega substituiu o sistema de imputação por uma dedução equivalente ao rendimento normal do capital (*rate-of-return allowance*, *RRA*), que é calculada pela aplicação de uma taxa de juros nocional sobre o valor das ações. Desse modo, os dividendos (e os ganhos de capital) continuariam isentos somente na medida em que não ultrapassassem esse limite. Acima dele, o lucro voltaria a ser duplamente tributado.

Esse método de dividir o lucro entre a parcela normal e a excedente também resolveu ou amenizou o problema da transfiguração de renda do trabalho em renda do capital (pejotização) nas pequenas empresas. A parcela normal passou ser tratada como remuneração do capital do proprietário (ou acionista) e permanece sendo tributada apenas na empresa, enquanto a parcela excedente é considerada remuneração pelo trabalho e fica sujeita a alíquota adicional, de tal forma que, somando as duas incidências, chega-se a patamar equivalente ao da alíquota máxima do imposto de renda aplicável às rendas do trabalho. Assim, boa parte do estímulo para transfigurar renda do trabalho em renda do capital desaparece.

Quanto aos outros dois países nórdicos, a Finlândia inicialmente também adotou um mecanismo de compensação completa do imposto sobre o lucro recolhido pela empresa no momento de calcular o imposto de renda pessoal (equivalente a uma isenção de dividendos distribuídos), mas em 2005 substituiu esse sistema por um método *ad hoc*, teoricamente mais simples que o norueguês: 70% dos lucros voltaram a ser tributados uma segunda vez na pessoa física e 30% permaneceram isentos.

Por fim, a Dinamarca é o país nórdico que manteve um maior grau de progressividade na tributação dos dividendos distribuídos, adotando duas alíquotas *flat* para a tributação das rendas do capital: uma mais baixa, atualmente em 27%, e outra mais alta, de 42%.

O **segundo modelo** que queremos destacar é o modelo amplo, em que todas as rendas – do capital e do trabalho – são tributadas conjuntamente e de modo progressivo, adaptado com um mecanismo de imputação (total ou parcial) do imposto sobre o lucro da empresa, que pode ser compensado na apuração final do IRPF. Na OCDE, o modelo com *full imputation* é adotado historicamente pela Austrália e Nova Zelândia, enquanto o *partial imputation* já foi adotado pelo Reino Unido, França, Alemanha e Espanha, além do Canadá, que atualmente tem um sistema de compensação quase integral (cresceu de 51% em 2005 para 98,4% em 2025).

Na América Latina, o México também adota um modelo de compensação total do imposto pago na empresa desde que revogou a isenção de dividendos, em 2014, enquanto o Chile, que também adotava um sistema equivalente ao *full imputation*, desde 2017 reduziu o crédito compensável a 65% do valor de IRPJ pago pelas empresas.

Note que o termo “imputação” é usado porque o imposto incidente sobre o lucro das empresas é fracionado pelos acionistas e, na mesma proporção em que os dividendos são distribuídos, é imputado à pessoa física, convertendo-se em crédito a ser compensado no cálculo do IRPF.

Vejam os exemplos da Austrália, que tem um dos modelos mais estáveis da OCDE – sua estrutura e alíquotas não mudam desde 2001. A alíquota de IRPJ é de 30% e a alíquota máxima aplicável às pessoas físicas é de 47%. Com a imputação plena, a tributação final máxima dos lucros é limitada justamente a 47%, mas o detalhe: essa alíquota não é aplicada sobre o dividendo líquido de IRPJ, mas sobre o valor bruto do lucro (*gross-up dividend*), devido justamente ao procedimento de imputação.

Ou seja, imaginemos que alguém recebeu 100 de dividendos, anteriormente tributados com uma alíquota de 30% pelo IRPJ. Isso significa que o lucro bruto, antes da incidência do imposto corporativo, seria 142,86 [$=100/(1-0,3)$]. Sobre este *gross up dividend*, aplica-se a alíquota de IRPF (47%), que resulta em 67,14. Finalmente, abate-se o crédito referente ao IRPJ (42,86) e chega-se ao valor final a pagar de IRPF, de 24,29, que corresponde a uma taxa de 17% ($24,29/142,86 = 17\%$). Note que 17% equivale à diferença entre a alíquota aplicada no IRPF (47%) e no IRPJ (30%).

Nos países que adotam imputação parcial, a diferença é que o crédito abatido do IRPF corresponde a uma parcela arbitrária qualquer do IRPJ pago pela empresa e imputado à pessoa física do acionista. Uma justificativa para não se oferecer crédito pleno seria o fato de que a incidência efetiva do imposto sobre lucro corporativo pode não ser o acionista, questão esta que tem sido analisada de modo não-conclusivo pela literatura econômica empírica, sendo razoável supor situações bastante diversas dado o amplo rol de modalidades de negócios e tipos de pessoas jurídicas hoje constituídas.

No âmbito da OCDE, Reino Unido, França e Alemanha adotaram esse modelo de imputação parcial por algum tempo no início dos anos 2000, mas posteriormente trocaram o sistema de crédito por versões mais simplificadas de apuração do IRPF e que, igualmente, oferecem um alívio à dupla tributação dos lucros do modelo clássico.

Por exemplo, a França passou a adotar uma dedução simplificada de 40% dos dividendos da base tributável pelo IRPF e, mais recentemente, passou a tributar os dividendos com uma alíquota flat, de modo similar ao que ocorre no modelo dual. O mesmo caminho tem sido seguido por inúmeros outros países do oeste europeu, como Alemanha, Áustria, Bélgica, Itália, Espanha e Portugal. Em alguns desses países, o contribuinte pode optar pela tributação definitiva na fonte, com alíquota flat, ou submeter os dividendos (com algum nível de dedução) à tributação conjunta com demais rendas.

Ou seja, aparentemente tem havido uma preferência pela simplicidade da tributação flat, tal qual no modelo dual, que, como vimos, seguiu caminhos um pouco diferentes em cada um dos países nórdicos onde originalmente tal sistema foi concebido.

Há inúmeras questões teóricas que também permeiam o debate sobre qual seria o modelo ideal, sem uma resposta conclusiva sobre elas. E no meio disso, qual caminho poderíamos imaginar como o mais adequado para o Brasil?

Dado o nível de desigualdade e concentração de renda verificado no Brasil, em patamares superiores à maioria dos países avançados que estamos analisando, um modelo amplo de tributação das rendas, com progressividade, pode parecer mais adequado. Mas a experiência de alguns países nórdicos mostra que o modelo dual pode ser conciliado com a progressividade se adotarmos duas alíquotas de tributação sobre dividendos – por exemplo, uma alíquota padrão de retenção na fonte, igual a 10%-15%, e uma adicional de 7,5% sobre rendas superiores a determinado patamar no momento da declaração anual de IRPF.

Tal padrão de tributação poderia ser implementado simultaneamente à redução do IRPJ/CSLL de 34% para algo entre 26% e 30%, conforme mencionado anteriormente. Ocorre que, como vimos, as alíquotas nominais de IRPJ/CSLL são hoje aplicadas sobre uma base de lucro com diferentes graus de erosão. De modo que, para reduzir alíquotas, seria necessária uma revisão substancial das brechas e benefícios fiscais que hoje criam acentuada disparidade na tributação do lucro corporativo.

Dada a dificuldade política de promover essa revisão, a alternativa que consideramos mais apropriada para promover uma boa integração entre a tributação do lucro na pessoa jurídica e na pessoa física e, ao mesmo tempo, ampliar a progressividade, é o modelo amplo de tributação das rendas com um mecanismo de compensação pelo imposto pago na empresa. Como já mencionado, esse modelo prevê a tributação de todas as rendas conjuntamente, por meio de uma tabela progressiva de alíquotas, e a apuração do valor de IRPJ/CSLL a ser imputado aos dividendos de cada acionista para fins de compensação de crédito.

A grande vantagem desse modelo, no contexto da economia política brasileira, é que ele neutraliza na prática grande parte das assimetrias verificadas na tributação das empresas, na medida em que os recolhimentos efetivos de IRPJ/CSLL sejam considerados na apuração final do IRPF de cada pessoa. Ou seja, se dois acionistas de diferentes empresas possuem um mesmo nível de renda, mas suas empresas estiveram submetidas a diferentes níveis de tributação do lucro, essas diferenças repercutirão (pelo menos parcialmente) no imposto final a pagar por cada um deles. Quem mais pagou IRPJ na sua empresa terá mais crédito a ser compensado no IRPF, e vice-versa.

A equalização promovida por esse sistema só não é plena porque os dividendos distribuídos e sujeitos à tributação na pessoa física correspondem a uma fração – geralmente inferior a 100% – dos lucros líquidos obtidos pela empresa. Sendo assim, restará sempre um diferencial de tributação (vantagem relativa de uma empresa sobre outra) relativo à parcela não distribuída dos lucros.

Outra vantagem de se adotar esse modelo é que ele deve inexoravelmente nos levar a revisar a atual tabela do IRPF, já que ela passaria a se aplicar a um rol bem mais amplo de rendas, incluindo não só os dividendos, mas também os rendimentos financeiros e, eventualmente, outros ganhos de capital.

Na prática, esse processo de revisão deve implicar duas definições centrais:

1. Definir uma faixa de isenção universal, aplicável ao somatório de todas as rendas, sem distinção;
2. Definir uma alíquota marginal máxima de IRPF, preferencialmente mais elevada do que hoje, entre 34% e 40%, e que seja compatível fiscalmente com o crédito a ser concedido pelo IRPJ imputado aos acionistas de empresas.

Se pensarmos em uma reforma fiscalmente neutra, a alíquota máxima (ou a progressividade da tabela) deverá ser tanto maior quanto maior for a faixa de isenção escolhida e quanto maior for o nível de compensação do imposto incidente sobre o lucro das empresas. Nesse sentido, e mais uma vez pensando nas dificuldades de natureza política para definir uma alíquota mais alta, talvez a melhor solução seja mesmo adotar uma compensação parcial para o IRPJ imputado ao acionista.

Tal opção também é justificável, como já pontuamos, se considerarmos que nem todo ônus do IRPJ é efetivamente transferido aos acionistas. O grau de transferência é variável e depende de uma série de situações de modo que é razoável definir um nível de compensação alto, mas não total – em torno de 80%, por exemplo.

Em termos fiscais, como mostramos na tabela 2, estimamos que tal calibragem de compensação (80%) seja compatível com uma faixa de isenção entre R\$ 5 mil e R\$ 6,8 mil brutos mensais e uma alíquota máxima de 35% para rendas superiores a R\$ 40 mil mensais. Na hipótese de 100% de compensação, a alíquota máxima requerida se aproxima de 40%.³

3 Estimativa considerou, para todos cenários, hipótese de que distribuição de lucros e dividendos seria reduzida em 40%.

Tabela 2. Simulação do modelo amplo de tributação das rendas

Cenários	H1	H2	H3	H4
Faixa Isenção	5.000	6.803	5.000	6.803
Faixa máxima	40.000	40.000	40.000	40.000
Alíquota máxima	40%	40%	35%	35%
Compensação IRPJ	100%	100%	80%	80%
Resultado R\$ mi	41.480	8.399	29.458	-3.624

Considerações finais

A conclusão principal que extraímos deste breve artigo analítico é de que, independentemente de diferenças de concepção que persistam sobre aspectos normativos envolvendo a política tributária “ótima”, há razões de sobra – e uma certa urgência – para reformarmos nosso modelo de tributação da renda no Brasil.

Em primeiro lugar, porque, conforme mostramos, o modelo concebido nos anos 90, baseado na isenção dos dividendos ao nível da pessoa física e concentração de toda tributação do lucro no nível das empresas, é incompatível com o mundo de hoje, marcado por acirrada competição internacional, a despeito dos movimentos recentemente feitos pelas nações mais desenvolvidas com objetivo de controlá-la.

Em segundo lugar, a concentração de toda tributação no nível corporativo, com uma alíquota elevada como a que temos no Brasil e num ambiente político como o nosso, cria um terreno fértil para a atuação dos lobbies com objetivo de criar regimes e regras especiais, brechas na legislação e todo tipo de tratamento diferenciado que permita, às empresas beneficiadas, pagarem menos imposto – disso resultando um quadro como o atual, de enormes assimetrias de tratamento entre as empresas e uma alíquota efetiva média de IRPJ/CSLL que hoje se situa entre 16% e 18%, metade da alíquota nominal.

Tal constatação foi reforçada recentemente com a divulgação do estudo realizado por pesquisadores do Observatório Tributário Europeu em parceria com a Receita Federal, no qual é reportado que cerca de três quartos das empresas de pequeno e médio porte e 20% das grandes teriam uma alíquota efetiva inferior a 5%. Ou seja, trata-se de uma variabilidade significativa de carga tributária, que compromete os princípios da neutralidade e da equidade.

Em terceiro lugar, o modelo atual (seja pela variabilidade da alíquota efetiva de IRPJ/CSLL no nível corporativo, seja pela isenção de dividendos ao nível das pessoas fi-

sicas) inviabiliza a progressividade tributária, estimula a pejetização e é mais ineficiente do ponto de vista econômico, segundo uma série de pesquisas mais modernas.

Diante desse diagnóstico, sugere-se como alternativa de reforma estrutural a adoção de um modelo amplo de tributação da renda, no qual lucros são tributados na pessoa física conjuntamente com salários, mas com um mecanismo de compensação parcial ou total do imposto incidente sobre o lucro das empresas. Tal modelo concilia os objetivos de maior equidade e progressividade com a integração entre a tributação do lucro nas empresas e na pessoa física, reduzindo muito as fontes de ineficiência e assimetria hoje existentes.

Ou seja, tal caminho de reforma e tal modelo – comparativamente ao modelo *standard*, em que dividendos são tributados a uma alíquota flat na pessoa física – tem a grande vantagem de evitar um enfrentamento direto dos lobbies que defendem a manutenção dos diferentes mecanismos de tratamento diferenciado para tributação do lucro empresarial. Afinal, no novo arranjo proposto, a tributação pelo IRPJ/CSLL funciona como uma antecipação do imposto final que será apurado no nível individual, da pessoa física, de acordo com seu nível de renda total.

Resta, obviamente, o problema da distribuição disfarçada de lucros a ser enfrentado, mas isso ocorre em qualquer modelo em que haja a tributação de dividendos na pessoa física. E as novas tecnologias modernas estão à disposição da Receita Federal para serem utilizadas no controle dessa prática, especialmente entre pequenas e médias empresas, em que o acionista majoritário é, ao mesmo tempo, administrador e decide quanto dos lucros são retidos e quanto é distribuído. Questão essa que já é enfrentada há décadas pelas economias que tributam os lucros em duas etapas – na pessoa jurídica e na física.



Regimes simplificados/ diferenciados para micro e pequenas empresas: modelos possíveis e alternativas para o Brasil

Vanessa Rahal Canado

1. Formas e Propósitos dos Regimes Diferenciados e Simplificados de Tributação

Os regimes de tributação para Pequenas e Médias Empresas (PME) podem assumir um formato de *regime simplificado*, em que se busca simplificar a apuração dos tributos, reduzindo custos de conformidade, ou de *regime diferenciado*, em quem se busca uma carga tributária reduzida. Ambos podem conviver, como é o caso do nosso regime do SIMPLES Nacional: há uma forma simplificada de apuração dos tributos sobre consumo, renda e folha (todos são calculados utilizando-se o faturamento como base) e, em razão dessa forma simplificada, ainda que de forma não intencional, há redução dos tributos a pagar em comparação aos regimes regulares.

A criação de **regimes simplificados** busca reduzir os custos associados ao cumprimento das obrigações tributárias principais e acessórias: tempo e recursos despendidos na manutenção de registros das transações, preenchimento de declarações, compreensão da legislação e atendimento a fiscalizações, entre outros.

Estudos empíricos realizados em diferentes jurisdições indicam que esses custos são fixos, ou seja, não variam proporcionalmente ao tamanho ou à receita da empresa. Por exemplo, na Austrália pesquisa publicada em 2012 mostrou que as pequenas empresas podem despende entre 1% e 3% de seu faturamento anual com o cumprimento de obrigações tributárias, enquanto para grandes empresas esse percentual é inferior a 0,05%¹.

Essa diferença decorre do fato de que tarefas administrativas e obrigações fiscais tendem a ser semelhantes, independentemente da escala da atividade econômica. A simplificação tributária procura atenuar esse descompasso, reduzindo o custo administrativo proporcional das pequenas empresas. De acordo com a OCDE, os mecanismos de simplificação podem incluir: (a) a substituição de diversos tributos por um único; (b) a utilização de bases presuntivas de cálculo, que dispensam escrituração detalhada; (c) o uso de regimes de caixa para fins de apuração; ou (d) a automatização da relação entre contribuinte e fisco, por meio de sistemas eletrônicos integrados de contabilidade e declaração².

O objetivo principal dos regimes simplificados deve ser **facilitar o cumprimento das obrigações tributárias**, e não necessariamente reduzir o valor devido. Do ponto de vista de carga tributária global, ou seja, de arrecadação, pode até se verificar aumento de arrecadação, pois ao diminuir os custos de conformidade, os regimes simplificados contribuem para a ampliação da base tributária (número de contribuintes) e para a redução da informalidade, sem alterar as alíquotas ou a base de incidência dos tributos³.

Os *regimes diferenciados* buscam reduzir diretamente a carga tributária por meio de alíquotas inferiores, créditos ou deduções específicas. A motivação, nesse caso, é diferente daquela explanada anteriormente, e pode estar relacionada a ampliar a liquidez das empresas menores, que costumam enfrentar maiores dificuldades de financiamento e capital de giro, e incentivar sua permanência no mercado.

O exemplo do Reino Unido ilustra esse tipo de abordagem. O lucro das empresas menores (até £50 mil de lucro) é tributado com alíquota inferior (*small profits rate*),

1 LIGNIER, Pierre; EVANS, Chris. *The rise and rise of tax compliance costs for the small business sector in Australia*. eJournal of Tax Research, v. 10, n. 2, p. 288-303, 2012.

2 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Towards Seamless Taxation: Digitalisation and the Design of Tax Systems*. Paris: OECD Publishing, 2022.

3 KEEN, Michael; SLEMROD, Joel. *Optimal Tax Administration*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper 22408), 2016.

de 19%. Esse percentual aumenta gradualmente até chegar à alíquota regular de 25% para lucros superiores a £250 mil⁴.

De acordo com a OCDE, políticas dessa natureza são frequentemente justificadas pela existência de assimetrias de acesso a crédito ou de custos financeiros mais elevados enfrentados pelas PME⁵. Também se argumenta que empresas de menor porte desempenham papel relevante na geração de empregos e na difusão de inovações, o que conferiria legitimidade a um tratamento fiscal diferenciado. Entretanto, a evidência empírica sobre esses efeitos mostra resultados divergentes⁶.

Não há dúvidas de que regimes diferenciados que implicam em redução da carga tributária, além de gerar iniquidade no âmbito da tributação da renda, produzem efeitos comportamentais de forma não intencional, como a fragmentação de empresas para manutenção do enquadramento em limites de faturamento reduzidos ou a concentração de contribuintes próximos ao limite de elegibilidade — fenômeno descrito como *bunching* ou *notch effect*⁷.

A escolha entre um regime diferenciado apenas para fins de simplificação (*regime simplificado*), para fins de redução da carga tributária (*regime diferenciado strictu sensu*) ou uma mistura de ambos (como as tributações sobre faturamento, que reduzem a carga tributária a pretexto de simplificar o cálculo dos tributos), depende dos objetivos de política pública perseguidos e das características institucionais de cada sistema tributário – ambas variáveis que nem sempre estão claras no debate.

A conclusão é que o desenho de regimes especiais para pequenas empresas envolve um dilema entre simplicidade, neutralidade e equidade. A adoção de regimes simplificados deve, por um lado, preservar a coerência do sistema e evitar distorções na escolha da forma jurídica ou na decisão de crescimento das empresas; por outro,

4 HM REVENUE & CUSTOMS (HMRC). *Corporation Tax: Reintroduction of the Small Profits Rate (SPR)*. Londres, 2023. Acesso em 12 de outubro de 2025.

5 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*. Paris: OECD Publishing, 2015.

6 HOROWITZ, Ira. *Firm Size and Research Activity*. *Southern Economic Journal*, v. 28, n. 3, p. 298–301. Chapel Hill, NC: Southern Economic Association, 1962.; BIRCH, David L. *The Job Generation Process*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, Program on Neighborhood and Regional Change, 1979; HALTIWANGER, John; JARMIN, Ron S.; MIRANDA, Javier. *Who Creates Jobs? Small vs. Large vs. Young*. Washington, D.C.: U.S. Census Bureau, Center for Economic Studies (CES Working Paper 10-17), 2010; CRAWFORD, Claire; FREEDMAN, Judith. *Small Business Taxation*. In: MIRRLEES, James et al. *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press, 2010; BERGNER, Sören Martin; BRÄUTIGAM, Rainer; EVERS, Maria Theresia; SPENGEL, Christoph. *The Use of SME Tax Incentives in the European Union*. Mannheim: ZEW – Leibniz Centre for European Economic Research (ZEW Discussion Paper No. 17-006), 2017; ATKINSON, Robert D.; LIND, Michael. *Debunking the Myth of Small Business Job Creation*. Cambridge, MA: The MIT Press Reader, 2019.

7 LIU, Li; LOCKWOOD, Ben. *VAT Notches, Voluntary Registration, and Bunching: Theory and UK Evidence*. *American Economic Journal: Economic Policy*, v. 11, n. 3, p. 302–340, 2019.

deve reconhecer que a complexidade administrativa e os custos fixos podem afetar de modo desproporcional as firmas de menor porte⁸.

2. Regimes Simplificados para os Tributos sobre Consumo

Segundo levantamento conduzido pela OCDE, o mais comum é que cada tipo de tributo possua seu próprio regime simplificado ou diferenciado, com regras e limites de elegibilidade definidos de forma independente⁹.

No caso dos tributos sobre bens e serviços, o regime simplificado mais comum, aplicável ao Imposto sobre Valor Agregado (IVA) é a isenção. Até determinado limite de faturamento as empresas de tal porte não são obrigadas a se registrar como contribuintes. Do ponto de vista jurídico, tal alternativa traz segurança jurídica e previsibilidade, uma vez que prescinde da definição subjetiva de *contribuinte*. Essa estratégia dá segurança jurídica para que as pequenas empresas, pois não precisam ser informais em razão de custos de conformidade, e nem ficam sem saber se deveriam ou não serem contribuintes do IVA, a depender do quão habitual e profissional é sua atividade (econômica). De outro lado, também busca eficiência da administração tributária, uma vez que os custos de fiscalização poderiam superar, para as PME, o valor do tributo arrecadado.

No Brasil, a opção pelo **SIMPLES Nacional** representa uma integração atípica de tributos de naturezas distintas em um mesmo regime simplificado, reunindo tributos federais, estaduais e municipais, de consumo e de renda. O regime unifica, em um único recolhimento mensal, o Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), as contribuições ao Programa de Integração Social (PIS) e para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e o Imposto sobre Serviços (ISS).

Além do SIMPLES Nacional, instituímos, em 2009, o **Microempreendedor Individual (MEI)**, voltado a profissionais autônomos e empreendedores de muito pequeno porte, com receita bruta anual de até R\$ 81 mil. O MEI também adota um modelo

8 FREEDMAN, Judith. *Small Business Taxation*. In: MIRRLEES, James et al. *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

9 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*. Paris: OECD Publishing, 2015.

unificado de recolhimento com base em valores fixos mensais, incluindo tributos sobre o consumo, contribuições previdenciárias e imposto sobre a renda de pessoa jurídica, mas não o imposto de renda pessoa física.

Com a reforma tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025 (LC 214), o sistema de tributação sobre o consumo passou a ser estruturado em torno de dois novos tributos: o **Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)**, de competência compartilhada entre estados e municípios, e a **Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS)**, de competência federal. Ambos seguem o modelo de imposto sobre valor agregado, com base ampla, sistema de não-cumulatividade plena, e incidência no destino.

Essa nova regulação criou outros regimes simplificados e manteve a existência do SIMPLES Nacional e do MEI, resultando em uma estrutura heterogênea de tratamento diferenciado para pequenos contribuintes. Na LC 214 foi criado o **regime do “nanoempreendedor”**, aplicável a pessoas físicas com faturamento anual de até R\$ 40,5 mil, dispensadas de inscrição e de recolhimento do IBS e da CBS, como nos moldes internacionais.

O **produtor rural pessoa física**, os **locadores de imóveis** e aqueles que **compram e vendem imóveis** poderão optar por não se registrar como contribuinte do IBS e da CBS, de acordo com o volume de operações e a forma de integração à cadeia produtiva (no caso do produtor rural).

Esses mecanismos foram introduzidos em resposta a demandas políticas e setoriais que acompanharam a tramitação da reforma. O resultado é um **conjunto diversificado de regimes especiais**, que se sobrepõe aos já existentes (Simples Nacional e MEI), criando diferentes categorias de tratamento para empresas de pequeno porte no âmbito do IVA brasileiro.

3. Regimes Simplificados para o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas

A simplificação da tributação da renda das PME é uma prática adotada em diversos países, com o objetivo de reduzir os custos associados à apuração do lucro tributável. De acordo com a OCDE, os países utilizam uma combinação de mecanismos

como regimes de isenção, presunção de lucro, regimes de apuração pelo regime de caixa (*cash accounting*) e escrituração contábil simplificada¹⁰.

No **regime presuntivo**, o imposto de renda regular é substituído por uma forma simplificada de apuração que presume uma base de cálculo distinta da renda contábil, ajustada de acordo com a legislação tributária. A elegibilidade geralmente é determinada por um limite de receita bruta anual, como ocorre em países como Brasil, República Tcheca, Polônia e Eslovênia.

No caso do **regime de caixa**, a renda tributável é apurada apenas quando as receitas são efetivamente recebidas e as despesas efetivamente pagas. Esse modelo visa atenuar as diferenças entre o regime contábil e a capacidade financeira de pequenas empresas, ao mesmo tempo em que permite deduzir automaticamente investimentos e reinvestimentos. A elegibilidade para o uso do regime de caixa também é, na maioria dos casos, definida por um limite de faturamento anual.

Embora o limite de faturamento anual para elegibilidade dos regimes simplificados seja variável entre os países, em nenhum dos países analisados pela OCDE ele se aproxima do nosso *lucro presumido*, que além de ser um regime presuntivo, também permite apuração dos tributos pelo regime de caixa. No Brasil, o limite atual do lucro presumido é de R\$ 78 milhões (receita bruta) por ano (equivalente a EUR 22,5 milhões, pela taxa de câmbio média de 2015), muito superior aos registrados para outros países listados nos Quadros 1 e 2.

Quadro 1. Comparação de Limites de Faturamento para Elegibilidade ao Regime de Caixa para Apuração do Imposto de Renda Corporativo

País	Limite nominal no regime local (2015)	Moeda original	Conversão aproximada para Euros (2015)	Observações
Reino Unido	82.000 Libras (limite de registro no VAT)	Libra esterlina (GBP)	114.000	Taxa média 2015: 1 GBP = 1,39 EUR. Regime aplicável a empresas não incorporadas com faturamento até o limite do VAT.
Polônia	1.200.000 Euros	Euro (EUR)	1.200.000	Valor já expresso em EUR na fonte
Chile	50.000 UF (média de 3 anos)	Unidade de Fomento (UF)	1.800.000	1 UF aproximadamente igual a CLP 24.500 em 2015; 1 EUR aprox. igual a CLP 730; total aprox. igual a CLP 1,23 bilhão ou EUR 1,8 milhão
Áustria (exemplo adicional citado pela OCDE)	220.000 Euros	Euro (EUR)	220.000	Empresas com faturamento até esse valor podiam usar <i>cash accounting</i> parcial.
Nova Zelândia	NZD 2.000.000	Dólar Neozelandês (NZD)	1.270.000	Taxa média 2015: 1 NZD = 0,63 EUR.

10 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*. Paris: OECD Publishing, 2015.

Quadro 2. Comparação de Limites de Faturamento para Elegibilidade ao Regime de Lucro Presumido para Apuração do Imposto de Renda Corporativo

País	Limite nominal (2015)	Moeda original	Valor aproximado em euros (2015)	Observações conforme OCDE (2015)
Polônia	EUR 150.000	Euro	150.000	Empresas com faturamento anual até 150.000 Euros podem adotar o regime de presunção de lucro simplificado, com percentuais fixos por atividade
República Tcheca	CZK 25.000.000	Coroa tcheca	900.000	Aplica-se a pequenas empresas que optam por cálculo presumido de lucro; percentuais variam conforme o setor
Eslovênia	EUR 50.000	Euro	50.000	Regime simplificado de imposto de renda, com base de presunção sobre faturamento anual
Turquia	TRY 150.000	Lira turca	55.000	Regime de presunção aplicável apenas ao imposto de renda de pequenos comerciantes e autônomos
México	MXN 4.000.000	Peso mexicano	225.000	Regime "intermedio" simplificado do imposto de renda, baseado na receita bruta anual
Brasil	BRL 78.000.000	Real brasileiro	22.500.000	Limite do lucro presumido (2025), aplicável apenas ao IRPJ e à CSLL. Em 2015, o limite era de R\$ 78 milhões (aproximadamente 22,5 mil Euros)
Chile	UF 50.000 (média 3 anos)	Unidade de Fomento	18.000.000	Regime de presunção aplicável ao imposto de renda; não inclui IVA

Embora a adoção do *regime de caixa* seja preferível ao regime de *lucro presumido*, por ser menos distorcivo e, ao menos de forma direta, evitar a redução da carga tributária, focando mais em simplificar e reduzir custos de conformidade, não se pode ignorar dois dos maiores desafios que persistiriam, mesmo nesse modelo: desenho jurídico e fiscalização de regras de distribuição disfarçada de lucros e de dedução de despesas alheias ao negócio na apuração da base tributável.

Em razão da isenção dos dividendos, o problema da distribuição disfarçada de lucros não tem sido debatido no Brasil. Entretanto, será preciso revisitar o tema quando aprovarmos a reforma da tributação da renda.

De outro lado, quanto à limitação de despesas dedutíveis, um caminho possível é que a lei defina de forma objetiva o rol de despesas que podem ser abatidas para fins de apuração do lucro tributável. Por exemplo, a lei pode definir que somente serão dedutíveis despesas com locação, contas de energia e telecomunicação, folha de salários, máquinas e equipamentos, insumos etc. De outro lado, também pode-se optar por uma lista negativa, deixando expresso que não pode ser deduzido (despesas com locomoção e alimentação de sócios e diretores, presentes, multas, além de despesas pessoais em geral).

Foi mais ou menos essa lógica que seguiu o Projeto de Lei nº 1.087, de 2025, que propõe a criação do Imposto de Renda Mínimo para pessoas físicas, quando elenca

as despesas que podem ser deduzidas para fins de apuração do lucro contábil e da alíquota efetiva de IRPJ e CSLL já pagos pelas pessoas jurídicas sujeitas ao SIMPLES ou ao lucro presumido (art. 16-B, §6º)

De todo modo, é preciso admitir que essa saída tem suas limitações do ponto de vista jurídico, para além de eventuais distorções econômicas. Como todas as definições, conotativas ou denotativas, sempre haverá disputa em torno da abrangência dos termos elencados. Por exemplo, poderia o termo “folha de salários” abarcar benefícios indiretos? Essas dúvidas não só gerarão custos para a administração tributária (elaborar normas específicas, respostas a consultas e fiscalização), como geram litígio e insegurança jurídica.

4. Conclusão e Sugestões para o Brasil

A literatura empírica mais recente sobre o papel das PME no crescimento econômico, na inovação e na geração de empregos impõe revisar também as premissas sobre a necessidade de tratamento tributário diferenciado.

Os estudos mais recentes mostram que os efeitos positivos atribuídos às PME em termos de inovação e criação líquida de postos de trabalho são, em grande parte, heterogêneos entre países e setores e dificilmente podem ser associados a incentivos tributários específicos (ver bibliografia ao final e aquela citada ao longo do texto). Assim, reduz-se o espaço para justificar regimes especiais de tributação com o objetivo de incentivar a criação e manutenção das PME.

Nesse contexto, a simplificação administrativa passa a ser o principal fundamento para a existência de regimes diferenciados. Os custos de conformidade, por natureza fixos, tendem a representar parcela desproporcionalmente maior da receita das PME. A adoção de mecanismos que reduzam o custo de cumprimento tributário atende a esse objetivo, sem implicar necessariamente redução da carga tributária. Dessa forma, o foco desloca-se da concessão de benefícios para a redução de complexidade, preservando-se a neutralidade e a transparência do sistema.

No campo dos tributos sobre o consumo, a experiência internacional evidencia que o modelo mais comum de simplificação ainda é o estabelecimento de um limite de faturamento para obrigatoriedade de registro como contribuinte do IVA. Apesar de gerar o chamado *bunching effect* – a concentração de empresas imediatamente abaixo do limiar de obrigatoriedade, o que pode desestimular o crescimento delas –

o threshold continua sendo o instrumento mais utilizado e, em geral, o que oferece maior previsibilidade e segurança jurídica.

No caso brasileiro, a manutenção de múltiplos regimes simplificados e diferenciados no âmbito do IVA – como o Simples Nacional, o MEI, o nanoempreendedor, e regimes específicos para o produtor rural e para o setor imobiliário – tende a aumentar a complexidade e as iniquidades do sistema, além de criar zonas de incerteza interpretativa e potenciais litígios. Em termos comparativos, a existência de um único regime simplificado, definido por um limite de faturamento suficientemente abrangente, seria mais compatível com as práticas internacionais e com os objetivos de eficiência administrativa do governo.

A transição tecnológica em curso no sistema tributário brasileiro, com a generalização da nota fiscal eletrônica e o avanço dos sistemas de apuração assistida, permite prever que, em poucos anos, a apuração do IVA será praticamente automática para a grande maioria dos contribuintes. Nesse cenário, a necessidade de regimes especiais tende a se restringir apenas a microempreendedores com faturamento muito reduzido, como vendedores ambulantes, para os quais os custos de fiscalização superariam os benefícios de mantê-los no sistema.

No campo da tributação da renda, o regime de apuração do lucro pelo método de *caixa* é mais compatível com os objetivos de simplificação e proporcionalidade do que o regime de presunção baseado em faturamento. Ao tributar apenas a renda efetivamente realizada, o regime de caixa reduz a complexidade de aplicação as regras contábeis. Contudo, sua eficácia depende da existência de regras claras de dedutibilidade, limitadas às despesas operacionais necessárias à geração de receita, e de mecanismos automáticos que reduzam a dependência de fiscalização individualizada.

Assim, a simplificação da apuração – e não a redução de carga tributária – constitui o eixo central de um sistema tributário eficiente e equitativo para PME. A consolidação de um regime único e transparente no IVA e de um regime de caixa bem estruturado para o imposto de renda permitiria alinhar o desenho brasileiro às boas práticas internacionais (embora mesmo essas ainda precisem de refinamento), preservando tanto a neutralidade quanto a eficiência da administração tributária.

O modelo acima proposto, de definição do regime simplificado por tipo de tributo (consumo ou renda), pressupõe a extinção dos atuais modelos que tratam conjuntamente os dois tipos de tributos, como o Simples e o MEI, ao menos do ponto de vista tributário.

Referências

ATKINSON, Robert D.; LIND, Michael. *Debunking the Myth of Small Business Job Creation*. Cambridge, MA: The MIT Press Reader, 2019.

BERGNER, Sören Martin; BRÄUTIGAM, Rainer; EVERS, Maria Theresia; SPENGEL, Christoph. *The Use of SME Tax Incentives in the European Union*. Mannheim: ZEW – Leibniz Centre for European Economic Research (ZEW Discussion Paper No. 17-006), 2017.

BIRCH, David L. *The Job Generation Process*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, Program on Neighborhood and Regional Change, 1979.

CRAWFORD, Claire; FREEDMAN, Judith. *Small Business Taxation*. In: MIRRLEES, James et al. *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

EVANS, Chris. *Tax compliance costs for SMEs*. In: EVANS, Chris; LIGNIER, Pierre (orgs.). *Tax Compliance Costs for Small and Medium Enterprises*. Sydney: UNSW Business School, 2013.

HALTIWANGER, John; JARMIN, Ron S.; MIRANDA, Javier. *Who Creates Jobs? Small vs. Large vs. Young*. Washington, D.C.: U.S. Census Bureau, Center for Economic Studies (CES Working Paper 10-17), 2010.

HARJU, Jarkko; MATIKKA, Tuomas; RAUHANEN, Timo. *The effects of size-based regulation on small firms: Evidence from VAT threshold*. *Scandinavian Journal of Economics*, v. 118, n. 4, p. 1–25, 2016.

HM REVENUE & CUSTOMS (HMRC). *Corporation Tax: Reintroduction of the Small Profits Rate (SPR)*. Londres, 2023.

HOROWITZ, Ira. *Firm Size and Research Activity*. *Southern Economic Journal*, v. 28, n. 3, p. 298–301. Chapel Hill, NC: Southern Economic Association, 1962.

KANBUR, Ravi; KEEN, Michael. *Thresholds, informality, and partitions of compliance*. *International Tax and Public Finance*, v. 21, n. 4, p. 536–559, 2014.

KEEN, Michael; MINTZ, Jack. *The Optimal Threshold for a Value-Added Tax*. *Journal of Public Economics*, v. 88, n. 3-4, p. 559–576, 2004.

KEEN, Michael; SLEMROD, Joel. *Optimal Tax Administration*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper 22408), 2016.

LIGNIER, Pierre; EVANS, Chris. *The rise and rise of tax compliance costs for the small business sector in Australia*. *eJournal of Tax Research*, v. 10, n. 2, p. 288–303, 2012

LIU, Li; LOCKWOOD, Ben; TAM, Eddy H. F. *Small firm growth and the VAT threshold: evidence for the UK*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2024. (IMF Working Paper, 24/033).

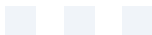
LIU, Li; LOCKWOOD, Ben; ALMUNIA, Miguel; TAM, Eddy H. F. VAT notches, voluntary registration, and bunching: theory and U.K. evidence. *The Review of Economics and Statistics*, v. 103, n. 1, p. 151–164, 2021.

LIU, Li; LOCKWOOD, Ben. *VAT notches*. Munich: CESifo, 2015. (CESifo Working Paper, n. 5371).

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*. Paris: OECD Publishing, 2015.

_____. *Consumption Tax Trends 2024*. Paris: OECD Publishing, 2024.

_____. *Towards Seamless Taxation: Digitalisation and the Design of Tax Systems*. Paris: OECD Publishing, 2022.



Reforma das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários, sem custo fiscal

Vanessa Rahal Canado

Introdução

O imposto sobre a folha salários é usualmente a principal fonte de custeio dos planos públicos de previdência. Aqui no Brasil é chamado de “contribuição”, uma espécie de tributo que se diferencia dos impostos em razão de sua destinação específica. Embora seja chamada de contribuição previdenciária, as contribuições incidentes sobre a folha de salários custeiam também o sistema público de saúde e os programas de assistência social, e não só o programa público de previdência, nos termos dos artigos 194 e 195 da Constituição Federal (CF/88).

A incidência das contribuições previdenciárias deveria ser feita sobre qualquer rendimento do trabalho pago por pessoas jurídicas a pessoas físicas, ainda que sem vínculo empregatício, ou seja, mesmo sendo apenas uma prestação de serviço.

Não tem sido trivial definir o que é pago pelo empregador/contratante como contrapartida pelo trabalho realizado pelo empregado/contratado. Do ponto de vista jurídico essa contrapartida deve estar **diretamente** relacionada ao trabalho. O racional econômico nos leva a uma interpretação mais ampla no sentido de que qualquer montante decorrente da relação entre contratante e contratado deveria ser entendido como uma contraprestação destinada a retribuir o trabalho executado.

Essa divergência de interpretação tem esvaziado progressivamente a base de cálculo das contribuições previdenciárias, seja por meio de exceções legais ou discussões administrativas ou judiciais.

O processo de erosão da base tributável gera dois efeitos simultâneos: de um lado, a redução do potencial arrecadatório do tributo; de outro, a multiplicação de litígios, quer em torno da regra geral (o que é rendimento do trabalho e o que não é) e das muitas exceções legais (discussões sobre seu alcance, aplicação ou analogia a situações semelhantes).

O objetivo deste texto é analisar os efeitos dessa corrosão da base tributável e porque a alternativa de ampliação dela pode representar uma solução mais estável e eficiente sem ser mais onerosa.

1. Erosão da Base de Cálculo das Contribuições Previdenciárias

O art. 28 da Lei nº 8.212/1991, que define o conceito de salário-de-contribuição, base juridicamente definida para calcular as contribuições previdenciárias, passou por sucessivas alterações ao longo das últimas décadas. O § 9º, originalmente destinado a excluir apenas algumas hipóteses específicas, foi sendo continuamente expandido. Atualmente, contempla mais de trinta parcelas, incluindo: férias indenizadas, indenizações por tempo de serviço, previdência complementar, assistência médica e odontológica, vale-transporte, bolsas de estudo, prêmios, abonos, vale-cultura, entre outros.

Esse alargamento das hipóteses de exclusão revela uma trajetória de erosão da base de cálculo dessas contribuições, frequentemente justificada por pressões setoriais ou políticas públicas paralelas. Na prática, a regra geral de incidência ampla, que sofreria mitigações por conta da dificuldade de interpretar-se o que está direta ou indiretamente relacionado a retribuir o trabalho, resultou em uma miríade de exceções.

Esse processo de multiplicação de exceções contribuiu para a heterogeneidade do sistema, abrindo espaço para mais divergências de interpretação e, consequentemente, mais litígio.

Para além das hipóteses expressamente previstas na Lei nº 8.212/1991, outras muitas discussões estão atualmente voltadas a afastar a incidência das contribuições previdenciárias sobre determinadas formas de remuneração. A mais relevante é a relativa aos programas de pagamento baseado em ações, conhecidos como *stock options*. A discussão gira em torno de saber se tais instrumentos configuram efetiva remuneração pelo trabalho ou investimento de risco pelo trabalhador.

Os tribunais administrativos e judiciais oscilaram ao longo dos anos, sem pacificação definitiva. Atualmente o assunto está pendente de definição no Superior Tribunal de Justiça.

Esse é um exemplo claro de como a ausência de uma base estável abre margem a interpretações dúbias, criando distorções e alimentando o contencioso tributário.

2. Litigiosidade em Torno das Exceções

Em 2019, no Núcleo de Tributação do Insper, fizemos uma pesquisa para identificar os temas que eram objeto de contencioso no caso das contribuições previdenciárias. A pesquisa foi feita no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), que serve como um “funil” para as discussões judiciais dos temas tributários. Abrangeu um período de 10 anos, de 2009 a 2019. Dos 968 acórdãos inicialmente encontrados, filtramos **626 acórdãos** para análise, os quais foram distribuídos conforme os anos pesquisados¹:

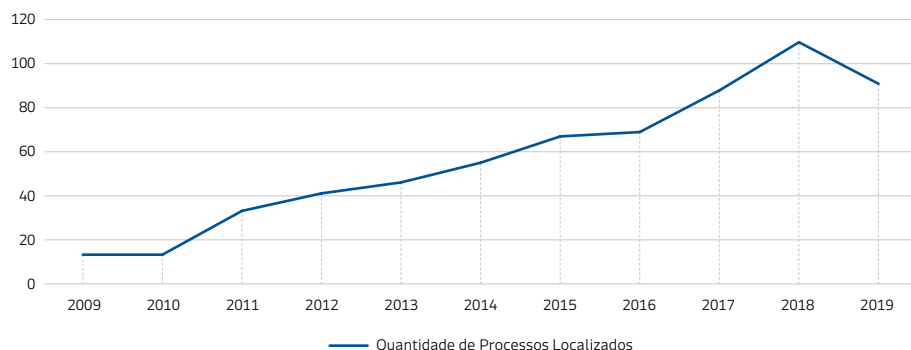
Incidência de Contribuição Previdenciária
conforme a Jurisprudência do CARF

Ano de Publicação do Acórdão	Quantidade de Processos Localizados
2009	13
2010	13
2011	33
2012	41
2013	46
2014	55
2015	67
2016	69
2017	88
2018	110
2019	91
Total	626

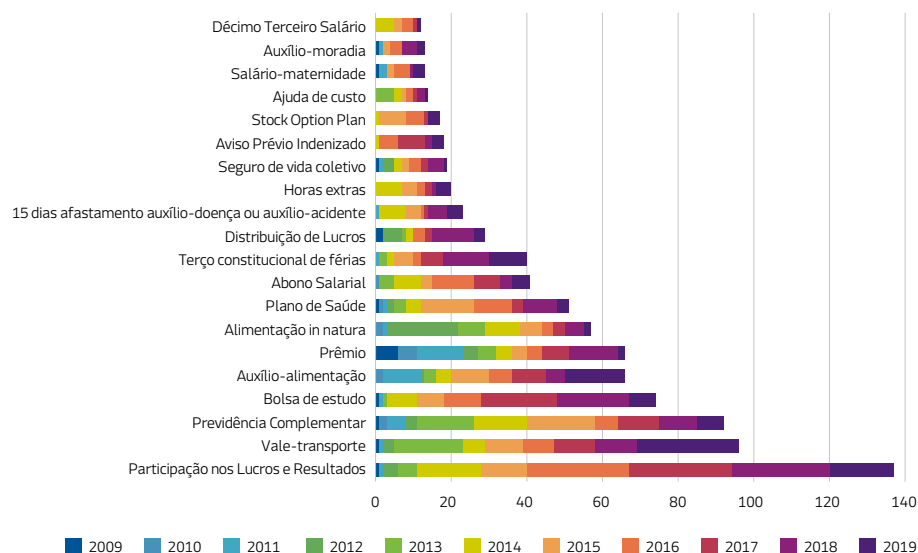
O gráfico abaixo mostra como a discussão sobre as contribuições previdenciárias se mostrou crescente no CARF:

¹ A metodologia para a seleção consistiu em: (i) busca por palavras-chave (“contribuição”, “previdência” e “incidência”); (ii) refinamento para excluir matérias procedimentais (decadência, compensação, multa etc.); e (iii) catalogação por tema e período.

Contribuições Previdenciárias na Jurisprudência do CARF



A nossa hipótese era de que **cada exceção legal** introduzida **produzia litígios** sobre sua interpretação, aplicação ou extensão. Da mesma forma, **parcelas não expressamente contempladas** geraram disputas sobre se estariam ou não abrangidas pelo conceito geral de remuneração destinada a retribuir o trabalho. A análise dos acórdãos confirmou essa hipótese, como mostra o gráfico abaixo, que catalogou as decisões segundo os temas discutidos:



O pagamento de participação nos lucros e resultados (PLR), que é excluído da base de cálculo das contribuições previdenciárias (art. 28, §9º, “j”), é o exemplo mais emblemático dos efeitos que uma exceção pode produzir. Para entender as razões

pelas quais o PLR era objeto de tantas disputas no CARF, nova pesquisa foi realizada sobre as decisões proferidas entre 2012 e 2019, utilizando-se as palavras-chave “contribuições e previdenciárias e participação e lucros e resultados”. Foram encontrados 721 acórdãos, sendo selecionados 65 para análise².

Nos acórdãos vislumbramos que muitos detalhes eram debatidos: (i) validade de acordos assinados após o início do período de aferição; (ii) pagamento a diretores estatutários não empregados; (iii) extensão dos planos a filiais fora da base territorial do sindicato signatário; (iv) limite dos valores pagos em relação ao salário do empregado etc.:

Tema tratado no acórdão	Permitido	Permitido com ressalvas	Vedado	Vedado com ressalvas	Obrigatório	Obrigatório com observação	Total de Casos
Assinatura do plano após o início do período de aferição	9	11	15	0	0	0	35
Regras claras e objetivas	0	0	0	0	27	0	27
Participação do sindicato	0	0	0	0	13	3	16
Detalhamento da PLR em documento apartado	2	8	5	0	0	0	15
Pagamento acima de 2x no ano ou periodicidade inferior a 1 trimestre	0	0	12	3	0	0	15
Pagamento de PLR a diretor estatutário não empregado	3	0	9	0	0	0	12
Coexistência de mais de um plano de PLR no mesmo período de apuração	5	2	0	0	0	0	7
Pagamento de PLR em valores fixos	0	1	4	1	0	0	6
Pagamento de PLR em valores expressivos	2	0	3	0	0	0	5
Extensão do plano para além da base territorial do sindicato	2	0	2	0	0	0	4
Pagamento de PLR a diretor estatutário empregado	3	0	0	0	0	0	3
Arquivamento no sindicato	0	0	0	0	2	0	2
Pagamento de PLR a empregados afastados	0	0	2	0	0	0	2
Pagamento de PLR sem a existência de lucro no período	1	0	1	0	0	0	2
Comissão de empregados composta somente por cargos de liderança	1	0	0	0	0	0	1
Pagamento de PLR não extensível a todos os empregados	1	0	0	0	0	0	1
Pagamento de PLR antes da MP 794/94	0	0	1	0	0	0	1

Para piorar a situação, o julgamento de cada um desses temas oscilou frequentemente no CARF, conforme mostram alguns exemplos de temas debatidos em algumas Câmaras Baixas e pela Câmara Superior:

2 A análise compreendeu todos os acórdãos publicados do CARF e da CSRF em 2019 (29 acórdãos), exceto se julgamento de embargos de declaração sem efeitos infringentes. Para anos anteriores, a análise foi feita por amostragem com no mínimo 1 (um) acórdão por semestre de cada Câmara e Turma (2015 a 2018) e, com refinamento qualitativo, de acórdãos específicos de 2012, 2013 e 2014 de algumas Câmaras e Turmas. Algumas Câmaras e Turmas (3ª Turma Especial; 4ª Câmara / 3ª Turma; 3ª Câmara / 2ª Turma; etc.) não foram consideradas na análise, pois não foram localizados acórdãos desses órgãos nos períodos posteriores a 2015, para fins de acompanhar a evolução do tema.

Contencioso Previdenciário CARF – 4ª CÂMARA/1ª TURMA

- Possibilidade de PLR a diretor/administrador não empregado
- Possibilidade de assinatura do acordo de PLR após o início do período de apuração



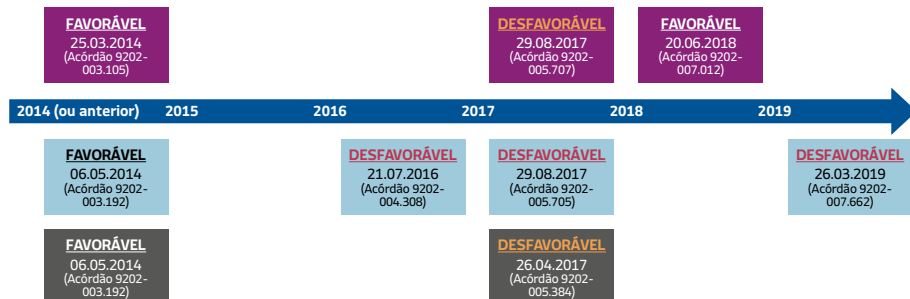
Contencioso Previdenciário CARF – 4ª CÂMARA/2ª TURMA

- Possibilidade de PLR a diretor/administrador não empregado
- Possibilidade de assinatura do acordo de PLR após o início do período de apuração



Contencioso Previdenciário CÂMARA SUPERIOR (CSRF) – 2ª TURMA

- Possibilidade de as metas estarem previstas em documento apartado do ACT/CCT
- Possibilidade de assinatura do acordo de PLR após o início do período de apuração
- Possibilidade de o pagamento de PLR acima de 2x no ano ou inferior a 1 trimestre não desnaturar todo o plano, incidindo contribuição previdenciária somente sobre a parcela excedente



Alguns dos temas debatidos induziram alterações específicas na Lei que regulamenta o pagamento do PLR (Lei no 10.101/2000), como a possibilidade de mais de um pagamento no mesmo ano e data da assinatura do acordo de pagamento. Entretanto, a possibilidade de pagamento a diretor não empregado, por exemplo, continua incerta.

O fato é que muitas exceções geram um cenário de instabilidade constante, em que empresas enfrentam riscos jurídicos elevados pelo natural incentivo de litigar buscando menor incidência de contribuições previdenciárias.

Esse litígio é incentivado especialmente pela cota patronal das contribuições previdenciárias, já que sua base de cálculo é o salário-de-contribuição sem nenhum teto. Diferentemente da cota dos segurados, em que tabela anual define o teto para a contribuição previdenciária mensal³, no caso dos 20% que devem ser pagos pelas empresas (art. 22 da Lei no 8.212/1991) o único limite é o conceito legal de salário-de-contribuição previsto no art. 28 da Lei no 8.212/1991.

3. Efeitos dos Modelos de Ampliação de Base

A recomendação de ter-se base ampla para tributar-se tanto a renda como o consumo é uma constante na literatura do Imposto sobre Valor Adicionado e na literatura do Imposto de Renda.

Em 2010 a OCDE publicou o estudo intitulado *Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation*⁴, no qual defende reformas tributárias que ampliem a base de incidência e reduzam alíquotas, evitando gastos tributários excessivos e distorções econômicas decorrentes de regimes híbridos ou fragmentados. As reformas desse tipo são consideradas growth-friendly, por estimular a neutralidade das decisões econômicas e o bem-estar coletivo.

Além do aspecto da eficiência, aplicar esse modelo torna irrelevante a discussão sobre as exclusões, diminuindo a insegurança jurídica e o litígio.

3 Conforme disposto no art. 20 da Lei no 8.212/1991. Para o ano de 2025 o teto é de R\$ 8.157,41. Tabela disponível em <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/confira-como-ficaram-as-aliquotas-de-contribuicao-ao-inss>. Acesso em 21 de setembro de 2025.

4 Disponível em https://www.oecd.org/en/publications/choosing-a-broad-base-low-rate-approach-to-taxation_9789264091320-en.html.

Caso as exceções ao salário-de-contribuição previstas na Lei no 8.212/1991 fossem eliminadas, e um conceito mais amplo de remuneração do trabalho fosse sedimentado, o ganho de arrecadação correspondente poderia servir para reduzir a alíquota da cota patronal, atualmente de 20% sobre a remuneração do trabalho, sem teto, ou poderia ser criado um teto, mitigando os incentivos à redução da base tributável.

No caso da redução da alíquota, sem dúvida reduziria o custo do trabalho e favoreceria, em tese, a formalização. O documento *Taxing Wages* da OCDE, destaca o impacto do chamado *tax wedge* (cunha fiscal) no mercado de trabalho, mostrando que alíquotas menores podem estimular o emprego formal. Essa alternativa, contudo, não elimina os incentivos ao litígio e ao planejamento tributário, porque a natureza remuneratória ou não das parcelas pagas ao contratado continuaria relevante.

De outro lado, a limitação da incidência até determinado patamar, semelhante à cota do segurado, fortaleceria juridicamente o princípio da referibilidade (relação entre o pagamento do tributo e seu respectivo benefício), e, economicamente, reduziria os incentivos a planejamentos tributários e o contencioso em torno das exceções. Como toda remuneração até o teto seria tributada, e nenhuma acima dele, deixa de haver estímulo para criar pacotes salariais artificiais.

Assim, enquanto a redução de alíquota pode melhorar a eficiência marginalmente, **é o teto patronal que realmente reduz distorções e desestimula litígios.**

Conclusão e Recomendações

A trajetória das contribuições previdenciárias sobre a folha revela um processo contínuo de erosão da base, materializado em sucessivas exclusões legais e multiplicação de teses interpretativas. Esse processo não apenas compromete a arrecadação, como gera contencioso e instabilidade jurídica.

A pesquisa que fizemos no CARF entre 2009 e 2019 mostra de forma empírica como cada exceção criada pela lei se converteu em litígio, multiplicando a insegurança para contribuintes e para a própria Administração Tributária.

Nesse cenário, a proposta de retorno a uma **base ampla, sem exceções, acompanhada de calibragem da carga pela redução de alíquota e, principalmente, pela criação de um teto patronal**, apresenta-se como alternativa benéfica. Trata-se de medida em linha com a recomendação da OCDE de *broad base, low rate*, capaz

de aumentar a neutralidade econômica, reduzindo distorções, fortalecer a segurança jurídica e garantir maior previsibilidade ao financiamento da seguridade social.

Referências

CANADO, Vanessa Rahal; LONGO, Larissa; ROQUE, Jorge. *Reforma da tributação da folha e contencioso previdenciário*. Apresentação no evento “Reforma da Previdência x Reforma Tributária: fontes de custeio e contencioso previdenciário”, Insper, 2019.

OECD. *Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation*. Paris: OECD Publishing, 2010. Disponível em https://www.oecd.org/en/publications/choosing-a-broad-base-low-rate-approach-to-taxation_9789264091320-en.html.

_____. *Taxing Wages 2025*. Paris: OECD Publishing, 2025.



Gastos tributários

Vanessa Rahal Canado

Introdução

O conceito de *gasto tributário* não é consensual. A definição pioneira considera que qualquer dispositivo tributário que conceda subsídio ou benefício a determinado grupo de contribuintes ou categoria de renda equivale, em termos econômicos, a um gasto público direto. Segundo essa lógica, o alívio fiscal direcionado seria funcionalmente equivalente a arrecadar o tributo e, em seguida, devolvê-lo ao contribuinte como uma despesa pública¹. Não deixa de ser, portanto, uma das ferramentas disponíveis para que os governos realizem seus objetivos de política pública.

Para fins de elaborar as projeções e as estimativas² dos valores que impactam a arrecadação anualmente, a RFB considera a seguinte definição:

“gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário

1 O conceito de “gastos tributários” (*tax expenditures*) foi formulado originalmente por **Stanley S. Surrey**, professor da Harvard Law School e, posteriormente, Secretário Adjunto de Política Tributária do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos durante o governo Lyndon B. Johnson. Surrey argumentava que diversos dispositivos do sistema tributário – como isenções, deduções, créditos e alíquotas favorecidas – funcionavam, na prática, como despesas públicas indiretas. Sua proposta de explicitar esses benefícios no orçamento federal levou à criação, a partir de 1974, do relatório anual de *tax expenditures* nos EUA. A sistematização teórica desse conceito está em: SURREY, Stanley S. *Pathways to Tax Reform: The Concept of Tax Expenditures*. Cambridge: Harvard University Press, 1973.

2 Segundo a RFB, *estimativa* representa o montante estimado do gasto tributário, com base em metodologia pré-definida, aplicada sobre uma base de dados conhecidos, e *projeção* refere-se à projeção para anos subsequentes das estimativas, pela aplicação de índices que refletem os parâmetros macroeconômicos oficiais”. Fonte: BRASIL. Receita Federal do Brasil. *DGT – Bases Efetivas 2021: série 2019 a 2024 – Base conceitual e gerencial*. Brasília: RFB, 2021. p. 10. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/dgt-bases-efetivas-2021-base-conceitual.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2025. No DGT anexado à PLOA são feitas *estimativas*. Anos depois, a RFB faz *estimativas* com dados retroativos. Para o ano de 2021, que é o ano mais recente para o qual existem *estimativas*, o cálculo sobre as chamadas “bases efetivas” estimaram um gasto tributário de R\$ 420,8 bilhões, bastante superior à projeção de R\$ 307,9 bilhões feito à época da PLOA.

de Referência - STR³, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte”.

Esse conceito, segundo o referido órgão, tem como referência os critérios adotados por países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), bem como as recomendações e melhores práticas divulgadas pelo Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT).

Sob esse conceito são selecionados cerca de **300 itens** para mensuração das perdas de arrecadação. Para essa mensuração a RFB utiliza o método da “perda de arrecadação”, em que:

“simula uma tributação normal sobre o volume das operações desoneradas que efetivamente ocorreram, ou esperadas para o futuro, mantendo os demais fatores constantes. Por definição, não leva em consideração as alterações de comportamentos dos contribuintes”.

Recentemente a redução dos *gastos tributários* tem sido proposta como forma de aumentar a arrecadação e reduzir o déficit público no Brasil. Entretanto, a revisão e/ou eliminação dos benefícios tributários que os fundamentam é politicamente difícil, além de não ser trivial estimar o seu impacto fiscal, ou seja, determinar o quanto será arrecadado em razão da revogação ou limitação de um incentivo fiscal, dada a mudança de comportamento dos agentes. Não é necessariamente todo o valor medido como gasto tributário que será transformado em arrecadação.

Muitas renúncias fiscais (termo aqui utilizado como sinônimo de gastos tributários) são mal desenhadas, como é o caso do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (PERSE). Outras favorecem desproporcionalmente contribuintes de alta renda, como a desoneração da cesta básica e a dedução de despesas com saúde e educação do imposto de renda das pessoas físicas.

As renúncias são, muitas vezes, criadas em favor de setores fragilizados em momentos de crise, como a pandemia ou o tarifaço imposto pelos EUA ao Brasil. Há casos em que

3 O Sistema Tributário de Referência (STR) é o modelo normativo adotado como base para identificar os desvios que caracterizam gastos tributários. Segundo a Receita Federal, trata-se da estrutura padrão de incidência de cada tributo, construída a partir da legislação vigente, complementada por princípios tributários e econômicos, normas contábeis e doutrina especializada. A Receita ressalta que a legislação é a principal, mas não a única fonte para construir o STR. Doutrina, jurisprudência, teorias econômicas e convenções contábeis também são levadas em conta, embora o Brasil adote majoritariamente o enfoque legal, ou seja, tome como referência a base impositiva definida em lei. Além de representar um desvio da norma-padrão de referência do tributo, o enquadramento de uma desoneração como gasto tributário exige que ela reduza a arrecadação potencial e tenha finalidade similar à de uma despesa orçamentária, funcionando como política pública por meio do sistema tributário. Fonte: BRASIL. Receita Federal do Brasil. *Sistema Tributário de Referência – STR – versão 1.02*. Brasília: RFB, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-02.pdf/view>. Acesso em: 4 ago. 2025.

são considerados, de forma genérica e sem análise detida de seus impactos, como essenciais por estarem ligadas a áreas como saúde, habitação e entidades beneficentes.

As projeções e estimativas de perda de receita que fundamentam os números dos gastos tributários no Brasil são feitas de forma estática e não capturam os efeitos comportamentais que reduziriam o ganho fiscal efetivo da revogação em relação aos montantes de renúncia estimados pela Receita Federal. Por essa razão, sua eliminação não tem necessariamente relação direta com a melhora das contas públicas. Eventuais ganhos de arrecadação são uma questão empírica, difícil de mensurar *ex-ante*. Mas, certamente, **a revisão de benefícios tributários terá implicações relevantes quanto à qualidade da política pública**. Além disso, a diminuição de exceções ao sistema regular de tributação elimina zonas cinzentas, o que reduz custos de conformidade, custos de fiscalização e evita litígios.

A análise dos *gastos tributários* deveria contemplar não só o alcance de seus objetivos, mas também avaliar a relação entre custos e benefícios, incluindo a análise de se a política pública em questão deveria ser implementada pela via tributária ou orçamentária⁴. Além dos custos relacionados à própria mensuração das renúncias fiscais, também os custos de conformidade para os contribuintes prestarem contas, e os custos da RFB e dos demais órgãos, como o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) para realizar mensurações e avaliações de efetividade, deveriam ser considerados. De qualquer modo, essas avaliações são sempre muito difíceis, pois muitos incentivos não possuem objetivos claros a serem medidos *ex post* o que dificulta a elaboração de uma conclusão pela sua manutenção ou extinção.

1. Os Números dos Gastos Tributários Federais

Segundo o último Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), a projeção para os benefícios tributários⁵ em 2025 é de R\$ 544,47 bilhões, ou 4,4% do Produto Interno Bruto (PIB)⁶.

4 SHAY, Stephen E. *Reforming tax expenditures alone won't fix the deficit*. Harvard Law Today, 1º ago. 2024. Disponível em: <https://hls.harvard.edu/today/reforming-tax-expenditures-alone-wont-fix-the-deficit/>. Acesso em: 4 ago. 2025.

5 Neste texto os termos “benefício tributário”, “benefício fiscal”, “incentivo fiscal”, “incentivo tributário” e “renúncia fiscal” são utilizados como sinônimos de *gasto tributário*.

6 BRASIL. Receita Federal do Brasil. *Demonstrativo dos Gastos Tributários – PLOA 2025: Base conceitual e metodologia de estimativas*. Brasília: Receita Federal, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/dgt-previsao-ploa-2025-base-conceitual.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2025.

Os três maiores gastos são o Simples Nacional (R\$ 121 bilhões), benefícios à agricultura e agroindústria, no qual se inclui a desoneração da cesta básica (R\$ 83 bilhões), e os rendimentos isentos e não tributáveis no IRPF (R\$ 57 bilhões). A lista completa está disponível no [site da Receita Federal](#).

Ainda não há projeções para o ano de 2026, pois elas são elaboradas no segundo semestre para envio junto com o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA). No [Projeto da LDO para 2026](#) constam algumas poucas disposições sobre o assunto⁷, mas ainda não há valores. Dentre essas poucas disposições chama a atenção a exceção para que alguns benefícios não sejam avaliados e não tenham prazo de vigência pré-determinado: (i) alterações de normas sobre investimentos estrangeiros; (ii) incentivos relacionados a letras de crédito de longo prazo; (iii) debêntures incentivadas e de infraestrutura; e (iv) proposições do Executivo sobre redução do IRPF com finalidade de promover a progressividade na tributação da renda. As disposições (i) a (iii), aliás, já constaram das LDO de 2024 e 2025.

Outra forma de mensuração dos incentivos fiscais, diferente do DGT, vem sendo feita pela análise dos dados da DIRBI – **Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária**, instituída em 2024 como obrigação acessória imposta aos contribuintes, e destinada a mapear, com base em informações declaradas pelas empresas, os **valores efetivamente usufruídos** em razão de benefícios tributários⁸.

Os dados declarados abrangem incentivos relativos a diversos tributos federais (IRPJ, CSLL, PIS, Cofins, IPI, Imposto de Importação, Contribuições Previdenciárias, entre outros), com base no rol de benefícios atualmente listados no Anexo Único da Instrução Normativa da RFB que regulamenta a DIRBI. Segundo dados oficiais, os valores declarados em 2024 somaram cerca de R\$ 111 bilhões, e em 2025 já ultra-

7 O art. 143 estabelece regras gerais para proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários, exigindo (i) Cláusula de vigência com prazo máximo de cinco anos; (ii) Metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e (iii) Designação de órgão responsável pelo acompanhamento e avaliação desses benefícios, o qual deverá definir indicadores e publicar as avaliações realizadas. Entretanto, o §2º dispensa dessas exigências proposições específicas que tratem de (i) alterações de normas sobre investimentos estrangeiros; (ii) incentivos relacionados a letras de crédito de longo prazo; (iii) debêntures incentivadas e de infraestrutura; e (iv) proposições do Executivo sobre redução do IRPF com finalidade de promover a progressividade na tributação da renda. O art. 165 reforça as disposições gerais do art. 143 impondo ao Poder Executivo a adoção de medidas voltadas à avaliação sistemática dos benefícios fiscais, financeiros e creditícios, incluindo (i) Metodologia de avaliação com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade; e (ii) Designação de órgãos supervisores e responsáveis por essa avaliação.

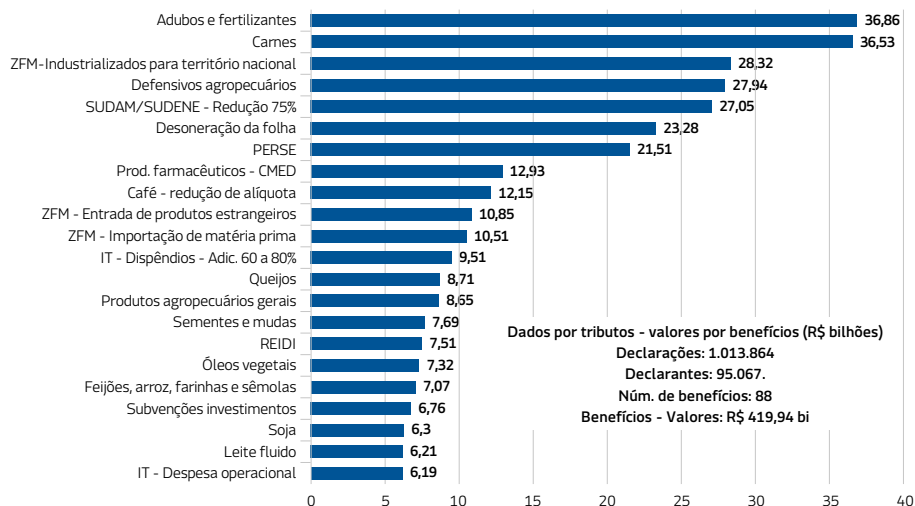
8 A exigência foi inicialmente introduzida pela Medida Provisória nº 1.227/2024, que perdeu eficácia por decurso de prazo, mas cujas disposições foram incorporadas à Lei nº 14.973/2024, conferindo base legal permanente à obrigação. A regulamentação detalhada consta da Instrução Normativa RFB nº 2.198/2024, com alterações posteriores, que estabeleceu a entrega mensal da DIRBI para todas as pessoas jurídicas que usufruam benefícios fiscais federais, com exceção das optantes pelo Simples Nacional, MEI e empresas em início de atividade. Os benefícios fiscais que devem ser declarados constam do Anexo da Instrução Normativa RFB nº 2.198/2024, disponível em <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/138735>.

passavam **R\$ 419 bilhões até maio** (a título de comparação, o DGT aponta gastos tributários de R\$ 544 bilhões em 2025, como registrado acima) .

Os principais benefícios se concentram nos setores de agropecuária (adubos, fertilizantes, carnes, defensivos, café, sementes, mudas, óleos vegetais, feijões, arroz, farinhas, sêmolos, soja, leite, queijos e outros produtos agropecuários em geral), na Zona Franca de Manaus, na desoneração da folha, no PERSE, além de incentivos a produtos farmacêuticos⁹.

O Quadro 1 apresenta a imagem do demonstrativo disponibilizado pela Receita Federal.

Quadro 1. Benefícios Tributários Declarados pelo Contribuinte na DIRB em 2025 (até maio)



Fonte: Receita Federal.

Nem sempre os valores projetados no DGT são comparáveis com os valores da DIRBI. O DGT e a DIRBI utilizam metodologias distintas para mensurar os incentivos fiscais. O DGT baseia-se em projeções e estimativas técnicas realizadas pela Receita Federal, com uso de dados históricos e limitam-se aos benefícios que representam desvios em relação a um sistema tributário de referência. Já a DIRBI tem natureza declaratória: exige que os próprios contribuintes informem mensalmente os valores efetivamente usufruídos, abrangendo todos os incentivos listados em instrução

9 BRASIL. Receita Federal do Brasil. *Painel de Benefícios Tributários – DIRB*. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibDkzZDNkY2UyYUw1Yy00M2U3LTlhNWU0OGMzZThkMzQxNGFmIiwidCI6IjZmNDIhYTQzLTgyMmEtNGMyMC05NjcWLRlRzcyMGJmMWViMCJ9>. Acesso em: 4 ago. 2025.

normativa da RFB, mesmo que alguns não sejam considerados “gastos tributários” sob o critério conceitual do DGT.

Algumas das principais renúncias fiscais do DGT não são passíveis de autodeclaração individualizada via DIRBI, como é o caso do Simples Nacional, cujas empresas estão inclusive dispensadas de apresentar.

Isso evidencia que os dois instrumentos — DGT e DIRB — são **complementares, mas não coincidentes**, conforme exposto no quadro comparativo abaixo:

Quadro 2. Comparação Genérica entre o DGT e a DIRB

Critério/Aspecto	DGT (Demonstrativo de Gastos Tributários)	DIRB (Declaração de Benefícios Tributários)
Base legal	Art. 165, §6º, da CF + LDO + metodologia interna da RFB	Lei nº 14.973/2024 (originalmente MP nº 1.227/2024) + IN RFB nº 2.198/2024
Finalidade principal	Estimar o impacto potencial (ex ante) das renúncias fiscais para fins orçamentários	Declarar os valores efetivamente usufruídos por cada contribuinte (ex post)
Natureza dos dados	Cálculo estimado pela Receita com base em modelos, séries históricas e cadastros fiscais	Declaração direta do contribuinte com base em sua escrituração contábil e apuração tributária
Abrangência	Apenas benefícios considerados como “gastos tributários” (desvios em relação à norma de referência/benchmark)	Todos os benefícios listados no Anexo Único da IN, ainda que não se enquadrem no conceito estrito de gasto tributário
Instrumento de mensuração	Simulações com base em declarações fiscais dos contribuintes, sob diversas formas	Informações prestadas pelo contribuinte mês a mês, em plataforma própria (e-CAC ou eSocial/ECF)
Periodicidade da informação	Anualmente, com projeção futura e retrospectiva	Mensalmente, até o 20º dia do segundo mês subsequente
Objetividade dos dados	Estimativas sujeitas a hipóteses e critérios técnicos da RFB	Dados declarados diretamente pelas empresas, com base na apuração efetiva

Quadro 3. Comparação de Benefícios Fiscais declarados na DIRBI e projetados no DGT

Categoria	Exemplos de benefícios	Observações
Aparecem no DGT, mas não na DIRBI	- Simples Nacional - Zona Franca de Manaus (IPI e Importação) - Isenções e deduções do IRPF	Não são declaráveis pelo contribuinte, ou estão isentos da obrigação da DIRBI
Aparecem tanto no DGT quanto na DIRBI	- Desoneração da folha (CPRB) - PERSE - Incentivos à agropecuária (adubos, defensivos, carnes) - Sudene/Sudam	Valores projetados no DGT e efetivamente declarados na DIRBI por empresas beneficiadas

Outra mensuração foi feita recentemente no contexto do Projeto *Tax Expenditure Country Reports*. Entretanto, para o nível federal, são utilizados os dados e bases conceituais do DGT, e os valores variam apenas por incluírem dados de estados e municípios¹⁰.

10 TAX EXPENDITURES LAB. *Relatório nacional sobre gastos tributários no Brasil*. São Paulo: Tax Expenditures Lab, 2024. Disponível em: https://www.idos-research.de/fileadmin/user_upload/pdfs/publikationen/mitarbeiter_sonstige/2025/TECR_Brasil_PT.pdf. Acesso em: 5 ago. 2025.

2. Normas de Revisão dos Gastos Tributários

Normas legais não faltam para que os benefícios tributários sejam mensurados, previamente avaliados, ou revistos de tempos em tempos. Há previsão na Lei de Responsabilidade Fiscal, em diversas Leis de Diretrizes Orçamentárias, além de decretos e recomendações de órgãos do governo e do Tribunal de Contas da União.

Quadro 5. Regras e Recomendações para Mensuração e Avaliação de Incentivos Fiscais

Órgão / Norma	Obrigação de Mensuração	Obrigação de Avaliação Ex Ante	Obrigação de Avaliação Ex Post
CF/88 (art. 165, §6º)	X		
EC 109/2021 (art. 4º)	X	X	X
LRF (art. 14)	X		
LDO 2019 (Lei nº 13.707/18, art. 21, §§3º ao 5º; art. 114, §14; art. 116, art. 139)	X	X	X
LDO 2020 (Lei nº 13.898/19, arts. 116, 117 e 138)	X	X	X
LDO 2021 (Lei nº 14.116/20, art. 126, §§7º e 8º; 137 e 158)		X	X
LDO 2022 (Lei nº 14.194/21, arts. 136 e 158)		X	X
LDO 2023 (Lei nº 14.436/22, arts. 143 e 165)		X	X
LDO 2024 (Lei nº 14.791/23, arts. 142 e 164)		X	X
LDO 2025 (Lei nº 15.08024, arts. 139 e 161)		X	X
Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)			Avaliação técnica, não vinculante
TCU			Recomendações com base em auditorias

Embora não exista um regime jurídico unificado para avaliação *ex-ante*, mensuração e revisão periódica dos benefícios tributários, diversas normas e instituições impõem exigências pontuais de **mensuração e avaliação**, com escopos e graus de vinculação variados.

A **Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14)** é o principal instrumento para mensuração *ex-ante* e *ex-post* dos incentivos, ao estabelecer que toda concessão ou ampliação de benefício deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e medidas de compensação.

Já as **Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, têm procurado aumentar o controle sobre a concessão de novos benefícios, exigindo inclusão de cláusulas de vigência máxima de 5 anos, a definição de metas e indicadores, e a designação de órgãos gestores responsáveis pela supervisão e avaliação dos benefícios concedidos para uma avaliação periódica *ex-post*. Entretanto, com exceção da avaliação estática imposta pela LRF, todas as demais normas têm se mostrado simplesmente como regras programáticas e com boas intenções.

Além disso, em muitos casos, na própria LDO já se excluem benefícios desse controle periódico, como foi o caso do SIMPLES Nacional na LDO de 2022.

Em 2019 foi tentada uma ampla revisão dos benefícios tributários. A versão original da Proposta de Emenda Constitucional nº 186, de 2019 (PEC), enviada pelo Poder Executivo, tinha como objetivo estabelecer mecanismos para evitar a expansão dos benefícios tributários, de forma a limitar as renúncias fiscais em até 2% do PIB, além de impor obrigação de avaliação a cada quatro anos. Não havia exceções, ou seja, todos os benefícios tributários deveriam ser limitados e avaliados. Segundo a Justificação da PEC¹¹:

Constatou-se ainda a necessidade do Brasil se alinhar às melhores práticas internacionais em relação à concessão de incentivos e benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira, tornando obrigatória a sua reavaliação, no máximo, a cada quatro anos, observado o princípio da publicidade, analisada a sua efetividade, proporcionalidade e focalização, e o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de combate às desigualdades regionais. Especificamente em relação aos benefícios e incentivos de natureza tributária pela União, observa-se que, no ano de 2006, o montante correlato correspondia a apenas 2 p.p. do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto que, atualmente, supera 4 pontos percentuais, sem qualquer demonstração de eficiência ou incremento de equidade. Estudos demonstram que esses benefícios se mostram regressivos, destinando-se às classes mais abastadas, diferentemente, por exemplo, das transferências diretas à população, a exemplo do Bolsa Família. Foi nesse contexto que, tanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do ano de 2019 quanto o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) do ano de 2020 (submetido a sanção presidencial) demonstraram preocupação com o tema: (...)

11 Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035497&ts=1718132793393&disposition=inline>. Acesso em: 5 ago. 2025.

No intuito de enfrentar esse problema, estamos propondo vedar, a partir de 2026, a criação, ampliação ou renovação, no âmbito federal, de benefícios ou incentivos de natureza tributária, enquanto o montante correlato superar dois pontos percentuais do PIB. Cabe esclarecer que, antes de tornar-se desnecessária a reavaliação dos benefícios e incentivos de natureza tributárias já existentes, a medida acima apenas imputa consequência automática à sua não realização. Até 2026, o Congresso Nacional terá tempo mais do que suficiente para reavaliar, um a um, todos os benefícios ou incentivos de natureza tributária federais.

Durante a tramitação legislativa, o Congresso Nacional incluiu diversas exceções a esse plano inicial, blindando regimes como o Simples Nacional, Zona Francas de Manaus, cesta básica, PROUNI, fundos de desenvolvimento regional, inovação tecnológica e entidades sem fins lucrativos, de acordo com o atual art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 2021 (EC 109).

Essas exclusões não derivaram de estudos técnicos ou avaliações de custo-benefício, mas resultaram de acordos políticos com viés setorial, induzidos pela força dos respectivos grupos de interesse no Congresso Nacional e junto ao Executivo.

O quanto essa proteção constitucional está limitada pelo projeto de lei que seria, ou será encaminhado pelo Poder Executivo, ainda não se sabe. É possível interpretar que as referidas exceções protegeriam os benefícios apenas no âmbito do projeto de lei mencionado na EC 109, ou seja, a vedação não é geral ou perpétua, sendo limitada àquele projeto de revisão que deveria ter sido apresentado – ou que ainda será apresentado – pelo Poder Executivo.

No entanto, não se descarta uma interpretação mais ampla que sustente que qualquer tentativa futura de rever esses benefícios também estaria proibida, a menos que se aprove nova Emenda Constitucional. Mesmo com uma interpretação restritiva da blindagem dessas exceções, fato é que muitos dos benefícios excepcionados decorrem mesmo de normas constitucionais: zonas francas, SIMPLES, entidades sem fins lucrativos, políticas de desenvolvimento regional.

A existência dessas exceções desde o próprio texto constitucional demonstra como alguns setores empresariais conseguem se blindar contra qualquer tentativa de revisão dos gastos tributários. Isso reforça uma característica recorrente da política fiscal, e não só no Brasil: **a enorme dificuldade política de discutir a eliminação**

ou revisão de benefícios tributários, ainda que muitos deles tenham eficácia duvidosa e gerem distorções alocativas ou injustiças distributivas.

3. Sugestões para Revisão dos Gastos Tributários

Atualmente, a concessão e a impossibilidade de revisão dos benefícios estão diretamente ligadas ao poder de pressão e à narrativa do setor privado, além, é claro, da permeabilidade do setor público a essas pressões e narrativas.

Apesar da multiplicidade de normas constitucionais, infraconstitucionais e regulamentares que tratam da mensuração, limitação ou avaliação dos benefícios tributários, o quadro institucional brasileiro revela um sistema ainda **fragmentado, esperso e inefetivo**.

O desafio na **concessão** e na **revisão** de benefícios tributários **é tornar as normas que já existem mais eficazes**. Diversas LDOs e a EC nº 109/2021 introduziram dispositivos programáticos importantes — como cláusulas de vigência, exigência de metas, órgãos supervisores e planos de redução —, mas esses comandos **não geraram práticas sistemáticas**.

Em outras palavras, o desafio está em cumprir as regras que atualmente existem nas leis de diretrizes orçamentárias e na Constituição Federal para a concessão e revisão de incentivos fiscais: definição de objetivos claros que possam ser medidos em futuras reavaliações, prazo de vigência, definição de órgãos de supervisão etc.

A Receita Federal cumpre anualmente a obrigação de estimar o montante de gastos tributários para fins de anexação à Lei Orçamentária, mas essa mensuração não se articula com mecanismos de revisão ou avaliação. Entretanto, é preciso cautela com o otimismo dessa medida. Muitos incentivos não possuem objetivos claros, o que dificulta sua avaliação, além do que, em geral, os estudos sobre os benefícios fiscais não são conclusivos. Ou seja, não devemos achar que a revisão de benefícios fiscais será suficiente para lidar com a pressão para sua manutenção. A única avaliação de benefícios que parece ter impacto no debate público é a que leva em consideração aspectos distributivos (quais grupos de renda se beneficiam mais).

No que se refere à **mensuração** propriamente dita, aquela constante do DGT e feita pela RFB, o desafio é conseguir **medir a perda de arrecadação diante de cená-**

rios dinâmicos (avaliações de equilíbrio parcial ou geral) e utilizando-se critérios objetivos para inclusão de um incentivo fiscal no conceito de gasto tributário. Além disso, seria ideal que a RFB demonstrasse qual seu sistema de referência, e de forma objetiva. Por exemplo, explicar porque o lucro o presumido não é considerado um gasto tributário. **Quando a definição depender premissas subjetivas as escolhas para a definição devem ser detalhadamente explicadas.**

Entre 2019 e 2023, o CMAP, vinculado ao Ministério do Planejamento e Orçamento, realizou avaliação de 19 incentivos fiscais, entre eles o SIMPLES Nacional, o MEI, a desoneração da cesta básica, as deduções de despesas com saúde e educação do imposto de renda das pessoas físicas, as desonerações para entidades beneficentes, o PROUNI etc. Nem sempre as avaliações são conclusivas no sentido de manutenção ou revogação dos benefícios, especialmente porque algumas delas não considera a comparação entre fazer uma política pública por meio do sistema tributário ou do gasto direto, além de não ter como objeto de análise os inúmeros outros efeitos que as diferenciações no sistema tributário provocam, como aumentos dos custos de conformidade e litígios. Neste sentido, aprimorar as avaliações feitas pelo CMAP por meio de sua integração com a RFB e a Procuradoria da Fazenda Nacional poderia trazer mais força aos instrumentos de revisão de benefícios tributários.

Por fim, é necessário que esse tipo de avaliação vincule a prorrogação de incentivos fiscais por prazo determinado, ou imponha prazos para o *phase out* de benefícios considerados ineficientes, ineficazes ou regressivos, conforme o caso, por meio das leis orçamentárias anuais.

Em suma, propõe-se três **recomendações institucionais** para colaborar com o debate político acerca dos inventivos fiscais:

- (i) a criação de uma instância de **integração interinstitucional**, reunindo Receita Federal, PGFN, CMAP e TCU, para consolidar diagnósticos e ampliar o escopo das avaliações, inclusive incorporando **efeitos colaterais** dos incentivos (como litígios tributários, custos de conformidade e fiscalização);
- (ii) o **aperfeiçoamento da mensuração dos gastos tributários** pela Receita Federal, com critérios mais claros e objetivos de seleção dos incentivos e considerando os impactos em cenários de equilíbrio parcial ou geral;
- (iii) a **vinculação efetiva das avaliações à execução orçamentária**, por meio de regras claras de **extinção ou phase-out automático** de incenti-

vos não avaliados ou mal avaliados, seja por cláusulas de vigência obrigatória, seja por comandos inseridos na própria Lei Orçamentária Anual — inclusive prevendo a recuperação parcial da receita como parte da previsão das receitas a serem arrecadadas.

Em paralelo a este difícil processo de aperfeiçoamento institucional e de criação de cultura de avaliação, há que se lidar com uma armadilha retórica que existe no debate sobre gastos tributários. Sempre que se propõe algum controle de despesa pública, surge o argumento de que não se deve limitar despesas quando há muito o que cortar em benefícios tributários. Ao mesmo tempo, quando se fala em reduzir gastos tributários, entram em jogo os interesses dos grupos que se beneficiam.

O conhecido problema dos benefícios concentrados e custos dispersos faz com que os beneficiários dos gastos tributários invistam bastante para que não haja revogações, ao passo que a população em geral não tem incentivos para se mobilizar a favor da extinção.

Uma forma de angariar apoio político à redução de gastos tributários ineficazes, e de reduzir a força dos argumentos acima, seria separar medidas fiscais do lado da receita e do lado da despesa.

Do lado da receita temos duas realidades: a carga tributária é alta e, ao mesmo, tempo, há grupos de contribuintes privilegiados, que pagam pouco. Neste caso, a saída é o conhecido *broad base low rate approach*, ou seja, aumentar a base para diminuir alíquotas, afinal, onde todos pagam, todos pagam menos.

Para angariar apoio da maioria silenciosa, se poderia fazer uma proposta concreta de redução de gastos tributários, escolhendo os reconhecidamente ineficazes ou injustos (como desoneração da cesta básica ou descontos no IRPF), com o compromisso de que todo ganho de arrecadação será compensado por redução na tributação geral da população.

Por exemplo, revogação de isenções e abatimentos no IRPF seriam acompanhados de redução nas alíquotas deste tributo. Em outros casos, a compensação poderia ser feita por redução de alíquota da recém-criada CBS.

O resultado seria a manutenção da carga tributária, portanto sem piora fiscal, com redução na desigualdade tributária (menor dispersão das alíquotas efetivas enfren-

tadas pelos contribuintes) e dos efeitos colaterais invisíveis dos benefícios fiscais: custos de conformidade, custos de fiscalização, litígios e insegurança jurídica.

Referências

BRASIL. **Congresso Nacional**. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera a Constituição Federal para instituir mecanismos de ajuste fiscal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. **Ministério da Economia. Receita Federal do Brasil**. Demonstrativo de Gastos Tributários – Base Conceitual PLOA 2025. Brasília: RFB, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/dgt-previsao-ploa-2025-base-conceitual.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. **Ministério da Economia. Receita Federal do Brasil**. Painel de Benefícios Tributários – DIRB. Power BI. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNDkzZDNkY2UtYWU1Yy00M2U3LThlNWUtOGMzZThkMzQxNGFmIiwidCI6IjZmNDlhYTQzL-TgyMmEtNGMyMC05NjcwLWRiNzZwMGJmMWViMCI9>. Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. **Receita Federal do Brasil**. Instrução Normativa RFB nº 2.198, de 20 de junho de 2024. Dispõe sobre a obrigação de prestar informações relativas aos incentivos, renúncias, benefícios e imunidades de natureza tributária. Disponível em: <https://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=133402>. Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024**. Dispõe sobre os créditos fiscais decorrentes de subvenções para investimento e institui a Declaração de Benefícios Fiscais (DIRB). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14973.htm. Acesso em: 5 ago. 2025.

BRASIL. **Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília: Casa Civil, 2018. ISBN 978-85-85142-93-3.

BRASIL. **Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Volume 2. Brasília: Casa Civil, 2018. ISBN 978-85-85142-94-0.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Gastos tributários no Brasil: para onde vão nossos incentivos?** Policy Brief nº 32. Brasília: Ipea, ago. 2025. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/pbcgcom32>. Acesso em: 5 ago. 2025.

OCDE. **Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation.** OECD Tax Policy Studies, No. 19. Paris: OECD, 2010. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2010/10/choosing-a-broad-base-low-rate-approach-to-taxation_g1g114d4/9789264091320-en.pdf. Acesso em: 5 ago. 2025.

OCDE. **Best Practice Guidelines – Off-Budget and Tax Expenditures.** Paris: OECD, 2004. Disponível em: <https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO%282004%296/en/pdf>. Acesso em: 5 ago. 2025.

OCDE. **Tax Expenditures: Recent Experiences.** Paris: OECD, 1996. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/1996/01/net-public-social-expenditure_g17a14bd/122001486025.pdf. Acesso em: 5 ago. 2025.

RENZIO, Paolo de; PIRES, Manoel; RODRIGUES, Natalia; TEIXEIRA JUNIOR, Giosvaldo. **Relatório nacional sobre gastos tributários.** Versão preliminar. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Tax Expenditures Lab, nov. 2024.

VILLELA, Luiz; LEMGRUBER, Andrea; JORRATT, Michael. **Tax expenditure budgets: concepts and challenges for implementation.** Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2010. (IDB Working Paper Series, n. 131). DOI: <https://hdl.handle.net/11319/4302>. Acesso em: 5 ago. 2025.



Privatização e desmobilização patrimonial

Diogo Mac Cord

1. Sobre os ativos detidos pela União

O Balanço Geral da União – BGU, com todas as suas fragilidades, traz, anualmente, uma visão geral sobre os ativos e passivos. A situação é preocupante: reconhecendo a complexidade de cálculo dos números, porém, assumindo-os como verdadeiros, a União possui ativos da ordem de R\$8 trilhões e passivos da ordem de R\$14 trilhões, resultando em um patrimônio líquido negativo de R\$6 trilhões. No curto prazo, o passivo circulante é cerca de R\$450 bilhões superior ao ativo circulante, evidenciando a necessidade iminente de caixa. Além disso, o fluxo (resultados anuais) é negativo, e a trajetória não é animadora.

Sobre os principais ativos da União, observam-se alguns com pouca liquidez e/ou alto risco de recebimento, como os haveres junto a estados e municípios. Ao mesmo tempo, destacam-se como ativos líquidos as participações da União, especialmente em empresas de capital aberto, e os imóveis, muitos deles bem localizados – não raros, os últimos de algumas regiões urbanas – o que confere alto interesse pelo mercado – e, por consequência, liquidez. A seguir listamos os ativos que poderiam, imediatamente, ser colocados à venda pela União.

a. Participações

Diretas (R\$ milhões)

Empresa	31/12/2024
Petrobras	106.657
Caixa	103.968
BB	90.439
Eletrobras	34.525
EMGEA	12.348

Fonte: BGU.

Indiretas (carteira do BNDES e do BNDES-Par) (R\$ milhões)

Empresa	31/12/2024
Petrobras	37.453
JBS	16.800
Eletrobras	6.380
Copel	5.877
Embraer	2.235
Cemig	1.564
Energisa	1.068
Outros	480

Fonte: Balanço do BNDES-Par.

Cumprе ressaltar que os números indicados se referem ao preço de mercado (no caso de empresas listadas) ou a uma estimativa de valor, baseada no Patrimônio Líquido (no caso de empresas fechadas). Considerando que a participação do Estado, especialmente seu controle, impõe um prêmio de risco relevante sobre o papel, é razoável assumir que, ao decidir pelo desinvestimento, o valor do papel aumente. Considerando operações anteriores, espera-se, sobre as empresas controladas pela União, uma valorização de 100%. Como exemplo, a participação da União na Petrobras, de R\$144 bilhões (somando-se direto e indireto, pelo BNDES), poderia, em caso de privatização, chegar a R\$288 bilhões. Já as participações minoritárias teriam um efeito menor, porém positivo, dado que, apesar da União não exercer o controle, interfere no dia a dia da Companhia, sendo o caso da Vale o mais emblemático (pressões pela Previ, e, até recentemente, pelo BNDES-Par). Hoje, talvez o melhor exemplo desta interferência negativa seja a pressão sobre os papéis da Eletrobras. Estima-se que o desinvestimento da União destes papéis poderia valorizá-los entre 20% e 40%.

b. Imobiliário

Bens imóveis da União (R\$ milhões)

Rubrica	31/12/2024
Bens Imóveis (VIII = IV - V - VI)	2.479.815
Valor Bruto Contábil (IV)	2.498.991
Depreciação/Amortização/Exaustão Acumulada (V)	4.328
Redução ao Valor Recuperável (VI)	14.848

As discussões acerca da privatização de imóveis federais são, ainda, incipientes. Apesar de avaliados em cerca de R\$2,5 trilhões, a maioria destes imóveis não pode ser vendido: neste valor estão, por exemplo, áreas protegidas e reservas nacionais. Mesmo assim, estima-se que cerca de 10% deste valor – R\$250 bilhões – poderia ser levantado com vendas imediatas, por serem imóveis bem localizados, desocupados ou subutilizados.

No entanto, o grande desafio na alienação destes imóveis é o fato de todos eles terem uma Unidade Gestora (UG) que, uma vez tendo recebido este imóvel, precisa aceitar liberá-lo para a venda pela SPU (Secretaria de Patrimônio da União). Ocorre que estas UGs não veem vantagem na alienação, posto que o valor de venda segue para o Caixa Único – e, portanto, não autorizam a venda.

As UGs com imóveis de maior valor são as três Forças (exército, marinha e aeronáutica), as Universidades Federais e o Poder Judiciário. Imóveis de alto valor também

estão presos em concessões públicas – por exemplo, da antiga Rede Ferroviária, abandonados ou subutilizados dentro dos contratos de concessão ferroviários. Estes imóveis poderiam ser declarados inservíveis à concessão, desvinculados do contrato e alienados pela União.

c. Outros

A União possui diversos outros ativos de razoável liquidez, com maior ou menor grau de facilidade de estruturação da operação. Abaixo listamos alguns, de valor mais expressivo.

CONTRATOS DE PETRÓLEO DO REGIME DE PARTILHA¹

A parcela de óleo da União, em milhões de barris por ano, cresce exponencialmente, tendo sido de 0,05 MMbbl em 2017 e evoluído para 26,45 MMbbl em 2024. Até maio de 2025, o volume acumulado ultrapassa os 80 MMbbl, sendo que o Campo de Mero é responsável por 70% da parcela recebida pela União. Assim, o valor possível destes recebíveis depende da expectativa sobre: o tamanho das reservas; a extração anual destas reservas; e o valor do barril. Em uma estimativa do Tesouro Nacional em 2022, o potencial dos contratos, em um leilão, poderia chegar a R\$400 bilhões. No entanto, à época, o barril era cotado a mais de US\$100. Em 2025, este valor está próximo aos US\$75.

São os contratos vigentes em 2025, com os respectivos percentuais de Excedente em Óleo da União Ofertado pelo operador (EOU):

1 Estes contratos são geridos pela Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA; no entanto, pertencem à União, e não à empresa.

Área	Operador	Consorticiados	% EOU
Libra	Petrobras (40%)	Shell (20%), Total (20%), CNPC (10%), CNOOC (10%)	42%
Sul de Gato do Mato	Shell (50%)	Ecopetrol (30%), Total (20%)	12%
Entorno de Sapinhoá	Petrobras (45%)	Shell (30%), Repsol (25%)	80%
Norte de Carcará	Equinor (40%)	ExxonMobil (40%), Petrogal (20%)	67%
Peroba	Petrobras (40%)	BP (40%), CNODC Brasil (20%)	77%
Alto de Cabo Frio Oeste	Shell (55%)	QPI (25%), CNOOC (20%)	23%
Alto de Cabo Frio Central	Petrobras (50%)	BP (50%)	76%
Uirapuru	Petrobras (30%)	ExxonMobil (28%), Equinor (28%), Petrogal (14%)	75%
Dois Irmãos	Petrobras (45%)	BP (30%), Equinor (25%)	16%
Três Marias	Petrobras (30%)	Shell (40%), Chevron (30%)	50%
Saturno	Shell Brasil (45%)	Chevron Brasil (45%), Ecopetrol (10%)	70%
Titã	ExxonMobil (64%)	QPI Brasil (36%)	23%
Pau-Brasil	BP Energy (50%)	CNOOC (30%) e Ecopetrol (20%)	64%
Sudoeste de Tartaruga Verde	Petrobras (100%)	Petrobras (100%)	10%
Aram	Petrobras (80%)	CNODC (20%)	30%
Búzios	Petrobras (85%)	CNODC (10%) e CNOOC (5%)	23%
Itapu	Petrobras (100%)	Petrobras (100%)	18%
Atapu	Petrobras (52,5%)	Shell Brasil (25%) e TotalEnergies EP (22,5%)	32%
Sépia	Petrobras (30%)	TotalEnergies EP (28%); Petronas (21%) e QP Brasil (21%)	37%
Água Marinha	Petrobras (30%)	Total EnergiesEP (30%); Petronas (20%) e Qatar Energy (20%)	42%

DIREITOS SECURITIZÁVEIS

De acordo com o BGU, a União possui ativos da ordem de R\$1,3 trilhão em dívida ativa. Já houve, no passado, uma discussão sobre se um movimento de securitização seria ou não entendido como antecipação de recebível; no entanto, esta discussão foi superada, posto que, aqui, fala-se de uma obrigação pretérita de pagamento. Assim, um movimento de securitização, por tranches, é possível e recomendado. De maneira análoga, os recebíveis do FIES, que em 2024 somaram R\$108 bilhões, também poderiam ser securitizados, posto que a União sofre resistências políticas para a cobrança dos valores. Ressalta-se que, dada a natureza destas carteiras, espera-se um deságio relevante sobre o valor de face das dívidas.

2. Sobre as privatizações

a. Por que privatizar

Muito mais do que uma questão ideológica, a privatização é uma questão legal e econômica. Na esfera legal, o artigo 173 da Constituição Federal é muito claro, no sentido de vedar a participação do Estado em atividades econômicas, salvo se em relevante interesse coletivo ou segurança nacional. É evidente que setores como

energia elétrica e petróleo há muito estão inseridos em um ambiente de ampla competição – e, além de tudo, são regulados por competentes agências reguladoras, como a ANEEL e a ANP. Outros setores dependem de interpretações ainda mais frágeis: a União ainda possui serviços de mobilidade urbana (CBTU e Trensurb), que desde a constituição de 1988 são de responsabilidade de estados e municípios²; possui dois centros de distribuição de frutas e hortaliças (em SP e em MG); e assim por diante. Finalmente, não há, em nenhuma previsão legal, amparo às participações **minoritárias** da União – uma anomalia que foi normalizada com a justificativa de ajudar a desenvolver a indústria nacional, sendo absolutamente irregular.

Na esfera econômica, é amplamente conhecida a maior eficiência do setor privado. Mesmo que não fosse verdadeira esta afirmação, a justificativa derradeira é que, mesmo no caso de uma empresa privada fracassar – e é natural que isso ocorra de tempos em tempos – o prejuízo é apenas de seus acionistas privados, sendo ela, ato contínuo, absorvida por operadores mais eficientes. Foi o que aconteceu, por exemplo, em Goiás – onde o operador de energia elétrica, após não ter cumprido os indicadores mínimos de qualidade, foi substituído pela ANEEL por outro – algo que, caso fosse público, jamais teria ocorrido.

b. Movimentos anteriores

Desde o governo Collor, que lançou o Programa Nacional de Desestatização – PND³, diferentes empresas foram privatizadas, destacando-se Usiminas (Collor), CSN e Embraer (Itamar), Vale e Embratel (FHC) e Eletrobras (Bolsonaro). Outras empresas relevantes, apesar de não terem sido plenamente privatizadas (devido ao seu CNPJ permanecer ativo e pertencente ao Governo Federal), foram fatiadas e tiveram seus principais ativos repassados à iniciativa privada, como foram os casos do Sistema Telebras (FHC) e dos aeroportos da Infraero (movimento iniciado pelo governo Dilma, em 2011, sendo seguido por todos os governos posteriores). Ainda, desinvestimentos relevantes foram feitos, especialmente na Petrobras (por exemplo, com NTS, TAG e BR Distribuidora).

2 Esses contratos, hoje, funcionam de forma irregular – sem contato de concessão, e prestados por quem não é o titular do serviço, em confronto ao artigo 175 da Constituição.

3 Lei 8.031 de 12 de abril de 1990 (posteriormente substituída por Fernando Henrique Cardoso pela Lei 9.491 de 9 de setembro de 1997).

Ao mesmo tempo, setores inteiros foram abertos ao setor privado ao longo destas últimas três décadas, destacando-se os setores bancário e elétrico⁴ (FHC) e o de saneamento básico (Bolsonaro). Nesta linha, principalmente ancorada em estatais estaduais, dois movimentos distintos ocorreram: primeiro, ao longo dos anos 90, quando a União federalizava ativos estaduais, em negociação da dívida com os estados, revendendo na sequência à iniciativa privada; e, mais recentemente, a partir de 2016, quando o BNDES passou a ajudar diretamente os estados na estruturação de suas privatizações, sem que elas precisassem ser federalizadas.

c. Lições aprendidas: o que não fazer

I. NÃO FEDERALIZAR

Ao longo dos anos 90, na iniciativa da União de sanear as dívidas com os estados, diferentes empresas foram federalizadas como forma de abater parte do saldo devedor. Ocorre que os *valuations* destas empresas eram, muitas vezes, superestimados (para abater uma parcela maior da dívida dos estados), o que fazia com que, para evitar questionamentos, estas empresas não fossem vendidas pela União logo na sequência (já que não valiam aquilo que foi pago).

Um exemplo é a CEASA-MG. Em 1998, a União firmou com o Estado de MG “contrato de confissão, promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas”. Em 28 de janeiro de 2000, foi celebrado Contrato de Compra e Venda de Ações (CCVA) entre a União e o estado de Minas Gerais, por meio do qual a União passou a ser titular da totalidade das ações de emissão da CEASA-MG pertencentes a MG. A empresa foi federalizada e jamais foi colocada à venda, até que, em 2022, o projeto de privatização foi colocado em consulta pública. Na ocasião, o valor mínimo estimado era da ordem de R\$420 milhões. Ocorre que o valor atualizado de incorporação da empresa pela União, em 2000, era da ordem de duas vezes e meia este número – sendo que, nos 22 anos entre a federalização e a pretensa privatização⁵, a empresa ainda acumulava prejuízos relevantes.

4 Apesar do setor elétrico ter sido reformado em 1995, nem todas as empresas estatais estaduais foram privatizadas: até 1995, apenas o estado do Tocantins contava com operação privada; de 1995 a 2000, outros 14 estados foram privatizados. O movimento só foi retomado em 2016, tendo continuado até 2023. Neste intervalo (Temer e Bolsonaro), outras 10 distribuidoras estaduais foram privatizadas, além da Eletrobras, a nível federal.

5 O projeto de privatização foi cancelado em 2023, logo no início do governo Lula.

O mesmo roteiro se repetiu com as seis distribuidoras estaduais de energia elétrica⁶ que acabaram sendo absorvidas pela Eletrobras. Apenas nos seis anos que antecederam suas privatizações (2012-2017), o prejuízo acumulado destas empresas (nominal) foi de R\$20 bilhões. Em suma, as federalizações são, invariavelmente, muito ruins à União – que é uma operadora tão ineficiente quanto os estados. Por isso, a Lei Complementar 212/2025, que autoriza o pagamento de dívida de estados e municípios à União mediante a entrega de ativos, representa a volta de um modelo que já se provou equivocado.

II. NÃO VENDER OS ATIVOS E DEIXAR O CNPJ

Após a concessão de seus principais aeroportos, restando como ativo relevante apenas o aeroporto Santos Dummont, sobrou à Infraero um quadro de 5,2 mil colaboradores, que hoje precisam ser cedidos e alocados a diferentes órgãos da administração direta, em funções que não são relacionadas àquelas de sua especialidade técnica. O resultado é que o governo federal, incapaz de avançar no processo de liquidação da Infraero – movimento que deveria ser natural, com a perda de finalidade após a privatização dos aeroportos – acaba buscando novas funções para a empresa, como a assinatura de convênios com governos estaduais e municipais para operar aeroportos sem movimentação, com a justificativa de promover o “desenvolvimento regional”.

O mesmo movimento ocorreu com a Telebras, que, muitos anos após ter tido seus ativos privatizados, recebeu a missão de lançar e operar um satélite para promover a “segurança nacional”, tendo recebido injeções relevantes de recursos e sendo obrigada a recontratar quadros por meio de novos concursos. Assim, é importante compreender que, apesar de mais fácil no curto prazo, a venda de ativos dissociados do CNPJ cria um problema grave no longo prazo.

III. NÃO “PRIVATIZAR” PARA OUTRAS ESTATAIS

Apesar de aparentemente lógico, muitas estatais brasileiras foram privatizadas para:

- Fundos de pensão de empresas estatais (Previ, Petros, Funcef, etc – todas suscetíveis a interferências políticas de suas patrocinadoras); e/ou

6 Amazonas, Boa Vista, Ceal, Cepisa, Ceron e Eletroacre. Cada uma acabou sendo privatizada por R\$50 mil.

- Estatais de outros países (caso mais crônico é o setor elétrico⁷, onde a maioria das empresas é estatal – chinesas, francesas, italianas e até mesmo colombianas, além do protagonismo histórico da Previ).

Ainda, foi comum a “participação minoritária” de estatais, com até 49% do equity (como a Infraero, nos aeroportos, ou a Eletrobras, em várias SPEs de projetos renováveis), além da participação do FI-FGTS, BNDES-Par e outras estruturas que, na teoria, serviriam para aumentar a atratividade da operação, mas que, na prática, reduzem sua eficiência pela interferência política.

Importante lembrar que os dois objetivos principais da privatização são: ganho de eficiência na operação; e atração de capital novo. A manutenção da participação do estado nas “privatizações” reduz – ou até elimina – o benefício do movimento.

IV. NÃO VIABILIZAR PRIVATIZAÇÃO COM *FUNDING* PÚBLICO (DÍVIDA)

O incentivo correto é a chave do resultado positivo. Em momentos passados, o BNDES chegava a financiar até 90% dos investimentos. Somado à participação de 49% das estatais, sobrava ao setor privado aproximadamente 5% do *equity* do negócio. Muitas vezes, o operador privado era a própria construtora, que conseguia, nas obras, obter o retorno necessário para cobertura do investimento, restando a operação como uma “opção gratuita”, na qual caso desse certo, o operador ficava no negócio, mas caso desse errado, o projeto era abandonado. Este movimento ocorreu em diversos aeroportos e rodovias, mas também no setor elétrico – como foi o caso da privatização da Light – e em outros setores. Assim, tão importante quanto o *equity* privado é a dívida privada: fornecer recursos públicos, cujos bancos não têm incentivos – ou conhecimento suficiente – para acompanhar a operação e cobrar resultados, não colabora com o incentivo correto e não resulta em benefícios ao processo de privatização.

d. Lições aprendidas: sobre apoios e incentivos

Para que um amplo movimento de privatização ocorra, é fundamental que a pressão social (pró) seja maior do que a pressão política (contra), e que bons técnicos sejam responsáveis pela execução dos trabalhos. Assim, é importante que os benefícios sejam bem compreendidos pela população de maneira geral, e o contrafactual

⁷ Razão pela qual a Eletrobras foi privatizada em um modelo de “corporação”, sem controle definido – mesmo modelo posteriormente replicado na Copel (Paraná).

(permanecer com as estatais) seja dimensionado. Nos anos 90, no contexto do Plano Real e da estabilização da moeda, o bem maior era o controle da inflação, e o PND foi bem compreendido e aceito. No pós-COVID, o trauma global relacionado à saúde pública justificou a aprovação do Novo Marco do Saneamento Básico, e a crise econômica – que levou ao aumento expressivo do endividamento público – justificou uma nova onda de privatizações, tanto a nível federal quanto estadual.

Ou seja: fatos extraordinários exigem medidas extraordinárias – algo fácil de ser explicado. Assim, um novo movimento relevante de privatização poderia ser desenhado como solução a um dos principais problemas da economia – por exemplo, a criação de um fundo de transição do modelo previdenciário, para viabilizar um regime de capitalização, ou então inserido em um contexto mais amplo de um programa de ganho de produtividade para o país.

Além do contexto macro, ações objetivas que ajudam a levar adiante um programa de desestatização e desinvestimento seriam:

I. A PROIBIÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS, SEJA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, SEJA INDIRETA, BEM COMO DIRIGENTES DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE OCUPAREM POSIÇÕES EM CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO⁸, inclusive em participações minoritárias. Quando o BNDES adotou este critério (governos Temer e Bolsonaro), observou-se um incentivo claro à venda das participações do BNDES-Par, o que, de fato, acabou acontecendo. Isso porque os “jetons” são um instrumento utilizado há muito tempo para incrementar os salários dos servidores públicos, fazendo com que parte dos servidores, em diferentes instâncias da burocracia, acabem se posicionando de forma contrária às privatizações.

II. O FIM DO “MONOPÓLIO” DO BNDES PARA A ESTRUTURAÇÃO DE PRIVATIZAÇÕES FEDERAIS, previsto pela lei do PND. Esta medida abriria a possibilidade de outros arranjos pela União na estruturação das privatizações – inclusive a contratação direta de assessorias financeiras – eliminando a dependência da própria máquina pública para reduzir a máquina pública (um claro conflito de interesses).

III. SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS, IMPORTANTES PARA A GESTÃO TÉCNICA DE SETORES ESTRUTURANTES, É NOTÓRIA A CAPTURA POLÍTICA que ocorreu desde suas criações, nos anos 90. Faz-se fundamental e urgente a reconfiguração da forma de indicação dos diretores e conselheiros. A chamada “Lei das Agên-

⁸ Outra alternativa seria permitir a participação, porém condicionada à não-remuneração incremental, assumindo-se que este trabalho deveria fazer parte das atividades regulares do profissional.

cias Reguladoras” (lei 13.848, de 25 de junho de 2019) trazia, em seu Projeto de Lei, artigo 42, que acabou vetado, obrigação de haver pré-seleção pública, com lista tríplice elaborada por comissão de seleção. Dado o nível de captura que existe atualmente, talvez até este mecanismo já tivesse sido distorcido. Assim, é importante que este dispositivo seja trazido de volta, com a inclusão da obrigação de que esta comissão de seleção seja independente e profissional (headhunters), como é na Inglaterra.

IV. POR FIM, UM PROBLEMA RECORRENTE EM DIFERENTES SETORES DA INFRAESTRUTURA TEM SIDO A DIFICULDADE DE SUBSTITUIÇÃO DE OPERADORES INEFICIENTES OU EM DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

— especialmente em aeroportos e rodovias. Mesmo os financiadores não têm conseguido aplicar suas cláusulas de “*step-in*”, por diferentes razões. Assim, traz-se como recomendação de projeto de Lei, cuja minuta já está disponível, com a chamada “Solução Crítica”, que garantiria a substituição imediata do operador e a continuidade da prestação do serviço público.

3. Propostas de encaminhamentos concretos

a. Participações

Recomenda-se uma visão pragmática sobre as prioridades que serão dadas, com foco nas estatais que, ou possuem grande valor de mercado (citadas nas tabelas do Capítulo 1.a, notadamente o controle de Petrobras, Caixa, BB e EMGEA, além das participações minoritárias), ou representam alto risco fiscal, pelo porte e sucessivos prejuízos (notadamente Correios).

Destas, duas já possuem maturidade mais avançada: Petrobras e Correios.

Sobre os **Correios**, coloca-se como ação mais simples a aprovação pelo Senado do PL 591/2021, que “dispõe sobre o marco regulatório, a organização e a manutenção do Sistema Nacional de Serviços Postais”, já aprovado pela Câmara dos deputados.

Sobre a **Petrobras**, propõe-se a privatização por meio da conversão de ações preferenciais em ordinárias, com medidas posteriores de desconcentração de mercado. Já existe minuta de projeto de lei para tanto (de 2022), com pareceres da PJFN e da Conjur do MME.

Sobre as demais empresas controladas, novas propostas ainda precisariam ser redigidas. Porém, sobre as participações minoritárias, a venda pode ser imediata, dependendo apenas de um comando político para tal.

b. Imóveis

A União possui mais de 700 mil imóveis, e não conta com uma estrutura para venda destes imóveis “no varejo”. Assim, seguindo o modelo americano, a solução criada em 2021 foi o programa batizado de “Incorpora, Brasil!”, que propôs integralizar diferentes imóveis de uma mesma “vocação” em um Fundo Imobiliário (FII), com valores de avaliação total dos imóveis entre R\$500M e R\$1 bilhão por fundo, selecionando um administrador e um gestor para que viabilizasse o desenvolvimento do(s) imóvel(is), diluindo a União, que, ao final, teria cotas líquidas que poderiam ser vendidas, absorvendo o upside após o desenvolvimento.

O modelo é, na prática, a privatiza  o imediata dos imóveis, com alinhamento de incentivos com o gestor (que recebe uma remuneração pelo sucesso da operação). Era exigida uma integralização mínima de 10% do valor dos imóveis, com o objetivo de trazer os recursos necessários para o desenvolvimento dos projetos e alinhar os incentivos (“*skin in the game*”).

O critério de seleção seria por um combinado entre maior valor integralizado na largada (superior ao mínimo de 10%) e menor taxa de administração, além de requisitos técnicos como habilitador (*Assets Under Management* – AUM superior a R\$1 bilhão e experiência em fundos de desenvolvimento / tijolo).

O modelo foi proposto ao Tribunal de Contas da União – TCU, sendo bem recebida e autorizada pelo Tribunal (processo 026.059/2021-5, especialmente os acórdãos 2702/2021 e 2516/2022). Todos os documentos (edital, regulamento do fundo e acordo de cotistas) foram aprovados no final de 2022, após cerca de 1 ano e meio de estudos, e os primeiros fundos poderiam ter sido licitados no início de 2023.

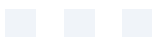
A prospecção de mercado foi realizada, com grande aceitação de gestores e investidores. No entanto, com a troca de governo, o programa foi descontinuado. Mesmo assim, os documentos poderiam ser rapidamente aproveitados, e o programa imediatamente retomado.

Sobre a “liberação” dos imóveis que, hoje, estão capturados pelas diferentes Unidades Gestoras, o PL 4.444/2021, que “cria o Programa Nacional de Gestão Eficiente do Patrimônio Imobiliário Federal”, traz uma série de medidas importantes, mas ainda incompleto, comparado às propostas iniciais do (antigo) Ministério da Economia⁹. O substitutivo que poderia resolver as principais travas do desenvolvimento imobiliário em áreas da União, incluindo o litoral (“Terrenos de Marinha”) e ilhas, para desenvolvimento de empreendimentos turísticos.

c. Outros ativos

O Projeto de Lei 1.583/2022 permitia a venda dos contratos de petróleo e poderiam trazer um valor relevante à União. Ele não chegou a evoluir no Congresso Nacional. Em 2025, foi aprovada a lei 15.164, em muitos aspectos na contramão do que se buscava. Assim, retomar o PL 1.583/2022 seria o caminho imediato para viabilizar a monetização dos contratos de petróleo do regime de partilha.

Sobre a securitização da dívida ativa, foi aprovado em 2024 a Lei Complementar 208, que versa sobre o tema. O PLS 204, apresentado em 2016, já havia sido aprovado pelo Senado e aguardava desde então por sua apreciação pela Câmara dos Deputados. Agora, é fundamental a regulamentação do dispositivo e a elaboração de estudos que levem a uma modelagem que seja atraente ao mercado.



9 Existe proposta de substitutivo já redigida, para apresentação imediata, caso necessário.

Volume 1
Reformas fiscais
**CAMINHOS DO
DESENVOLVIMENTO:
ESTABILIZAR,
CRESCER, INCLUIR**

ISBN: 978-65-987137-4-4

CD



9 786598 713744



CENTRO DE DEBATE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS