



Observatório da Oposição

3 DE DEZEMBRO · EDIÇÃO ESPECIAL

A hipocrisia fiscal do governo Lula 3

SENADOR
**ROGÉRIO
MARINHO**

SENADOR ROGÉRIO MARINHO
LIDERANÇA DA OPOSIÇÃO NO SENADO FEDERAL
ANEXO II, ALA FILINTO MULLER, GABINETE 6 - TEL.: (61) 3303 1221



Documento produzido com base na apresentação de 28/11/2024, nos projetos de lei encaminhados em 29/11/2024 e na Proposta de Emenda Constitucional enviada em 02/12/2024.

1. Introdução

1.1. Rombo fiscal do governo Lula 3

O governo Lula 3 desfez a herança de superávit primário recebida do governo Bolsonaro, após 8 anos de déficits e seis anos de ajustes nas contas públicas com a PEC da transição. A alteração permitiu elevação dos gastos em R\$ 400 bilhões em 2023 e 2024, além de mais de R\$ 120 bilhões em novos subsídios tributários no mesmo período, consolidando déficit público de R\$ 263 bilhões em 2023 e R\$ 95 bilhões em 2024.

O resultado não poderia ser outro se não a explosão da dívida pública que saiu de 71,7% em 2022 para quase 80% em 2024, de acordo com estimativas do Instituto Fiscal Independente (IFI). São cerca de **R\$ 9 trilhões** e patamar é entre 20 e 30 pontos percentuais acima dos países emergentes¹.

¹Nesse caso deve-se adotar o critério do FMI.



1.2. A fake News sobre “herança do governo Bolsonaro”

As gestões petistas têm-se notabilizado por culpar os governos anteriores pelos problemas causados por eles mesmos. Abaixo alguns argumentos de desinformação são desmontados.

1.2.1. Precatórios

Entre eles está a questão dos precatórios. Inicialmente, deve-se ter ciência de que se trata de uma dívida pública a ser paga pelo governo quando todos os recursos cabíveis no processo judicial já foram esgotados. No entanto, o fato de a última decisão judicial ocorrer em determinada gestão, não significa que o erro que levou determinada ação ser impetrada tenha ocorrido naquela gestão. Na verdade, o mais comum é que as decisões finais se deem após muitos anos ou mesmo décadas.

É o caso das decisões envolvendo a suplementação de recursos do antigo FUNDEF (hoje FUNDEB), do governo FHC julgados procedentes apenas em 2022 pelo STF. Ou mesmo questões envolvendo os Planos Collor, Bresser e

Verão, todos com mais de 30 anos. Tais movimentos geraram uma explosão de precatórios por erros de gestões anteriores, incluindo os governos das décadas de 1990, Lula e Dilma.

Fato que em 2021, quando da edição da PLOA 2022, uma enxurrada de precatórios fora decidida pelo Poder Judiciário, o que elevou em R\$ 30 bilhões as estimativas para o ano seguinte (de R\$ 60 bilhões para R\$ 90 bilhões), praticamente inviabilizando o orçamento de despesas discricionárias para o exercício de 2022, limitadas pelo extinto Teto de Gastos. Nesse contexto, a PEC dos Precatórios possibilitou limitar os gastos orçamentários com essas despesas, enquanto a diferença extraordinária seria diferida até 2027, com possibilidade de ser usada como moeda para outorgas e concessões públicas, que no governo Bolsonaro atingiram a marca aproximada de R\$ 1 trilhão.

O atual governo preferiu inviabilizar o dispositivo constitucional que previa tal permuta e conseguiu autorização para quitar precatórios fora das metas fiscais e de limite de despesas. Assim, ao final de 2023, quitou R\$ 90 bilhões em precatórios, sendo R\$ 30 bilhões referentes ao exercício de 2022 e R\$ 60 bilhões referentes a precatórios do seu próprio mandato (R\$ 30 bilhões de 2023 e R\$ 30 bilhões de 2024). Digno de nota é a premeditação do governo Lula 3 em querer empurrar a culpa pelo déficit gigantesco de 2023 no governo Bolsonaro, quando quita, naquele exercício, precatórios cujo pagamento deveria se dar somente em 2024.

1.2.2. ICMS

Com respeito ao ICMS, o governo Bolsonaro zerou impostos federais sobre combustíveis, além de limitar o percentual de ICMS cobrado sobre eles. Lembra-se que a arrecadação estadual subiu 15% durante aquele período e atingiu arrecadação recorde em 2022, quando tais medidas foram implementadas. Mesmo assim, as eventuais perdas de arrecadação dos estados, naquela oportunidade, seriam compensadas nas respectivas dívidas com a União. Já na atual gestão de Lula, com ICMS reonerado, a arrecadação caiu 1% em 2023. O governo Lula 3, pressionado pelos Estados que sofriam com fortes perdas nas transferências do FPE, edita a LC 201/23, autorizando a transferência de R\$ 15 bilhões aos Estados, fora dos limites de despesa do então recém aprovado arcabouço fiscal.



1.3. O pacote de corte que aumenta o rombo

De forma não esperada, o governo incluiu elevação da faixa de isenção do Imposto de Renda para R\$ 5 mil reais. Isso ocorrerá sendo compensado com redução de deduções, como aquelas relacionadas à moléstia grave e com fixação de alíquota efetiva mínima para faixas de renda superiores, compensação essa que carece de detalhamento e enfrenta forte ceticismo do mercado.

O tal pacote de gastos, gestado no Ministério da Fazenda foi inteiramente ofuscado por uma medida que impõe gastos extras da ordem de R\$ 45 bilhões anuais as contas públicas, cifra bem superior às projeções otimistas de economia com as medidas de corte que detalharemos abaixo.



2. MEDIDAS APRESENTADAS PELO GOVERNO

2.1. Sumário das propostas

Em síntese, o governo pretende enfrentar o problema em duas frentes. Uma proposta de emenda à constituição (PECs) e em projetos de lei (PLs). As análises aqui produzidas se concentram na PEC, no PLP 210/2024, no PL 4614/2024 e nos anúncios e documentos de lançamento, também disponibilizados à imprensa.

- Como mencionado nos slides do dia de divulgação, serão tratados por meio de **PEC**: o Abono Salarial, o Fundeb, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a Desvinculação de Receitas da União (DRU), os subsídios e subvenções e os supersalários.
- Por meio de **PLs** serão tratados: Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), Salário-Mínimo, Bolsa Família, Aldir Blanc, Biometria e aposentadoria de militares.

O governo pretende ainda diferir o preenchimento de vagas dos concursos públicos já realizados, o que dispensa uma medida legislativa. Por fim, foi anunciado um ajuste relacionado a emendas parlamentares, na esteira da recente decisão do STF que desvincula a previsão constitucional de correção anual das mesmas pela Receita Corrente Líquida.

2.2. Análise individual das propostas

2.2.1. Abono Salarial

Com respeito ao abono salarial, o governo pretende reduzir o critério de elegibilidade para o pagamento de benefício. Ele cairá dos atuais 2 salários-mínimos para 1,5 salário-mínimo ao longo de aproximadamente 10 anos. Com isso, o governo pretende economizar R\$ 100 milhões em 2025 e R\$ 600 milhões em 2026 e R\$ 17 bilhões até 2030.

Cumpramos ressaltar que essa medida já foi amplamente rechaçada pelo PT. Em 2019, por ocasião da reforma da previdência (PEC 6/2019), o texto aprovado na Câmara dos Deputados foi rejeitado pelo Senado Federal, com amplo apoio da esquerda. Nele, o critério de elegibilidade caía para aproximadamente 1,4 salário-mínimo. Com destaque da Senadora Eliziane Gama, líder do Cidadania, a alteração não foi permitida.

De acordo com [reportagem](#) do Senado Notícias, Eliziane afirmou que o dispositivo afeta pessoas que ganham dois salários-mínimos e precisam da renda extra proveniente do abono. Além dela, os senadores Humberto Costa (PT-PE) e Randolfe Rodrigues (Rede-AP) apoiaram o destaque, explicando que os recursos do FAT são um importante fator de movimentação da economia popular. Além disso, segundo os senadores, o impacto fiscal da medida seria pequeno para o governo, mas os valores afetados fazem diferença para os cidadãos que os recebem.

O líder do governo na época argumentou que o texto da reforma alinhava o abono salarial à definição de “baixa renda” já aceita pela legislação brasileira. Mesmo diante de qualquer número ou argumento, o site oficial do PT pintou com tintas dramáticas a proposta que agora Lula e Haddad defendem.

A imagem mostra uma captura de tela do site oficial do PT. No topo, há o menu e o slogan "DEFENDE O BRASIL, DEFENDE VOCÊ.". Abaixo, há uma barra de áudio "RÁDIO PT AO VIVO". O conteúdo principal apresenta uma notícia com o título "Reforma da Previdência rouba abono salarial de 13 milhões de trabalhadores". O texto da notícia indica que a PEC limita o direito ao benefício apenas a quem recebe salários de até R\$ 1.364,43. À direita da notícia, há um formulário de inscrição para receber o boletim do PT, com campos para Nome, Email e WhatsApp, e uma opção para "Não sou um robô".

Em seu [sítio oficial](#), os petistas noticiaram “Reforma da Previdência rouba abono salarial de 13 milhões de trabalhadores”. No entanto, é muito provável que a proposta atual a ser enviada por Lula, alcance um número ainda maior, tendo em vista que desde a Reforma Trabalhista o estoque de trabalhadores celetistas cresce ininterruptamente, elevando o número de trabalhadores que possuem direito ao benefício.

2.2.2. Fundeb

Com relação ao Fundeb, a proposta do governo é permitir que até 20% da complementação da União ao Fundeb poderá ser empregada em ações para criação e manutenção de matrículas em tempo integral na educação básica pública.

Cumprе ressalvar, no entanto, que há pouco tempo, em 2020, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 108 que aumentou a participação da União no Fundo de 10 para 23%. Na ocasião a proposta teve [apoio de governadores petistas e membros parlamento](#).

No entanto a proposta consiste em engenharia orçamentária. Ou seja, o Poder Executivo pouparia os recursos gastos atualmente com o ensino em tempo integral, que não são computados para o cumprimento do mínimo constitucional disposto no art. 212 e passaria a usar o dinheiro do Fundeb para bancar essa despesa. De acordo com as informações apresentadas, o espaço orçamentário derivado dessa proposta seria de R\$ 42 bilhões até 2023. Na prática o governo Lula 3 cria dispositivo que lhe permite investir menos em Educação.

Além disso, a depender do que for apresentado pode-se diminuir a autonomia dos entes federativos, tendo em vista que as prioridades são distintas. Por exemplo, há estados que desejam melhorar a infraestrutura e outros investir em educação infantil. A definição de prioridade em Brasília, acarreta risco e distancia o gestor local do atendimento das necessidades da população.

2.2.3. DRU e FCDF

Com relação a DRU o governo oferece mais uma prorrogação que tem sido renovada, desde o governo Fernando Henrique Cardoso. Na apresentação, colocou-se o desejo de prorrogar a DRU até 2032. É esperado que a proposta diminua os recursos de educação e saúde. É de conhecimento público ainda que desde o governo FHC, ou nos governos Temer e Bolsonaro, [o PT tem sido contra a prorrogação](#). Mas que a prática quando governa. O governo aponta economia de R\$ 25 bilhões até 2030.

Já com respeito ao FCDF, o governo troca o indexador de correção do Fundo da Receita Corrente Líquida para o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, com economia prevista de R\$ 16 bilhões até 2030. Ocorre que tal iniciativa contorna [decisão já tomada na presente legislatura](#), que rejeitou alteração no instrumento por ocasião da votação do Novo Arcabouço Fiscal em 2023.

2.2.4. Subsídios e subvenções

A PEC remete à lei complementar para dispor acerca de limites para concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária. Já o PLP 210/2024 que altera o arcabouço fiscal, que mal completou um ano de vida, menciona que em caso de déficit primário haverá vedação de subsídios. No documento são entendidos dessa forma a concessão, a ampliação ou a prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária. Vedação similar também é estabelecida se verificado que as despesas discricionárias totais tenham redução nominal. Há expectativa de economia de cerca de R\$ 18 bilhões com as medidas.

A ironia nessa medida é que, enquanto o governo apresenta proposta tímida de contenção de gastos tributários, [aprovou 32 novos subsídios tributários em 2023, com estimativa de impacto de R\\$ 214 bilhões até 2026](#).

Ressalta-se ainda que até o governo FHC, tinha-se em conta que os subsídios eram tão somente 2% do PIB. Foram os governos Lula e Dilma que fizeram essas cifras

chegarem próximas a 6% do PIB, após décadas de administração petista.

2.2.5. Salário-mínimo

Uma das medidas de maior impacto, se considerado cenário otimista, é estimado em R\$ 100 bilhões até 2030 - é o recuo do governo na política de valorização do salário-mínimo. A proposta do governo é desfazer a super propagandeada regra aprovada em 2023. Assim não será mais reajustada pela do INPC acrescido pela variação real do PIB de dois anos anteriores.



Ocorrerá limitação do ganho real que não superará a variação do limite de superior do arcabouço fiscal. Trata-se, portanto, de mais um atestado do fracasso do arcabouço fiscal e da propaganda do presidente, que pediu pessoalmente ao relator do Arcabouço Fiscal na Câmara, que deixasse o salário-mínimo de fora apenas um ano antes. Até 2030, estima-se que [a regra retire até R\\$ 94 de ganhos do salário-mínimo](#).

2.2.6. BPC, Biometria e Bolsa Família

Na PEC, o governo propõe endurecer as regras de concessão ao restringir a elegibilidade para o BPC. Significa que as rendas que antes não eram reconhecidas para caracterização de pobreza e, por consequência para recebimento do benefício, deverão estar previstas na lei. Com isso, dificulta-se o acesso daqueles que questionavam administrativamente ou mesmo judicialmente, pois passa a ser vedada as deduções de fontes de recursos que facilitavam a caracterização de pobreza.

O Benefício de Prestação Continuada e o Bolsa Família são dois dos programas que mais atingem a população pobre e vulnerável. No caso do primeiro, o governo tenta alterar por simples lei ordinária algo que poderá ser questionado judicialmente. Isso porque procura focalizar o BPC para a pessoa que é “incapacitada para a vida independente e para o trabalho”. Juristas apontam que tal definição poderia não superar o entendimento constitucional e, no fim das contas, não trazer economia dada a concessão pela via judicial.

No caso do Bolsa Família, o governo lança mão de mais um conjunto ferramentas de cortes de beneficiários. Na proposta está previsto que ato do executivo poderá alterar valor limite de desligamento do Programa. Além disso, reduzirão beneficiários a partir da identificação de famílias unipessoais.

A proposta do governo traz como requisito obrigatório a biometria para concessão, manutenção e renovação de benefícios da seguridade social. Obrigando recadastramento biométrico nos próximos dois anos. No PL 4614/2024, o governo também eleva a barra para o acesso no benefício. Em uma frente, torna a biometria como obrigatória para concessão,



manutenção e renovação de benefícios da seguridade social. Em outra iniciativa, revoga a possibilidade de o BPC não ser contabilizado para fins de concessão de benefício para outro idoso na mesma família. Trata-se de alterar uma lei aprovada pelo Congresso Nacional em 2020, cuja oposição pelo PT é desconhecida.

No total, a estimativa de economia do governo, até 2030, é de R\$ 44 bilhões.

2.2.7. Emendas parlamentares

Com respeito às emendas, o governo pretende contingenciar e bloquear as emendas de acordo com limite de despesas discricionárias. No entanto, poucos dias antes sancionou a Lei Complementar nº 210/2023, na qual se permitia somente o contingenciamento das emendas, sem possibilidade de bloqueá-las. Como alertado pela discussão no plenário do Senado, antes da sanção, o bloqueio é uma situação que se aproxima de um confisco do recurso orçamentário. Isso porque é possível que o Executivo, de posse do bloqueio, utilize os recursos de maneira discricionária e sem consultar o órgão que foi bloqueado.

Como ressaltado pelo Senador Efraim Filho, [o bloqueio transformaria o Congresso em um balcão de negócios](#).

No entanto, a economia apresentada pelo governo, na casa de R\$ 39 bilhões até 2030, nada tem a ver com a proposta apresentada. Essa economia, implementada na Lei Complementar nº 210/2023, deriva da decisão monocrática do Ministro Flavio Dino que tornou inconstitucional os dispositivos constitucionais que previam a correção dos totais aplicados em emendas parlamentares a um percentual da receita corrente líquida.

2.2.8. Aldir Blanc

O governo propôs por meio da Medida Provisória nº 1.274/2024 o condicionamento da liberação de recursos à efetiva execução das ações previstas. Quando da elaboração da proposta orçamentária anual serão observados os saldos existentes nos entes federativos.

Pelos dados do governo, em 2023, dos R\$ 3,0 bilhões repassados, apenas R\$ 200 milhões haviam sido utilizados pelos entes federados. A economia proposta até 2030 é de R\$ 7,0 bilhões.

Importante destacar que em 2022, o governo Bolsonaro editou Medida Provisória similar, tendo **enfrentado forte resistência da esquerda**. Naquela oportunidade, o partido Rede Sustentabilidade, cujo líder no Senado era o atual petista Randolfe Rodrigues, ingressou com ação no **STF que culminou na derrubada da referida medida** do ex-presidente.

2.2.9. Super salários

Até o presente momento, as alterações são tão somente uma previsão em PEC. O texto prevê que seriam excepcionalizadas apenas verbas indenizatórias, previstas em lei complementar. No entanto, esse último seria um projeto futuro. Ou seja, o governo ainda não apontou o que enxerga e tem mérito para que não se contabilize para efeitos de teto constitucional do funcionalismo.

2.2.10. “Reforma” da renda

A respeito da “reforma” da renda ao menos duas situações devem ser colocadas. A primeira relacionada a forma atabalhoada, sem timing e mal comunicada. A segunda com relação aos seus impactos.

De forma a procurar dar um verniz de bondade ao pacote de corte de gastos, o governo anunciou aumento da faixa de isenção do IR para até R\$ 5 mil reais. Em paralelo, propôs que só fizesse efeito a partir do ano eleitoral de 2026.

Os agentes econômicos que ansiavam por outras medidas, perceberam muito rapidamente a manobra eleitoral, dado que foi o grande enfoque da peça de comunicação em cadeia nacional de rádio e TV.

Como consequência o dólar alcançou cotação superior a R\$ 6,11 na sexta-feira (29/11/2024), fechando em torno de R\$ 6,00 e indicando que se trata de um patamar difícil de ser alterado sem que o governo volte atrás do que anunciou.



Gráfico. Cotação do dólar em reais (série histórica):



Fonte: Banco Central.

Nesse mesmo dia, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal precisaram ir às redes sociais e à imprensa para argumentar que o pacote de isenção do IR não seria apreciado no curto prazo, deslocando o debate a esse respeito para o ano seguinte.

Embora essa sinalização tenha desempenhado seu papel, o saldo da semana foi muito negativo para o governo. Especialistas passaram a projetar juros futuros acima de 13 pontos e queda do Ibovespa de -2,68% na semana, ocasião em que o índice chegou a cair abaixo dos 125 mil pontos.

Vale mencionar ainda que a Confederação Nacional dos Municípios projetou perda anual estimada em R\$ 20 bilhões. Isso porque a isenção traria menor distribuição para a arrecadação de seus representados, dado ocorreria queda de R\$ 11,6 bi no FPM, além da perda de R\$ 9 bilhões pela ampliação da faixa de isenção.



2.3. Medidas que o governo não apresentou

É fato que as mudanças ambiciosas foram deixadas de lado. Por exemplo, logo nos primeiros meses de mandato o governo anunciou [o abandono da discussão em torno da Reforma Administrativa](#) (PEC 32).

Além disso, aposentadorias de militares ficaram de fora das propostas. Há no gatilho um [projeto](#) na Casa Civil a ser enviado que corrigirá expressivamente a remuneração de apadrinhados nas funções de confiança. Por fim, também é esperado um envio de projeto que engloba a renegociação salarial de cerca de 40 carreiras do funcionalismo.

No entanto, o anúncio do governo menciona tão somente um diferimento das nomeações dos recém-aprovados em concurso público ao longo de 2025. Logo, uma postergação de despesas e não uma economia em si.

Cabe lembrar ainda que o governo não atacou o andar de cima da maneira mais óbvia possível. Isso porque, de acordo com o mesmo artigo que trata o abono na Constituição (art. 239), 28% dos recursos que poderiam ser alocados no abono e no seguro-desemprego vão para o BNDES. O Banco, como se sabe, tem passado por um processo de hipertrofia na atual gestão, ao contrário das práticas de devolução dos recursos ao Tesouro que aconteciam até 2022.

Por fim, esse governo descaracterizou o conceito de persecução à meta de resultado primário, com os mais variados dribles ao seu cumprimento. Mesmo assim, como já mencionado, o aumento da dívida pública não pode ser varrido para debaixo do tapete. Assim, faltaram ajustes no arcabouço para que o governo adote gatilhos que impeçam o crescimento real da despesa em cenário de aumento do déficit público.

REFORMA ADMINISTRATIVA





3. Conclusão

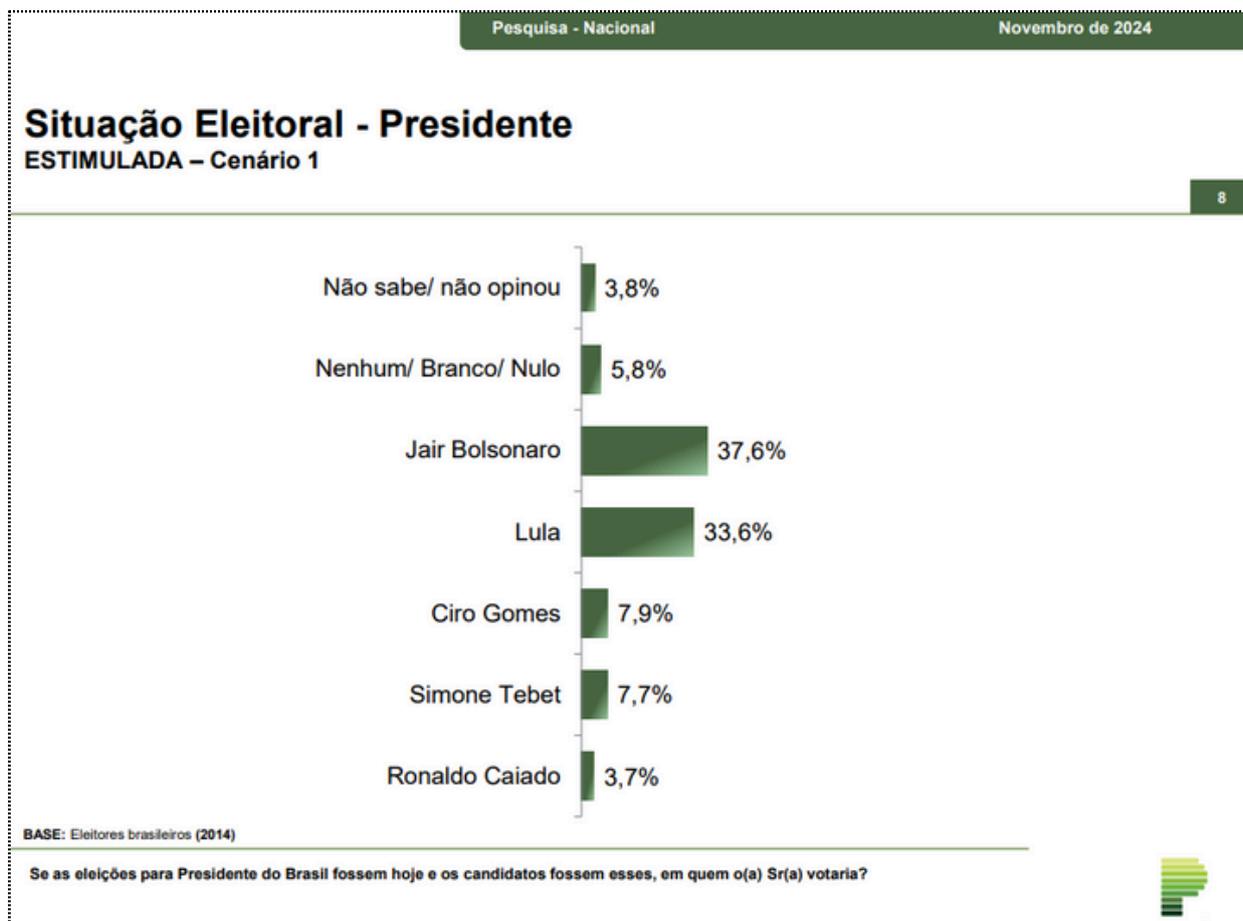
Não apenas pela alta histórica do dólar e pela queda da bolsa de valores, verificadas nessa semana, se constata o fracasso do pacote anunciado. Na realidade, **economistas** e **corretoras** têm calculado que o impacto fiscal é muito menor daquele veiculado pelo governo.

Ao invés dos R\$ 71,9 bilhões anunciados para os próximos dois anos, a economia esperada, caso integralmente aprovado, seria em torno de R\$ 45,1 bilhões, justamente o impacto previsto para a isenção do IR até R\$ 5.000.

Ao que tudo indica a peça de comunicação, veiculada em horário nobre, misturou a comunicação a respeito de corte de gastos com uma notícia menos impopular. Foi nítida a preocupação em se falar sobre isenção de imposto de renda, estética eleitoral



com a repetição envolvendo pratos de comida e imagens menos relacionadas ao que a população de fato precisava saber no momento. Os cortes em políticas que atingem o extrato da população com menores salários para beneficiar quem ganha entre R\$ 3.000 e R\$ 5.000 descortinam o susto que o Planalto teve na semana ao se deparar com pesquisa de intenção de votos que mostrou Jair Bolsonaro à frente de Lula, tanto em um eventual primeiro turno como no segundo turno (figura abaixo). Restou claro que a estratégia política, diante do desprestígio em aceleração do governo, foi moldada para tentar alcançar os eleitores de Bolsonaro, preferido entre quem possui ensino médio e superior de acordo com o Paraná Pesquisas.



É de se lembrar que desde a grande recessão brasileira, que se deu de 2014 a 2016, a oposição tem proposto soluções para evitar a explosão de gastos públicos no Brasil. O governo Jair Bolsonaro foi o único a atravessar toda a gestão sob o teto de gastos. Também foi o único a entregar gasto público federal menor do que recebeu. Além disso e mesmo com pandemia, conseguiu diminuir a relação dívida/PIB.

Todas essas conquistas foram perdidas, mas poderão ser retomadas caso o pacote fiscal não seja apenas um curativo diante de uma fratura exposta. Logo, restará a oposição propor ajustes de fato suficientes e capazes de garantir a sustentabilidade da dívida pública.