

Em busca de uma nova arquitetura fiscal para um novo mandato presidencial

Luiz Guilherme Schymura

Pesquisador do FGV IBRE e doutor em economia pela FGV EPGE

As regras fiscais brasileiras são contraditórias entre si, tem argumentado Manoel Pires, pesquisador da FGV IBRE e ex-secretário de Política Econômica. Na sua visão, o arcabouço fiscal não oferece instrumentos que tornem os objetivos factíveis. Há, por exemplo, regras que tentam preservar o investimento, ao mesmo tempo em que outras determinam a sua contração. Adicionalmente, o cumprimento do teto dos gastos, expresso na emenda constitucional (EC) 95, pela qual o gasto público federal só pode crescer pela inflação do ano anterior, requer um conjunto de reformas que parece improvável de ser aprovado pelo Congresso Nacional. Assim, o ajuste torna-se uma agenda que tende a gerar uma grande fadiga da sociedade. Recentemente, no Blog do Ibre, Pires mostrou que o ajuste possível até agora tem se dado em medidas com efeitos temporários sobre as contas fiscais.

No Brasil de hoje há três instrumentos principais de controle da

política fiscal por parte do governo: as metas de saldo primário do governo central e do setor público consolidado, aprovadas a cada ano; a regra de ouro, pela qual o governo só pode se endividar até o montante necessário para financiar seus investimentos e amortizar a dívida já existente; e a EC 95.

A gestão do saldo primário, principal instrumento e régua da política fiscal brasileira desde o final dos anos 90, é algo que já entrou na rotina de sucessivos governos. É uma prática assimilada pelo Executivo como uma tarefa política factível, especialmente porque as metas podem ser redefinidas anualmente e há possibilidade de que sejam reajustadas ao longo do ano – ainda que isto tenha se tornado mais difícil recentemente, na esteira dos problemas fiscais que levaram ao impeachment. A regra de ouro, por sua vez, que se tornou mais complicada de cumprir recentemente por conta da queda



da inflação – num efeito que pouco tem a ver com seus objetivos de eliminar o endividamento para a cobertura de gastos correntes – é um instrumento desajeitado na sua atual feição.

A grande novidade recente, na verdade, é o teto dos gastos, que tal como aprovado revela-se muito difícil – ou até impossível, como se sustentou na Carta de outubro de 2017 – de cumprir num horizonte

de médio prazo. Por outro lado, a regra do teto é o dispositivo institucional que hoje ancora as expectativas de alguma solução para a crise fiscal estrutural brasileira. A sua aprovação contribuiu, sem dúvida, para reduzir as ansiedades que, em seu pior momento, levaram ao quase pânico nos mercados brasileiros entre o final de 2015 e o início de 2016. Entretanto, como os analistas enxergam a enorme dificuldade em se respeitar a EC 95 a médio prazo, o saldo primário (principalmente) e a regra de ouro seguem como suportes auxiliares necessários da gestão fiscal.

De qualquer forma, se o teto dos gastos fosse não só uma âncora institucional garantidora – caso respeitada – da solvência fiscal de médio e longo prazo, mas também um limite percebido como politicamente factível, o dispositivo poderia se tornar o instrumento de controle das contas públicas por excelência. Nesse caso, o teto faria com que as metas de primário e a regra de ouro perdessem relevância e talvez até a razão de existir. Uma vantagem adicional de uma meta de controle do crescimento do gasto público é auxiliar na construção de equilíbrio macroeconômico com juros reais baixos. Há quem defenda que a experiência brasileira nas últimas décadas indica que a produção de superávits primários elevados, quando estes são obtidos exclusivamente por meio de elevação da receita, compromete o processo de convergência dos juros domésticos aos níveis internacionais.

Redefinir o teto como regra básica da política fiscal brasileira, portanto, talvez seja um bom primeiro passo do próximo governo na área das contas públicas, se estiver disposto a enfrentar o insustentável desequilíbrio fiscal estrutural. Nelson Barbosa, pesquisador associado da FGV IBRE, já defende há algum tempo que a principal âncora da política fiscal saia da meta do saldo primário para a meta de despesa. Ele observa que as metas

Redefinir teto como
regra básica da política
fiscal talvez seja um
bom primeiro passo do
próximo governo, se
estiver disposto a enfrentar
o desequilíbrio fiscal

de primário são pró-cíclicas macroeconomicamente, já que é preciso cortar gastos quando a receita cai em recessões, e há a tentação de aumentá-los quando elas crescem em períodos de boom. Adicionalmente, os frequentes contingenciamentos necessários a se realizar a meta do primário trazem desordem à execução orçamentária, sendo um fator negativo para a qualidade do Estado brasileiro.





A atual meta de gastos, no entanto, determina de antemão uma redução substancial do tamanho do Estado, na visão do economista e ex-ministro da Fazenda. Isso ocorre porque, se a despesa pública se mantiver fixa em termos reais (sendo reajustada pela inflação), qualquer crescimento da economia fará com que o gasto se reduza como proporção do PIB. Assim, segundo Barbosa, o atual teto não é uma ferramenta técnica, neutra, mas traz

Outra proposta é substituir
regra de ouro por critérios
de ajuste automático
em caso de “déficits
primários excessivos”,
seguindo exemplo da
União Europeia

consigo, pelo seu prazo de validade de 20 anos (ou um mínimo de dez), uma predeterminação política de redução do tamanho do Estado. Essa característica, por sua vez, torna-a problemática num contexto democrático em que diferentes governos eleitos tratarão a questão do tamanho do Estado de acordo com suas próprias inclinações ideológicas.

Samuel Pessôa, pesquisador associado da FGV IBRE, qualifica a

análise de Barbosa. Pessoa lembra que o produto per capita brasileiro caiu muito desde seu pico de 2013, de sorte que o gasto público como proporção do produto per capita aumentou significativamente desde o agravamento da crise. Como, devido a questões estruturais, levará muitos anos para que o PIB per capita retorne aos níveis vigentes antes da crise, Pessoa considera que, num horizonte de dez anos – prazo para que a emenda do teto do gasto seja revista por lei complementar –, não há essa predeterminação política de revisão do tamanho do Estado.

Seja como for, Nelson Barbosa propõe – ele detalhou a sugestão em recente artigo no Blog do Ibre – a eliminação do atual teto do gasto e da meta de resultado primário, a serem substituídos por outro tipo de meta de gasto fixada no primeiro ano de cada mandato. A nova meta definirá uma taxa de expansão da despesa real primária por quatro anos, com cláusulas especiais para lidar com conjunturas de baixo crescimento econômico, estabelecidas por lei específica.

Na verdade, Barbosa defende para o início do próximo governo o que chama de “PEC (proposta de emenda constitucional) do compromisso”. Além de criar a nova meta de gastos, a PEC do compromisso aperfeiçoará ou mudará a regra de ouro para, nas palavras do pesquisador, “não produzir nova crise institucional pela criminalização da política fiscal no primeiro mês de funcionamento do próximo governo, que sequer foi eleito”. Pela

proposta do economista, a vedação da emissão de dívida para financiar gasto corrente, da regra de ouro, será substituída por critérios de ajuste automático em caso de “déficits primários excessivos”, também definidos por lei específica, seguindo exemplo da União Europeia (UE).

Outras determinações da “PEC do Compromisso” são o fim da obrigatoriedade de pagamento do abono salarial, o fim da aposentadoria por tempo de contribuição, diversos itens relativos à determinação dos benefícios da pauta da reforma da Previdência, o alinhamento total entre as regras previdenciárias do setor público e privado (com desconstitucionalização do tema), a definição de gasto mínimo em saúde e educação com base em valor real per capita constante ou crescente e uma definição clara e inequívoca do teto de remuneração no setor público.

Pessôa, por sua vez, agrega outra dimensão à reformulação da política fiscal que poderia entrar no programa inicial do próximo presidente da República. Para o economista, enquanto o problema do setor público for de solvência e juros reais de equilíbrio elevados, a redução do endividamento tem precedência sobre qualquer outro objetivo da política fiscal. Por outro lado, ele ressalva que, de fato, o investimento público encontra-se em níveis extremamente deprimidos.

Assim, para Pessôa, seria possível pensar na exclusão de alguns itens do investimento público para efeitos do cumprimento do teto do gasto, seja qual for a versão que vai


vigorar – a atual ou alguma modificação, tal como a proposta por Barbosa. Pessôa rememora o chamado “Programa Piloto de Investimento”, pelo qual, nos anos 2000, quando o país ainda cumpria o programa relativo a acordo com o FMI, havia a exclusão de alguns gastos de investimento do cômputo de aferição da meta de primário. O economista considera que, na reformulação do atual arcabouço fiscal, pode-se pensar em um mecanismo desse tipo,

Seria possível pensar
na exclusão de alguns
itens do investimento
público para efeitos do
cumprimento do teto
do gasto, seja qual for a
versão que vai vigorar

desde que sua governança seja elaborada de forma cuidadosa.

Seja qual for a arquitetura que se dará ao conjunto de ferramentas da política fiscal no próximo mandato, parece claro que é aconselhável fazer mudanças. O atual regime tem muitos problemas, como a natureza pró-cíclica e desorganizadora do orçamento das metas de saldo primário; as dificuldades em cumprir a regra de ouro que surgem pela

queda da inflação, de forma independente da maior ou menor virtude em termos de contenção dos gastos correntes (embora este fator evidentemente também pese); e a trajetória draconiana de queda dos gastos públicos como proporção do PIB contemplada na EC 95, que tem o defeito básico de não ser crível diante da realidade política e institucional do Brasil. Pessôa, por sua vez, acrescentou a questão da compressão excessiva do investimento público depois de todas as agruras fiscais pelas quais o país passou nos últimos anos, e em face do crescimento rígido de diversas despesas correntes, especialmente de transferências, como proporção do PIB.

Nesse contexto, a ideia de amarrar, na mesma peça legislativa e na mesma iniciativa política de início de mandato, a transformação da regra do teto em um dispositivo menos extremo e mais factível, que se torne o cerne da política fiscal, de um lado, e o avanço em diversas frentes da contenção concreta do gasto – Previdência, abono salarial, teto salarial do funcionalismo etc. –, do outro, pode ser uma estratégia adequada para o vencedor das eleições presidenciais deste ano. Na situação extremamente difícil em que o Brasil se encontra, é uma sugestão a ser considerada. 

O texto é resultado de reflexões apresentadas em reunião por pesquisadores do IBRE. Dada a pluralidade de visões expostas, o documento traduz minhas percepções sobre o tema. Dessa feita, pode não representar a opinião de parte, ou da maioria, dos que contribuíram para a confecção deste artigo.