

# O problema das três regras fiscais

[Diplomatique](#), 30/05/2019

O governo federal contingenciou aproximadamente R\$ 32 bilhões do seu orçamento neste ano. Como o total de gastos discricionários previstos para 2019 é de R\$ 129 bilhões, o corte representa quase 25% dos recursos disponíveis e coloca em risco a continuidade de diversos programas públicos, da educação às forças armadas.

O contingenciamento de 2019 seguiu a lógica da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), segundo a qual o governo deve ter meta de resultado primário (receitas menos despesas exclusive juros). Toda meta de resultado fiscal é baseada em uma projeção de receita e uma autorização de despesa, ou seja, ela pode ou não acontecer na prática. Tudo depende da evolução da economia.

Quando o crescimento do PIB fica abaixo das projeções do governo, a receita tributária tende a ser inferior ao projetado na LOA (Lei Orçamentária Anual). Dado que existe meta de resultado primário, as autoridades têm que tomar medidas compensatórias para cumprir o previsto.

Teoricamente, as medidas para garantir o resultado primário incluem aumento de receita e redução de despesa. Na prática, como elevar receita é sempre difícil no curto prazo, a primeira reação das autoridades ao risco de não cumprir a meta de resultado primário é cortar despesas discricionárias. Foi isso que aconteceu no início deste ano.

O contingenciamento de gastos pode ser temporário, caso a economia melhore e as receitas voltem a subir para o nível previsto na LOA. Porém, mesmo que a economia não se recupere, o contingenciamento também pode ser temporário se o governo obtiver receitas “extraordinárias”, isto é, receitas que não constam da LOA. É nisso que o governo Bolsonaro aposta e o candidato a salvar o orçamento de 2019 é o leilão dos “excedentes de petróleo da cessão onerosa”.

Traduzindo do jargão orçamentário, em 2010 a União cedeu à Petrobras o direito de explorar 5 bilhões de barris de petróleo em áreas que ainda não haviam sido concedidas. Essa cessão foi onerosa, isto é, a Petrobras pagou bônus de assinatura à União.

Passados nove anos, os campos da cessão onerosa revelaram quantidade bem maior de óleo do que inicialmente esperado. Como o contrato de 2010 previa a exploração de 5 bilhões de barris, tornou-se necessário realizar novo acordo para explorar as “reservas excedentes”, que podem atingir 6 bilhões de barris de óleo e render de R\$ 106 bilhões ao governo, segundo estimativas da equipe econômica.

Nem toda a receita dos excedentes da cessão onerosa estará disponível ao governo, pois o contrato assinado em 2010 também incluiu ajuste posterior entre União e Petrobras, caso o preço do petróleo mudasse em relação ao previsto naquela época. Se o preço subisse, a Petrobras teria que pagar adicional à União. Caso o oposto acontecesse, a União teria que ressarcir a Petrobras.

O preço do petróleo caiu em relação a 2010 e hoje o Tesouro deve US\$ 9 bilhões à Petrobras (R\$ 36 bilhões ao câmbio de R\$ 4 por dólar). Assim, da receita mínima esperada de R\$ 106 bilhões do leilão de excedentes da cessão onerosa, o governo espera ficar com R\$ 70 bilhões. Essa receita extra pode permitir a liberação dos R\$ 32 bilhões de recursos atualmente retidos, mas somente a partir de novembro.

A situação não precisaria ser a descrita acima, pois o arrocho fiscal em curso decorre de uma regra criada pelo próprio governo, não de uma restrição real ou inevitável. Mais especificamente, **a meta de resultado primário criada pela LRF tem gerado comportamento pró-cíclico da política fiscal**. Para explicar este ponto, vale a pena utilizar dois exemplos.

Primeiro, suponha que a economia cresça mais rápido do que o projetado no orçamento. Nesse caso as receitas tributárias também serão maiores do que o projetado e, portanto, o governo poderá gastar mais e ainda assim cumprir a meta de resultado primário inicial. Nesse caso a elevação do gasto contribuirá para acelerar a expansão da economia.

Segundo, considere a situação oposta, crescimento econômico abaixo do projetado no orçamento. Nesse caso as receitas tributárias ficarão abaixo do previsto e o governo será forçado a cortar despesas discricionárias para cumprir a meta de resultado primário. Em outras palavras, haverá arrocho fiscal em uma economia que já está operando abaixo do esperado.

Juntando os dois exemplos, podemos concluir que adotar **meta de resultado primário induz a política fiscal a ser expansionista em períodos de expansão e contracionista em períodos de contração. Em vez de contribuir para estabilizar o nível de atividade, a meta de resultado primário faz exatamente o contrário.**

Para evitar que a execução orçamentária do governo aumente expansões e aprofunde recessões, **a maioria dos países avançados adota metas de gasto** em vez de metas de resultado.

Com metas de gasto o resultado do governo vira a variável de ajuste. **Se a economia crescer mais do que o esperado, o governo arrecadará mais do que o**

previsto, mas não poderá gastar o excedente, pois sua despesa estará limitada ao aprovado no orçamento. Nesse caso o resultado é que será maior do que o previsto, tornando a política fiscal anticíclica.

Já se a economia crescer menos do que o esperado, o governo receberá menos do que o previsto com tributos e rendas, mas não precisará cortar gastos. Com meta de gasto a despesa primária será aquela fixada no orçamento, o resultado é que será menor nesse caso, novamente tornando a política fiscal anticíclica.

O governo brasileiro já tentou mudar a lógica de sua regra fiscal em 2016, com o projeto de lei 257 (PL 257/16) do governo Dilma Rousseff. A ideia naquele momento era criar metas de gasto plurianuais (quatro anos), fixadas no início de cada mandato presidencial.

O PL 257/16 não previu o abandono da meta resultado primário pela meta de gasto, mas a intenção da equipe econômica daquela época era negociar esta transição com o Congresso, durante a tramitação da proposta. A mudança foi abortada pelo golpe parlamentar de 2016 e o governo Temer acabou alterando a proposta do governo Dilma, preferindo congelar o gasto primário real por até vinte anos e, ao mesmo tempo, manter a obrigação de meta de resultado primário.

O ideal para o Brasil é seguir o exemplo de economias mais desenvolvidas, adotando meta de gasto em vez de meta de resultado. Se e quando isso acontecer, o orçamento será sempre aquele aprovado pelo Congresso, sem contingenciamentos em face de flutuações inesperadas de receita.

A adoção de metas de gasto não significa abandonar a responsabilidade fiscal, pois os limites de despesa podem e devem continuar a ser fixados de modo consistente com a estabilidade do endividamento do governo no longo prazo. A mudança seria apenas de instrumento e prazo de ajuste, não do objetivo fiscal.

Fazendo um paralelo com a política monetária, assim como a taxa Selic é o instrumento para controlar a inflação por meio do seu impacto sobre o nível de atividade econômica, o gasto público deveria ser o instrumento da política fiscal para controlar o endividamento público via seu impacto sobre o resultado primário.

O teto de gasto criado pelo governo Temer já é uma espécie de meta de gasto, mas ainda assim ele precisa ser alterado devido ao congelamento real de despesa por até vinte anos. Em outras palavras, pela regra vigente, o teto de gasto será cada vez menor em proporção do PIB de 2019 em diante, tornando necessário cortar mais e mais gastos discricionários para cumprir o limite fixado por Temer.

A reforma da Previdência pode diminuir a pressão dos gastos obrigatórios sobre os gastos discricionários, mas mesmo as projeções mais otimistas sobre o tema indicam que a economia de despesa trazida pelas mudanças das regras da aposentadoria não será capaz, sozinha, de manter o congelamento de gasto real

por vinte anos. Serão necessárias outras reformas e a primeira de todas deve ser a revisão do atual teto de gasto para uma regra mais adequada à nossa realidade.

Ter meta de gasto não significa necessariamente congelar o gasto real no valor de um determinado ano como fez Temer. Vários países têm meta de gasto, mas pouquíssimos congelaram suas despesas reais por muito tempo, e nenhum fez isso por vinte anos. Assim, além de ajustar o orçamento de 2019, também precisamos de uma nova regra fiscal.

Em linhas gerais, o novo limite de gasto deveria ser uma regra: (1) com prazo de quatro anos, de acordo com os mandatos presidenciais; (2) que permita crescimento real, mas não explosivo, do gasto primário, de acordo com a necessidade da economia e (3) que trate investimento e consumo de modo diferenciado.

Em termos práticos, o ideal seria que, no primeiro ano de cada mandato presidencial, o chefe do Executivo encaminhasse ao Congresso sua meta de gasto no âmbito do PPA (plano plurianual), como já manda a Constituição. O prazo do plano fiscal seria, portanto, de quatro anos, podendo haver limites específicos para algumas das principais despesas da União (por exemplo: pessoal).

O plano fiscal também poderia permitir que o gasto crescesse em termos reais, mas abaixo do crescimento real da economia, caso o resultado das eleições indique que é necessário reduzir o tamanho do Estado brasileiro. E de quatro em quatro anos as prioridades orçamentárias seriam reavaliadas, após eleições.

Por fim, além do problema fiscal de 2019 e das implicações do atual teto de gasto para o futuro, temos um terceiro desafio fiscal: a regra de ouro sobre emissão de dívida pública.

A regra de ouro foi criada pela Constituição de 1988 e estabelece que o governo só pode emitir dívida para financiar investimentos ou rolar o pagamento de amortização de dívidas passadas. A lógica dessa regra é o princípio ético de que não devemos fazer com o próximo o que não gostaríamos que fizessem conosco. Traduzindo para a política fiscal, a geração atual só poderia emitir dívida a ser paga pelas gerações futuras se isso fosse feito para financiar investimentos que também beneficiem as gerações futuras.

Como todo princípio geral, o sentido da regra de ouro fiscal é cristalino. Os problemas aparecem na sua aplicação, pois existem vários gastos que não são investimento, mas ainda assim beneficiam as gerações futuras.

Por exemplo, se houver insuficiência de recursos tributários, o governo pode ter que cortar gastos com educação, que são despesas correntes, mas por definição beneficiam gerações futuras. No mesmo sentido, se o pagamento de juros reais vier acima do esperado, o governo pode ter que cancelar programas de vacinação para cumprir a regra de ouro, pois o custeio da saúde também é gasto

corrente. Nos dois casos estaríamos na estranha situação de prejudicar gerações futuras em nome de preservar gerações futuras!

Não é preciso ser economista para perceber que a regra de ouro tem inconsistências. Esse problema levou vários países desenvolvidos a abandonar tal princípio como guia de política fiscal, adotando cláusulas de ajuste automático de despesas em caso de déficit excessivo no seu lugar. O mesmo princípio pode ser adotado no Brasil, mas antes disso teremos que lidar com a violação da regra de ouro prevista para 2019.

Mais especificamente, a LOA de 2019 prevê o descumprimento da regra de ouro em aproximadamente R\$ 249 bilhões, de modo que hoje tornou-se necessário aprovar crédito extraordinário para autorizar o governo a emitir dívida para financiar gastos correntes.

Desde a aprovação da LOA 2019, em dezembro do ano passado, a estimativa de extrapolação da regra de ouro caiu para R\$ 147 bilhões, que ainda assim é uma insuficiência considerável de receitas correntes e necessita de autorização legislativa para ser coberta. Em outras palavras, caso o Congresso não aprove o crédito extraordinário pedido pelo governo, o pagamento de despesas obrigatórias pode estar ameaçado já a partir de julho.

Todos os problemas fiscais descritos acima são desafiadores, mas nós não precisamos torná-los maiores do que já são. Diferentemente de crises cambiais, quando o governo precisa recorrer à ajuda externa para evitar a depreciação excessiva de sua moeda, o reequilíbrio fiscal é uma questão basicamente interna, em moeda doméstica.

Temos todos os instrumentos para reequilibrar o orçamento do governo e evitar o crescimento explosivo da dívida pública, mas neste processo é importante não criminalizar a política fiscal. Assim, além de reformas do gasto público e medidas de recuperação da arrecadação, também precisamos mudar nossas regras fiscais.

Hoje temos meta de resultado primário, teto de gasto e regra de ouro. O ideal é simplificar o sistema para uma regra única, de meta de gasto, e substituir a regra de ouro por uma “cláusula de déficit excessivo”, a ser acionada se e quando o resultado primário cair abaixo do mínimo considerado aceitável para a rolagem da dívida pública.

Baseado na experiência de outros países, a ocorrência de déficit excessivo pode gerar automaticamente restrição sobre o aumento de algumas despesas como, por exemplo, aumento real do salário mínimo e aumento nominal da remuneração dos servidores. Todo o processo pode ser regulamentado por lei específica, definindo claramente os procedimentos a serem adotados e o prazo de ajuste.

Podemos resolver nossos problemas orçamentários de modo gradual, com reformas estruturais do gasto e da receita, sem colocar a economia em recessão.

Ajustes fiscais bem-sucedidos normalmente ocorrem junto ou após a recuperação do crescimento, não antes. Nos últimos anos temos tentado fazer exatamente o oposto, fracassando em todas as iniciativas.

Chegou a hora de mudar de estratégia fiscal e o Congresso tem papel importante na construção da solução. Como disse Lula em 2017, não devemos esperar que os economistas resolvam o problema sozinhos. A solução passa pela política, pela construção de um consenso que flexibilize a política fiscal no curto prazo e promova reformas estruturais do orçamento no médio prazo.

**\*Nelson Barbosa** é professor da FGV e da UnB, ex-ministro da Fazenda e do Planejamento (2015-2016) e doutor em economia pela New School for Social Research.