

Regras fiscais e o caso do teto de gastos no Brasil

Setembro de 2021

Insper

Regras fiscais e o caso do teto de gastos no Brasil

Marcos Mendes¹

Índice

Introdução	3
O que são regras fiscais?	4
Por que as regras fiscais são necessárias	5
Os objetivos das regras fiscais	6
As regras fiscais funcionam?	7
A qualidade das regras	8
Por que regra fiscal no Brasil?	11
Por que o teto de gastos foi criado em 2016	15
As principais características do teto	16
A lógica de funcionamento do teto	18
Críticas mais comuns ao teto e contrapontos	19
Nenhuma regra é perfeita: os problemas reais	22
Conclusões	26
Referências bibliográficas	27

¹ Consultor Legislativo do Senado – licenciado. Pesquisador associado do Insper.

Introdução

É grande o debate no Brasil sobre os benefícios e custos da imposição de um teto para os gastos do Governo Federal. De um lado, os defensores apontam os benefícios do controle fiscal sobre a taxa de juros, a inflação e o crescimento econômico, com consequências imediatas sobre a mitigação da pobreza e a prevenção do aumento da desigualdade. De outro, há quem acredite que é preciso dar ao governo liberdade para gastar, e que o teto é um estorvo. Observa-se, também, com frequência, tentativas de contornar a regra ou alterá-la, com vistas a expandir os gastos públicos.

O teto de gastos é um entre muitos tipos de regras fiscais. Avaliar a sua adequação ao contexto da política fiscal brasileira requer que se entenda a razão pela qual os países adotam regras fiscais, e qual a eficácia desse tipo de regra.

Este artigo busca fazer uma descrição e análise didática do tema. Para isso, inicia identificando o que são regras fiscais, os motivos pelos quais elas são necessárias e os objetivos que elas se propõem atingir. Em seguida, são feitas considerações sobre a eficácia desse instrumento, argumentando-se que os resultados dependem essencialmente da qualidade do desenho específico de cada regra.

Passa-se, então, a analisar o caso brasileiro. Descreve-se por que é importante ter regras fiscais no Brasil e as razões pelas quais o teto de gastos foi criado em 2016. São apresentadas, em seguida, as principais características do teto e sua lógica de funcionamento, mostrando a sua adequação ao contexto brasileiro. São analisadas as críticas comumente feitas ao instrumento, bem como as reais fragilidades da regra.

A principal conclusão é que o teto de gastos é uma ferramenta adequada e tem papel importante no estabelecimento de disciplina fiscal no Brasil. Todavia, o instrumento está sob forte ameaça de fragilização ou perda de relevância, frente às inúmeras tentativas de contorná-lo ou alterá-lo. Se isso acontecer, o país, que já desmoralizou várias outras regras fiscais, como a LRF e a Regra de Ouro, correrá o risco de desancorar as expectativas em relação ao futuro da política fiscal e embarcará em um longo período de estagflação.

O que são regras fiscais?

Regras fiscais são dispositivos legais que têm por objetivo limitar o desequilíbrio entre receitas e despesas do setor público. Eyraud et al. (2018) apontam a existência de algum tipo de regra fiscal em nada menos que 90 países. Elas são adotadas tanto pelo governo central quanto por governos subnacionais.

Os tipos mais comuns são:

- Regra do orçamento equilibrado (*Balanced Budget Rule*): muito comum em governos estaduais nos EUA, também aparece na constituição de vários países europeus: essa regra proíbe a aprovação e execução de orçamento com déficit.
- Regra de Ouro: veda o endividamento para financiar despesa corrente. A ideia é que o endividamento financie apenas investimentos, que são gastos que gerarão benefícios no presente e no futuro, compartilhando seus benefícios com as próximas gerações, que pagarão o custo da dívida. A Constituição brasileira contém esse tipo de regra. O Reino Unido e vários países europeus também têm regras similares.
- Limite máximo para a dívida pública: essa foi uma das regras básicas exigidas para países candidatos a ingresso na União Europeia. A dívida deve ser de, no máximo, 60% do PIB. Nos EUA, adota-se um limite nominal para a dívida do governo central. No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conjugada com resoluções do Senado, limita o estoque máximo de dívida dos estados e municípios a uma proporção fixa das suas respectivas receitas.
- Limites para o fluxo de endividamento ao longo do ano: a LRF, conjugada a resoluções do Senado, impõe esse tipo de regra tanto para a União quanto para estados e municípios.
- Meta de resultado primário: muito comum nos programas de ajustamento do FMI, essa regra busca fixar um resultado fiscal que seja compatível com a estabilização da dívida ao longo de um horizonte preestabelecido de tempo. A ideia é a de gerar superávits que permitam pagar parte da dívida vincenda, de modo a reduzir seu estoque, evitando uma situação de insolvência fiscal. O Brasil introduziu as metas de resultado primário quando dos primeiros pacotes de socorro do FMI, nos anos 1980, e acabou por perenizar essa regra no âmbito da LRF.
- Limite para a despesa primária: estabelecimento de um limite nominal ou em proporção do PIB para a despesa total de um determinado ente público. É o caso do teto de gastos no Brasil, aplicado inicialmente ao Governo Federal,

posteriormente estendido aos estados (com regras distintas) pela Lei Complementar 156/2016 e posteriormente alterado pela Lei Complementar 178/2021.

- Limites para despesa de pessoal: a LRF impõe esse limite para os três níveis de governo, estabelecendo um percentual máximo da receita que pode ser despendido com a folha de pagamento. A Constituição Federal, art. 169, conjugada com a LRF, estabelecem as medidas que devem ser adotadas quando os limites são ultrapassados.

Por que as regras fiscais são necessárias

A literatura econômica já mostrou que economias de mercado, em países democráticos, tendem a produzir déficits fiscais estruturais.

Há incentivos para expansão de déficit em momentos pré-eleitorais (Rogoff e Sibert, 1988; Rogoff, 1990). Além disso, há espaço para que grupos de pressão consigam aprovar gastos que os beneficiem, sem que o restante da população tenha capacidade de organização para reagir e bloquear essas despesas (Olson, 1965).

Há, igualmente, a possibilidade de os gestores públicos (eleitos ou nomeados) utilizarem a máquina pública para a concretização de interesses próprios (ampliação de poder, desvio de recursos, aumentos nos próprios rendimentos) (Stiglitz, 1986).

Mesmo que nenhuma dessas disfunções ocorra, o processo de decisão coletiva, ao buscar um volume e composição de gastos aceitável para a maioria da população, acaba convergindo para as preferências do eleitor mediano². Pelo critério de renda, o eleitor mediano tende a ser mais pobre que a média da população, tendo em vista que todas as economias de mercado têm algum grau de concentração de renda. Eleitores mais pobres usualmente demandam mais serviços públicos, seja porque precisam de assistência social e não podem pagar por serviços como saúde e educação, seja porque pagam uma parcela menor dos tributos que financiam os gastos públicos. Isso gera uma tendência ao desequilíbrio fiscal, que as regras

² Se todos os eleitores forem colocados em fila, de acordo com um critério específico (renda, patrimônio, idade, preferência por um dado serviço público, etc.), o eleitor mediano será aquele que estará no meio dessa fila.

tentam limitar (Stiglitz, 1986).

Os objetivos das regras fiscais

O primeiro objetivo é garantir a solvência do ente público, evitando que a dívida pública saia de controle. Como visto acima, há muitos incentivos a atingir objetivos de curto prazo, atendendo a todas as demandas dos eleitores, grupos de pressão e autoridades públicas. Se isso levar a um endividamento em bola de neve, haverá consequências negativas para a economia, que afetará a todos no médio e longo prazo, como o aumento da inflação e dos juros, a desvalorização cambial, a redução do crescimento econômico.

Ou seja, os benefícios de curto prazo serão mais do que compensados por prejuízos que virão adiante, jogando o país em um quadro de estagnação econômica, inflação, pobreza e desigualdade.

As regras fiscais, tentam, portanto, mediar o dilema entre objetivos de curto prazo e longo prazo: os ganhos advindos de políticas expansionistas no curto prazo devem ser comparados com os benefícios advindos da estabilidade e previsibilidade fiscal de longo prazo. Um Estado em boas condições fiscais permite juros, carga tributária e inflação baixos, o que contribui para a prosperidade da economia. Trata-se, portanto, de reduzir a margem de discricionariedade dos políticos no curto prazo para tentar resolver o dilema entre o desejo de satisfação imediata de necessidades que pode ter consequências negativas no longo prazo.

Atribui-se a Santo Agostinho a frase: "Senhor, dá-me castidade e continência, mas hoje não". Esse é um dilema vivido pelos tomadores de decisão pública: todos sabem da importância de ter estabilidade econômica de longo prazo, mas querem um pouco mais de espaço fiscal para satisfazer as necessidades imediatas, que sempre existem e pressionam os tomadores de decisão.

Pode-se dizer que as regras fiscais tentam reproduzir, na política fiscal, o que a autonomia do Banco Central permite à política monetária: dar estabilidade, previsibilidade e independência das decisões em relação às pressões políticas e econômicas de curto prazo.

As regras fiscais apresentam, ainda, a grande vantagem de coordenar expectativas em um mundo de informação imperfeita. Nem sempre é fácil perceber que um governo está embarcando em uma política fiscal inconsistente. Muitas medidas de fragilização fiscal podem ser tomadas sem a devida transparência, ou seus efeitos podem aparecer de forma defasada.

Uma regra fiscal clara e simples, fácil de ser monitorada pela imprensa e pelo mercado, permite que os agentes econômicos punam rapidamente os governos que dela se desviem. O simples anúncio da intenção de abrir exceções ou contornar as regras gera sinalização negativa, que acaba levando à desvalorização cambial e ao aumento dos juros no mercado futuro, em decorrência do aumento da desconfiança de que o governo embarcará em uma trajetória de crescimento insustentável da dívida. Ou seja, essa “disciplina de mercado” faz com que os efeitos negativos apareçam rapidamente e desestimulem o governo de tentar obter ganhos de curto prazo às custas de deterioração no médio e longo prazo.

As regras fiscais funcionam?

Na visão dos pessimistas, se um país tem tradição e cultura suficientes para manter disciplina fiscal, as regras são desnecessárias. O próprio processo político vai se autolimitar. Por outro lado, sociedades propensas ao desequilíbrio sempre encontrarão uma forma de driblar as regras, tornando-as inócuas, mais cedo ou mais tarde. Logo, ou as regras seriam desnecessárias, ou seria inúteis.

O problema da visão pessimista é que ela só olha os extremos: a maioria dos países está em casos intermediários, em que a economia política gera pressão na direção do desequilíbrio fiscal, mas há uma percepção quanto à importância do equilíbrio de longo prazo. Todos vivem, em algum grau, o dilema de Santo Agostinho. O fato de essas regras existirem em quase uma centena de países indica que algum grau de efetividade existe.

Na prática, o grau de sucesso de uma regra fiscal vai depender de sua qualidade. Ou seja, se os detalhes de seu desenho são capazes de atuar sobre as principais pressões que levam a desequilíbrios fiscais naquele país específico.

A qualidade das regras

É difícil desenhar regras que sejam, ao mesmo tempo, simples, flexíveis e de fácil imposição. É preciso fazer escolhas conforme as necessidades de cada país.

Por exemplo, em nações nas quais as características históricas e culturais geram baixa pressão por políticas geradoras de desequilíbrio fiscal é possível adotar regras mais flexíveis, de modo a adaptar o equilíbrio fiscal a variações no ciclo econômico. As regras seriam menos estritas durante as recessões, permitindo a realização de políticas anticíclicas, e mais estritas nos momentos de auge do ciclo econômico.

De forma inversa, em países em que as pressões sobre o orçamento são muito fortes, deve-se privilegiar a transparência e eficácia da regra, em detrimento da flexibilidade. Qualquer possibilidade de flexibilização terá alta probabilidade de ser usada de forma inadequada, com vistas a contornar a regra de forma permanente, tornando-a inócua.

O segundo ponto relevante a se observar é se a regra está de acordo com o diagnóstico dos problemas fiscais do país. Por exemplo: o desequilíbrio decorre de baixa receita ou de despesa muito alta? Para os casos de baixa receita, uma meta de resultado primário é um instrumento adequado, pois a meta pode ser obtida mediante aumentos da arrecadação. Já no caso de despesa muito alta, possivelmente será mais eficiente atuar diretamente sobre a causa do problema, criando-se uma regra de teto de gastos.

Em terceiro lugar, é importante que haja uma clara conexão da regra com o controle da trajetória da dívida pública no médio e longo prazo. Regras que podem ser cumpridas sem que tenham impacto sobre a estabilidade da dívida têm problemas de desenho ou da forma como são operacionalizadas. Esse é o caso, por exemplo, da Regra de Ouro adotada no Brasil. Como se comentará adiante, a aplicação dessa regra foi sendo distorcida ao longo dos anos e atualmente representa tão somente um estorvo burocrático que gera efeitos colaterais negativos sobre a estabilidade fiscal.

As regras também não devem ser procíclicas, ou seja, mais frouxas durante os períodos de bonança e mais apertadas durante as recessões. Regras procíclicas acentuam a volatilidade da economia e se tornam mais difíceis de

cumprir. Em recessões, quando elas se tornam mais duras, sempre haverá pressões para rompê-las em nome do atendimento das urgências sociais.

No caso brasileiro, temos que todas as regras contidas na LRF são procíclicas. Elas limitam os gastos de pessoal, o volume máximo de contratação de dívidas e o estoque da dívida a um percentual da receita do ente público. Como a receita cresce nos períodos de *boom* e cai nas recessões, temos que se torna mais fácil se endividar e contratar pessoal nos momentos de prosperidade, de modo que a ampliação do gasto público gera estímulo adicional ao crescimento, em momento em que já se está com uso total da capacidade produtiva, o que tende a superaquecer a economia e pressionar a inflação.

Quando a crise chega, a receita cai e os limites das regras fiscais ficam mais apertados. Daí a despesa de pessoal e a dívida saltam para percentuais da receita acima do limite, exigindo medidas de ajuste durante a recessão. Isso é agravado pelo fato de não haver muito espaço para demitir pessoal e reduzir salários no setor público, o que torna a despesa rígida e intensifica a crise fiscal durante o período de dificuldades econômicas.

O resultado primário também é uma regra procíclica, uma vez que a receita e despesa pública variam em função do ciclo econômico, havendo a tendência a maiores déficits primários durante as recessões. Atingir uma dada meta de resultado primário passa a exigir esforço contracionista durante as recessões, ao passo que é mais fácil de obter nos períodos de prosperidade, mesmo que se pratique a redução de receitas e o aumento de despesas. Já o teto de gastos, quando fixado em termos reais e não vinculado ao PIB, não é sensível ao ciclo econômico. Permite maiores economias fiscais quando a receita está crescendo e não demanda cortes fiscais durante a recessão.

Outro ponto relevante é que a regra tenha válvulas de escape para lidar com situações inesperadas e tragédias naturais. O caso da pandemia de Covid-19, que exigiu gastos extraordinários de elevado montante, exemplifica bem a questão. Não houvesse no teto de gastos a possibilidade de despesas extraordinárias em caso de calamidade pública, a regra já teria sido revogada.

Ainda que seja importante ter válvulas de escape, é preciso ter cuidado

com as exceções. Quanto mais amplas elas forem, maior o espaço para manobras que contornem a regra. As exceções precisam estar muito bem fundamentadas e seguir critérios claros, para minimizar o risco de que, ao longo do tempo, de forma casuística, sejam criadas novas exceções. Ademais, o uso distorcido das exceções precisa ser sempre policiado. Adiante serão comentados casos em que o teto de gastos tem sido driblado pelo mau uso das exceções. Esse é tipicamente um dilema entre flexibilidade e simplicidade da regra, aludida acima. Quanto mais exceções, mais flexibilidade, porém menos simplicidade e menor impositividade.

A clareza e a simplicidade de cálculo e acompanhamento são virtudes relevantes. Isso permite o monitoramento pela imprensa e pelo mercado. Por exemplo, uma regra fiscal baseada no conceito de “resultado primário estrutural” exige hipóteses sobre qual o PIB potencial do país e leva a resultados e indicadores distintos, a depender das hipóteses realizadas. Certamente uma regra que tome por base o resultado estrutural, que desconta dos dados o momento cíclico que a economia está vivendo, permite uma melhor sintonia fina do ajuste fiscal necessário. No entanto, perde-se em transparência e facilidade de cálculo. No mínimo, torna-se necessária a criação de uma entidade independente, não manipulável pelos políticos, para ser a responsável pela aferição do resultado estrutural. Mais uma vez nos deparamos com o dilema entre flexibilidade e simplicidade.

As regras não devem gerar incentivos à manipulação de outras políticas públicas além das decisões de cunho estritamente fiscal. Por exemplo, no caso brasileiro, a fixação de um limite máximo para a dívida pública do governo federal pode interferir na política monetária. Isso porque algumas operações de política monetária do Banco Central levam ao aumento de dívida em poder do público, aumentando o montante da dívida bruta. A existência de um limite para a dívida, nesse contexto, poderia gerar pressões em favor da flexibilização da política monetária, visando reduzir a colocação de títulos em mercado pela autoridade monetária e, com isso, reduzir a estatística da dívida.

Em casos de países onde é grande a propensão ao desequilíbrio fiscal, é preciso ter regras que sejam robustas a mudanças casuísticas. No Brasil, durante muitos anos, a LRF desfrutou de um status de lei “imexível”.

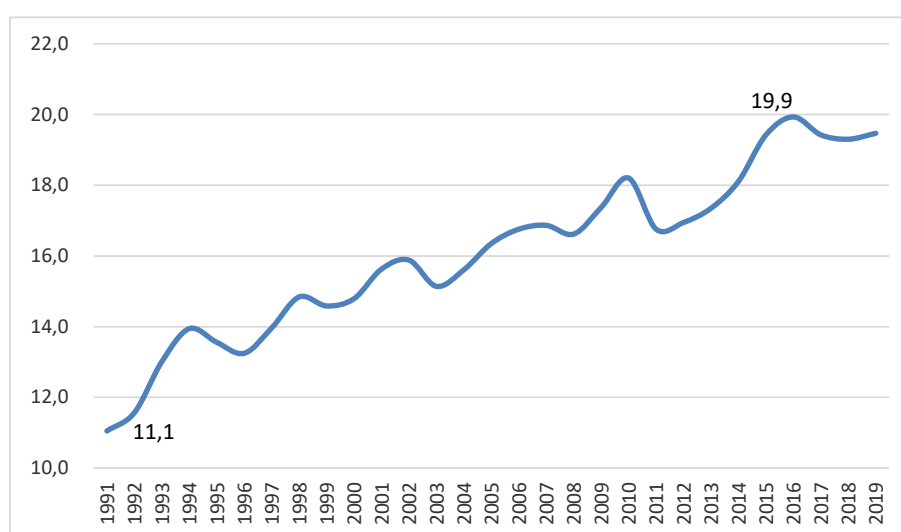
Contudo, ao fim do ciclo expansionista da segunda década do século, que foi acompanhado por estímulos expressos do Governo Federal ao endividamento de estados e municípios, criaram-se condições políticas para flexibilizá-la. Uma série de leis complementares foram aprovadas flexibilizando as regras da LRF, transformando-a em uma legislação pouco eficaz (Mendes, 2020).

O desenho da regra também deve se preocupar com as eventuais possibilidades de adoção de medidas criativas para burlá-la sem claramente descumprir a lei. Um caso típico foi o uso crescente de contabilidade criativa para a aprovação de orçamentos que, no papel respeitavam a meta de resultado primário, mas, na prática, não. Isso se fazia mediante a superestimação da receita aprovada no orçamento. Na vida real, quando a receita realizada vinha abaixo da projetada, os déficits apareciam e passavam a exigir medidas *ad hoc* de contingenciamento da despesa.

Por que regra fiscal no Brasil?

Desde a redemocratização, em meados da década de 1980, a economia política brasileira gera forte pressão por aumento do gasto público (Mendes, 2014). O Gráfico 1 mostra que entre 1991 e 2019 a despesa primária do Governo Federal quase dobrou sua participação no PIB, passando de 11,1% para 19,9%.

Gráfico 1 – Despesa primária do governo central (% do PIB)

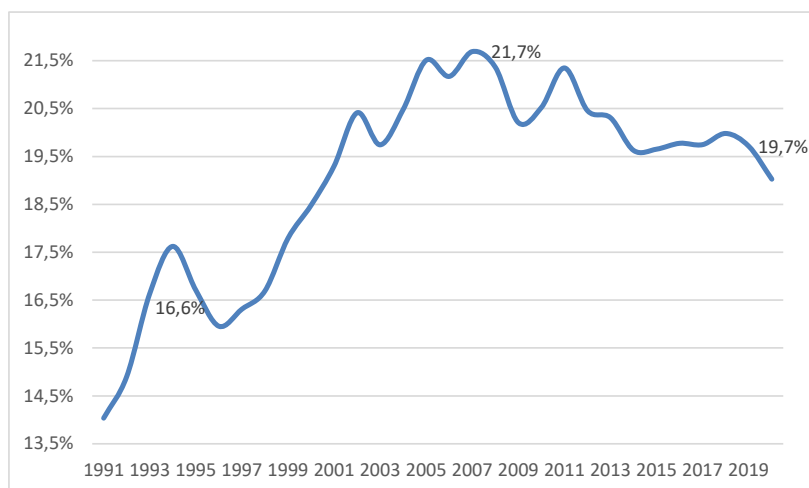


Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (até 1996) – Compilado por Fábio Giambiagi e Secretaria do Tesouro Nacional a partir de 1997. Elaborado pelo autor

Como financiamos isso? Até 1994, o crescimento da despesa foi financiado pela inflação. O governo gastava, o Banco do Brasil pagava e o Banco Central emitia dinheiro para cobrir as contas do Banco do Brasil. Nos estados, os ganhos inflacionários dos bancos estaduais ajudavam a financiar as despesas do Tesouro de seus controladores.

Com o advento do Plano Real, o fim da hiperinflação exigiu nova fonte de financiamento para a despesa que continuava a crescer. Tornou-se inevitável aumentar a carga tributária. O Gráfico 2 mostra que a carga tributária federal pulou de 16,6% do PIB para 21,7% entre 1993 e 2007.

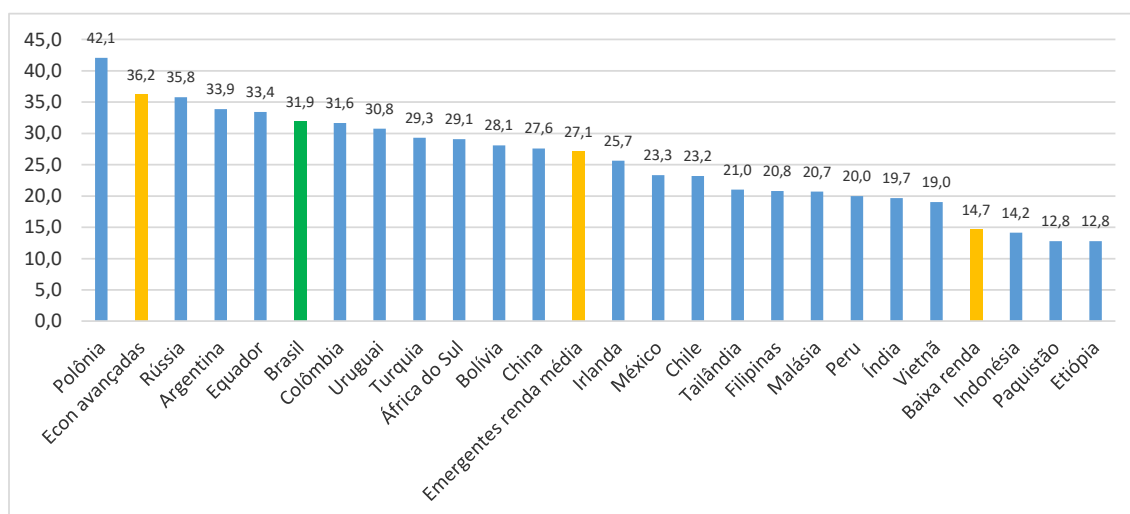
Gráfico 2 – Carga tributária do Governo Federal (% do PIB)



Fonte: FGV – Observatório de política fiscal. Elaborado pelo autor

Contudo, por volta de 2007 a sociedade brasileira sinalizou que não mais suportava aumentos adicionais da carga, que já se situava em nível muito acima da média dos países emergentes de renda média, como mostra o Gráfico 3. Um evento símbolo foi a rejeição da renovação da CPMF pelo Congresso Nacional. Desde então, a carga tributária federal entrou em trajetória descendente: em 2019 estava 2 pontos percentuais do PIB abaixo do valor observado em 2007 (Gráfico 2).

Gráfico 3 – Carga tributária total (% do PIB)

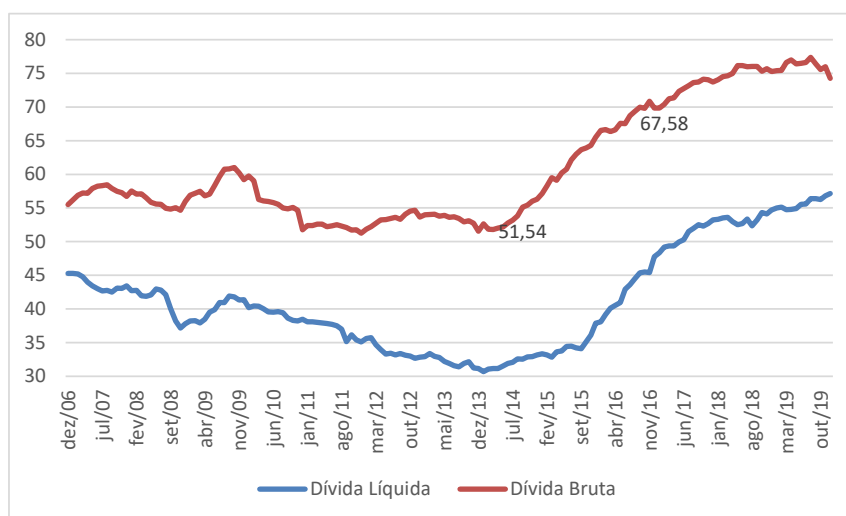


Fonte: FMI – Fiscal Monitor. Elaborado pelo autor.

Entre 2005 e 2013, fomos bafejados pela sorte. O *boom* no preço internacional das commodities aumentou o crescimento econômico e o potencial de arrecadação. Durante esse período, foi possível gastar mais sem ampliar o déficit e a dívida, em uma clara política fiscal procíclica, facilitada por regras fiscais igualmente procíclicas.

Contudo, o fim do ciclo positivo de commodities e a ressaca do período de política fiscal expansionista derrubaram o crescimento econômico e pioraram os indicadores fiscais. O governo dobrou a aposta na expansão fiscal e continuou ampliando gastos, de modo que acelerou a tendência inercial ao aumento da despesa federal. Não contando mais com o financiamento inflacionário e sofrendo restrições ao aumento da carga tributária, passou a se endividar para sustentar a trajetória crescente da despesa. Como mostra o Gráfico 4, em pouco mais de dois anos, entre dezembro de 2013 e maio de 2016, a dívida bruta saltou 16 pontos percentuais do PIB, sem que o país tenha passado por uma guerra, pandemia ou qualquer outro evento negativo extremo.

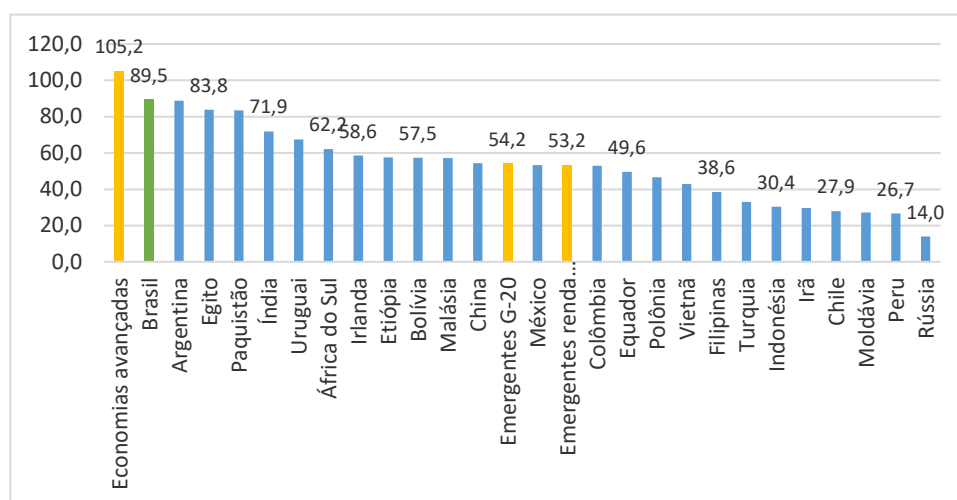
Gráfico 4 – Dívida Bruta e Líquida do Governo Geral (% do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaborado pelo autor.

Em comparação com os demais países emergentes, o Brasil passou a ter uma dívida muito elevada, conforme registra o Gráfico 5.

Gráfico 5 – Dívida bruta do governo central – conceito do FMI (% do PIB)



Fonte: IMF Fiscal Monitor. Elaborado pelo autor.

Nota: a dívida no conceito do FMI inclui títulos públicos na carteira do Banco Central e, por isso, tem valor maior que o indicador adotado no Brasil, que exclui esses títulos. Para fins de comparação internacional, o conceito do FMI é o mais adequado.

Chegamos a 2016 com o país tendo perdido o grau de investimento –em decorrência do descontrole da dívida pública–, em recessão, e com a despesas mantendo sua tendência ascendente. Foi nesse contexto que se buscou uma mudança estrutural na política fiscal, visando atuar diretamente sobre o principal fator de desequilíbrio: a pressão desordenada pelo aumento de despesas.

Por que o teto de gastos foi criado em 2016

Naquele momento já estava claro que as regras fiscais então existentes haviam perdido eficácia ou padeciam de problemas em seus desenhos.

A Regra de Ouro era incapaz de conter o crescimento da dívida. Seu principal problema é que a punição pelo descumprimento se dá de forma defasada no tempo. A geração de déficits fiscais pode ocorrer por muitos anos seguidos sem que a equação “endividamento < investimento público”, que define a Regra de Ouro, seja quebrada. Quando, porém, uma crise fiscal se instaura em um contexto de despesas rígidas e obrigatórias por lei, torna-se muito difícil voltar a respeitar a regra.

Isso significa que o gestor que inicia o processo de desequilíbrio fiscal não é ameaçado de punição, pois sabe que o limite só irá estourar no futuro, quando ele já terá saído do governo. A punição se dará sobre o sucessor, que não deu causa ao problema, o que desmoraliza politicamente o instituto da punição. Acaba havendo acordo político em torno de medidas de flexibilização, para evitar a punição injusta.

Foi o que ocorreu no caso da Regra de Ouro. Passou a vigorar um mecanismo em que, a cada ano, o Congresso vota uma autorização para que o Executivo possa desrespeitar a regra. Ocorre que, no processo de votação, acaba havendo barganha, na qual só se obtém maioria a favor da autorização em caso de liberação de recursos, pelo Tesouro, em favor de interesses dos congressistas. Ao final, a Regra de Ouro acabou se transformando em um instrumento inócuo, cujo efeito colateral é gerar mais gastos públicos.

No caso da LRF, como já afirmado acima, seus limites são procíclicos. Isso diminui a efetividade do controle fiscal intertemporal e, em momentos de crise, acaba gerando pressões por flexibilizações. Elas ocorreram a partir

de 2014 e tornaram as regras menos restritivas.

O resultado primário, por sua vez, além de procíclico e manipulável via superestimação da receita, como argumentado anteriormente, tem o problema de não atacar a raiz do problema, que é a expansão permanente da despesa. Enquanto vigorou sozinho, como principal regra fiscal, o resultado primário induziu um ajuste baseado em aumento da receita (retratado no Gráfico 2, acima), que se esgotou quando essa bateu no teto do que a sociedade considera aceitável.

As principais características do teto

Fazia-se, necessária, então, uma regra que tivesse força política para contrarrestar as pressões por flexibilização. A experiência de enfraquecimento da LRF, inscrita em lei complementar, indicava que se fazia necessária uma regra inscrita na Constituição, mais difícil de ser alterada ao sabor das dificuldades momentâneas.

Essa regra precisava atuar sobre o problema principal: o crescimento persistente da despesa. Daí por que se optou por um teto para os gastos, e não por outra regra, como limite de endividamento, por exemplo.

A regra não deveria ser procíclica. Por isso o teto não foi fixado como proporção do PIB ou da receita. Optou-se por um limite nominal, corrigido pela inflação.

Dado que o país não enfrentava problema de balanço de pagamentos, foi possível propor uma regra de ajuste gradual. Usualmente, quando há crises nas contas externas, torna-se necessário gerar superávits comerciais rapidamente, para o país voltar a ter dólares e poder pagar suas exportações. A forma de fazê-lo é através de um ajuste fiscal agudo, que resulte em recessão, diminuindo importações e aumentando os excedentes exportáveis.

Como o Brasil tinha uma posição confortável em reservas internacionais, a crise de balanço de pagamentos estava afastada. Tornava-se possível um ajuste gradual da despesa, menos intenso, a ser levado a cabo por um período longo. Por isso, fixou-se a validade do teto por dez anos, renovável por mais dez anos.

Era preciso dar atenção a um problema específico: os gastos dos

poderes e órgãos com autonomia orçamentária. A Constituição confere essa autonomia ao Judiciário, Legislativo, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública. De modo geral, isso levou a salários altos e pouca preocupação com gestão eficiente e disciplina fiscal.

Essas instituições decidiam aumentos nos seus gastos e repassavam a conta para toda a sociedade. Por isso, houve a fixação de tetos específicos para cada uma delas. A partir de então, para conceder aumentos salariais ou gastar mais em custeio e capital, teriam que tirar recursos de outras rubricas das suas próprias despesas, respeitando seus limites de gastos individuais.

A dificuldade de negociação política e as diferentes características institucionais de estados e municípios fizeram com que se propusesse o teto de gastos apenas para o Governo Federal. Posteriormente, a Lei Complementar 156/2016 introduziu mecanismo similar para os entes subnacionais, posteriormente alterado pela Lei Complementar 178/2021. O teto estadual, contudo, tem regras próprias, distintas do federal.

Foi instituída uma válvula de escape para casos de calamidade pública, excluindo-se do teto as despesas realizadas por meio de créditos extraordinários que, pela Constituição, só podem ser editados em casos de despesas imprevistas e decorrentes de situações extremas, como guerras e calamidades naturais.

Também foram abertas exceções para despesas que não têm regularidade anual e, por isso, quando ocorressem, pressionariam as demais despesas. É o caso dos gastos com eleições (que não acontecem todos os anos) e de aumento de capital de empresas estatais, realizado esporadicamente.

Despesas com transferências a estados e municípios, decorrentes de obrigações constitucionais e legais, também foram excluídas, pois mais se assemelham a repartição de receitas que a despesas. Nesse conjunto foram incluídas as transferências ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Por fim, para garantir que não haveria compressão das despesas com

saúde e educação, dois segmentos já protegidos pelo texto constitucional, manteve-se o piso abaixo do qual essas despesas não podem cair. Esse piso, que antes era fixado em termos de percentual da receita (e, portanto, continha todos os problemas de uma regra procíclica) passou a ser corrigido pelo mesmo índice de correção do valor agregado do teto: a variação da inflação, medida pelo IPCA.

A lógica de funcionamento do teto

Atuando em conjunto com a meta de resultado primário, o teto de gastos permite conexão direta com a trajetória da dívida. Trata-se de um indicador simples, abrangente e fácil de acompanhar. Com isso, a imprensa e o mercado conseguem projetar a trajetória futura da dívida pública e, em caso de tentativas de desvio por parte do governo, exercem pressão pela manutenção da regra. Há, portanto, disciplina de mercado em favor da estabilidade fiscal.

Tendo em vista que os principais itens de despesa federal (benefícios previdenciários, benefícios assistenciais, folha de pagamentos) são despesas obrigatórias e, em sua maioria indexadas, o teto não foi uma reforma completa. **Para seu cumprimento ao longo dos anos, fazia-se necessária a realização de reformas no processo de geração de despesas obrigatórias.** Ele foi instrumento importante para demonstrar à sociedade a necessidade da reforma da previdência, já realizada, e da reforma das políticas sociais e das regras de gestão de pessoal no setor público, a chamada “reforma administrativa”.

Ao estabelecer um limite claro e explícito para o montante total da despesa, já na proposição do orçamento ao Congresso e no orçamento aprovado, a regra explicita o conflito entre as diferentes intenções de gastos e **obriga o Executivo e o Legislativo a fazer escolhas**: para aumentar o gasto com a política pública A, será preciso gastar menos com a política pública B. Esse é um debate que sempre foi evitado: incluíam-se tanto a política A quanto a B no orçamento, superestimava-se a receita para cumprir o resultado primário “no papel” e postergava-se a escolha pública para o momento da execução, quando, de forma *ad hoc* e desordenada, uma das políticas teria que ser contingenciada para dar espaço a outra. Ou, então, as

duas eram executadas em prejuízo do equilíbrio fiscal.

A regra também substituiu o hábito de se propor punição ao gestor público, quase sempre não-crível, por medidas automáticas de ajustamento: os chamados “gatilhos”. A ideia era que sempre que a despesa crescesse além do limite, automaticamente uma série de rubricas de caráter obrigatório ficaria congelada ou não teria aumento acima da inflação. Novas despesas obrigatórias também não poderiam ser criadas.

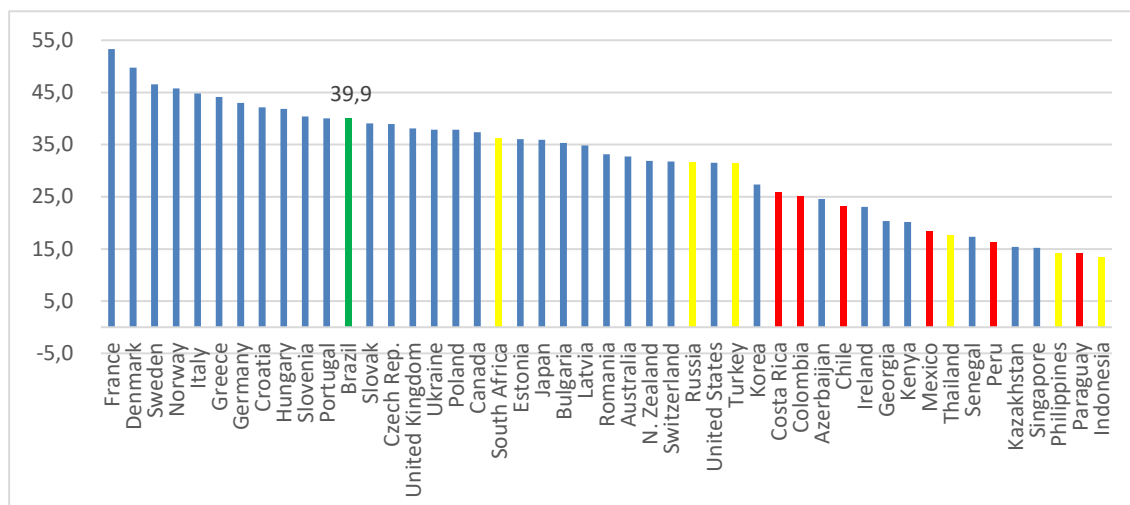
Críticas mais comuns ao teto e contrapontos

A crítica mais comum é a que rotula o controle de despesas de “austericídio”. Segundo essa visão, controlar despesas sempre é prejudicial ao crescimento econômico. O Estado quase sempre tem que ser expansionista, porque isso aumenta a demanda agregada, incentiva investimentos e induz o crescimento no longo prazo.

A literatura refuta essa perspectiva, mostrando que controle, equilíbrio e previsibilidade fiscal são benéficos ao crescimento econômico, tanto no curto quanto no longo prazo (Benedict et al., 2002) e que estímulos fiscais permanentes têm baixo efeito multiplicador e reduzem o PIB no longo prazo (Coenen et al., 2010). Ademais, países com dívida elevada, como o Brasil (vide Gráficos 4 e 5, acima), tendem a ter queda do PIB como resultado de estímulos fiscais (Ilzetsky et al., 2013).

Uma variante do argumento do “austericídio” refere-se à calibragem e objetivos do teto. Afirma-se que o limite foi muito duro, buscando uma rápida redução do gasto públicos, seguindo uma agenda ultraliberal de “Estado mínimo”. Na verdade, como afirmado acima, o teto buscava uma redução gradual da despesa pública. O objetivo nunca foi estabelecer “Estado mínimo”, e sim estabilizar e levar a relação despesa primária/PIB para o padrão normal observado em países de renda média comparáveis ao Brasil. Como mostra o Gráfico 6, a despesa do governo central brasileiro supera em muito o patamar atingido por nossos vizinhos sul-americanos e pelas nações emergentes de renda média. Nem de longe o teto tem potência para derrubar a relação despesa/PIB para os níveis mais baixos do mundo.

**Gráfico 6 – Despesa total do governo central,
exceto juros (% do PIB)**



Fonte: FMI - GFS. Elaborado pelo autor.

Também muito comum é o argumento de que o teto congela gasto em saúde e educação. Não há teto específico para a saúde e educação. Pelo contrário, esses são os únicos segmentos protegidos por um piso, abaixo do qual não se pode ir.

Ademais, a maior parte do gasto em educação está nos estados e municípios, que não são afetados pelo teto de gasto federal. A complementação da União ao Fundeb também está fora do teto.

Essa crítica muitas vezes se refere à substituição da variável que corrige o valor mínimo dos gastos em saúde e educação. A troca da “receita” pela “inflação”, como indexador, foi vista como prejudicial. Contudo, como afirmado acima, o uso da receita como indexador confere um padrão procíclico às despesas. Além de ser necessário gastar menos nos períodos de recessão, há o risco (concretizado pela Covid-19) de que uma tragédia natural derrube bruscamente as receitas e, com isso, diminua expressivamente o gasto mínimo.

Ademais, o padrão procíclico induz políticas públicas ineficientes no longo prazo: nos períodos de expansão constroem-se hospitais e escolas além da quantidade que será possível manter ao longo dos anos. Quando o ciclo econômico vira, muitas unidades são abandonadas por insuficiência de fundos para mantê-los.

Uma crítica similar é a de que o teto leva a cortes nos gastos sociais em geral. Isso não é correto, pois esses gastos são despesas obrigatórias e não podem ser cortadas. O que o teto faz é impedir o crescimento descontrolado desses gastos acima da inflação, obrigando o Executivo e o Legislativo a desenhar políticas dentro do limite do possível. Afinal, políticas insustentáveis, que acabam por gerar inflação e desemprego, atuam contrariamente ao interesse dos mais pobres.

Também se argumenta que o teto deveria dar tratamento especial aos investimentos públicos. Essa proposição parte do princípio de que investimento em capital físico (infraestrutura) é mais relevante para o crescimento que investimento em capital humano (educação). A literatura moderna de crescimento econômico não dá suporte a essa ideia (Aghion, Antonin e Bunel, 2021).

Ademais, o Brasil tem sérias restrições a fazer investimentos públicos de qualidade (Bonomo, Frischtak e Ribeiro, 2020). Manter essa categoria de despesa fora do teto significaria não exercer pressão para que se busquem meios mais eficientes de escolha e execução de investimento em infraestrutura. A aprovação recente do marco regulatório do saneamento, que desestatiza um importante setor de infraestrutura, é um exemplo de como se pode trabalhar em favor do aumento e maior qualidade dos investimentos em infraestrutura sem precisar de flexibilização fiscal.

Também se critica, como muito longo, o prazo de dez anos, prorrogáveis por mais dez. Essa é uma questão de calibragem. Fixar um prazo menor exigiria um ajuste mais intenso a cada ano, com vistas ancorar a relação dívida/PIB em um nível confortável em menor espaço de tempo. Logo, há um dilema entre intensidade e duração do limite imposto pela regra fiscal.

No início da pandemia houve forte pressão por revogação do teto, sob o argumento de que ele impediria o aumento de gastos para combater a pandemia. Logo se viu que se tratava de um equívoco, pois a válvula de escape para lidar com desastres permitiu que se gastasse, em 2020, R\$ 524 bilhões em créditos extraordinários (7% do PIB).

Há quem diga que a regra impede a prática de política anticíclica, que expandiria os gastos em períodos de recessão. Ocorre que só pode fazer

política anticíclica o país que não está em situação de alta fragilidade fiscal (dívida e déficit altos). Fazer esse tipo de política sem ter condições de solvência fiscal garantidas pode contribuir para agravar as condições macroeconômicas (Benedict et al., 2002 e Ilzetsky et al., 2013). O aumento de gastos pesa sobre as expectativas dos agentes em relação à sustentabilidade da dívida, gerando aumento dos juros futuros, desvalorização cambial e inflação.

O teto, ao substituir políticas procíclicas, colabora dentro da medida do possível: segura despesa nos períodos de *boom* e evita cortes nas recessões.

Crítica correlata é aquela que afirma que a regra não leva em conta, na fixação do limite de despesas, o crescimento da população ou do PIB. Porém, se considerasse o PIB, a regra seria procíclica. Se considerasse população, o ajuste seria mais lento e o teto precisaria durar mais tempo: mais uma vez, uma questão de calibragem.

Por fim, há os que acusam a regra de ser inflexível e não permitir tratar situações especiais de forma diferenciada. O fato é que, como afirmado anteriormente, toda regra enfrenta o dilema entre flexibilidade, simplicidade e impositividade. No caso brasileiro, de crônica pressão por aumento de gastos, associada ao histórico de corrosão e desvio na aplicação das regras anteriores (Regra de Ouro, resultado primário e LRF), indicava ser necessário optar por maior impositividade e simplicidade, em detrimento da flexibilidade.

Ademais, não chega a ser totalmente verdadeiro que a regra seja inflexível: há exceções relevantes, como a concedida ao Fundeb, além da cláusula de escape para situações de calamidade.

Nenhuma regra é perfeita: os problemas reais

Nenhuma regra fiscal é perfeita e imune a dribles e contabilidade criativa. Principalmente em uma sociedade “viciada” em aumento de gastos públicos, como a brasileira.

O primeiro problema a ser apontado no teto está em um problema de redação da Emenda Constitucional 95/2016, que o introduziu. Os chamados “gatilhos” automáticos de controle de despesas se tornaram de acionamento impossível.

Isso porque a redação final da Emenda Constitucional 95/2016 estipulou

que o teto deve ser obrigatoriamente cumprido em todas as fases do processo orçamentário: no orçamento proposto pelo Executivo, no orçamento aprovado pelo Legislativo e na sua execução. Logo, não há qualquer hipótese na regra que permita gastos acima do teto, para aquelas rubricas que estão submetidas ao teto.

Ao mesmo tempo, a EC 95 estipulou que os gatilhos de controle automático seriam acionados caso o teto fosse desrespeitado. Como isso é uma impossibilidade lógica, dada a vedação ao desrespeito em todas as fases do processo orçamentário, os gatilhos jamais seriam acionados.

Esse problema ocorreu porque a redação original da proposta, encaminhada ao Congresso, previa a possibilidade de o orçamento ser enviado pelo Executivo ou aprovado pelo Legislativo com valores acima do teto. No debate realizado no Congresso, contudo, considerou-se que essa brecha seria usada com frequência, e o teto não seria respeitado. Optou-se, então, por uma versão mais rigorosa, vedando o desrespeito ao teto em todas as fases.

Contudo, por equívoco, não se corrigiu o mecanismo de acionamento dos gatilhos, que se tornou impossível de acionar. Posteriormente, a Emenda Constitucional 109/2021, chamada de PEC Emergencial, procurou corrigir esse problema, ao substituir a regra de acionamento dos gatilhos, que passou a ser o momento em que a despesa primária obrigatória supera 95% da despesa primária total. O limite, contudo, foi fixado em patamar muito alto, de modo que o acionamento se dará quando o orçamento já estiver em um nível excessivo de engessamento, o que diminui o poder corretivo dos gatilhos.

Outro problema está no **descasamento de índices de preços que corrigem o teto e que corrigem as principais despesas obrigatórias. O teto é corrigido pelo IPCA de doze meses encerrado em junho do ano anterior. Já as despesas obrigatórias são corrigidas pelo INPC dos doze meses encerrados em dezembro do ano anterior**. Um descasamento entre a inflação acumulada até o meio do ano e a acumulada até o final do ano pode apertar ou afrouxar o valor real do teto para o ano seguinte.

Esse problema foi considerado durante a elaboração da regra. Havia, nesse caso, um dilema entre simplicidade e compatibilidade dos índices. Ocorre que a elaboração do orçamento deve ser feita até agosto do ano anterior.

Assim, os gestores precisariam ter uma informação sobre qual inflação usar para fins de fixar o teto. Haveria a possibilidade de fixar um teto provisório, a ser corrigido no final do ano. Isso, contudo, tumultuaria o processo de discussão do orçamento que, em dezembro, já deveria estar aprovado. Seria necessário reabrir o debate orçamentário para decidir como alocar os gastos adicionais ou cortes decorrentes da mudança na correção do teto.

Também digno de nota é o fato de que as exceções à regra acabaram dando margem à contabilidade criativa. A principal delas foi o uso do aumento de capital de empresas estatais (excluído do teto) para financiamento indireto de despesa que deveria ser feita dentro do orçamento. O fato se deu no âmbito do Ministério da Defesa: capitalizou-se a empresa Engie, ligada àquele Ministério, para que ela se responsabilize pela construção de navios para a Marinha. Em seguida já se iniciou pressão para que todos os investimentos de defesa passem a ser feitos pela Engie e, portanto, fora do orçamento.

Outra manobra que vem ganhando força é a de criar despesas públicas fora do orçamento, a serem realizadas por empresas privadas no âmbito de editais de concessão ou privatização. Assim, na lei que autorizou a privatização da Eletrobras, diversos programas de caráter eminentemente público e que, portanto, deveriam constar do orçamento, passarão a ser realizados pela Eletrobras privatizada ou por nova empresa estatal a ser criada pela fusão de Itaipu e Eletronuclear. São políticas como a revitalização de rios, financiamento de centro de pesquisa ou voltadas à eficiência energética.

De igual teor, são as exigências do edital de licitação da implantação da tecnologia 5G, que inclui despesas em criação de rede de dados exclusiva para o poder pública ou digitalização de escolas.

Também surgiram procedimentos de manutenção em conta separada, apartada da Conta Única do Tesouro, de recursos provenientes de outorga de serviços públicos, que passariam a ser gastos por fora do orçamento e, portanto, não sensibilizando o limite do teto de gastos.

A limitação a despesas deu impulso, também, à concessão de benefícios pelo lado da receita, com pressões para ampliação ou prorrogação de

benefícios tributários, os chamados “gastos tributários”.

Houve, também, uma expansão excessiva das complementações da União ao Fundeb, contando com a facilidade de que essa despesa está fora do teto. A exceção viabilizou um aumento de gastos que está além do limite da prudência, sem que, ao mesmo tempo, tenham sido tomadas as mínimas precauções para que esse gasto adicional não se reverta em desperdício ou captura de recursos por grupos de interesse ligados à área da educação.

Nos últimos dois anos houve, também, vários balões de ensaio no sentido de excluir alguns tipos de despesa do teto. Tentou-se, em diferentes momentos, excluir os investimentos públicos ligados a um natimorto “Plano Marshall” brasileiro, os gastos do Bolsa Família ou as despesas com precatórios judiciais.

Esse último ponto é um debate intenso travado no momento em que este artigo está sendo escrito. Em todos esses episódios o mercado reagiu: juros e expectativa de inflação subiram, a taxa de câmbio se deteriorou. A mesma reação ocorreu quando se tentou a manobra de cortar despesas obrigatórias para abrir espaço para emendas parlamentares.

Essa disciplina de mercado, reforçada por intenso debate na imprensa, refreou as intenções do Executivo e do Legislativo em tomar medidas pouco consequentes de relaxamento fiscal. O debate, contudo, ainda está em aberto. Uma solução que fira de morte o teto de gastos não está descartada.

Registre-se, por fim, que o teto não foi capaz de melhorar o orçamento em termos qualitativos. Imaginava-se que a pressão da opinião pública constrangeria os parlamentares, impedindo que eles ampliassem os gastos relacionados aos seus interesses pessoais, paroquiais e eleitorais, dando prioridade ao interesse público difuso, em despesas com saúde, educação e assistência social. Não foi o que se observou. Desde o orçamento de 2020, as emendas de interesse parlamentar foram fortemente ampliadas, deteriorando a qualidade do gasto público (Hartung, Mendes e Giambiagi, 2021). O Poder Executivo não ficou atrás e sem constrangimento promoveu seguidos benefícios aos militares, que compõem grupo com grande poder de influência no governo atual.

Conclusões

Não existe regra fiscal mágica ou perfeita. Em país com uma história propensão ao desequilíbrio fiscal, como o Brasil, as regras farão parte de um jogo de “segurar o cachorro pelo rabo”: um esforço cotidiano de manter a disciplina fiscal, enquanto diversas coalizões de interesses específicos articularão para encontrar brechas e interpretações criativas.

Contudo, a simples existência de descumprimentos e desvios da regra não significam o seu fracasso. **A inexistência da regra poderia levar a uma situação fiscal ainda pior.** Os debates acirrados, as propostas de flexibilização e as turbulências políticas e de mercado por eles causados também não significam que a regra está morta. Os mecanismos de reação da sociedade estão funcionando e, ainda que de forma imperfeita, impondo restrição fiscal.

Todo esse debate também informa a sociedade sobre a importância da disciplina fiscal. O aprendizado e amadurecimento gerados pelo debate em torno da reforma da previdência, por exemplo, indicam que o valor da disciplina vai sendo internalizado pelos eleitores.

Não se pode, contudo, deixar de reconhecer que o teto de gastos está passando pelo mesmo processo de desgastes a que foram submetidos a Regra de Ouro, o resultado primário e os limites da LRF. O avanço do Congresso sobre os recursos do orçamento, com a ampliação das emendas orçamentárias, talvez esteja indicando que o grau de disfuncionalidade do sistema político-eleitoral do Brasil tornou inviável uma gestão fiscal sustentável.

Se esse for um retrato verdadeiro da realidade brasileira, e nos meses e anos futuros ocorrer uma perda de lastro da política fiscal, estaremos singrando em direção à estagnação econômica com inflação –a famosa estagflação–, com aumento da pobreza e da desigualdade.

Por outro lado, se o teto de gastos resistir e se mostrar minimamente eficaz, será preciso avançar em outras dimensões visando melhorar a qualidade da política fiscal. Regras fiscais não são instrumentos adequados para induzir melhoria na qualidade do gasto. Será preciso investir na clareza das projeções fiscais, no adequado planejamento do investimento público, na transparência nos dados, na redução da vinculação de receitas, na clara delimitação da interferência do Legislativo na alocação da despesa.

Referências bibliográficas

- Aghion, P., Antonin, C., Bunel, S. (2021) **The power of creative destruction: economic upheaval and the wealth of nations**. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Benedict J. Clements et al. (2002) **Expenditure composition, fiscal adjustment, and growth in low-income countries**. IMF Working Paper. WP 02/77
- Bonomo, M., Frischtak, C., Ribeiro, P. (2020) **Public Investment and Fiscal Crisis in Brazil: Finding Culprits and Solutions**. IDB Working Paper Series nº 1185. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Public-Investment-and-FiscalCrisis-in-Brazil-Finding-Culprits-and-Solutions.pdf>
- Coenen, G. et al. (2010) **Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models**. IMF Working Paper WP/10/73.
- Eyraud, L. et al. (2018) **Second-generation fiscal rules: balancing simplicity, flexibility, and enforceability**. IMF Staff Discussion Note. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/SecondGeneration-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>
- Hartung, P., Mendes, M., Giambiagi, F. (2021) As emendas parlamentares como novo instrumento de captura do orçamento. **Conjuntura Econômica**, set/21, p. 22-24.
- Ilzetzki, E., Mendoza, E.G., Végh, C.A. (2013) How big are fiscal multipliers? **Journal of Monetary Economics**. 60, 239-254.
- Lisboa, M., Mendes, M.(2021) Intensificação da crise fiscal. In: Machado, L.M. **Legado de uma pandemia**. Ed. Autografia. Disponível gratuitamente no Kindle.
- Manescu, C.B., Bova, E. (2021) **Effectiveness of national expenditure rules: evidence from EU member states**. Vox-Eu/CEPR. Disponível em: <https://voxeu.org/article/effectiveness-nationalexpenditure-rules>.
- Mendes, M. (2014) **Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro**. Ed. Elsevier.
- _____ (2020) **Crise fiscal dos estados: 40 anos de socorros financeiros e suas causas**. Insper Conhecimento. Texto para discussão. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/08/Crise-fiscal-dos-estados_40-anos-de-socorros-financeiros-e-suas-causas.pdf

- Olson, M. (1965) **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Harvard University Press. 20ª reimpressão: 2002.
- Rogoff, K. (1990) Equilibrium political budget cycles. **American Economic Review**, 80 (1): 21-36.
- Rogoff, K., Sibert, A. (1988) Elections and macroeconomic policy cycles. **Review of Economic Studies**, jan. 1988, 55, 1-16.
- Stiglitz, J.E. (1986) **Economics of the public sector**. W.W. Norton & Company. 3ª Ed., 2000. Cap. 7.