

Um arcabouço fiscal favorável ao crescimento

Regra de ouro deveria ser abandonada, como fizeram outros países

Por José Luis Oreiro e Helder Ferreira Filho

Valor, 30/11/2022

Regras fiscais são instrumentos para aumentar a credibilidade e a disciplina fiscal, podendo ser regras de resultado, de dívida, de despesa ou de receita, com suas respectivas vantagens e desvantagens. O arcabouço fiscal, formado por essas regras, pode prejudicar o crescimento econômico, se tiver caráter pró-cíclico ou se prejudicar despesas com maior efeito multiplicador, como investimentos em infraestrutura e políticas sociais e assistenciais, ou impacto sobre o crescimento de longo prazo, como os gastos em ciência e tecnologia. É possível que esse prejuízo ao crescimento possa afetar negativamente a própria sustentabilidade fiscal.

No caso brasileiro, há três regras principais, além de outras complementares. A primeira delas é a Regra de Ouro, segundo a qual o governo só pode fazer dívida para financiar seus investimentos e/ou gerir dívidas passadas. Em tese, seria uma regra razoável, mas a versão brasileira tem algumas peculiaridades, sendo que deveria ser abandonada, tal como o Reino Unido, Alemanha e outros países fizeram.

Quando o resultado primário for superior ao estrutural, uma parte da diferença iria para a amortização da dívida

A segunda regra é a meta de resultado primário constante na Lei de Responsabilidade Fiscal. Um de seus problemas é ser pró-cíclica, com estímulos à economia em momentos de crescimento acima do potencial e desestímulos nos momentos de recessão. Como aumentar receitas no curto prazo costuma ser difícil, a variável de ajuste acaba sendo o investimento, piorando a composição do gasto público. Outro problema é que, dada a incerteza sobre os parâmetros utilizados no orçamento, o ano começa com contenção de despesas e termina com liberação de verbas, quando há mais clareza sobre o resultado primário, com a tentativa de gastar rapidamente (e sem qualidade, na maioria das vezes). Vale dizer, essa regra funcionou até certo momento, mas principalmente no período em que o Brasil passava por um momento de maior crescimento - em parte por conta do boom de commodities. Passado esse ciclo, novamente a sustentabilidade fiscal foi colocada em dúvida.

A terceira regra é o Teto de Gastos, a qual define um crescimento real zero para parte das despesas primárias por 10 anos, a partir de 2017. Ao contrário do esperado pelos defensores do teto, os investimentos não foram preservados e o crescimento não se acelerou frente a sua tendência de longo prazo, mesmo antes da pandemia. E já tinha problemas na implantação, como ignorar o crescimento populacional de 0,7% ao ano, o que resultou em queda real nas despesas primárias per capita ao longo dos anos; a impossibilidade de fazer estímulo fiscal pelo lado das despesas; o crescimento real de despesas previdenciárias, o que impôs um

esmagamento das demais rubricas do orçamento, dado o teto geral sem ajuste acima da inflação.

Ademais, desde 2017, foram feitas seis Emendas Constitucionais para tentar acomodar outras despesas fora do Teto, que eram 16,6% das despesas primárias em 2017 e passaram para 25,8% em 2021. Além disso, o Teto gerou incentivos indesejáveis, como estímulos fiscais feitos pelo lado da receita e adiamento contábil de despesas (precatórios).

Propostas de alteração no arcabouço fiscal têm surgido, como regras de dívida e variações de regra de despesa. Regras de dívida tendem a ser pró-cíclicas, ainda mais quando indicam um menor crescimento das despesas em momentos de maior relação dívida/PIB. Nesse caso, em períodos recessivos, a relação dívida/PIB tende a aumentar devido à queda do denominador, levando, dada a regra, a uma menor variação real do gasto primário justamente quando deveria ser feito o oposto. Regras de despesa poderiam incorrer nos mesmos problemas descritos para o Teto atual, em diferentes medidas.

Assim, sugerimos um novo arcabouço, substituindo o atual, que indique sustentabilidade fiscal, que esteja de acordo com as particularidades do país e que não prejudique o crescimento econômico. Seria instituída apenas a regra de resultado primário estrutural, considerando desvios do PIB em relação ao seu potencial e desvios nos preços de médio-longo prazos das principais commodities do Brasil, algo similar ao praticado no Chile e na Suíça, dentre outros, e com cláusulas de escape.

A meta de resultado estrutural seria escolhida para estabilizar a Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG) no médio prazo. Considerando as receitas de médio prazo, se estabeleceria o nível de despesas. As variáveis não observáveis seriam calculadas a partir de uma média do cálculo de várias instituições, como o Banco Central, o Tesouro Nacional e a Instituição Fiscal Independente. Quando o resultado primário apurado for superior ao estrutural, uma parte da diferença iria para amortização da dívida e outra para a formação de um fundo soberano, sendo que uma parcela de seus rendimentos poderia ser usada para despesas mais qualificadas, fora das despesas limitadas pela regra descrita.

Anualmente, seria apresentada a meta, em conjunto com estimativas de resultado primário estrutural, receita potencial, nível de despesas e DLGG para os quatro anos subsequentes. Ainda, com a composição das receitas e das despesas, demonstrando de forma transparente a evolução de cada item, como a previdência, por exemplo.

O novo arcabouço seria transparente e reduziria o caráter pró-cíclico da política fiscal. Também seria mais democrático, sendo que um governo poderia elevar a carga tributária para aumentar a receita de médio prazo e poder aumentar as despesas; ou poderia reduzir as receitas, com redução de carga, se acompanhadas de reformas nas despesas.

José Luis Oreiro é professor associado do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB). joreiro@unb.br

Helder Lara Ferreira Filho é doutorando em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). helder.laferf@gmail.com. As opiniões são pessoais, não institucionais.