

Título do capítulo	REGIME FISCAL PARA O CRESCIMENTO SUSTENTADO
Autores (as)	José Ronaldo de Castro Souza Júnior Marco Antônio F. H. Cavalcanti Paulo Mansur Levy
DOI	-

Título do livro	Desafios da Nação: artigos de apoio
Organizadores (as)	João Alberto De Negri Bruno César Araújo Ricardo Bacelette
Volume	1
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2018
Edição	-
ISBN	978-85-7811-323-0
DOI	-

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/coluna-5/central-de-conteudo/busca-publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 4

REGIME FISCAL PARA O CRESCIMENTO SUSTENTADO

José Ronaldo de Castro Souza Júnior¹

Marco Antônio F. H. Cavalcanti²

Paulo Mansur Levy³

1 INTRODUÇÃO

O regime fiscal de um país desempenha papel crucial na determinação de seu potencial de crescimento. Em primeiro lugar, o equilíbrio das contas públicas é condição necessária para um ambiente macroeconômico estável, que propicie condições adequadas para a produção e o investimento. Quando há descontrole fiscal, o país tende a entrar em uma espiral de endividamento público excessivo, inflação alta e crises recorrentes de confiança, resultando em ciclos frequentes de aperto monetário e fiscal e, conseqüentemente, em taxas de crescimento baixas e voláteis.

Em segundo lugar, a composição do orçamento público não é neutra em relação ao crescimento econômico. Não apenas o tamanho do orçamento, refletido no total de gastos e receitas públicas, mas também a composição desses gastos e receitas pode afetar de forma significativa os incentivos para as atividades produtivas. Por exemplo, um orçamento equilibrado, caracterizado por elevada carga tributária, tende a gerar impactos diferentes sobre o crescimento, relativamente a um orçamento igualmente equilibrado, mas baseado em níveis mais baixos de gastos e tributos. De forma análoga, as taxas médias de crescimento do produto tendem a ser diferentes sob regimes fiscais que imponham cargas tributárias diferenciadas sobre os diversos setores ou fatores de produção da economia, ou que difiram no que tange à distribuição das despesas públicas entre gastos de consumo ou de investimento.

Por último, embora não menos importante, há a questão da eficiência e da efetividade dos gastos. As discussões sobre finanças públicas não podem focar apenas os valores dispendidos, sendo fundamental levar em consideração o custo de oportunidade (alternativas de aplicação do dinheiro) de cada tipo de gasto público em cada momento do tempo e criar incentivos para que o dinheiro seja bem gasto.

1. Diretor e técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

2. Diretor adjunto e técnico de planejamento e pesquisa na Dimac/Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Dimac/Ipea.

Nessas três dimensões – equilíbrio fiscal, composição orçamentária e qualidade dos gastos –, o Brasil tem um longo histórico de falhas e equívocos. O descontrole das contas públicas caracterizou grande parte das últimas décadas e está na raiz de alguns dos mais graves problemas econômicos vividos pelo país nesse período – entre os quais a estagnação da “década perdida” de 1980, a hiperinflação que assolou o país até meados dos anos 1990 e a recessão de 2014-2016. A composição do orçamento público também tem sido prejudicial ao desempenho econômico do país, dada a prevalência de ajustes fiscais baseados mais fortemente no aumento de carga tributária, relativamente à redução de gastos correntes, e no corte de gastos de investimentos, em vez de gastos de consumo e transferências, incluindo-se aí os gastos tributários.

Problemas relativos à qualidade do gasto foram exarcebados no período pós-Constituição de 1988 (CF/1988), quando a atuação do governo para garantir vários direitos sociais foi ampliada significativamente. Dessa forma, a composição do orçamento passou a favorecer os gastos correntes em detrimento do investimento público e, entre os primeiros, as transferências a pessoas e empresas, sob a forma de subsídios. Esse aumento do escopo de atuação do setor público não foi acompanhado pela implantação de medidas de avaliação sistemática de custo-benefício das políticas públicas, nem por medidas que incentivassem o aumento de sua eficiência.

Na perspectiva das relações entre os três níveis de governo, a qualidade da política fiscal também foi afetada, seja do ponto de vista da tributação, seja do ponto de vista da realização dos gastos. A progressiva retomada do protagonismo do governo federal – temporariamente reduzido após a CF/1988 – implicou o aumento da dependência de estados e municípios, reduzindo o escopo para uma alocação de recursos que atendessem mais de perto às necessidades locais, já que os gastos passaram a ter que se adequar às diretrizes emanadas dos sistemas nacionais de políticas públicas que foram sendo gradativamente implantados.

As deficiências de regime fiscal brasileiro nessas três dimensões estão interrelacionadas. De um lado, o descontrole fiscal gerou a necessidade recorrente de programas de ajuste fiscal de caráter emergencial, baseados em medidas que comprometiam a qualidade do gasto público. De outro, a má qualidade do orçamento, aliada a sua excessiva rigidez, tendeu a reforçar o desequilíbrio das contas públicas, na medida em que o recurso a aumentos sucessivos de contribuições sociais – que tinham, a partir da CF/1988, destinação específica para financiar despesas da seguridade social – engendrava aumentos futuros dos gastos públicos devido às vinculações, reforçando a pressão sobre as contas públicas. Além disso, esses aumentos dos gastos públicos nem sempre geraram os resultados esperados.

Os impactos sobre a redução da pobreza dos aumentos das despesas com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), por exemplo, foram maiores no período

inicial, mas foram se reduzindo ao longo do tempo, enquanto inúmeras despesas acabaram tendo impacto regressivo ao favorecerem os grupos de renda mais elevada. De forma geral, políticas que deram bons resultados em determinado contexto nem sempre continuaram gerando o mesmo retorno marginal quando ampliadas. Por todas essas razões, a discussão sobre as alternativas de gastos que trazem maior retorno social tem de ser feita à luz das condições vividas em cada momento histórico.

É certo que, ao longo das últimas três décadas, também houve avanços na direção de um arcabouço fiscal mais adequado. A CF/1988 modernizou o processo orçamentário, criando um arcabouço para guiar a definição das metas e prioridades das ações governamentais e a elaboração, discussão e aprovação das leis orçamentárias. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2000, consolidou regras quantitativas e de procedimento, visando reduzir o grau de discricionariedade nas políticas orçamentária e fiscal, de modo a reduzir inconsistências intertemporais; definiu um arcabouço mais robusto e abrangente para a política fiscal, a ser seguido por todos os níveis de governo; aumentou a transparência das contas públicas; procurou integrar os processos orçamentário e de planejamento, a fim de melhorar a qualidade das políticas públicas; e fortaleceu o compromisso com níveis sustentáveis de endividamento.

Mais recentemente, a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 estabeleceu um teto para o crescimento real dos gastos primários do governo central ao longo dos próximos vinte anos, com o objetivo de promover uma trajetória sustentável para a dívida pública. Ao suspender temporariamente as vinculações, a aprovação dessa EC também reduziu o grau de rigidez orçamentária, estimulando a busca pelo aumento da eficiência dos gastos públicos e motivando a discussão, no âmbito do governo e da sociedade em geral, das prioridades que devem nortear as ações governamentais.

Ainda há, porém, obstáculos a serem superados até chegarmos a um arcabouço capaz de promover o equilíbrio fiscal e orçamentário requerido para a retomada do crescimento em bases sustentadas. Reformas constitucionais e infraconstitucionais de difícil negociação, com destaque para as reformas previdenciária, tributária e orçamentária, foram seguidamente adiadas ou feitas de forma insuficiente nas últimas décadas. A falta de maturidade política da ainda jovem democracia brasileira, aliada à manutenção dos preços das *commodities* em níveis elevados por um longo período – o que impulsionou a economia e contribuiu para o equilíbrio temporário das contas públicas –, talvez tenham sido os principais fatores que levaram a esses seguidos adiamentos das reformas essenciais.

O objetivo deste capítulo é discutir as bases de um arcabouço fiscal que efetivamente contribua para a retomada do crescimento sustentado, por meio *i)* da geração de um ambiente macroeconômico estável que reduza a instabilidade econômica e estimule os investimentos, especialmente em infraestrutura; *ii)* do

aumento da poupança doméstica, de forma a viabilizar o aumento da taxa de investimento sem que isso resulte numa alta exagerada do *deficit* externo em transações correntes; *iii*) do estímulo ao aumento da eficiência dos gastos públicos em saúde e educação, que podem aumentar a produtividade dos trabalhadores; e *iv*) do aumento da eficiência dos gastos públicos em geral, elevando a eficiência na alocação dos recursos econômicos e melhorando a produtividade da economia.

Evidentemente, a condução da política fiscal de um país não pode pautar-se exclusivamente no objetivo de ampliar o produto e a renda nacional. As políticas tributárias e de gastos podem e devem mirar também a consecução de outros objetivos meritórios – em particular, a garantia de condições mínimas de qualidade de vida e a redução das desigualdades de oportunidades e renda entre os cidadãos de todo o país. Sem crescimento, porém, qualquer um desses objetivos fica comprometido. Nesse sentido, a busca por um arcabouço fiscal que propicie taxas de crescimento minimamente razoáveis deve ser vista como condição necessária, ainda que não suficiente, para o desenvolvimento do país e o aumento do bem-estar nacional.

2 EVOLUÇÃO RECENTE DO ARCABOUÇO FISCAL BRASILEIRO: 1980-2016

Boa parte dos problemas fiscais brasileiros e, portanto, dos desequilíbrios macroeconômicos associados à inflação e vulnerabilidade externa, resultou da fragilidade institucional que prevaleceu até meados dos anos 1980. Talvez pelo fato de o período ter se caracterizado por um regime autoritário, a necessidade de um ordenamento que disciplinasse o processo orçamentário e as finanças públicas em geral parece não ter ocupado lugar prioritário durante os governos militares, ao contrário de outras reformas feitas nos anos 1960, abrangendo, por exemplo, a estrutura tributária e a criação do Banco Central. Desse processo, emergiu uma estrutura tributária centralizada no governo federal, mas também na qual os diferentes níveis de governo encontravam restrições orçamentárias flexíveis, com possibilidade de poderem se financiar nos bancos estaduais e com a emissão de títulos indexados à inflação. Essas fragilidades viriam a ser enfrentadas apenas a partir de 1985, como parte das primeiras tentativas de domar o processo inflacionário, naquela altura já revelando sinais de estar fugindo ao controle.

No início do processo de ordenamento institucional, entre 1985 e 1988, promoveu-se: a unificação dos orçamentos;⁴ a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com o desenvolvimento de um sistema associado de monitoração e controle da arrecadação, dos gastos e da dívida pública por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi); e o fim da “conta movimento” do Banco

4. Orçamento monetário, cobrindo as atividades de fomento do Banco do Brasil e Banco Central, orçamento das empresas estatais, orçamento da Previdência Social, além do orçamento fiscal propriamente dito, o único a passar pelo crivo do Congresso.

do Brasil no Banco Central, um mecanismo que permitia acesso irrestrito a recursos para empréstimos a setores considerados prioritários, como o agrícola.

A CF/1988 produziu importantes mudanças no arcabouço fiscal, com consequências de amplo alcance para a política fiscal nos períodos subsequentes. Ela modernizou o processo orçamentário, cuja estrutura básica se mantém até hoje; promoveu mudanças tributárias, visando maior descentralização das receitas; e introduziu novos gastos obrigatórios em nível federal, que originaram aumento significativo da rigidez orçamentária e pressão contínua de aumento dos gastos públicos devido às pressões demográficas, por um lado, e à vinculação de despesas específicas à arrecadação tributária, por outro.

Entre as novas despesas criadas pela CF/1988 destacam-se a extensão dos benefícios da seguridade social aos trabalhadores rurais que não haviam contribuído para o sistema; a ampliação das transferências assistenciais a grupos vulneráveis, como idosos e pessoas com deficiências físicas; e a incorporação de um expressivo contingente de trabalhadores da administração pública indireta, até então regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), às regras do funcionalismo estatutário, garantindo extensão da estabilidade e aposentadoria integral a esses grupos.

Sob a nova Constituição, os governos estaduais e municipais beneficiaram-se de um aumento em sua participação no bolo tributário sem que se lhes tivesse sido exigido aumentar proporcionalmente os gastos em áreas que até então eram responsabilidade do governo federal. Na verdade, um dos problemas derivados dessa nova estrutura foi o estabelecimento de competências concorrentes na provisão de serviços públicos entre os diferentes níveis de governo: na ausência de uma regulamentação após a Constituição, criaram-se vazios e comprometeu-se a qualidade do gasto público nessas áreas.

Essa nova estrutura do gasto implicava a necessidade de recompor as receitas em nível federal, o que seria feito por meio de sucessivos aumentos das contribuições sociais que, ao contrário dos impostos, não são compartilhadas com governos estaduais e municipais.⁵ Essa situação gerou uma deterioração da qualidade da tributação, ao mesmo tempo em que o objetivo de reforçar a Federação foi sendo progressivamente abandonado.

Do ponto de vista orçamentário e de alocação do gasto, os novos dispositivos constitucionais aumentaram significativamente a rigidez do orçamento.

Por isso, a necessidade de promover os ajustes às mudanças introduzidas pela Constituição moldou a evolução institucional da primeira metade da década de 1990. Como já mencionado, novas contribuições sociais foram criadas, ou as

5. As considerações a seguir baseiam-se em ideias inicialmente desenvolvidas por Rezende e Tafner (2005, capítulo 7) e Rezende, Oliveira e Araújo (2007). Ver Levy (2010).

existentes tiveram suas alíquotas aumentadas ou bases contributivas ampliadas para permitir ao governo federal fazer frente às novas despesas. Essas contribuições incidiam de forma cumulativa ao longo das cadeias produtivas, e sua introdução foi responsável pela piora da qualidade do sistema tributário. Mesmo que nos anos 2000 tenham sido feitas mudanças visando reduzir essa cumulatividade, o alcance das alterações foi limitado e muitas das distorções setoriais subsistem até hoje.

Como os novos recursos arrecadados tinham destinação constitucional específica, era preciso recuperar alguma flexibilidade. O mecanismo inicial para atingir esse objetivo foi o Fundo Social de Emergência (FSE), aprovado no início de 1994 e alimentado por 20% de toda arrecadação federal, cujos recursos seriam desvinculados de suas destinações pré-determinadas, incluindo transferências constitucionais a estados e municípios.

O objetivo do FSE era liberar recursos de impostos e contribuições vinculados a despesas específicas – inclusive das recém-criadas contribuições, legalmente vinculadas a despesas da seguridade social (previdência, saúde e assistência social) – para poder utilizá-los em gastos não “protegidos” por vinculações ou para gerar *superavit* primário que permitisse reduzir a velocidade de crescimento da dívida pública. Dado o caráter constitucional das vinculações, esse mecanismo de desvinculação teve que ser renovado várias vezes em votações que requerem maioria de dois terços para aprovação no Congresso. O mecanismo atualmente tem o nome de Desvinculação de Receita da União (DRU).⁶

Uma terceira inovação institucional da década de 1990 esteve associada ao processo de reestruturação das dívidas estaduais, o qual viria a se revelar instrumental para a consolidação de um novo arcabouço para a política fiscal. As renegociações aconteceram entre 1997 e 1998 e incorporaram as experiências anteriores de renegociações de dívidas estaduais que haviam falhado em impedir que o *deficit* e as dívidas de governos subnacionais continuassem a crescer, mesmo diante do aumento da participação desses níveis de governo no bolo fiscal a partir da CF/1988.

Desta feita, a renegociação envolveu termos bem mais restritivos de pagamento e incorporou mecanismos bastante efetivos de *enforcement* para garantir o cumprimento dos contratos. Em troca de descontos do principal e condições favoráveis de pagamento, as renegociações envolveram compromissos com privatização de empresas e bancos dos governos estaduais e com a concessão de serviços públicos, além de vincularem o serviço da dívida renegociada às receitas correntes. As receitas tributárias dos estados funcionam como colateral dos empréstimos, e incluíram-se cláusulas legais que permitem a interrupção das transferências para os estados e

6. A DRU é semelhante ao FSE, que depois passou a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), exceto pelo fato de que em sua versão mais recente deixa de fora da desvinculação os recursos dos fundos constitucionais transferidos a estados e municípios.

o acesso do Tesouro Nacional às contas bancárias dos governos estaduais no caso de inadimplência no pagamento do serviço da dívida. Ao vincular pagamentos de juros e amortizações às receitas correntes líquidas, os contratos, implicitamente, forçaram os estados e as capitais a gerarem *superavit* primário, ao mesmo tempo em que geraram um estabilizador automático que permite aos saldos fiscais responder contraciclicamente às flutuações da atividade econômica. Paralelamente, foi feito um esforço significativo de modernização da gestão tributária para que essas esferas de governo aumentassem a arrecadação de impostos. O volume de dívidas estaduais absorvidas pelo governo federal foi da ordem de R\$ 100 bilhões.

Já no final da década de 1990, em meio a um ambiente de forte instabilidade externa, duas outras reformas entraram na pauta, complementando os avanços anteriores no sentido de reduzir vulnerabilidades fiscais de longo prazo. A primeira envolveu mudanças nas regras para aposentadoria no regime geral de previdência social visando restringir a possibilidade de aposentadorias jovens, porém as mudanças obtidas foram apenas paliativas (fator previdenciário) ou com efeitos apenas de longo prazo para uma parcela dos beneficiários (reforma da previdência dos servidores públicos).

A segunda reforma do final dos anos 1990 foi na verdade aprovada em 2000: a LRF. Sua existência já estava prevista na própria CF/1988, que determinava a necessidade de uma lei complementar para a definição de padrões e implementação de mecanismos de controle para as finanças públicas. A lei representa a convergência de mudanças isoladas que já vinham sendo introduzidas ao longo do período anterior.⁷ Ela consolidou regras quantitativas e de procedimento que visavam reduzir o grau de discricionariedade nas políticas orçamentária e fiscal; definiu um arcabouço mais robusto e abrangente para a política fiscal, a ser seguido por todos os níveis de governo; aumentou a transparência das contas públicas; procurou reforçar a integração dos processos orçamentário e de planejamento, já presente na CF/1988; e fortaleceu o compromisso com níveis sustentáveis de endividamento. Mesmo que no curso de sua implementação tenham ocorrido alguns reveses – devido à falta de apoio político e de mecanismos de *enforcement* diante do não cumprimento das regras ou do recurso à contabilidade criativa – a LRF representa um marco definitivo no processo de institucionalização de práticas fiscais sustentáveis.

Embora incorpore diversos mecanismos que já constavam dos acordos de renegociação das dívidas estaduais, a LRF vai além da Lei nº 9.496/1997 na medida em que bloqueia, em seu artigo 35, qualquer tentativa de refinanciamento de dívidas, ou mesmo o simples adiamento de seu pagamento. É esse mecanismo

7. Além das cláusulas inseridas nos acordos de renegociação de dívidas estaduais, tentativas de aumentar o controle sobre o gasto público incluíram a Lei Camata, aprovada em duas versões pelo Congresso, em 1995 e 1998, e que definia limites para a folha de pagamentos dos estados.

que hoje torna complexo o ajuste dos estados que entraram em colapso fiscal depois de 2015.

A estrutura orçamentária atualmente vigente segue a CF/1988, que tinha entre seus objetivos integrar os processos de planejamento e orçamento. O planejamento das ações fiscais seguiria uma estrutura hierárquica entre os orçamentos: o plano plurianual (PPA) de investimentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei do Orçamento Anual (LOA). A LRF fortaleceu o papel das atividades de planejamento ao vincular a execução do gasto público ao PPA, que estabelece as prioridades em termos de despesas de capital e programas de investimento num horizonte de quatro anos.

A LRF aumentou a importância da LDO ao determinar que ela fixasse metas fiscais para os três anos subsequentes e também que discutisse os riscos que poderiam comprometer o seu cumprimento. As exigências de antecipação de riscos e explicitação de mecanismos de correção de desvios estão entre os aspectos importantes da LDO, já que envolvem identificar *a priori* despesas cujos empenhos somente podem ser feitos caso a probabilidade de realização da receita esperada seja elevada. Tomando a LDO como referência, a LOA detalha as fontes de receita e os gastos, sujeitos à restrição das metas fiscais. Também inclui um percentual de reserva de contingências em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) para fazer frente aos restos a pagar e passivos contingentes, entre outros eventos imprevistos.

Em resumo, o arcabouço da política fiscal no Brasil apresentava, no final de 2016, três componentes principais: acordos de renegociação de dívida dos estados, a LRF e o processo orçamentário, incluindo as regras para sua execução. Apesar de refletir inegável fortalecimento institucional na condução da política fiscal no país relativamente ao período anterior a 1988, esse arcabouço ainda apresenta limitações importantes. Em primeiro lugar, não foi capaz de impedir uma significativa deterioração do *deficit* público nos últimos anos: a despeito das medidas de desvinculação de gastos em relação a receitas específicas, o orçamento ainda padece de elevado grau de rigidez derivado do peso das despesas obrigatórias, o que compromete o cumprimento das metas fiscais e a própria qualidade do gasto público. Desde a Constituição, esse problema foi contornado por medidas temporárias e de alcance limitado, associadas a uma contínua elevação da carga tributária e ao forte aumento da dívida pública. Desde 2014, essas alternativas parecem ter-se esgotado, e o momento de seu enfrentamento definitivo já não pode mais ser postergado, sob pena de inviabilizar o próprio desenvolvimento do país.

De modo geral, esse padrão de determinação dos gastos continua a privilegiar os direitos individuais – como salários do funcionalismo ou pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais, de execução obrigatória – e a penalizar gastos envolvendo direitos coletivos, exceto por aqueles que encontram proteção

sob a forma de vinculação de recursos. O caso da saúde é exemplar neste sentido: na criação do sistema de seguridade social na CF/1988, estabeleceu-se que a saúde deveria ficar com 30% das receitas das contribuições até que uma lei complementar regulamentasse essa questão, o que nunca ocorreu. Com a progressiva ampliação das despesas com os benefícios previdenciários e assistenciais, esse percentual nunca foi alcançado e foi sucessivamente reduzido, fazendo com que seus defensores buscassem novos meios para evitar as crescentes perdas, primeiro com a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e, mais recentemente, com a aprovação da EC que vincula 15% das receitas correntes líquidas do governo federal a gastos no setor.

Do ponto de vista do processo orçamentário e de sua relação como planejamento, permanece ainda a lacuna da legislação complementar prevista na Constituição para sua regulamentação, que continua em essência a ser dada pela Lei nº 4.320/1964. Com isso, sobrecarrega-se a LDO com normas que se repetem a cada ano, deixando-se de lado a discussão mais relevante que o instrumento deveria abordar: as prioridades a serem contempladas na LOA. Da mesma forma, o PPA perdeu relevância como instrumento de planejamento, tendo se convertido quase que apenas numa “declaração de intenções”, com a agravante de forçar um novo governo a começar o mandato executando prioridades herdadas do governo anterior.

Na perspectiva do federalismo fiscal, não obstante o aumento da participação dos governos locais no bolo tributário, permanecem desequilíbrios na forma como os recursos se distribuem entre os entes sub-nacionais e, talvez mais importante, em que medida os recursos disponíveis em cada local são compatíveis com o tamanho e o perfil da população a ser atendida. Há várias questões envolvidas na desfiguração do federalismo brasileiro. Uma delas é a violação do princípio da equalização fiscal, principalmente na repartição dos recursos entre municípios na medida em que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) passou a ser determinado, num primeiro momento, por um pré-rateio entre estados. Além disso, houve o congelamento, na prática, das parcelas tanto de estados quanto de municípios, em torno de seus valores preexistentes em 1990, sem acompanhar a dinâmica territorial da população.

Uma segunda questão refere-se à efetiva autonomia dos entes sub-nacionais. A redução do espaço relativo para aumentar suas receitas levou a que voltasse a crescer a dependência de estados e municípios em relação aos recursos federais, restringindo sua liberdade para alocação dos gastos orçamentários. A execução de políticas públicas passou a depender das transferências voluntárias, feitas por meio da liberação de emendas parlamentares, ao orçamento e dos sistemas nacionais de políticas públicas.

Além da saúde e da educação, que se organizaram a partir das vinculações constitucionais de recursos da União, de estados e municípios, os sistemas nacionais de políticas públicas alcançaram as áreas da segurança pública, assistência social, segurança alimentar e nutricional, meio ambiente, cultura, habitação, saneamento, resíduos sólidos e turismo. A extensa lista revela a abrangência das responsabilidades a cargo de estados e municípios que dependem do acesso a recursos federais para complementar seus orçamentos.

3 DIRETRIZES DE POLÍTICA: O NOVO REGIME FISCAL

A aprovação da EC nº 95/2016 representa a inauguração de um novo regime fiscal no país. Essa emenda estabelece, pelo prazo de vinte anos, um teto para o crescimento dos gastos primários do governo central, que fica limitado à inflação do ano anterior. No caso de descumprimento do limite, ficam vedados reajustes salariais, criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras que impliquem aumento de despesa, realização de concurso público e admissão ou contratação de pessoal, criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus ou benefícios de qualquer natureza em favor de servidores e empregados públicos ou militares, criação de despesa obrigatória e adoção de medidas que impliquem reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação.

O objetivo imediato da emenda é frear o crescimento descontrolado dos gastos públicos, de modo a promover uma trajetória sustentável para a dívida pública. Conforme mostra o gráfico 1, o gasto primário do governo central passou de cerca de 11% do produto interno bruto (PIB) em 1991 para quase 20% do PIB em 2016. O significativo aumento dos gastos públicos se traduziu, de um lado, em aumento da carga tributária, com efeitos deletérios sobre as atividades produtivas e, de outro lado, contribuiu para o aumento da dívida pública. A dívida bruta do governo geral (DBGG),⁸ principal indicador de endividamento público, apresentou rápido crescimento nos últimos anos – entre 2013 e 2016, saltou de 51,3% para 69,5% do PIB.⁹ Se fossem mantidas as tendências recentes, o resultado seria uma trajetória explosiva da dívida.

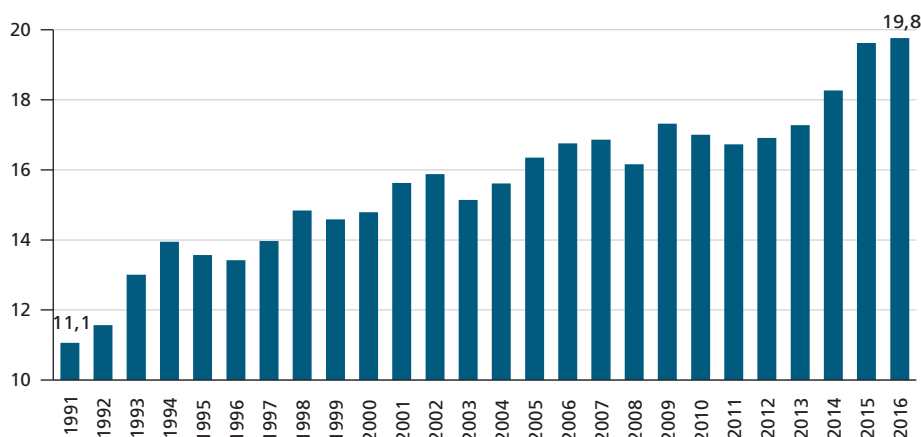
A discussão sobre o novo regime fiscal tem de ser feita levando em consideração os efeitos macroeconômicos de tal mudança e as tendências de longo prazo que geraram os atuais desequilíbrios e que, caso não revertidas, tenderiam a aprofundá-lo ao longo do tempo. A inação num momento crítico como o atual

8. A DBGG "abrange o total das dívidas de responsabilidade do governo federal, dos governos estaduais e dos governos municipais com o setor privado e o setor público financeiro. Destaca-se que as dívidas de responsabilidade das empresas estatais das três esferas de governo não são abrangidas pelo conceito de DBGG. Embora o Banco Central não seja um ente cujos passivos constem desse indicador, suas operações compromissadas com o setor financeiro são registradas como dívida do governo geral. São deduzidos da dívida bruta os passivos de um ente cujo credor seja outro ente abrangido pela DBGG" (Silva e Medeiros, 2009, p. 107-108).

9. O índice para 2016 é a projeção que consta no Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa).

poderia contribuir para manter e, até mesmo, aprofundar o ciclo recessivo. Por sua vez, mudanças de legislação que levem a um ajuste fiscal crível e duradouro terão inequívocos impactos sobre a condução da política monetária e sobre o crescimento do país. Como comprovado em estudos empíricos internacionais,¹⁰ ajustes fiscais que evitam uma trajetória explosiva de endividamento público geram efeitos positivos sobre o crescimento da economia – são os chamados “efeitos não keynesianos” da política fiscal. Esses efeitos, em geral, são causados por melhoras nas expectativas dos agentes, que podem levar, por exemplo, ao aumento dos investimentos. Outra via por meio da qual o ajuste fiscal pode ter efeitos positivos sobre o crescimento é evitando aumentos de impostos, que seria a alternativa ao controle dos gastos para reduzir o *deficit* público. Aumentos de impostos poderiam aumentar os custos de produção e, por conseguinte, deixar o país menos competitivo.

GRÁFICO 1
Gasto primário do governo central (1991-2016)
(Em % do PIB)



Fontes: Giambiagi (2007); STN; IBGE.
Elaboração dos autores.

Esse tipo de ajuste fiscal tem também efeitos significativos sobre a condução da política monetária. Frequentemente, o Banco Central tem de ser mais ativo para compensar desajustes da política fiscal e evitar que a inflação ultrapasse a meta. Aliás, no médio prazo, se nada for feito, o país poderia entrar na chamada “dominância fiscal”, com efeitos diretos sobre a inflação, ao reduzir progressivamente a potência da política monetária. Ou seja, caso não sejam controlados os gastos públicos ou aumentados os impostos, o *deficit* fiscal acabaria sendo pago via imposto inflacionário, cenário que tem de ser evitado por seus óbvios e conhecidos efeitos

10. Em Souza Júnior e Santos (2016) há uma revisão da literatura sobre o assunto.

negativos sobre o crescimento e o bem-estar da população – como amplamente demonstrado pela história brasileira entre a segunda metade da década de 1970 e a primeira metade da década de 1990.

GRÁFICO 2
Evolução mensal da DBGG (dez./2001-dez./2016)
(Em % do PIB)



Fonte: BCB.

Se o novo regime fiscal conseguir melhorar significativamente as expectativas e alavancar os investimentos, a política monetária poderá ser relaxada mais rapidamente. O resultado seria uma redução dos gastos com juros, que permitiria a redução mais acentuada do *deficit* nominal e o controle mais rápido do endividamento público. Vale notar, também, que a EC nº 95/2016, que controla o crescimento dos gastos agregados do governo central, embute um mecanismo anticíclico automático que reduz o *superavit* primário quando a economia cresce menos que o produto potencial, mas o aumenta durante as fases expansivas do ciclo econômico.

Nesse contexto de discussão intensa sobre o novo regime fiscal, duas questões devem ser destacadas: a primeira é avaliar se a regra implementada por meio da EC nº 95 é suficiente para controlar e, em seguida, reduzir a DBGG, principal indicador de endividamento público (Souza Júnior e Santos, 2016); e a segunda é analisar os desafios impostos pela aprovação de uma regra fiscal que limita os gastos públicos, considerando as principais categorias de despesa de forma desagregada (Pires, 2016). Em particular, é mister avaliar se, à luz da rigidez que caracteriza o orçamento público e das tendências de crescimento dos gastos, o teto estabelecido pela EC nº 95 é viável.

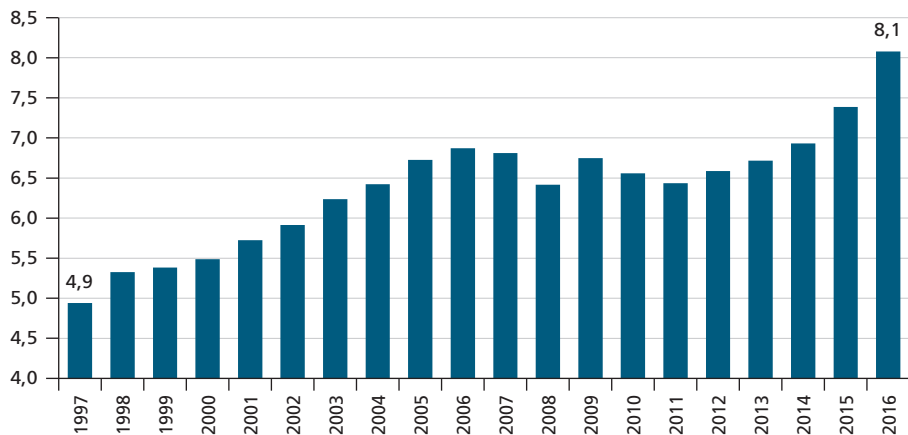
No que se refere ao primeiro ponto, pode-se mostrar que, ao frear o crescimento das despesas primárias, e sob hipóteses bastante razoáveis, o cumprimento do teto dos gastos estabelecido pela EC nº 95 tem o potencial de estabilizar e reduzir a dívida pública, garantindo, assim, a sustentabilidade da dívida pública brasileira. As simulações deixam claro, porém, que o novo regime fiscal é uma estratégia claramente gradualista, apontando para uma reversão lenta da trajetória de crescimento da dívida.

Se a retomada do crescimento for mais expressiva nos próximos anos e, na sequência, os investimentos e a produtividade seguirem trajetórias de crescimento similares às médias para essas variáveis na década de 2000, a redução da dívida poderá se iniciar em torno de 2021. Porém, no caso de uma retomada do crescimento menos forte nos próximos anos, seguida de um cenário mais conservador para o crescimento dos investimentos e da produtividade, a queda da DBGG só começaria a ocorrer a partir da segunda metade dos anos 2020 e atingiria um nível mais elevado no período de pico (82,7% do PIB).

A conclusão é que o cumprimento do teto dos gastos estabelecido pela EC nº 95 tem efetivamente o potencial de estabilizar e reduzir a dívida pública, ainda que gradualmente, garantindo a sustentabilidade da dívida pública brasileira. Resta avaliar a viabilidade do cumprimento desse teto, o que é essencial, uma vez que todos esses resultados só serão possíveis se o novo regime fiscal for crível – condição necessária para a viabilidade das reduções projetadas para a taxa de juros real.

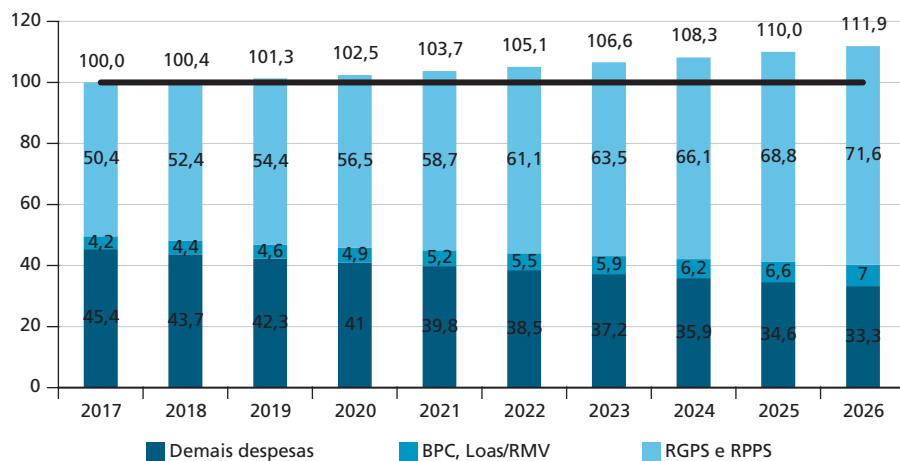
Os gráficos 3 e 4 sugerem que uma das principais dificuldades para a viabilidade do cumprimento do teto de gastos reside no sistema previdenciário vigente no país. O gráfico 3 mostra o elevado crescimento das despesas do RGPS do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em percentual do PIB, no período 1995-2016. Caso as regras previdenciárias não sejam significativamente alteradas, o cumprimento da nova regra fiscal deve tornar-se inviável. Conforme o gráfico 4, na ausência de uma reforma previdenciária imediata, o crescimento da participação das despesas previdenciárias deverá comprimir os demais gastos de tal forma que não será possível respeitar o teto de gastos. Fica claro que reformas adicionais são essenciais para tornar viável a regra fiscal proposta na emenda constitucional; em particular, a reforma da Previdência e mudanças no abono salarial e na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). Caso reformas desse tipo não sejam feitas, os gastos com transferências de renda comprimirão excessivamente os demais gastos públicos, tornando inviável o próprio cumprimento da nova regra fiscal. Além disso, mesmo com a realização dessas reformas, o cumprimento da nova regra fiscal será uma tarefa desafiadora.

GRÁFICO 3
Despesas do RGPS/INSS (1997-2016)
(Em %)



Fontes: STN e IBGE.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4
Evolução projetada dos gastos primários em relação ao teto de gastos estabelecido
pela EC nº 95/2016 (2017-2026)
(Em %)



Fonte: Ministério da Fazenda.

Uma alternativa hipotética a essa escolha de política econômica seria fazer um ajuste mais rápido, combinando aumento de impostos com redução mais intensa de gastos no curto prazo. Essa alternativa, porém, não parece ser viável para o caso

brasileiro atual dada a extrema rigidez do orçamento. Como a economia ainda está tendo dificuldades de superar completamente o ciclo recessivo, esse tipo de política poderia agravar ainda mais a situação. Outro problema é que uma redução mais intensa de gastos agora, mesmo que fosse viável, poderia prejudicar significativamente a provisão de serviços públicos à população, que está mais dependente do Estado agora, devido ao elevado desemprego e à queda da renda das famílias. A redução gradual proposta na EC nº 95, desde que complementada por outras mudanças institucionais, pode dar tempo para que o governo procure melhorar a qualidade dos gastos, tornando-os mais eficientes.

4 IMPACTOS SOBRE A PRODUTIVIDADE E O CRESCIMENTO ECONÔMICO

O aumento dos gastos no período pós-CF/1988 foi importante para ampliar o acesso da população à saúde e educação públicas. Além disso, parte dos recursos foi destinada à redução da pobreza e para atenuar a desigualdade de renda. Entretanto, políticas públicas podem ter efeitos diferentes a cada momento da história – e dependendo das condições sob as quais são implementadas. Não é possível aumentar indefinidamente a carga tributária para financiar elevações contínuas de gastos públicos. A todo momento, é necessário avaliar a eficiência das políticas públicas e discutir com transparência onde os recursos estão sendo dispendidos. Como a participação do Estado nos serviços de saúde e educação, por exemplo, é bastante elevada, um aumento da eficiência dos gastos poderia ter efeitos diretos e indiretos sobre a produtividade da economia brasileira.

Numa perspectiva de crescimento de longo prazo, estudo recente do Fundo Monetário Internacional (FMI) revela um grande potencial para aceleração do crescimento a partir de reformas fiscais que envolvam mudanças no sistema tributário e no padrão de despesas públicas, mantendo o equilíbrio orçamentário (FMI, 2015). Esses efeitos tendem a se manifestar sob a forma de ampliação da oferta de trabalho – em particular, alterando as taxas de participação de mulheres e idosos – mais incentivos à acumulação de capital físico e humano e aumento da produtividade total dos fatores, seja por meio do estímulo à inovação tecnológica, seja por uma alocação de fatores mais eficiente.

Entre as evidências apresentadas no estudo destacam-se: *i)* o papel dos estabilizadores automáticos em reduzir a volatilidade macroeconômica – aumento de 0,3 ponto percentual (p.p.) por ano no crescimento); *ii)* o forte impacto de reformas tributárias – neutras do ponto de vista do *deficit*, mas que aumentam a eficiência do sistema tributário –, que podem resultar em aumento de até meio ponto percentual na taxa de crescimento de longo prazo; e *iii)* o impacto de mudanças na composição do gasto público, no sentido de maior peso para os investimentos em infraestrutura, estimado em 0,75 p.p. na taxa de crescimento de longo prazo.

A discussão sobre políticas públicas não pode ser feita apenas sobre o valor dos gastos. Focar apenas o valor significa ignorar a questão fundamental da eficiência dos gastos. Este momento de crise fiscal tem de ser aproveitado para se aprofundar o debate sobre os custos e benefícios dos gastos e investimentos do governo. Um estudo que analisa a evolução da relação dívida pública/PIB durante 132 episódios de ajustes fiscais em 21 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) entre 1981 e 2008, conclui que os programas de consolidação fiscal são mais eficazes na redução da dívida quando se baseiam principalmente em cortes nos gastos, com exceção do investimento público, e quando adotados por aparatos governamentais mais eficientes (Heylen, Hoebeek e Buyse, 2013). O mesmo estudo mostra também que governos mais eficientes adotam programas de consolidação com melhor composição dos gastos.

Mesmo que parte do ajuste fosse feito (ou que o ajuste fosse acelerado) via aumento de impostos – por meio de redução das desonerações e/ou de majoração de alíquotas –, o fato é que não é possível sustentar crescimento real dos gastos em 6% ao ano (média de 1997 a 2015) indefinidamente. A discussão sobre eficiência, que deveria ser sempre prioritária, parece ter sido deixada de lado devido à ilusão de que o crescimento baseado no aumento do crédito e da demanda – aliado ao “superciclo” das *commodities* e à expectativa de arrecadação com o pré-sal – seriam suficientes para gerar receitas com o intuito de financiar contínuas ampliações de gastos sem preocupação com a eficiência.

A eficiência é importante também para viabilizar a retomada do crescimento econômico de forma sustentável. O ajuste fiscal é apenas uma condição necessária para essa esperada retomada. Há vários estudos empíricos internacionais que comprovam que uma dívida pública muito elevada e em trajetória explosiva tem fortes impactos negativos sobre o crescimento econômico. No contexto atual, qualquer tentativa de se utilizar uma expansão dos gastos públicos teria efeitos contrários e ainda elevaria imediatamente o custo de capital da economia, podendo até tornar inviável o refinanciamento da dívida pública.

O aumento da eficiência tem de estar atrelado à redução do engessamento do orçamento público, cujas regras atuais não estimulam a escolha ótima em termos de alocação dos gastos. Governos que atingissem bons resultados em políticas públicas gastando menos deveriam ser premiados com maior flexibilidade para gastar em áreas que julga mais relevantes. No lugar de se enfatizar percentuais de gastos com saúde e educação, por exemplo, o melhor seria traçar metas de resultados. O trabalhador brasileiro só se tornará mais produtivo se tiver saúde e educação de melhor qualidade, o que nem sempre acontece quando o governo simplesmente aumenta os gastos nessas áreas.

A rigidez orçamentária tem impactos não apenas sobre o ajuste fiscal mas também sobre a qualidade dos gastos públicos. O excesso de vinculações, que são cumpridas por meio do empenho da despesa, tem sido contornado pelo recurso crescente ao mecanismo de “restos a pagar”, que aumentaram sistematicamente nos últimos anos, até 2014. Os gestores públicos passam a se defrontar então com o dilema cada vez mais agudo de ter de escolher entre realizar despesas não obrigatórias previstas no orçamento corrente ou cobrir restos a pagar de orçamentos passados.

A principal consequência do elevado volume de despesas obrigatórias que sufocam o orçamento é a perda de sua qualidade. Os atributos essenciais de um orçamento de qualidade – credibilidade das previsões, previsibilidade na execução, efetividade das ações, e visibilidade das decisões – deixam de ser atendidos à medida que a perda da credibilidade das previsões gera insegurança nos agentes econômicos, a ausência de previsibilidade na liberação dos recursos compromete a ação dos gestores públicos e o encurtamento do horizonte temporal da política fiscal não gera confiança na capacidade de o estado dar continuidade a políticas essenciais à sustentação do crescimento econômico.

A aprovação da EC nº 95 abre a oportunidade para que as questões críticas do equilíbrio fiscal e do equilíbrio das prioridades sejam enfrentadas conjuntamente, aumentando assim o potencial de crescimento da economia e seu impacto sobre o bem-estar da sociedade.

REFERÊNCIAS

- FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Fiscal policy and long-term growth**. Washington, D.C.: IMF Policy Paper, June 10, 2015.
- GIAMBIAGI, F. **Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007**. Rio de Janeiro: 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/TYZTsi>>.
- HEYLEN, F.; HOEBEECK, A.; BUYSE, T. Government efficiency, institutions and the effects of fiscal consolidation on public debt. **European Journal of Political Economy**, [s. l.], n. 31, p. 40-59, 2013.
- LEVY, P. M. A política fiscal no período pós-real: desempenho e instituições. *In*: SOUSA, M. C. S. *et al.* (Org.). **Economia pública brasileira**. Brasília: ESAF, 2010. cap. 1.
- PIRES, M. C. C. **Análise da PEC 55**. [s. l.]: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 33).
- REZENDE, F.; TAFNER, P. **Brasil: o estado de uma nação**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAUJO, E. **O dilema fiscal**: remendar ou reformar? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVA, A. D.; MEDEIROS, O. L. Conceitos e estatísticas da dívida pública. *In*: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. (Org.). **Dívida Pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009.

SOUZA JÚNIOR, J. R. C.; SANTOS, F. E. L. A. **Simulações da trajetória da dívida bruta do governo geral (2017 a 2037)**. [s. l.]: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 33)

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GALÍ, J.; LÓPEZ-SALIDO, J. D.; VALLES, J. Understanding the effects of government spending on consumption. **Journal of the European Economic Association**, [s.l.], v. 5, n.1, p. 227-270, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/STh7i1>>.

MELO, M.; PEREIRA, C; SOUZA, S. **The political economy of fiscal reform in Brazil**: the rationale for the suboptimal equilibrium. [s.l.]: IDB Working Paper Series, Feb. 2010.