

# Um arcabouço fiscal para além da regra dos gastos

Nelson Marconi

Coordenador executivo do Fórum de Economia da FGV e professor da FGV EAESP

A definição de uma regra que torne previsível a evolução das contas públicas é fundamental para definir a trajetória da dívida do setor público e a própria capacidade de implementar políticas públicas, além de contribuir para a melhoria das expectativas dos agentes econômicos. Mas a definição de uma regra não é suficiente para equacionar a questão fiscal; há um outro conjunto de medidas necessárias para tornar convincente uma proposta de equilíbrio fiscal intertemporal.

É basilar que a regra de gastos implique uma trajetória não explosiva da dívida pública, todos sabemos. Logo, não há como, em sua definição, desconsiderar o princípio da vinculação entre a evolução das despesas e o crescimento das receitas ou do PIB, ainda que essa relação possa – e deva – ser mensurada em um horizonte temporal superior a um ano. Mas também é essencial



que tal regra possibilite um comportamento anticíclico das despesas no setor público. Essa é uma discussão que parece equacionada na teoria sobre políticas fiscais: um dos papéis dos instrumentos e ações das políticas de receitas e despesas públicas é a suavização dos ciclos econômicos. No Brasil, a política fiscal sempre atuou de forma pró-cíclica, isso é, gasta-se mais quando a economia cresce mais e menos quando estamos em recessão, quando deveria agir de forma oposta: o gasto deveria ser menor quando o setor privado estiver investindo de forma consistente e crescente, abrindo espaço para uma elevação necessária das despesas, estimulando a retomada e a suavização dos impactos sociais, quando a economia estiver enfrentando um período de queda do nível de atividade. Mas como incluir essa característica em uma regra fiscal?

Primeiramente, o investimento público deve ser excluído da aplicação da regra que vincule o comportamento das despesas à evolução das receitas. É reconhecido, em vários estudos, o caráter fortemente multiplicador deste tipo de gasto, além das externalidades positivas que gera, e a sua preservação contribui inclusive para neutralizar o caráter recessivo de um eventual ajuste fiscal sobre outras despesas.<sup>1</sup> Ademais, o ciclo de elaboração e execução de um investimento público não se encerra no período de um ano; logo, seu orçamento deveria ser específico, à parte do restante das despesas, e plurianual. A manutenção dos investimentos públicos em um período recessivo seria o pilar da retomada do crescimento e permitiria a redução de outras despesas sem comprometer fortemente o nível de atividade quando a receita tributária cai.

Há também uma série de despesas que são intituladas na literatura como estabilizadores automáticos, pois se elevam automaticamente, em função de dispositivos legais, quando a economia sofre um desaquecimento, e se retraem no cenário oposto. Exemplos típicos são o seguro-desemprego e os programas de transferência de renda como o Bolsa Família. Assim, a regra deve prevenir tal comportamento desse grupo de despesas; portanto, deve controlar a sua evolução para um período temporal mais abrangente, que não se restrinja a apenas um ano. Conforme afirmado a início, o indicador relevante, em última instância, é a trajetória da dívida a médio prazo,

---

## O investimento público deve ser excluído da aplicação da regra que vincule o comportamento das despesas à evolução das receitas

---

que também oscilará de acordo com as alterações no nível de atividade. Uma restrição necessária seria a impossibilidade de crescimento da relação entre dívida pública e PIB quando a economia estiver crescendo de forma consistente; assim, ficaria claro que a despesa social poderia crescer acima do PIB quando houver uma recessão e deveria evoluir menos que o PIB em situação inversa do nível de atividade.

E como fazer para preservar também as despesas com saúde, educação, pesquisa e desenvolvimento, fiscalização e segurança, entre outras, em um cenário no qual deseja-se controlar a evolução da dívida pública? Outras medidas serão importantes para viabilizar o sucesso de uma regra fiscal, seja qual for o desenho escolhido. A primeira delas refere-se à reforma tributária e à estrutura de receitas. Se queremos criar uma regra fiscal que vincule, direta ou indiretamente, o crescimento das despesas

ao das receitas, sabemos que a conta não fecha, em um país desigual como o nosso, sem uma combinação entre recuperação de receitas e redução de despesas correntes. Para elevar as receitas, é essencial que sejam reduzidos os incentivos fiscais prevalentes na economia brasileira, que chegam a aproximadamente R\$ 400 bilhões por ano. Ainda que a redução seja gradual, será uma fonte importante de financiamento de despesas sociais e investimentos. A reforma tributária, por seu turno, deve reduzir o ônus sobre a produção/consumo e elevar sobre a renda, fazendo também com que a tributação sobre a riqueza e o patrimônio ajudem a financiar os gastos sociais e os investimentos (por isso a reforma deveria ser feita em apenas uma etapa; julgo um erro fracioná-la, pois a sociedade não votará em uma proposta parcial sem conhecer seu impacto final).

As outras medidas necessárias para viabilizar o sucesso de uma regra fiscal estão associadas à redução de despesas correntes. Eu destacaria três aspectos nesse quesito: primeiro, a lógica de elaboração e execução orçamentária no país precisa ser modificada. O PPA (Plano Plurianual) é elaborado de forma a acomodar, sob o mesmo cobertor, todas as despesas existentes no governo federal. Assim, ao invés de definir os programas prioritários e as decorrentes despesas necessárias, que seria o correto, faz-se o contrário; criam-se programas de governo que encaixem todas as despesas que o governo realiza inercialmente. Outra medida necessária seria

uma maior desvinculação entre a previsão orçamentária e a evolução histórica da execução das despesas não obrigatórias. No cenário atual, a previsão depende, em geral, do comportamento pregresso, fazendo com que as organizações públicas que gastam mais sejam premiadas, enquanto as mais enxutas e eficientes sejam punidas. Há um claro incentivo, embutido nessa lógica de elaboração orçamentária, para o gasto crescer continuamente. A inversão da lógica refletida nos dois mecanismos descritos acima ajudaria consideravelmente no controle das despesas públicas.

As despesas com pessoal merecem atenção especial. Seu comportamento também influirá decisivamente sobre o sucesso de uma regra fiscal. Muito se fala sobre a necessidade de reduzir o quadro de pessoal, mas na verdade há áreas em que há excesso de servidores e outras em que há carência, como a fiscalização e policiamento longínquos dos grandes centros urbanos, para citar apenas um exemplo. Mais que acabar com a estabilidade, que se mostrou relevante frente aos acontecimentos recentes, é importante realizar um amplo planejamento da força de trabalho, a fim de definir atividades em que há excedente ou falta de funcionários e os perfis necessários para realizar tais atividades. Adicionalmente, é necessário corrigir distorções nos salários de ingresso na administração pública, que foram fortemente elevados no passado e, além de exercerem forte pressão sobre os custos, eliminam

---

## As despesas com pessoal merecem atenção especial. Seu comportamento também influirá decisivamente sobre o sucesso de uma regra fiscal

---

o princípio de evolução em uma carreira, já que a diferença entre o salário de ingresso e final foi muito reduzida. Essas duas medidas, juntamente com a instituição de um comitê de gestão da política salarial para os três poderes que contasse com integrantes da sociedade civil externos ao setor público, contribuiriam bastante para o controle da evolução das despesas com pessoal; mais que a instituição de gatilhos quando a dívida aumentasse muito, que são necessários, mas não eliminariam a pressão oriunda dos gastos com servidores a médio prazo.

Por fim, não devemos deixar de discutir o peso dos gastos com juros na despesa total do setor público. Argumenta-se muito sobre a pressão exercida pela evolução dos gastos primários, mas a evolução da despesa com juros tem sido fortemente crescente e impactante sobre a evolução da dívida pública. Como exemplo, em 1997 o gasto

com pessoal correspondia a 26%, o gasto com Previdência (excluída a dos servidores, que está computada nas despesas com pessoal) a 31% e o gasto com juros a 12% dos gastos totais do chamado governo central. Em 2023, esses percentuais corresponderam a 15, 35 e 22%, respectivamente, indicando a forte elevação destes últimos.<sup>2</sup> Logicamente, há um impacto do resultado primário sobre o comportamento da taxa de juros, mas a evolução da dívida pública – que não é explosiva e foi inclusive decrescente no ano passado (comparada ao PIB) – não justifica que continuemos praticando a taxa real mais elevada do planeta. Nem há uma aceleração inflacionária, no presente, que justifique tal prática. Se o país não corrigir o rumo de sua política de juros, estaremos fadados a sacrificar mais ainda as despesas primárias e, mesmo assim, não conseguiremos reduzir a relação entre dívida pública e PIB, já que a economia permanecerá crescendo pouco. Este é um ponto também essencial para que o arcabouço fiscal seja bem-sucedido e consigamos manter uma trajetória estável para a dívida pública. Não há como dissociar as políticas fiscal e monetária em uma estratégia de gestão macroeconômica orientada ao crescimento com estabilidade. ■

<sup>1</sup>Um excelente artigo que trata do tema é ARDANAZ, M. *et al.* *Output effects of fiscal consolidations: Does spending composition matter?* n. 11.857, 2021. Inter-American Development Bank.

<sup>2</sup>Dados calculados a partir do Resultado primário do governo central, divulgado pelo Tesouro Nacional, Tabela 1.2-B.