

Considerações sobre o teto de gastos da União

Felipe Salto, Daniel Couri e Josué Pellegrini¹

Neste Comentário da IFI, analisa-se o risco derivado de alterações nas regras vigentes, em particular, no teto de gastos. A relevância de um arcabouço bem desenhado é elevada, desde que combinada a um efetivo compromisso com a sustentabilidade fiscal. Evitar a prática da contabilidade criativa e preservar a essência do teto de gastos são tarefas fundamentais, sem prejuízo de se optar, posteriormente, por um redesenho do arcabouço atual. Nesse contexto, deve-se considerar a necessidade de acionamento das medidas automáticas de ajuste previstas na Emenda Constitucional (EC) nº 95, os chamados gatilhos do teto.

A importância das regras fiscais em contexto de fragilidade

As regras fiscais são úteis para estimular uma conduta responsável nas contas públicas². Ainda que as regras não criem restrições imediatas, admitindo certo gradualismo, elas são importantes para balizar expectativas favoráveis a respeito da sustentabilidade fiscal do país.

É claro que, ao fim e ao cabo, esse resultado só é alcançado quando a responsabilidade fiscal encontra suporte político na sociedade, mas, de qualquer modo, a regra operacionaliza essa responsabilidade no exercício prático e corriqueiro da política fiscal.

Milesi e Ferretti (2003)³ são precisos sobre a importância do engajamento político (*political buy-in*) para que as regras fiscais surtam efeito:

“No fim, o auxílio mais eficaz à política fiscal baseada em regras é a existência de apoio público e político suficiente para os principais objetivos da regra. Sem isso, a contabilidade criativa e outros meios de burlar as regras são ameaças claras à sua eficácia. (...) Se adotadas sem adesão política suficiente ou um sistema sólido de gestão das finanças públicas, as regras também podem reduzir a transparência, encorajando contabilidade criativa ou operações extraorçamentárias.” (Tradução livre)

A literatura econômica reconhece a existência de diferentes tipos de regras fiscais, notadamente as que se dirigem a resultado, dívida e gasto. Este último tipo é bem aceito na literatura pela relativa

¹ Respectivamente, Diretor-Executivo e diretores da IFI.

² Sobre regras fiscais ver Tinoco, G. “As Regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas”. In Salto, F. & Pellegrini, J.A. (orgs.). Contas Públicas no Brasil. Saraiva, 2020. Sobre desenho de regras fiscais, ler “Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability”, do FMI, disponível online.

³ MILESI-FERRETTI, Gian Maria. Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. Journal of Public Economics, v. 88, n. 1-2, p. 377-394, 2004.

simplicidade e pelo fato de o gasto público ser uma variável fiscal mais controlável pelo governo comparativamente, por exemplo, à arrecadação, mais suscetível aos ciclos econômicos.

Tais características facilitam o monitoramento da sociedade e a formação de expectativas favoráveis quanto à sustentabilidade fiscal. Ademais, a regra incentiva o país a explicitar prioridades e fazer escolhas, reduzindo as chances de que tudo se acomode com mais gastos e tributos.

O teto ajudou também a criar condições adequadas para a aprovação da reforma previdenciária, ainda que o impacto final dessa proposta tenha ficado aquém do que se esperava inicialmente.

É claro, contudo, que as recomendações teóricas devem ser lidas à luz de aspectos idiossincráticos de cada país. No caso brasileiro, por exemplo, não se deve perder de vista a elevada rigidez do gasto público, o que dificulta o processo de reordenação das prioridades alocativas no curto prazo.

Outra traço do caso brasileiro é a delicada situação das contas públicas, que não é uma novidade posta pela crise do coronavírus. O problema é antigo e vinha se agravando. Nesse aspecto, vale lembrar que a compressão do gasto discricionário dos últimos anos ocorreu mesmo o teto não sendo a principal limitação à despesa. A restrição verificada e que se consumou nos contingenciamentos ocorridos no período se deveu mais às metas de déficit primário. O fraco desempenho das receitas exigiu que o cumprimento das metas se desse por meio do controle do gasto. Note-se, contudo, que as metas não foram draconianas e previam uma busca gradual do equilíbrio fiscal.

No fim de 2019, as projeções da IFI para a dívida pública indicavam aumento para o ano seguinte. O déficit primário, por sua vez, estava longe de ser sanado. A pandemia, na verdade, avalizou um aumento atípico de gastos e de dívida pública a agravar todo o quadro. Com o uso dos créditos extraordinários, o teto de gastos se mostrou flexível o suficiente para, pelo menos em 2020, acomodar evento imprevisto de grande proporção.

A leitura, até aqui, é de que o movimento de expansão fiscal será temporário, vinculado às necessidades geradas pela crise sanitária. Tal compreensão permite que a energia do país se concentre no combate à pandemia, sem acontecimentos disruptivos no mercado financeiro, de capitais e cambial, passado o impacto inicial.

Contudo, passada a crise, será preciso retomar uma agenda de consolidação fiscal. Disso depende o controle das expectativas a respeito da capacidade de financiamento do Estado. O risco maior é seguir ampliando despesas sem indicar as devidas fontes de financiamento e contratando compromissos permanentes para o futuro, ocultando-os das regras vigentes por meio de contabilidade criativa. Por isso, as regras têm de ser combinadas com a prática e o compromisso político em relação a elas.

Não custa lembrar que o déficit primário do governo central projetado pela IFI deverá totalizar 12,7% do PIB, em 2020. A dívida bruta deve chegar a 96,1% do PIB, neste ano, e atingiria 100% já em 2022. No cenário pessimista, a trajetória de alta seria acelerada e a dívida bruta estaria perto de 180% do PIB em 2030.

A necessidade de financiamento tem levado ao encurtamento do prazo da dívida e a uma maior indexação à Selic, o que no curto prazo reduz os juros devidos pelo setor público. Na presença de

juros baixos, como os atuais, é possível conviver com dívida mais alta, mas isso não durará eternamente.

Vale dizer, o custo de financiamento reduzido não é um dado permanente da realidade. Ele pode mudar por diversas razões, a exemplo de uma piora no balanço de pagamentos ou do fechamento do hiato do produto. A própria piora na percepção sobre a sustentabilidade fiscal poderia disparar um processo de exigência de juros mais altos junto ao Tesouro. A cobertura de déficits adicionais ficaria mais penosa e os juros devidos, mais elevados.

Portanto, é importante estarmos atentos ao nível de endividamento com que sairemos da crise sanitária. Badia e coautores, em artigo publicado neste ano pelo Fundo Monetário Internacional⁴, usando técnicas de *machine learning*, encontram associação robusta entre dívida pública e crise fiscal. Reconhecendo que as técnicas não são suficientes para estabelecer relações de causalidade e sem negar que haja casos em que o aumento do endividamento se faz necessário, os autores alertam para o risco da dívida elevada, mesmo com pequeno diferencial entre taxa de juros e crescimento econômico.

Assim, o zelo pelas regras fiscais torna-se ainda mais relevante. Não pelo formalismo desses dispositivos, senão pelo ajuste que preconizam. Isso significa que não basta manter regras bem calibradas. É preciso evitar que sejam distorcidas por práticas que, no mundo todo, ficaram conhecidas como contabilidade criativa e que voltam a aparecer no noticiário econômico nacional. Essas práticas enfraquecem o teto em um momento de extrema fragilidade fiscal.

O resultado é a potencial erosão da expectativa dos agentes quanto à capacidade de o governo manter um caminho sustentável para as contas públicas. Isso apenas quatro anos após a instituição do teto de gastos da União, pela EC 95. Em outras palavras, há uma mudança na percepção de risco de quem financia o governo e, em algum momento, o custo de financiamento do déficit público tenderá a aumentar.

A relação entre regras fiscais e o prêmio de risco no financiamento da dívida pública é importante. No Brasil, a criação do teto coincide com uma redução do prêmio de risco soberano medido pelo EMBI+, o que sugere um efeito positivo sobre a percepção de sustentabilidade fiscal do país. Isso, por si só, não é suficiente para estabelecer causalidade no caso brasileiro, pois regras fiscais são apenas um dos fatores que afetam o EMBI+. Há na literatura, no entanto, vários trabalhos mostrando que o uso de regras fiscais de fato está relacionado à queda dos riscos soberanos⁵.

Deve-se explorar com cuidado o futuro do teto de gastos e preservar a sua essência, viabilizando, se necessário, por ora, o acionamento dos chamados gatilhos ou medidas automáticas de ajuste previstos na Emenda Constitucional (EC) nº 95. Uma vez acionados, os gatilhos produziram um ajuste de cerca de 0,5 p.p. do PIB, em dois anos, pelas contas da IFI. Isso daria tempo, inclusive, para

⁴ Disponível em: <https://bit.ly/3aBzMXF>.

⁵ A respeito do efeito das regras sobre o risco-país ver, por exemplo: "Sovereign Bond Market Reactions to Fiscal Rules and No-Bailout Clauses—The Swiss Experience" (Feld et al, 2017) e "Rules and Risk in the Euro Area: Does Rules-Based National Fiscal Governance Contain Sovereign Bond Spreads?" (Iara e Wolff, 2010).

que o Congresso e o Poder Executivo endereçassem eventuais discussões e alterações no arcabouço vigente, se assim desejassem.

Outra possibilidade seria uma reforma fiscal mais ampla, que poderia aproveitar os vários dispositivos contidos nas Propostas de Emenda Constitucional nºs 186 e 188, de 2019, que tramitam no Senado Federal, bem como na Proposta nº 423, de 2018, que está na Câmara dos Deputados.

Note-se, contudo, que promover alterações que aprimorem as regras fiscais do país pela via legislativa é completamente diferente de propostas como as que estão sendo apresentadas nas últimas semanas e que levam ao enfraquecimento do teto.

Ou seja, não se deve interditar a discussão sobre o teto de gastos ou sobre o arcabouço de regras fiscais. Mas um relaxamento fiscal realizado em meio a um endividamento elevado para o padrão das economias em desenvolvimento e por um governo incapaz de transmitir uma agenda coerente e sustentável para a política fiscal não parece ser o melhor a fazer.

É tempo de preservar a principal função das regras fiscais: conter a tendência dos governos de incorrerem em déficits fiscais excessivos e adentrarem em trajetórias de dívida insustentáveis. Ao fazerem isso, as regras constroem e preservam espaço fiscal, algo fundamental para que os governos possam conduzir políticas estabilizadoras, inclusivas e que fomentem o crescimento.

Os riscos da contabilidade criativa

A respeito das regras fiscais, Milesi e Ferreti (2003) alertam:

“Regras fiscais podem levar a três tipos de resultados: a) os **bons**, ao induzir governos pródigos a se engajarem em comportamentos fiscais virtuosos; b) os **ruins**, quando impedem o uso de política fiscal contracíclica e dificultam a operação de estabilizadores automáticos; e c) os **feios**, como contas de fachada e contabilidade criativa, sem que haja efeito significativo sobre a política fiscal.” (Milesi-Ferreti, 2003⁶; tradução livre)

As notícias de que setores do governo têm buscado mecanismos de viabilização de despesas que não afetem o teto de gastos têm se tornado cada vez mais frequentes. Pouco a pouco, a percepção de comprometimento com a sustentabilidade das contas públicas tem sido abalada.

A falta de credibilidade da política fiscal independe da aquiescência do governo e, por vezes, do próprio mérito da proposta. Basta que os agentes econômicos deixem de perceber que as regras vigentes são capazes de moldar o comportamento das contas públicas.

A questão, portanto, não é necessariamente gastar mais, mas gastar de forma transparente, respeitando as regras do jogo e demonstrando que o expediente é compatível com a melhor evidência

⁶ O trecho original em inglês: “rules can lead to good outcomes, by inducing profligate governments to engage in virtuous fiscal behavior. Or they can lead to bad outcomes, as they hinder the use of counter cyclical fiscal policy and hamper the operation of automatic fiscal stabilizers. Or, finally, they can lead to ugly outcomes: namely, a lot of window dressing and creative accounting, but little overall effect on fiscal policy”.

e com uma trajetória sustentável para o endividamento público. Do contrário, a consequência é fragilizar justamente o regime fiscal que se pretende preservar. A pergunta, afinal, é: qual o plano do governo para enfrentar a realidade de fragilidade fiscal?

As propostas para driblar o teto de gastos se acumulam e não tiveram início com a pandemia.

Capitalização de estatais

Em 2018 e 2019, o governo fez operações de capitalização na Emgepron (Empresa Gerencial de Projetos Navais) que totalizaram R\$ 10,2 bilhões. Gastos com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, como neste caso, não estão sujeitos ao teto de gastos. Mas, na avaliação do Tribunal de Contas da União (TCU)⁷, os aportes foram realizados para aquisição de equipamentos destinados ao Ministério da Defesa, órgão da administração direta da União, e não para aumento típico da capacidade produtiva da empresa. Em outras palavras, a Emgepron teria feito uma despesa primária em nome do Ministério, o que, em essência, deveria ser albergado pela regra do teto.

Fundo privado

Ainda em 2019, o governo editou a Medida Provisória (MP) nº 900/2019, que previa a criação de fundo privado constituído por recursos da conversão de multas aplicadas por autoridades ambientais. No desenho proposto, em que o patrimônio do fundo figuraria separado do patrimônio da União, tais recursos não passariam pelo orçamento público e pelo controle das regras fiscais instituídas, entre os quais o teto de gastos. O Congresso Nacional acabou não apreciando a matéria e a MP teve sua vigência encerrada em março de 2020.

Fundeb

Em julho deste ano, já no fim da tramitação do novo Fundeb na Câmara dos Deputados, o governo teria tentado destinar parte da ampliação do Fundo à criação de um auxílio, associado ao prometido Renda Brasil, para que famílias pudessem buscar vagas em creches do setor privado. O Fundeb não está sujeito ao teto de gastos, enquanto gastos assistenciais, a exemplo do Bolsa Família, estão. O *voucher* para acesso a creches privadas não existe no modelo atual do Fundeb e sua inclusão seria questionável tendo em vista a natureza assistencial e não propriamente relacionada à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Investimentos em infraestrutura

Em julho também foi noticiado que a Casa Civil teria aprovado consulta ao TCU sobre a possibilidade de utilizar créditos extraordinários para viabilizar investimentos em infraestrutura⁸. O teto de gastos, em sintonia com as boas práticas de regras fiscais⁹, excepcionaliza os créditos extraordinários, cuja

⁷ A análise foi feita no Relatório sobre as Contas de Governo de 2019. O processo das Contas está disponível aqui: <https://bit.ly/39TgF1R>.

⁸ Fonte: <https://bit.ly/3i8GYnC>.

⁹ Sobre desenho de regras fiscais, vale a pena ler "Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability", do FMI. Disponível online.

função é incluir no orçamento gastos urgentes e imprevisíveis, como os decorrentes de calamidades públicas.

Ao longo de 2020, os créditos extraordinários têm sido utilizados para viabilizar o pagamento dos auxílios emergenciais aos mais vulneráveis e aos trabalhadores do setor formal, dos auxílios financeiros para compensação de receita própria de estados e municípios e dos gastos do SUS com o enfrentamento da pandemia.

A saída para contemplar os investimentos, segundo noticiado, seria enquadrá-los no rol de despesas destinadas a enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, nos termos do artigo 3º do “Orçamento de Guerra”, EC 106, de 2020

“Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.”

A eventual inclusão de investimentos em infraestrutura entre as despesas que poderiam ser viabilizadas por crédito extraordinário – e, portanto, fora do teto de gastos – seria questionável por algumas razões:

- (i) investimentos em infraestrutura costumam ter vigência plurianual e ultrapassariam a validade do estado de calamidade;
- (ii) despesas temporárias de capital geram despesas permanentes de manutenção;
- (iii) a previsibilidade é uma característica natural de quase qualquer investimento em infraestrutura, em especial porque se espera que seja precedido por um bom planejamento; e
- (iv) gastos em infraestrutura não têm relação direta com a calamidade, como no caso dos auxílios emergenciais e dos gastos com saúde.

É certo que dispositivos constitucionais são sempre passíveis de interpretação. Também é certo que o TCU tem competência para decidir sobre consultas a respeito da aplicação de dispositivos legais dentro da sua esfera de competência. Contudo, na área fiscal, as aparências importam.

Essa tentativa de expandir o gasto primário à margem do teto, a partir de interpretações extensivas do regime extraordinário da EC 106, demonstra, justamente, que a regra limita a ação discricionária do governo. Contrariar esse espírito do Orçamento de Guerra seria muito negativo e sintomático do que estaria por vir quanto ao compromisso com a responsabilidade fiscal.

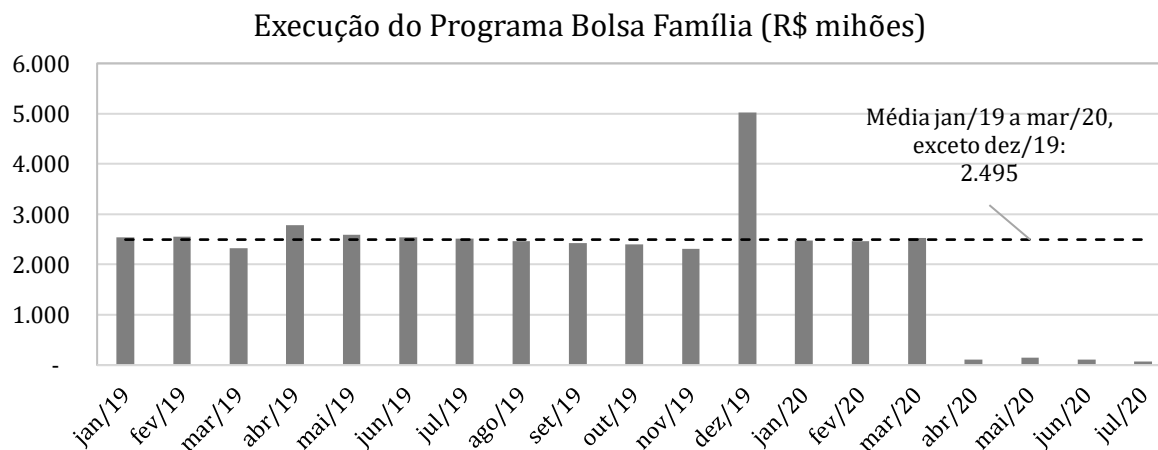
Uso de dotações canceladas e do Bolsa Família

Permanece uma dúvida quanto à utilização do espaço fiscal gerado no teto de gastos para 2020 em razão de cancelamentos de dotações orçamentárias de créditos extraordinários da covid-19. Dois exemplos ajudam a elucidar a questão.

O primeiro diz respeito ao fato de que parte das despesas com enfrentamento da pandemia tem como fonte o cancelamento compensatório de outras despesas previstas no orçamento. Se essas despesas não serão mais realizadas, abre-se uma folga entre o teto e a projeção de gastos sujeitos a ele no ano.

O segundo exemplo vem do Programa Bolsa Família. O orçamento da União prevê R\$ 32,5 bilhões para o programa em 2020. Destes, R\$ 29,5 bilhões são provenientes de dotações ordinárias do Orçamento e R\$ 3,0 bilhões foram incluídos por meio de crédito extraordinário em março.

Ocorre que o auxílio emergencial para pessoas em situação de vulnerabilidade permite a migração entre os programas e o benefício médio do auxílio emergencial é significativamente superior ao do Bolsa Família. Isso derrubou a execução orçamentária das dotações do Bolsa Família (gráfico a seguir).



Como o auxílio emergencial, para onde migraram os beneficiários do Bolsa Família, não está sujeito ao teto de gastos, gera-se uma folga orçamentária nas dotações do Bolsa de cerca de R\$ 2,4 bilhões para cada mês que o auxílio emergencial for pago. Isso porque o gasto mensal do programa, excetuando-se dezembro – próximo a R\$ 2,5 bilhões, entre janeiro de 2019 e março de 2020 – caiu para cerca de R\$ 100 milhões nos meses de vigência do auxílio emergencial.

Até julho de 2020, portanto, a folga (meramente contábil) na dotação do programa já está em torno de R\$ 9,5 bilhões. Isso não quer dizer que haja um recurso no caixa da União aguardando para ser destinado a outras finalidades. Trata-se apenas de uma autorização de despesa que não será utilizada.

De qualquer forma, a migração do gasto do Bolsa Família para o auxílio emergencial implica, tudo o mais constante, haver uma folga maior em relação ao teto de gastos de 2020. O governo poderia utilizar essa sobra? Se sim, com que finalidade?

No início de agosto, o TCU se manifestou sobre esse assunto¹⁰. A Corte de Contas recomendou que o Ministério da Economia utilizasse o espaço fiscal gerado pelos cancelamentos de dotações (nosso primeiro exemplo) e migração das despesas do Bolsa Família para o auxílio emergencial (nosso segundo exemplo) apenas em: (i) despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade e de seus efeitos sociais e econômicos; e (ii) despesas que sejam da mesma área da dotação cancelada ou substituída. A deliberação do TCU, portanto, vai na contramão do que pretenderia o governo, isto é, utilizar os créditos excedentes para investimentos em infraestrutura.

Tentativas como essas se somam e criam uma atmosfera insalubre para a política fiscal. Quais os efeitos de uma expansão fiscal para além do necessário ao enfrentamento da pandemia? Quais os efeitos de uma expansão fiscal opaca e não captada pela principal regra fiscal no âmbito da União? No passado recente, a contabilidade criativa e a tentativa de evidenciar uma situação fiscal diferente da realidade tiveram consequências adversas para o país. Basta lembrar o expediente dos descontos realizados na meta anual de resultado primário, amplamente documentado por especialistas, à época, na ausência de uma Instituição Fiscal Independente.

A dificuldade em cumprir regras fiscais não é exclusiva do Brasil¹¹, mas há um agravante que é o histórico reprovador do país em relação ao cumprimento desse tipo de regra. Entre 2001 e 2020, foram feitas diversas alterações na meta de resultado primário inicialmente fixada para permitir a redução da relação dívida líquida/PIB ao longo do tempo, fruto de acordo com o FMI, em 1999¹².

A regra de ouro, por seu turno, passou a ser descumprida em 2019 e não há expectativa de retorno ao equilíbrio nos próximos anos. Não fossem as receitas financeiras com devoluções do BNDES de empréstimos concedidos pelo Tesouro e com transferências do lucro do Banco Central, a regra de ouro estaria sendo descumprida há mais tempo. Os problemas e desafios da regra brasileira foram analisados pela IFI em estudo especial publicado em abril de 2018¹³.

No nível estadual, um terço dos entes não teriam cumprido o limite de gasto com pessoal caso adotassem a metodologia do Tesouro Nacional (dados de 2018)¹⁴.

A reação a mudanças na regra de teto levará em conta esse histórico, o que apenas reforça a necessidade de o governo demonstrar compromisso com a sustentabilidade das contas na travessia da crise.

¹⁰ Acórdão 2026/2020 - Plenário.

¹¹ Ver, por exemplo: Reuter, W. 2017. "When and Why Do Countries Break Their National Fiscal Rules?" Unpublished, Staff of the German Council of Economic Experts, Wiesbaden, Germany.

¹² A meta de resultado primário foi alterada nos seguintes exercícios: 2007, 2009-2011, 2013-2018 e 2020.

¹³ Disponível em: <https://bit.ly/2FpQUuU>.

¹⁴ A informação foi extraída do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2019, disponível em: <https://bit.ly/2XEHOAO>.