

TEXTOS PARA DISCUSSÃO
ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO

**NOVO REGIME FISCAL PARA
O DESENVOLVIMENTO:
FLEXIBILIDADE E
TRANSPARÊNCIA COM
RESPONSABILIDADE SOCIAL**

*Bruno Moretti, Esther Dweck, Guilherme Mello,
Jorge Messias, Nelson Barbosa*

TEORIAeDEBATE



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores



EXPEDIENTE

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria

Presidente: Aloizio Mercadante

Vice-presidenta: Vívian Farias

Elen Coutinho, Jéssica Italoema, Alberto Cantalice, Artur Henrique, Carlos Henrique Árabe, Geraldo Magela, Jorge Bittar e Valter Pomar

Conselho Curador

Dilma Rousseff (presidenta de honra), Fernando Haddad (presidente), Ana Maria de Carvalho, Ademar Arthur Chioro dos Reis, Arlete Avelar Sampaio, Azilton Ferreira Viana, Camila Vieira dos Santos, Celso Luiz Nunes Amorim, Dilson de Moura Peixoto Filho, Eleonora Menicucci, Eliane Aquino Custódio, Elisa Guaraná de Castro, Esther Bemerguy de Albuquerque, Everaldo de Oliveira Andrade, Fernando Damata Pimentel, Fernando Dantas Ferro, Francisco José Pinheiro, Iole Ilíada Lopes, José Roberto Paludo, Laís Wendel Abramo, Luiza Borges Dulci, Maria Isolda Dantas de Moura, Nabil Georges Bonduki, Nilma Lino Gomes, Paulo Gabriel Soledade Nacif, Penildon Silva Filho, Sandra Maria Sales Fagundes, Sergio Nobre, Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello, Vladimir de Paula Brito

Equipe editorial:

Rose Spina, Rogério Chaves, Raquel Costa e David da Silva Jr.

Editoração e capa: Camila Roma

Revisão: Claudia Andreoti

SETEMBRO/2022

Este texto faz parte da série Textos para Discussão – Economia e Desenvolvimento, realizada no âmbito do Centro de Altos Estudos e do Núcleo de Acompanhamento de Política Pública Economia, constitui subsídio para o debate propositivo e de alternativas para o país e não tem caráter de resolução partidária, programa de governo, além disso não necessariamente expressa a opinião da direção da Fundação Perseu Abramo. As opiniões expressas nesta série são de responsabilidade dos autores.

INTRODUÇÃO

A política fiscal é um poderoso instrumento de estabilização e desenvolvimento econômico e social, mas desde a ascensão do modelo neoliberal de política econômica, no início dos anos 1980, a administração do orçamento público vem sendo gradualmente restringida, dificultando a atuação do Estado no combate às desigualdades e na promoção do crescimento, sob o pretexto de controlar a dívida pública.

Esse discurso, que dominou o debate econômico até a crise de 2008, é falso, pois não há incompatibilidade entre a obtenção de uma trajetória sustentável do endividamento público e uma postura mais ativa do Estado no combate à pobreza, geração de emprego, inovação tecnológica, ampliação da oferta de serviços públicos nas áreas da saúde e educação, diversificação produtiva e sustentabilidade ambiental. No caso brasileiro, os governos Lula foram prova inequívoca de que o aumento do investimento público e do gasto social é plenamente compatível com a obtenção de resultados fiscais capazes de estabilizar e até reduzir a dívida pública em relação ao PIB.

O objetivo desse texto é apresentar os princípios para a construção de um novo regime fiscal para o Brasil, em substituição às regras hoje vigentes. A ideia básica é dotar o governo de instrumentos flexíveis para lidar com choques econômicos e, ao mesmo tempo, permitir o aumento do investimento em infraestrutura econômica, social e ambiental para o desenvolvimento sustentável. A adoção de um novo regime fiscal também visa aumentar a eficiência, a previsibilidade, a segurança jurídica e transparência da política fiscal, valorizando o orçamento público em vez do orçamento secreto, com maior participação da sociedade, via o Congresso Nacional, na definição, avaliação e revisão de políticas públicas.

MUDANÇA DE PARADIGMA

A crise financeira internacional de 2008 demonstrou a importância do Estado na estabilização da economia, sobretudo a necessidade de a política fiscal complementar a política monetária no combate a uma grave recessão. Por algum tempo houve uma discussão de políticas de reconstrução pós-crise, mas passado o choque inicial, a maioria dos governos do Ocidente voltou a velhas ideias conservadoras, promovendo uma rápida consolidação fiscal para aumentar a confiança do setor privado e, dessa forma, recuperar o crescimento e a renda em bases sustentáveis. A escolha fracassou. Na década de 2010 a maioria das economias ocidentais se viu aprisionada em um regime de baixo crescimento, com taxas de juro nominal próximas de zero, taxas de juro real negativas e aumento de desigualdades, no que se convencionou chamar “estagnação secular”.

Mais de dez anos depois da crise de 2008 e diante do fracasso retumbante da ideia de “austeridade expansionista”, a pandemia da COVID-19 reacendeu o debate público sobre o papel do Estado na estabilização financeira e desenvolvimento econômico.

A necessidade de atuação imediata do Estado para diminuir o contágio do vírus e amenizar os efeitos da parada súbita do nível de atividade econômica derrubou vários tabus. A ideia de que “não há dinheiro” ou espaço fiscal para o Estado atuar na economia foi claramente desmentida. Quando necessário, o espaço fiscal apareceu para combater a pandemia.

Vários países adotaram políticas emergenciais de saúde, transferência de renda e assistência financeira. Também houve uma retomada de políticas monetárias não convencionais. A expansão substancial dos gastos públicos foi financiada com ampliação do endividamento, e isso diminuiu o impacto econômico e social da pandemia.

Passado o pior momento da pandemia, vários países estão revisando seu arcabouço fiscal. As experiências internacionais em curso devem servir de inspiração para as alterações necessárias. Por exemplo, em recente artigo no *Financial Times*, o primeiro-ministro da Itália, Mario Draghi, e o presidente da França, Emmanuel Macron, reforçaram que as regras fiscais existentes da União Europeia já precisavam antes da pandemia, devido a sua complexidade e incapacidade de preservar gastos estratégicos¹.

O controle do endividamento público não pode ocorrer por meio de cortes insustentáveis nos gastos sociais, nem se deve sufocar o crescimento por meio de ajustes fiscais inviáveis. O que é necessário é uma nova estratégia de crescimento combinada a um arcabouço fiscal que disponha dos meios para concretizar tal estratégia.

A presidente da Comissão Europeia já se manifestou sobre a revisão das regras fiscais, de modo que o bloco europeu não repetirá a política de austeridade adotada após a crise financeira de 2008. O orçamento de longo prazo da União Europeia e o *Next Generation EU* (NGEU) configuram um forte pacote fiscal de estímulo à economia do bloco europeu, não apenas para responder à conjuntura atual, mas também às questões estruturais, com foco na sustentabilidade ambiental, na economia digital e nos sistemas de saúde, entre outros desafios que se colocam para a Europa.

Nos Estados Unidos, o Plano Biden prevê despesas vultosas para a recuperação conjuntural e mudanças estruturais na economia americana, articuladas a medidas tributárias, com forte viés de ampliação da progressividade.

Economistas do FMI defenderam o papel do investimento público na recuperação da economia, estimando elevado efeito multiplicador para gastos com infraestrutura tradicional, P&D e energia limpa (IMF, 2020).

Ou seja, os regimes fiscais devem ser suficientemente flexíveis para acomodar gastos estratégicos para a recuperação econômica. Ademais, é necessário compreender que os desafios para a retomada das economias pós-Covid não podem circunscrever a política fiscal a questões conjunturais, tendo em vista seu papel no desenvolvimento sustentável e inclusivo de longo prazo, conforme exposto em recente relatório da UNCTAD.

[...] a pandemia viu um consenso emergente em torno da necessidade de uma intervenção significativa do setor público, mas há menos consenso sobre o que isso envolverá além das medidas anticíclicas. Existe o risco de que as medidas fiscais expansionistas sejam consideradas apenas como ferramentas de combate a incêndios, quando, na verdade, são instrumentos críticos de desenvolvimento de longo prazo (UNCTAD, 2021).

1. "Mario Draghi and Emmanuel Macron: The EU's fiscal rules must be reformed". Disponível em: <https://www.ft.com/content/ecbdd1ad-fcb-0-4908-a29a-5a3e14185966>. Acesso em: 20 set. 2022.

Agora, na medida em que o mundo parece sair da pandemia, há risco de retomada de ideias conservadoras de ajuste fiscal rápido e substancial, sob o pretexto de aumentar a confiança do setor privado, mas que acabam em estagnação e concentração de renda e riqueza. Nesse contexto, o debate fiscal brasileiro não pode se reduzir a uma agenda temporária de flexibilização fiscal, pois a saída da crise envolve a retomada permanente da atuação do Estado em várias áreas.

Para traçar um paralelo histórico, a saída da Grande Depressão demandou a emergência de novas ideias, particularmente a adoção de medidas com papel de destaque para a ação estatal na seguridade social, oferta de serviços públicos, investimento em infraestrutura e desenvolvimento tecnológico. Vivemos um momento parecido, no qual é necessário pensar novas política progressistas, adaptadas à realidade econômica, social e ambiental do século XXI.

O DESAFIO FISCAL NO BRASIL

Há quatro graves problemas estruturais inter-relacionados que afetam nossa economia:

- a) o lento crescimento do produto e o elevado desemprego;
- b) a instabilidade da economia, com alta volatilidade de inflação, juros e taxa de câmbio,
- c) a desigualdade crescente, com aumento da pobreza e miséria; e
- d) a destruição ambiental promovida pelo estilo de desenvolvimento atual.

Dentre os fatores em comum a essas quatro crises destaca-se a economia política desde as décadas de 1980, que reduziu a capacidade dos governos de determinar a trajetória de desenvolvimento e de regular e direcionar a ação dos mercados. Assim, “[a] capacidade dos governos democráticos de fornecer bens públicos e adotar políticas tributárias progressistas foi diminuindo e, com isso, sua capacidade de sustentar o Estado de bem-estar” (CEPAL, 2020, p. 6).

Atualmente, no Brasil, são adotadas três grandes regras fiscais superpostas: a regra de superávit primário, com uma nova interpretação ainda mais rígida após o relatório do TCU de outubro de 2015; a Regra de Ouro, que vem sendo sistematicamente rompida; e uma regra de gastos com taxa de crescimento real zero definida pela EC 95, que vem sendo alterada de forma pontual e não voltada para recuperação da atividade econômica.

A combinação das três regras retira completamente a discricionariedade fiscal por parte do governo, na contramão das melhores práticas mundiais. Além disso, diante da necessidade recorrente de alteração das metas fiscais, a adoção de metas fiscais rígidas se tornou um ponto de tensão recorrente os poderes executivo, legislativo e judiciário, abrindo margem para a criminalização da política fiscal diante da mudança de interpretação por parte dos órgãos de controle.

Do ponto de vista econômico, recorrentes ajustes fiscais têm se mostrado autodestrutivos, pois comprometem a capacidade de crescimento econômico, afetando a arrecadação tributária e levando a sucessivos cortes caracterizado por um círculo vicioso.

Por fim, o atual arcabouço fiscal tem realizado uma seleção adversa dos gastos públicos, reduzindo gastos distributivos e de elevado poder multiplicador e mantendo gastos de baixa qualidade, além de fazê-lo de forma pouco transparente e com baixa possibilidade de avaliação e acompanhamento posterior.

Diante do cenário descrito, é preciso rever nosso regime fiscal, que se mostra inadequado diante das necessidades de atuação do Estado brasileiro e obsoleto frente às mudanças que ocorrem nas regras fiscais nos países desenvolvidos e em alguns emergentes.

O ATUAL REGIME FISCAL BRASILEIRO

O Brasil está atrasado em relação aos países que adotaram regras de gasto modernas, mais flexíveis e estabilizadoras do ciclo econômico. As regras fiscais brasileiras – com destaque para a meta de resultado primário, regra de ouro e teto de gasto – são superpostas e contribuem para ampliar a volatilidade da economia.

A regra de superávit primário, imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tem forte viés pró-cíclico. Dada a meta de resultado primário, exige-se contingenciamento nas despesas quando há frustração de arrecadação, afetando as despesas discricionárias, em especial, os investimentos públicos. Desta forma, os esforços para cumprimento da meta de resultado primário empurram a economia mais para baixo em períodos de recessão, e mais para cima em períodos de expansão. Em vez de estabilizar o nível de atividade, a meta de resultado primário estabelecida pela LRF amplia a volatilidade da economia, prejudicando o planejamento econômico, privado e público, e reduzindo o bem-estar da população.

No caso da regra de ouro, criada na Constituição Federal de 1988, o objetivo inicial era limitar a emissão de dívida (operações de crédito no jargão orçamentário) ao financiamento do investimento (despesa de capital). A racionalidade da regra seria manter o orçamento corrente equilibrado, garantindo que a emissão de dívida ocorra apenas para despesas de capital, beneficiando futuras gerações. Considerando as despesas com juros, manter o orçamento corrente equilibrado implicaria um enorme corte de despesas num momento de crise, agravando o cenário econômico.

Além disso, há inúmeros problemas com o desenho da regra de ouro, em especial na versão brasileira, não cabendo entrar em detalhes no presente texto. É suficiente lembrar que a regra de ouro não foi capaz de preservar investimentos públicos, que estão em patamares críticos. Também é importante mencionar que diversas despesas correntes são relevantes para o desenvolvimento de longo prazo, a exemplo de gastos com vacinação, educação e ciência e tecnologia.

Por fim, em momentos de queda da arrecadação, o Congresso pode autorizar despesas acima do limite da regra de ouro, mas isso gera uma barganha política, como pôde ser visto na execução dos orçamentos de 2019 e 2020. Convém lembrar que países como a Alemanha e o Reino Unido abandonaram a regra de ouro.

O teto de gasto, por sua vez, exige redução nas despesas públicas como proporção do PIB por até vinte anos, diante do crescimento da economia. Isto é, trata-se de uma regra indutiva da redução

do Estado, independente do ciclo econômico e da arrecadação. Como há crescimento real de algumas despesas (especialmente as previdenciárias), a regra afeta, em particular, os gastos discricionários, principalmente investimentos, que estão na mínima histórica.

Na prática, o atual teto de gasto implica uma redução permanente da despesa, seja pela compressão de despesas discricionárias, forçando o *shutdown* da máquina pública, seja por reformas que diminuam o gasto obrigatório por habitante.

Ante a rigidez das regras, sua credibilidade é constantemente minada com expedientes formais ou informais de flexibilização, tanto para acomodar demandas sociais relevantes (a exemplo do enfrentamento à pandemia) como para atender a demandas de natureza eleitoral ou clientelista.

As flexibilizações do teto vêm ocorrendo desde 2019, quando ele começou a se tornar excessivamente restritivo. Em 2022, esta tendência se acentuou e, na prática, o teto perdeu toda a credibilidade e já não funciona como uma âncora fiscal para guiar expectativas dos agentes, em virtude da mudança casuística da fórmula de cálculo e do represamento de precatórios (despesas obrigatórias), que criará um passivo bilionário, gerando mais incertezas.

O regime é ainda mais disfuncional em função da sobreposição de regras. Mesmo quando há excesso de arrecadação em relação ao originalmente previsto (como ocorreu em 2021, sobretudo pelo impacto da inflação sobre a receita), o teto impede a ampliação dos gastos que poderiam mitigar a insuficiência de demanda, mantendo a economia em um regime de baixo crescimento ou estagnação. Por outro lado, quando há frustração de receitas, a despesa deve ser contingenciada para ajuste à meta de primário, ficando abaixo do teto de gasto.

A realidade é que o teto constitucional, nos termos delineados pela EC 95/2016, já foi alterado três vezes somente em 2021, considerando as modificações adotadas pelas Emendas 109, 113 e 114, respectivamente de 15 de março, 8 de dezembro e 16 de dezembro de 2021.

Em outros termos, quando há várias regras fiscais, vale sempre a regra mais rígida. No caso do Brasil, o regime atual é acíclico para cima, pois o teto de gasto impede o crescimento real da despesa, é pró-cíclico para baixo, pois é preciso compensar frustração de arrecadação com contingenciamento do orçamento.

Desta forma, a política fiscal é interdita como instrumento de suavização das flutuações econômicas e de promoção de gastos indutores de mudanças estruturais, como investimentos públicos capazes de responder aos desafios do desenvolvimento produtivo e tecnológico e da sustentabilidade ambiental.

Um balanço do teto, analisando os dados fiscais entre 2015 e 2022, aponta para uma combinação de austeridade, flexibilização seletiva de regras e clientelismo no uso de recursos públicos. A rigidez fiscal é nociva a despesas estratégicas, como, educação pública, o SUS e investimentos públicos. Por outro lado, a flexibilização seletiva das regras abre espaço a outros gastos, subtraindo qualidade dos gastos públicos. Deste modo, a despesa primária como proporção do PIB segue no mesmo patamar de 2015, o que também ocorre em razão do baixo crescimento da economia.

Ante o exposto, é necessário revisar o regime fiscal brasileiro, seguindo princípios que serão expostos a seguir.

PRINCÍPIOS DE UM NOVO REGIME FISCAL

Já após a crise financeira de 2008, passaram a ser adotadas as chamadas regras fiscais de segunda geração. A literatura sobre regras fiscais e a experiência internacional avançou ainda mais desde então e pode apontar alguns princípios fundamentais para elaboração de um novo arcabouço:

(1) atuação anticíclica: regra fiscal que garanta a atuação do governo na direção contrária à flutuação da economia, atenuando recessões e evitando pressões inflacionárias na expansão, inclusive via mecanismos de estabilização automática;

(2) ação emergencial: previsão de cláusulas de escape para situações atípicas, em especial de baixo crescimento, alto desemprego e calamidade pública;

(3) hierarquia legislativa: colocar apenas princípios fiscais na constituição, mas sem fixação de metas numéricas, que devem ser objeto de leis anuais, ou seja, sujeitas à reavaliação periódica;

(4) transparência das despesas: detalhamento das despesas públicas, incluindo base comum de informação e avaliação da remuneração dos servidores de todos os poderes da república, civis e militares, para que a sociedade conheça o custo das diversas políticas públicas;

(5) avaliação de políticas públicas: avaliação periódica de cada política pública, incluindo não apenas critérios de eficácia, efetividade e eficiência como também a relevância da intervenção e a sustentabilidade de seus efeitos, ou seja, sua aderência à agenda de prioridades políticas da sociedade, bem como a capacidade de gerar mudanças permanentes, com transparência das metodologias empregadas;

(6) planejamento: elaboração de cenário fiscal de médio prazo para o gasto primário, resultado fiscal (primário, corrente, operacional, nominal e estrutural) e dívida pública (bruta e líquida), com horizonte de quatro anos e atualização anual;

(7) desenvolvimento: definição de um plano plurianual de investimento público, em infraestrutura econômica, social e ambiental, com garantia de reposição do estoque de capital público existente (depreciação) e metas de ampliação de serviços públicos universais de qualidade, capazes de suavizar flutuações econômicas e induzir o desenvolvimento;

(8) justiça tributária: definição da estratégia tributária de longo prazo, compatível com a programação orçamentária, de modo a combinar o equilíbrio fiscal com uma reforma progressiva dos tributos diretos e uma reforma simplificadora dos tributos indiretos, com previsibilidade e gradualismo;

(9) descriminalização: garantir segurança jurídica à execução da política fiscal decidida por representantes eleitos pela sociedade, com informes periódicos sobre o cumprimento ou não das metas fiscais, incluindo explicação da trajetória de ajuste no segundo caso, como já acontece no bem-sucedido regime de metas de inflação.

Vale lembrar que o orçamento de 2023 será elaborado em 2022, sob a égide das regras atuais. Neste sentido, além dos princípios gerais listados acima, também será necessária uma alteração de curto prazo em nossas regras fiscais, permitindo uma ampliação temporária de despesas em

2023, para quitar os atrasados deixados pelo atual governo, combater o aumento da pobreza e da desigualdade e recuperar mais rapidamente a renda e o emprego. Essa flexibilização de curto prazo deve ocorrer em conjunto com a aprovação de um novo arcabouço fiscal de médio prazo, de modo a mitigar incertezas e viabilizar a capacidade de ação do Estado em áreas estratégicas.

Diferentes desenhos de regras fiscais podem ser adotados, desde que orientadas pelos princípios acima elencados, que se encontram presentes na literatura especializada e na própria prática de revisão do arcabouço fiscal em diversos países. Será fundamental avançar na construção de um acordo político que sinalize um compromisso dos poderes governantes com a retomada do desenvolvimento, a redução das desigualdades e a recuperação do investimento público, ao mesmo tempo em que se sinaliza uma sólida trajetória fiscal de médio/longo prazo.

CONCLUSÃO

O Brasil está na contramão do resto do mundo, engessando seu regime fiscal e retirando artificialmente capacidade de ação do Estado para responder a questões conjunturais e a desafios estruturais do desenvolvimento.

Por essa razão, é necessário alterar nossa atual arquitetura fiscal, prevendo-se regras regidas pelos princípios anteriormente expostos, a serem propostas ao Congresso em 2023, entrando em operação em 2024.

Desta forma, as mudanças seriam efetuadas de forma a conferir transparência e efetividade à ação do Estado, tendo em vista que os gastos seriam destinados a áreas com elevados efeitos multiplicadores e redistributivos.

As mudanças propostas estão em linha com a experiência internacional recente e a literatura sobre regras fiscais. Elas constituiriam uma transformação institucional substantiva em relação à situação atual, em que a outra face da rigidez fiscal é a flexibilização seletiva e casuística das regras, resultando em um regime fiscal ineficaz e pouco transparente.