

Sugestões para um novo arcabouço de regras fiscais

Avaliações periódicas das políticas públicas podem contribuir para gerar economias fiscais

Por Bráulio Borges e Claudio Gonzalez

Valor, 29/11/2022

A política fiscal pode interferir no desempenho macroeconômico de um país de várias formas. Uma delas diz respeito à sua atuação em relação às oscilações econômicas de curto prazo, a qual pode reforçar, reduzir ou neutralizar os efeitos da política monetária. Ou seja, a política fiscal também é uma política de estabilização macroeconômica.

Além disso, as expectativas quanto à sustentabilidade fiscal influenciam a percepção de risco da dívida soberana, com efeitos sobre as taxas de juros, inclusive as de longo prazo, sobre as taxas de câmbio nominal e real, sobre os multiplicadores fiscais (magnitude e direção), bem como sobre a própria efetividade da política monetária. Assim, responsabilidade fiscal - que não é sinônimo de austeridade fiscal - é um “bem público”.

Momento é propício a uma mudança bastante contundente nas instituições construídas nos últimos 25 anos

Por fim, a política fiscal, por meio da tributação, desoneração, subsídios e gastos pode afetar o crescimento econômico de médio e longo prazo, assim como o bem-estar das sociedades. Vale notar que, tão ou mais importante do que o tamanho do Estado, é a forma como ele arrecada os recursos e no que e como os gasta.

Essas frentes de atuação da política fiscal não são independentes entre si. Sob a presença da chamada histerese econômica (ciclo afetando a tendência), políticas de estabilização macroeconômica também podem afetar o crescimento econômico de médio e longo prazo e a solvência fiscal. Avaliações periódicas das políticas públicas podem contribuir para melhorar a qualidade da atuação do Estado e para gerar economias fiscais. E o aumento da percepção de efetividade do Estado pode até mesmo elevar a conformidade tributária, reduzindo a sonegação e eventualmente permitindo uma carga tributária menor.

Portanto, há diversos objetivos a serem cumpridos pela política fiscal e alguma interdependência entre eles. O arcabouço fiscal - isto é, o conjunto de instituições formais que versam sobre a forma de atuação do Estado - idealmente deveria ser desenhado de modo a permitir a consecução desses múltiplos objetivos da melhor forma possível.

Deveríamos aproveitar este momento de rediscussão do arcabouço fiscal brasileiro para promover uma mudança bastante contundente nas instituições construídas nos últimos 25 anos.

Sugerimos aproveitar o conhecimento acumulado de experiências bem-sucedidas de instituições fiscais de outros países, principalmente do Chile, país emergente e exportador líquido de commodities, como o Brasil. É interessante notar que o arcabouço fiscal chileno, cuja essência principal está presente desde 2001 até os dias atuais, foi desenhado em cerca de 4 meses em 2000, primeiro ano do mandato do presidente Ricardo Lagos (de centro-esquerda).

Grosso modo, o Chile opera com uma meta de resultado fiscal estrutural - ou seja, resultado líquido dos impactos estimados dos ciclos econômicos sobre as receitas. No caso chileno, isso envolve expurgar os impactos cíclicos do PIB e aqueles decorrentes de variações dos preços do cobre. Comitês independentes de especialistas definem os valores tendenciais do PIB e do preço do cobre, de modo a evitar que o governo superestime as receitas estruturais. A partir da combinação do cenário macroeconômico do governo, das estimativas de receitas estruturais e da meta plurianual de resultado estrutural, emerge um teto de gastos “endógeno”. Em paralelo a isso, também foram constituídos dois Fundos Soberanos, para acumular no exterior parte das divisas obtidas com receitas de exportação de cobre.

O arcabouço chileno é mais complexo do que o modelo brasileiro atual e do que várias propostas em debate para substituí-lo. O problema é que regras simples demais têm se revelado pouco efetivas, tanto na promoção da sustentabilidade fiscal como da melhoria da qualidade do gasto.

Ademais, o arcabouço chileno permitiu que o país fosse um dos poucos emergentes a superar a “maldição da pró-ciclicidade” da política fiscal, tanto por conta dos estabilizadores automáticos incorporados ao próprio modelo, como por políticas anticíclicas discricionárias viabilizadas pela existência de espaço fiscal prévio (dívida baixa e poupança fiscal nos fundos soberanos), construído ao longo dos períodos de bonança.

Obviamente, o modelo chileno não é perfeito e já passou por diversos aprimoramentos, com destaque para a criação (2013) e fortalecimento (2019) da instituição fiscal independente deles (Consejo Fiscal Autónomo). Mais recentemente, vêm sendo discutidas algumas mudanças, como a definição da meta a partir de resultados primários (e não nominais), a calibração numérica da meta atrelada a uma referência de trajetória da relação dívida líquida/PIB, bem como a inclusão de cláusulas de escape e regras de retorno (compensação de desvios passados).

A Colômbia adotou modelo semelhante a partir de 2011 (metas de resultado primário estruturais), reforçando o arcabouço em 2021 com a definição de um limite de dívida líquida/PIB de 71% e um endividamento de referência de 55%. O Peru também adotou modelo similar a partir de 2015.

Como no caso chileno, no Brasil, para evitar desperdícios e buscar a equidade intergeracional, o forte aumento das receitas fiscais ligadas ao setor extrativo mineral, sobretudo petróleo e gás natural, também demanda a adoção de regras fiscais que deem tratamento diferenciado ao uso desses recursos, que são finitos. Essas receitas, que equivaleram a 0,9% do PIB na média 2011-2020 e a pouco mais de 2% na média 2021-22, deverão atingir 3% do PIB ou mais no final da década atual (devendo recuar dali em diante).

Também deveríamos ir um pouco além, introduzindo, em conjunto com essas regras fiscais a la Chile, um Plano de Revisão Periódica de Gastos atrelado a um processo orçamentário

plurianual. Há muito espaço para melhorar a eficiência do gasto e dos subsídios, a focalização das políticas públicas, bem como para a geração de alguma economia fiscal, reforçando a sustentabilidade da dívida e, eventualmente, permitindo alguma redução da carga tributária agregada no futuro.

É factível ter uma proposta formal de um novo arcabouço seguindo as linhas gerais aqui traçadas até março de 2023, de modo que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2024 já pudesse incorporar o novo ordenamento. Avaliamos que esse pode ser um excelente caminho para conciliar responsabilidade fiscal com responsabilidade social, também gerando menor volatilidade macroeconômica e maior desenvolvimento econômico.

Bráulio Borges é economista-sênior da LCA Consultores e pesquisador associado do FGV Ibre.

Claudio Adilson Gonzalez é economista e diretor da MCM Consultores. Foi consultor do Banco Mundial, subsecretário do Tesouro Nacional e chefe da Assessoria Econômica do Ministério da Fazenda.