

A descentralização fiscal silenciosa

A despesa pública que realmente está crescendo no país é a dos governos subnacionais

Por Manoel Pires

Valor, 07/03/2025

Há uma crescente preocupação com os indicadores fiscais do Brasil em função do crescimento da dívida pública. Desde 2015, governos de linhas ideológicas distintas têm adotado medidas para reverter essa trajetória. O governo Lula adotou uma nova abordagem para o ajuste fiscal.

A nova estratégia alterou a combinação entre o controle de gastos e o aumento de arrecadação. Agora, o crescimento real do gasto primário é dado por 70% do crescimento real da receita até o limite superior de 2,5%. O limite de 2,5% é próximo ao que se pensa como crescimento potencial da economia e, portanto, no longo prazo, o gasto corresponderá a um percentual fixo do PIB potencial. O impacto do ajuste fiscal sobre o crescimento econômico teve peso na estratégia de ajuste.

A velocidade de ajuste depende da capacidade de geração de receita acima do potencial de crescimento da economia. A primeira fonte de incerteza é saber quanto a arrecadação crescerá e como avançará o ajuste fiscal no Legislativo. Assim, o horizonte de sustentabilidade previsto pelos agentes de mercado se alongou.

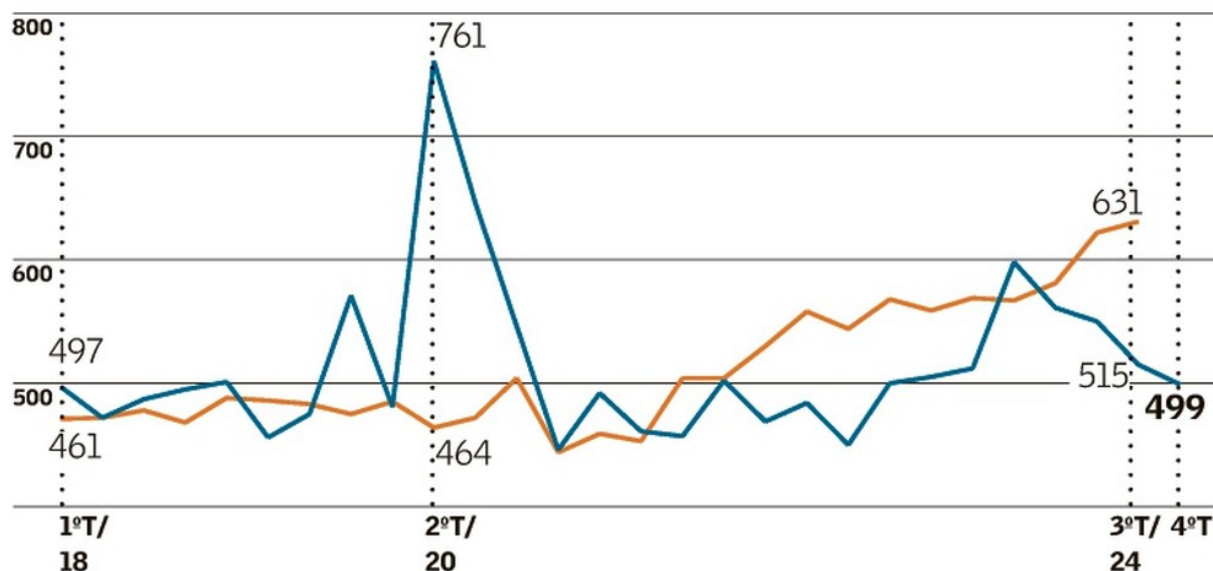
O governo também atua por meio da política oficial de crédito, usando os recursos nos fundos que gerencia e os planos de negócios das empresas estatais. A utilização desses instrumentos foi ampliada nos últimos dois anos. A segunda fonte de incerteza vem do paralelo que muitos analistas traçam entre a recente ampliação dessa atuação - maiores desembolsos do BNDES, aumento dos investimentos da [Petrobras](#) e a retomada das operações de crédito com governos subnacionais, por exemplo - e o expansionismo que ocorreu entre 2012-14 e que culminou em uma crise econômica.

O tema foi analisado pela Carta do FGV-Ibre de dezembro de 2024. Os dados mostram que tais variáveis estão muito distantes dos picos observados em 2012-14, o que sugere um movimento de normalização dos gastos que vinham de níveis muito baixos ao invés de um expansionismo exagerado. Existem questões orçamentárias a resolver como, por exemplo, o Pé de Meia e o Auxílio Gás que devem estar no orçamento, mas a grandeza dessas questões não se compara aos riscos fiscais mencionados no parágrafo anterior e que realmente importam macroeconomicamente.

Gasto primário do Governo Geral

Acumulado no trimestre, com ajuste sazonal (Em R\$ bilhões do 3T 2024)

● Governo central ● Governo subnacionais



Fontes: IBGE e Tesouro Nacional. Última leitura: 3T24 (governos regionais) e 4T24 (União). Estimativa deflator 4T24: STN e Focus/BCB.

O governo deveria ser mais explícito em mostrar que compreende esse risco e que administrará essas políticas de forma competente, pois trata-se de mostrar que compreende os limites da política econômica. Isso ajudaria a reduzir a relação belicosa entre governo e mercado. Mas existe um risco fiscal relevante e ignorado pelos analistas de forma geral. Há um processo de descentralização fiscal silenciosa ocorrendo no país nos últimos anos. A despesa pública que realmente está crescendo é a dos governos subnacionais.

Eliminando as várias transferências federativas, meu colega Bráulio Borges estima que o gasto público federal no quarto trimestre de 2024 foi 16,5% menor em termos reais que no quarto trimestre de 2023, indicando convergência com o gasto real médio de 2022.

Em contrapartida, os gastos subnacionais reais cresceram 10,8% no ano e 25% no acumulado desde 2021, mais que o dobro do crescimento da economia no período. Os gastos subnacionais foram turbinados: (i) pelo aumento dos recursos dos Fundos de Participação, impactados pela atual estratégia de aumento de receitas, (ii) pelo aumento do complemento da União ao Fundeb, (iii) pela maior obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares - em particular, as emendas Pix - e pelo; (iv) aumento das operações de crédito, por exemplo.

A nova rodada de renegociação de dívidas estaduais e os fundos aprovados pela reforma tributária são operações que ampliarão a descentralização fiscal em curso nos próximos anos e tudo isso ocorre

sem nenhuma contrapartida. Uma explicação para esse fenômeno é que a polarização política resulta em redistribuição de poder político entre os vários entes da Federação.

A falta de sintonia entre os gastos federais e subnacionais representa um claro desafio para a gestão macroeconômica, pois torna-se muito mais difícil para o governo federal produzir uma política eficiente e coordenada de combate à inflação. A reorganização das contas subnacionais foi um pilar importante do Plano Real.

A redução da participação federal nas finanças públicas dificulta a geração de resultados primários para estabilizar a dívida pública, pois sua capacidade de controlar as despesas e de poupar os recursos arrecadados se torna mais limitada. A reorganização fiscal também pressupõe a contribuição de Estados e Municípios na geração de resultados primários tal como era o caso nos anos 2000.

O papel do governo federal em organizar as políticas públicas e induzir boas práticas se torna mais difícil. Há maior sobreposição de políticas públicas com tendência ao aumento do gasto corrente e redução dos investimentos. Com uma política mais descentralizada, realizada desta forma, a tendência é a piora da qualidade do gasto público e menor crescimento.

Existem aspectos políticos importantes a serem considerados. Após a Segunda Guerra Mundial, os processos de recentralização de poder ocorridos durante a ditadura militar e o governo FHC aconteceram com expressivo aumento de carga tributária.

A concertação do processo de descentralização fiscal em curso poderá causar uma pressão por novas rodadas de aumento expressivo de carga tributária, muito além do previsto pelo ajuste fiscal em curso.

Sempre há algum espaço para elevar a carga considerando a ineficiência do sistema e a sua regressividade, como o governo corretamente tem pontuado. Mas também é fato que a carga tributária atual já é elevada para o nível de renda per capita do país e que o Congresso Nacional mostra muito desconforto com esse tema.

Diferentemente do passado em que o aumento da carga tributária organizou o país em períodos históricos complexos, uma eventual replicação dessa solução pode elevar ainda mais a polarização política em um contexto em que tais problemas poderiam ser facilmente evitados. É importante que as autoridades políticas do país reflitam melhor sobre o processo em curso, pois ele parece trazer muito mais custos do que benefícios para a sociedade a curto e a longo prazo.

Manoel Pires é coordenador do Centro de Política Fiscal e Orçamento Público do FGV-Ibre e professor da UnB e FGV EPPG.