



DIÁLOGO A FONDO

El blog del FMI sobre temas económicos de América Latina

Brasil: Tornando o Teto dos Gastos Viável e Efetivo

4 de outubro de 2017

Por [Fabian Bornhorst](#) e [Teresa Curristine](#)



O teto dos gastos ajudará o Brasil controlar o crescimento do gasto público (photo: Madelaide/iStock)

O Brasil está saindo de uma profunda recessão. O País deverá voltar a crescer em 2017, mas a crise deixou cicatrizes profundas nas finanças públicas. De 2013 a 2016, o resultado primário caiu de um superávit de 1,7% do PIB para um déficit de 2,5% do PIB, e a dívida pública aumentou em quase 20 pontos percentuais. O impacto da recessão foi amplificado por problemas fiscais estruturais de longa data.

Para recuperar a sustentabilidade fiscal e reforçar a credibilidade da política fiscal, o governo brasileiro introduziu reformas importantes. O elemento central é o teto dos gastos, uma emenda constitucional que foi aprovada em dezembro de 2016. Esta regra limita o crescimento das despesas primárias federais à taxa de inflação. Mas a implementação bem-sucedida desta regra fiscal exigirá tanto reformas estruturais como também mudanças institucionais e processuais na gestão das finanças públicas.

Recuperando a Sustentabilidade da Dívida

O Brasil precisa avançar na implementação de reformas estruturais para permanecer dentro do limite do teto.

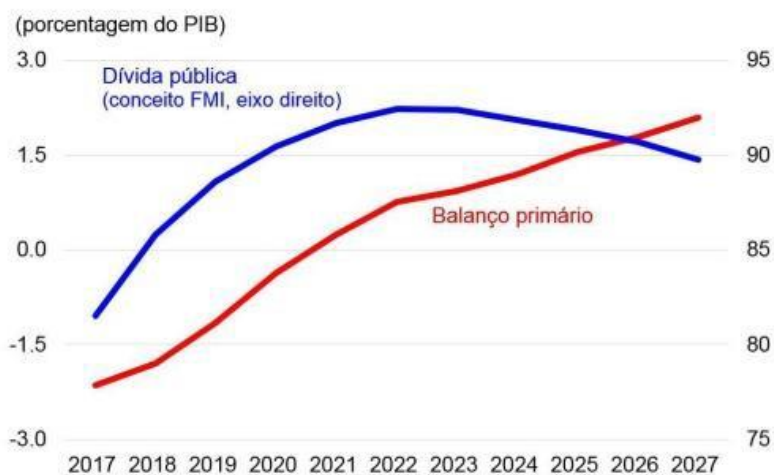
Para atacar as causas subjacentes do crescimento da despesa, é essencial enfrentar os gastos obrigatórios insustentáveis, inclusive na área da previdência. A despesa pública com previdência no Brasil está [entre as mais altas do mundo](#), em cerca de 11,3 por cento do PIB em 2015—um valor muito elevado para o perfil demográfico do Brasil. Uma proposta de reforma foi enviada ao Congresso em dezembro do ano passado.

Outras medidas serão necessárias para cumprir o teto no futuro, como por exemplo a redução de despesas obrigatórias e a revisão da indexação de despesas específicas. Ao mesmo tempo, reduzir a rigidez do orçamento pode proteger, ou melhor, aumentar, o investimento público para [enfrentar lacunas na área de infraestrutura](#). Embora o controle dos gastos seja a peça-chave para a sustentabilidade fiscal de médio prazo, medidas na área de receita, como a redução das desonerações, podem acelerar a consolidação fiscal.

O sucesso dessas reformas levaria as despesas como proporção do PIB a uma dinâmica decrescente e, à medida que as receitas se recuperassem, a trajetória da dívida pública se reverteria. O [relatório anual](#) de 2017 do FMI sobre o Brasil projeta que, em tal cenário, a dívida pública atingiria um pico acima de 90% do PIB em 2022.

Teto dos Gastos

Com o teto dos gastos, o Brasil pode transformar o déficit primário em um superávit e reduzir a dívida pública.



Fonte: FMI, relatório Artigo IV sobre o Brasil (Julho 2017).



INTERNATIONAL
MONETARY FUND

Viabilizando o Teto

A experiência internacional mostra que a adoção de regras de despesa, como o teto dos gastos, requer sua incorporação no processo orçamentário, assim como a adoção de uma visão de médio prazo e o aperfeiçoamento dos relatórios financeiros para permitir o controle do cumprimento da regra. Para implementar o teto dos gastos no Brasil são necessárias mudanças institucionais e processuais nessas áreas, como apresenta recente relatório técnico do FMI, [Reformas da gestão financeira pública em apoio à implementação do Novo Regime Fiscal](#), preparado a pedido da Secretaria do Tesouro Nacional. Neste contexto, a aprovação da nova proposta da Lei de Finanças Públicas seria importante para reforçar os novos procedimentos.

Fortalecimento do planejamento fiscal a médio prazo: as projeções do FMI indicam que os limites do teto de gastos já terão um efeito prático na execução do orçamento de 2018. Nos próximos anos, a pressão aumentará ainda mais. Isso enfatiza a urgência de aprimorar o

arcabouço fiscal de médio prazo para que se possa determinar o espaço fiscal e dar uma orientação estratégica à política fiscal. Olhando para o arcabouço fiscal de uma perspectiva mais ampla, a regra do teto em si não garante automaticamente a sustentabilidade fiscal: o relatório do FMI nota que, com a ausência de outras restrições, a disciplina fiscal pode estar sob risco devido ao aumento de gastos excluídos do teto, ou devido ao aumento dos gastos tributários, como por exemplo o Refis e as desonerações.

Monitoramento e conformidade: Os relatórios mensais do Tesouro Nacional trazem uma análise do cumprimento do teto ao longo do ano. A análise prospectiva nos relatórios bimestrais de receitas e despesas inclui uma discussão sobre como a regra será cumprida à medida que as projeções fiscais evoluem e o contingenciamento é aplicado.

Fora do Poder Executivo, instituições, analistas e a mídia terão um papel importante para monitorar a implementação da regra. Seguindo o seu mandato, a Instituição Fiscal Independente (IFI) já está envolvida no debate prospectivo da política fiscal sobre o impacto da regra. A IFI deveria aproveitar a sua vinculação ao Senado para aumentar a sensibilidade no Congresso sobre os desafios fiscais no futuro. Uma avaliação formal de conformidade com o teto caberá ao Tribunal de Contas da União (TCU). Em todos os casos, será importante uma comunicação clara e transparente com as partes interessadas dentro e fora do governo.

A hora é agora

Com a adoção das mudanças sugeridas, o teto tornará as práticas de preparação, aprovação e execução do orçamento melhores, e tornar o orçamento mais realista. No entanto, o Brasil precisa prosseguir com a agenda de reformas em um contexto global incerto. A recuperação dos preços de commodities e as condições de liquidez global ainda são favoráveis e estão jogando em seu favor. Agora é um bom momento para o Brasil avançar com as reformas e reconstituir o espaço fiscal.



Fabian Bornhorst é Representante Residente do FMI no Brasil.

Previamente, integrou as equipes de monitoramento da Alemanha e da área do euro no Departamento Europeu e foi economista do Departamento de Finanças Públicas. Antes de ingressar no FMI em 2006, foi economista do *Overseas Development Institute* (ODI) no Ministério da Fazenda da Namíbia. Seus estudos recentes concentram-se na política fiscal, incluindo sobre a governança fiscal na área do euro, e na interação entre as dívidas públicas e privadas em episódios de desalavancagem. Possui doutorado pelo Instituto Universitário Europeu em Florença, Itália.



Teresa Curristine é Economista Sênior do Departamento de Finanças Públicas do FMI, onde presta assessoria a governos sobre a gestão das contas públicas. Lidera projetos e equipes que tratam de temas de gestão financeira pública na América Latina e na Ásia. Antes de ingressar no FMI, trabalhou na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), onde liderou a rede de altos responsáveis do orçamento sobre o desempenho e os resultados e geriu projetos sobre a modernização e a

melhoria da eficiência do setor público. Publicou diversos artigos e editou três livros: *Public Financial Management and its Emerging Architecture*, *Performance Budgeting in OECD Countries* e *Modernising Government: The Way Forward*. Foi professora da Universidade de Oxford, onde obteve seu doutorado.