

# O teto de gastos no Brasil e os riscos de abandoná-lo<sup>1</sup>



## Marcos Mendes

Doutor em Economia(USP). É consultor legislativo do Senado Federal desde 1995, atualmente licenciado. Trabalhou no Tesouro Nacional (1991-92) e no Banco Central (1992-95), atuando, nas duas instituições, nas áreas de dívida pública dos três níveis de governo. Foi pesquisador do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial (1998-2001) e Chefe da Assessoria Especial do Ministro da Fazenda (2016-18). Tem como áreas de interesse para pesquisa: finanças públicas, federalismo fiscal e políticas públicas. Atualmente é pesquisador associado do Insper. Autor dos livros “Por que É Difícil Fazer Reformas Econômicas no Brasil?”, “Por que o Brasil cresce pouco?”. Assina coluna quinzenal na Folha de S. Paulo.

## INTRODUÇÃO

O teto de gastos é a principal regra fiscal em vigor no Brasil. Está sob forte ameaça de desmonte ou flexibilização excessiva. Este artigo mostra porque ele é importante e o que temos a perder caso não consigamos preservar o teto.

## POR QUE AS REGRAS FISCAIS SÃO NECESSÁRIAS

A literatura econômica já mostrou que economias de mercado, em países democráticos, apresentam tendência a geração de déficits fiscais estruturais.

Há incentivos para expansão de déficit em momentos pré-eleitorais (Rogoff e Sibert, 1988; Rogoff, 1990). Além disso, há espaço para que grupos de pressão consigam aprovar gastos que

---

<sup>1</sup> O presente texto é uma versão compacta do texto para discussão “[Regras fiscais e o caso do teto de gastos no Brasil](#)”, produzido pelo autor.



os beneficiem, sem que o restante da população tenha capacidade de organização para reagir e bloquear essas despesas (Olson, 1965). Há, igualmente, a possibilidade de os gestores públicos (eleitos ou nomeados) utilizarem a máquina pública para a concretização de interesses próprios (ampliação de poder, desvio de recursos, aumentos nos próprios rendimentos) (Stiglitz, 1986).

Por isso, mais de 90 países adotam algum tipo de regra fiscal (Eyraud et al., 2018), com o objetivo de se contraporem a essa tendência ao déficit e ao endividamento.

Além de preservar a solvência do ente público, as regras fiscais buscam reduzir a margem de discricionariedade dos políticos no curto prazo. Com isso, ajudam a resolver o dilema entre o desejo de satisfação imediata de necessidades e as consequências negativas do desequilíbrio fiscal, que aparecem no longo prazo, tais como o aumento dos juros e da inflação, a desvalorização cambial, a redução da taxa de crescimento e a dificuldade para reduzir a pobreza e a desigualdade.

As regras fiscais apresentam, ainda, a grande vantagem de coordenar expectativas em um mundo de informação imperfeita. Uma regra clara e simples, fácil de ser monitorada pela imprensa e pelo mercado, permite que os agentes econômicos punam rapidamente os governos que dela se desviem. O simples anúncio da intenção de se desviar da regra afeta os indicadores de curto prazo, como câmbio e bolsa de valores, impondo custo reputacional ao governo, incentivando-o a manter o respeito à regra.

## **POR QUE REGRA FISCAL NO BRASIL?**

Desde a redemocratização, em meados da década de 1980, a economia política brasileira gera forte pressão por aumento do gasto público (Mendes, 2014). Construímos um regime fiscal instável e prejudicial ao crescimento econômico de longo prazo.

Entre 1991 e 2019, a despesa primária do Governo Federal quase dobrou sua participação no PIB, passando de 11,1% para 19,9%.<sup>2</sup>

Até 1994, o crescimento da despesa foi financiado pela inflação. Porém, com o advento do Plano Real, o fim da hiperinflação exigiu nova fonte de financiamento para a despesa que continuava a crescer. Tornou-se inevitável aumentar a carga tributária, que pulou de 16,6% do PIB para 21,7% entre 1993 e 2007<sup>3</sup>.

Contudo, por volta de 2007, a sociedade brasileira sinalizou que não mais suportava aumentos adicionais da carga, que já se situava em nível muito acima da média dos países emergentes de renda média. Um evento símbolo foi a rejeição da renovação da CPMF pelo Congresso Nacional.

---

2 Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (até 1996) – Compilado por Fábio Giambiagi e Secretaria do Tesouro Nacional a partir de 1997.

3 Fonte: FGV – Observatório de política fiscal.



Desde então, a carga tributária federal entrou em trajetória descendente: em 2019 estava 2 pontos percentuais do PIB abaixo do valor observado em 2007<sup>4</sup>.

Entre 2005 e 2013, fomos bafejados pela sorte. O *boom* no preço internacional das *commodities* aumentou o crescimento econômico e o potencial de arrecadação. Durante esse período, foi possível continuar a trajetória ascendente dos gastos sem ampliar o déficit e a dívida.

Contudo, o fim do ciclo positivo de *commodities* secou a fonte. Não contando mais com o financiamento inflacionário e sofrendo restrições ao aumento da carga tributária, o governo passou a se endividar para sustentar a trajetória crescente da despesa. Em pouco mais de dois anos, entre dezembro de 2013 e maio de 2016, a dívida bruta saltou 16 pontos percentuais do PIB<sup>5</sup>, sem que o país tenha passado por uma guerra, pandemia ou qualquer outro evento negativo extremo. Ficamos com dívida muito acima do padrão médio dos países emergentes.

Chegamos a 2016 com o país tendo perdido o grau de investimento – em decorrência do descontrole da dívida pública –, em recessão e com as despesas mantendo sua tendência ascendente. Foi nesse contexto que se buscou uma mudança estrutural na política fiscal, visando a atuar diretamente sobre o principal fator de desequilíbrio: a pressão desordenada pelo aumento de despesas.

## **POR QUE O TETO DE GASTOS FOI CRIADO EM 2016**

Naquele momento, já estava claro que as regras fiscais então existentes haviam perdido eficácia ou padeciam de problemas em seus desenhos.

A Regra de Ouro – que veda a contratação de dívida para custear despesas correntes – foi fragilizada por diversas interpretações criativas adotadas ao longo dos anos, e perdeu totalmente a capacidade de ser uma restrição fiscal efetiva.

Os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) têm o grande problema de serem procíclicos. Eles limitam os gastos de pessoal, o volume máximo de contratação de dívidas e o estoque da dívida a um percentual da receita do ente público. Como a receita cresce nos períodos de *boom* e cai nas recessões, temos que se torna mais fácil endividar-se e contratar pessoal nos momentos de prosperidade. Quando a crise chega, a receita cai e os limites das regras fiscais ficam mais apertados. Daí a despesa de pessoal e a dívida saltam para percentuais da receita acima do limite, exigindo medidas de ajuste durante a recessão.

Isso é agravado pelo fato de não haver muito espaço para demitir pessoal e reduzir salários no setor público, o que torna a despesa rígida e intensifica a crise fiscal durante o período de dificuldades econômicas.

O resultado é uma pressão para flexibilizar as regras. Isso ocorreu a partir de 2014, quando uma importante restrição da LRF – a vedação a empréstimos e financiamentos entre entes públicos –

---

4 Fonte: FGV – Observatório de política fiscal.

5 Fonte: Banco Central do Brasil.



foi revogada pela Lei Complementar 148. Várias outras leis complementares foram aprovadas na sequência, sempre permitindo afrouxamento nas regras da LRF.

O resultado primário também é procíclico. Além disso, instauraram-se práticas que fragilizaram a regra ao longo dos anos. Primeiro, a exclusão de algumas despesas do cômputo do resultado primário. Segundo, a superestimativa de receitas, visando a aprovar o orçamento com um resultado que atendia à meta, mas que não se mostrava factível na prática.

Fazia-se necessária, então, uma regra que tivesse força política para contrarrestar as pressões por flexibilização. A experiência de enfraquecimento da LRF, inscrita em lei complementar, indicava que se fazia necessária uma regra inscrita na Constituição, mais difícil de ser alterada ao sabor das dificuldades momentâneas.

Essa regra precisava atuar sobre o problema principal: o crescimento persistente da despesa. Daí porque se optou por um teto para os gastos, e não por outra regra, como limite de endividamento, por exemplo.

A regra não deveria ser procíclica. Por isso o teto não foi fixado como proporção do PIB ou da receita. Optou-se por um limite nominal, corrigido pela inflação.

Como o Brasil tinha uma posição confortável em reservas internacionais, a crise de balanço de pagamentos estava afastada. Países vivendo esse tipo de crise precisam de ajuste fiscal abrupto, para gerar uma recessão, produzindo excedentes exportáveis e reduzindo as importações. No nosso caso, era possível um ajuste gradual da despesa, menos intenso, a ser levado a cabo por um período longo. Por isso, fixou-se a validade do teto por dez anos, renovável por mais dez anos.

Era preciso dar atenção a um problema específico: os gastos dos poderes e órgãos com autonomia orçamentária. A Constituição confere essa autonomia ao Judiciário, ao Legislativo, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública. De modo geral, isso levou a salários altos e pouca preocupação com gestão eficiente e disciplina fiscal. Fixou-se um limite específico para cada uma dessas instituições.

Foi instituída uma válvula de escape para casos de calamidade pública, excluindo-se do teto as despesas realizadas por meio de créditos extraordinários. Também foram abertas exceções para despesas que não têm regularidade anual e, por isso, quando ocorressem, pressionariam as demais despesas. É o caso dos gastos com eleições (que não acontecem todos os anos) e de aumento de capital de empresas estatais, realizado esporadicamente.

Despesas com transferências a estados e municípios, decorrentes de obrigações constitucionais e legais, também foram excluídas, pois mais se assemelham a repartição de receitas que a despesas. Nesse conjunto foram incluídas as transferências ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).



Por fim, para garantir que não haveria compressão das despesas com saúde e educação, dois segmentos já protegidos pelo texto constitucional, manteve-se o piso abaixo do qual essas despesas não podem cair. Esse piso, que antes era fixado em termos de percentual da receita (e, portanto, continha todos os problemas de uma regra procíclica), passou a ser corrigido pelo mesmo índice de correção do valor agregado do teto: a variação da inflação, medida pelo IPCA.

## **A LÓGICA DE FUNCIONAMENTO DO TETO**

Atuando em conjunto com a meta de resultado primário, o teto de gastos permite conexão direta com a trajetória da dívida. Trata-se de um indicador simples, abrangente e fácil de acompanhar. Com isso, a imprensa e o mercado conseguem projetar a trajetória futura da dívida pública e, em caso de tentativas de desvio por parte do governo, exercem pressão pela manutenção da regra.

Tendo em vista que os principais itens de despesa federal (benefícios previdenciários, benefícios assistenciais, folha de pagamentos) são despesas obrigatórias e, em sua maioria, indexadas, o teto não foi uma reforma completa. Para seu cumprimento ao longo dos anos, fazia-se necessária a realização de reformas no processo de geração de despesas obrigatórias. Ele foi instrumento importante para demonstrar à sociedade a necessidade da reforma da previdência, já realizada, e da reforma das políticas sociais e das regras de gestão de pessoal no setor público, a chamada “reforma administrativa”.

Ao estabelecer um limite para o montante total da despesa, já na proposição do orçamento ao Congresso e no orçamento aprovado, a regra explicita o conflito entre as diferentes intenções de gastos e obriga o Executivo e o Legislativo a fazer escolhas: para aumentar o gasto com a política pública A, será preciso gastar menos com a política pública B. Esse é um debate que sempre foi evitado: incluíam-se tanto a política A quanto a B no orçamento, superestimava-se a receita para cumprir o resultado primário “no papel”, e postergava-se a escolha pública para o momento da execução, quando, de forma *ad hoc* e desordenada, uma das políticas teria que ser contingenciada para dar espaço à outra. Ou, então, as duas eram executadas em prejuízo do equilíbrio fiscal.

A regra também substituiu o hábito de se propor punição ao gestor público, quase sempre não crível, por medidas automáticas de ajustamento: os chamados “gatilhos”. A ideia era de que sempre que a despesa crescesse além do limite, automaticamente uma série de rubricas de caráter obrigatório ficaria congelada ou não teria aumento acima da inflação. Novas despesas obrigatórias também não poderiam ser criadas.

## **NENHUMA REGRA É PERFEITA**

Nenhuma regra fiscal é perfeita e imune a dribles e contabilidade criativa. Principalmente em uma sociedade “viciada” em aumento de gastos públicos como a brasileira.

O primeiro problema a ser apontado no teto está nos “gatilhos” automáticos de controle de despesas, que se tornaram de acionamento impossível.



Isso, porque a redação final da Emenda Constitucional 95/2016 estipulou que o teto deve ser obrigatoriamente cumprido em todas as fases do processo orçamentário: no orçamento proposto pelo Executivo, no orçamento aprovado pelo Legislativo e na sua execução. Logo, não há qualquer hipótese na regra que permita gastos acima do teto para aquelas rubricas que estão submetidas ao teto.

Ao mesmo tempo, a EC 95 estipulou que os gatilhos de controle automático seriam acionados caso o teto fosse desrespeitado. Isso é uma impossibilidade lógica, dada a vedação ao desrespeito em todas as fases do processo orçamentário. Logo, os gatilhos jamais seriam acionados.

Posteriormente, a Emenda Constitucional 109/2021, chamada de PEC Emergencial, procurou corrigir esse problema, ao substituir a regra de acionamento dos gatilhos, que passou a ser o momento em que a despesa primária obrigatória supera 95% da despesa primária total. O limite, no entanto, foi fixado em patamar muito alto, de modo que o acionamento dar-se-á quando o orçamento já estiver em um nível excessivo de engessamento, o que diminui o poder corretivo dos gatilhos.

Outro problema está no descasamento de índices de preços que corrigem o teto e que corrigem as principais despesas obrigatórias. O teto é corrigido pelo IPCA de doze meses encerrado em junho do ano anterior. Já as despesas obrigatórias são corrigidas pelo INPC dos doze meses encerrados em dezembro do ano anterior. Um descasamento entre a inflação acumulada até o meio do ano e a acumulada até o final do ano pode apertar ou afrouxar o valor real do teto para o ano seguinte.

Esse problema foi considerado durante a elaboração da regra. Havia, nesse caso, um dilema entre a simplicidade da regra e a compatibilidade dos índices. Ocorre que a elaboração do orçamento deve ser feita até agosto do ano anterior. Assim, os gestores precisariam ter uma informação sobre qual inflação usar para fins de fixar o teto. Haveria a possibilidade de fixar um teto provisório, a ser corrigido no final do ano. Isso, contudo, tumultuaria o processo de discussão do orçamento que, em dezembro, já deveria estar aprovado. Seria necessário reabrir o debate orçamentário para decidir como alocar os gastos adicionais ou cortes decorrentes da mudança na correção do teto.

Também digno de nota é o fato de que as exceções à regra acabaram dando margem à contabilidade criativa. A principal delas foi o uso do aumento de capital de empresas estatais (excluído do teto) para financiamento indireto de despesa que deveria ser feita dentro do orçamento. O fato deu-se no âmbito do Ministério da Defesa: capitalizou-se a empresa Engpron, ligada àquele Ministério, para que ela se responsabilize pela construção de navios para a Marinha. Em seguida, já se iniciou pressão para que todos os investimentos de defesa passem a ser feitos pela Engpron, e, portanto, fora do orçamento.

Outra manobra que vem ganhando força é a de criar despesas públicas fora do orçamento a serem realizadas por empresas privadas no âmbito de editais de concessão ou privatização. Assim, na lei que autorizou a privatização da Eletrobras, diversos programas de caráter eminentemente público e que, portanto, deveriam constar do orçamento, passarão a ser realizados pela Eletrobras privatizada ou por nova empresa estatal a ser criada pela fusão de Itaipu e Eletronuclear. São políticas como a revitalização de rios, financiamento de centro de pesquisa ou voltadas à eficiência energética.



As exigências do edital de licitação da implantação da tecnologia 5G têm igual teor: incluem despesas com a criação de rede de dados exclusiva para o poder público ou digitalização de escolas.

Houve, também, uma expansão excessiva das complementações da União ao Fundeb, contando com a facilidade de essa despesa estar fora do teto. A exceção viabilizou um aumento de gastos que está além do limite da prudência, sem que, ao mesmo tempo, tenham sido tomadas as mínimas precauções para que esse gasto adicional não se reverta em desperdício ou captura de recursos por grupos de interesse ligados à área da educação.

Nos últimos dois anos, houve, também, vários balões de ensaio no sentido de excluir alguns tipos de despesa do teto. Tentou-se, em diferentes momentos, excluir os investimentos públicos ligados a um natimorto “Plano Marshall” brasileiro, os gastos do Bolsa Família ou as despesas com precatórios judiciais.

Esse último ponto é um debate intenso travado no momento em que este artigo está sendo escrito. Em todos esses episódios, o mercado reagiu: juros e expectativa de inflação subiram, a taxa de câmbio se deteriorou. A mesma reação ocorreu quando se tentou a manobra de cortar despesas obrigatórias para abrir espaço para emendas parlamentares.

Essa disciplina de mercado, reforçada por intenso debate na imprensa, refreou as intenções do Executivo e do Legislativo em tomar medidas pouco consequentes de relaxamento fiscal. O debate, contudo, ainda está em aberto. Uma solução que fira de morte o teto de gastos não está descartada.

Registre-se, por fim, que o teto não foi capaz de melhorar o orçamento em termos qualitativos. Imaginava-se que a pressão da opinião pública constrangeria os parlamentares, impedindo que eles ampliassem os gastos relacionados aos seus interesses pessoais, paroquiais e eleitorais, dando prioridade ao interesse público difuso, em despesas com saúde, educação e assistência social. Não foi o que se observou. Desde o orçamento de 2020, as emendas de interesse parlamentar foram fortemente ampliadas, deteriorando a qualidade do gasto público (Hartung, Mendes e Giambiagi, 2021). O Poder Executivo não ficou atrás, e sem constrangimento promoveu seguidos benefícios aos militares, que compõem grupo com grande poder de influência no governo atual.

## **CONCLUSÕES**

Não existe regra fiscal mágica ou perfeita. Em país com uma história de propensão ao desequilíbrio fiscal, como o Brasil, as regras farão parte de um jogo de “segurar o cachorro pelo rabo”: um esforço cotidiano de manter a disciplina fiscal, enquanto diversas coalizões de interesses específicos articularão para encontrar brechas e interpretações criativas.

Contudo, a simples existência de descumprimentos e desvios da regra não significa o seu fracasso. A inexistência da regra poderia levar a uma situação fiscal ainda pior. Os debates acirrados, as propostas de flexibilização e as turbulências políticas e de mercado por eles causados também não significam que a regra está morta. Os mecanismos de reação da sociedade estão funcionando e, ainda que de forma imperfeita, impondo restrição fiscal.



Todo esse debate também informa a sociedade sobre a importância da disciplina fiscal. O aprendizado e o amadurecimento gerados pelo debate em torno da reforma da previdência, por exemplo, indicam que o valor da disciplina vai sendo internalizado pelos eleitores.

Não se pode, contudo, deixar de reconhecer que o teto de gastos está passando pelo mesmo processo de desgaste a que foram submetidos a Regra de Ouro, o resultado primário e os limites da LRF. O avanço do Congresso sobre os recursos do orçamento, com a ampliação das emendas orçamentárias, talvez esteja indicando que o grau de disfuncionalidade do sistema político-eleitoral do Brasil tornou inviável uma gestão fiscal sustentável.

Se esse for um retrato verdadeiro da realidade brasileira, e nos meses e anos futuros ocorrer uma perda de lastro da política fiscal, estaremos singrando em direção à estagnação econômica com inflação – a famosa estagflação –, com aumento da pobreza e da desigualdade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Eyraud, L. et al. (2018) **Second-generation fiscal rules: balancing simplicity, flexibility, and enforceability**. IMF Staff Discussion Note. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/SecondGeneration-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>

Hartung, P., Mendes, M., Giambiagi, F. (2021) As emendas parlamentares como novo instrumento de captura do orçamento. **Conjuntura Econômica**, set/21, p. 22-24.

Mendes, M. (2014) **Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro**. Ed. Elsevier.

Olson, M. (1965) **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Harvard University Press. 20ª reimpressão: 2002.

Rogoff, K. (1990) **Equilibrium political budget cycles**. American Economic Review, 80 (1): 21-36.

Rogoff, K., Sibert, A. (1988) **Elections and macroeconomic policy cycles**. Review of Economic Studies., jan. 1988, 55, 1-16.

Stiglitz, J.E. (1986) **Economics of the public sector**. W.W. Norton & Company. 3ª Ed., 2000. Cap. 7.



As opiniões contidas no texto são pessoais e não expressam o posicionamento institucional do Tribunal de Contas da União.