

Conceitos básicos acerca de regras fiscais

Aline de Medeiros Dantas¹⁷

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Uma regra fiscal é uma restrição duradoura sobre a política fiscal por meio de metas ou limites quantitativos para agregados orçamentários, tipicamente voltados para a correção de incentivos distorcidos e para a contenção de pressões excessivas sobre o gasto público, bem como para garantir responsabilidade fiscal e sustentabilidade da dívida pública.

Assim, foram criadas, dentre outras razões, como forma de conter o viés deficitário do setor público, decorrente de uma pressão excessiva sobre o gasto do governo¹⁸. Ademais, dada a inconsistência temporal das políticas econômicas, as regras fiscais surgiram para fornecer a credibilidade necessária à implementação de políticas sobretudo fiscais, já que, sem elas, agentes econômicos poderiam antecipar um eventual uso oportunista de políticas discricionárias, mesmo com o anúncio de políticas responsáveis, e estas perderiam parte de seu efeito. Esse debate, que também está na origem da criação das metas de inflação, adota historicamente a prevalência das regras em contraposição à discricionariedade (TINOCO, 2020).

A implementação de uma regra fiscal reside principalmente na escolha da variável fiscal a ser limitada: dívida, despesa, resultado corrente (primário ou nominal, contábil ou estrutural) ou mesmo a receita. Três dentre as principais características que devem ser levadas em conta são: i) a ligação direta com o objetivo principal da regra (por exemplo, estabilizar a razão dívida/PIB); ii) a capacidade de fornecer um direcionamento operacional claro para a política fiscal de curto prazo, e iii) a transparência e facilidade de monitoramento. Em realidade, são vários *tradeoffs* (dilemas) envolvidos e por isso não existe necessariamente um tipo superior ao outro:

Depois de escolhida a variável a ser limitada (tipo de regra fiscal), as questões práticas se voltam para as características principais de uma regra fiscal, que envolvem a especificação da regra em torno da base legal, cobertura (esfera governamental), abrangência (exclusões), mecanismos de *enforcement* e monitoramento, formas de punição, duração, entre outras.

¹⁷ Possui Graduação em Economia pela Universidade de Brasília e é Auditoria Federal de Finanças e Controle (AFFC). Atualmente, é mestranda em Economia pelo IDP e Chefe de gabinete da Secretaria de Política Econômica, no Ministério da Economia.

¹⁸ Para Tinoco (2020), esse viés ou propensão ao gasto decorre do fato de que o aumento de gastos traz mais benefícios do que custos para o político da ocasião, seja em relação aos seus eleitores (ilusão fiscal), à sua base de apoio (grupos de pressão) ou, em determinadas situações, também aos seus adversários políticos.

Em razão de tais características e *tradeoffs* envolvidos, vários países combinam duas ou mais regras fiscais. Segundo Schaechter et al. apud Tinoco (2020), o caso mais frequente é o de regras para dívida combinadas com regras para resultado, com as últimas ajudando a guiar os *policymakers* e tomadores de decisão no manejo da política fiscal de curto prazo, embora haja referências documentando um aumento na utilização das regras para a despesa nos últimos anos.

Quadro 1. Quadro-resumo - vantagens e desvantagens dos tipos de regras fiscais

Tipo de Regra	Vantagens	Desvantagens
Dívida	<ul style="list-style-type: none"> - Ligação direta com a sustentabilidade da dívida. - Simplicidade e transparência, facilitado comunicação e monitoramento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pouco operacional no curto prazo. - Pode estimular política fiscal pró-cíclica e busca por receitas extraordinárias. - Variável sujeita a diversos fatores fora do controle do governo.
Despesa	<ul style="list-style-type: none"> - Diretriz operacional clara. - Simplicidade e transparência, facilitado comunicação e monitoramento. - Propriedades anticíclicas. - Controla o tamanho do governo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sem ligação direta com a sustentabilidade da dívida. - Pode afetar negativamente a qualidade do gasto.
Resultado	<ul style="list-style-type: none"> - Diretriz operacional clara. - Ligação mais próxima com a sustentabilidade da dívida. - Simplicidade e transparência, facilitado comunicação e transparência. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pode estimular política fiscal pró-cíclica e busca por receitas extraordinárias. - Variável sujeita a diversos fatores fora do controle do governo.
Resultado Estrutural	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminam caráter pró-cíclico e a busca por receitas extraordinárias. - Ligação próxima com a sustentabilidade da dívida. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificuldades relacionadas à estimação do ciclo e classificação de receitas extraordinárias, deixando a regra pouco simples e diminuindo transparência. - Dificuldade de comunicar e monitorar.
Receita	<ul style="list-style-type: none"> - Ajuda a definir tamanho do governo. - Pode estimular políticas tributárias melhores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fraca ligação com a sustentabilidade de dívida. - Variável sujeita a fatores fora do controle do governo.

Fonte: TINOCO (2020).

2 REGRAS DA PRIMEIRA À SEGUNDA GERAÇÃO

Uma regra fiscal é uma restrição duradoura sobre a política fiscal por meio de metas ou limites quantitativos para agregados orçamentários, tipicamente voltados para a correção de

incentivos distorcidos e para a contenção de pressões excessivas sobre o gasto público, bem como para garantir responsabilidade fiscal e sustentabilidade da dívida pública.

Tinoco (2020) lembra que, para atingir seu objetivo principal de corrigir o viés do déficit, as regras fiscais devem ter três propriedades principais: simplicidade, flexibilidade e aplicabilidade, as quais são muito difíceis de se atingir simultaneamente, conforme verificado nas ondas de reformas estruturais e microeconômicas das últimas décadas.

Nesse sentido, Eyraud *et al.* (2018) destaca a simplicidade das primeiras regras fiscais, como as regras orçamentárias equilibradas introduzidas nos programas de estabilização dos países industrializados após a Segunda Guerra Mundial. Para garantir que essas regras não fossem muito rígidas, as disposições foram adicionadas progressivamente, projetando-se regras ajustadas para o ciclo de negócios e cláusulas de escape que contabilizassem choques e eventos inesperados.

Essa flexibilidade ou menor obrigatoriedade das restrições, no entanto, complicou a aplicação e passou a limitar a capacidade da regra de ancorar expectativas de sustentabilidade da dívida; a exemplo do quadro fiscal supranacional europeu em 2005, fornecendo mais espaço para políticas durante desacelerações cíclicas. Além disso, a aplicação e os procedimentos de monitoramento dessas primeiras regras fiscais eram relativamente subdesenvolvidos.

Trata-se da primeira geração de regras fiscais, que tentaram combinar simplicidade e flexibilidade, com pouca ênfase na exectoriedade, tanto nos países desenvolvidos, como emergentes. Envolve o período anterior à crise econômico-financeira internacional de 2008-2009; já que, após essa crise, o contexto era de nova aceleração do endividamento dos países avançados, quando então houve a difusão das regras em maior número de países e a reforma de muitas regras existentes, com o objetivo de sinalizar responsabilidade fiscal principalmente no médio e longo prazo. Esta nova onda de regras fiscais passou também a considerar, além dos elevados níveis de dívida, a pro-ciclicidade da política fiscal, que em geral contribui para exacerbar o ciclo econômico. Passou-se a recomendar que regras fossem desenhadas com o objetivo de permitir que os governos tivessem instrumentos para atuar na contramão do ciclo de atividade econômica¹⁹.

Dessa forma, incorporava-se uma das principais críticas à adoção de regras fiscais à época, relacionadas à restrição do uso da política fiscal para reduzir as flutuações econômicas²⁰.

¹⁹ Em momentos de atividade econômica e arrecadação fraca, não seria desejável que o governo ampliasse o corte de despesas para cumprir as metas fiscais, pois poderia acentuar a desaceleração da economia.

²⁰ Alguns autores se referem a essa fase como a nova geração das regras fiscais. Uma regra que simboliza o período é a meta para o resultado fiscal estrutural, ou seja, ajustado pelo ciclo econômico.

Tais regras fiscais, chamadas de segunda geração²¹, foram vistas na última década, caracterizando-se pelo fortalecimento da sua aplicabilidade e continuidade do aumento de sua flexibilidade, à custa da simplicidade. Desde a crise global de 2008-2009, os mecanismos de fiscalização e monitoramento foram atualizados de forma geral. Como resultado, estruturas de regras fiscais tornaram-se mais complexas, inclusive a ponto de impedir sua capacidade de enquadrar e orientar a política fiscal de forma eficaz.

Por fim, com origem na Europa, estas regras fiscais de segunda geração se espalharam pelo mundo todo, com características de maior aplicabilidade, flexibilidade e operacionalidade em relação às suas antecessoras. Isso porque a crise econômico-financeira global foi um grande choque que colocou as regras existentes em cheque e atuou como um catalisador para futuras reformas. Não houve, entretanto, uma mudança de paradigma em relação à crise, sendo geralmente as regras de segunda geração uma evolução das regras até então existentes, tentando resolver suas deficiências e fortalecer algumas de suas características principais.

Por exemplo, novas cláusulas de escape passaram a ser mais detalhadas, cobrindo uma ampla gama de circunstâncias, fornecendo algumas orientações de volta aos limites numéricos. Regras permitindo que os estabilizadores automáticos operassem livremente - por meio restrições aplicáveis ao déficit ajustado ciclicamente ou por meio de tetos de despesas - passaram a ser difundidas. A flexibilidade também foi introduzida para acomodar políticas que melhorassem a sustentabilidade fiscal a longo prazo, mas com um custo fiscal de curto prazo (por exemplo, investimento público no âmbito do Pacto Europeu de Estabilidade e Crescimento). Para garantir uma implementação sólida de regras mais flexíveis, procedimentos de aplicação foram aprimorados. Nesse sentido, muitos conselhos fiscais independentes foram encarregados de monitorar o cumprimento das regras e garantir que não fossem contornadas com base em previsões macroeconômicas e fiscais superestimadas ou manipulação de indicadores de ciclos ajustados. Na União Europeia, foram tomadas medidas para reduzir a interferência política na aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), e o alcance de potenciais sanções foi expandido. Mecanismos formais de correção também foram introduzidos para definir um caminho de volta à conformidade após qualquer violação.

²¹ Tinoco (2020) destaca que houve na verdade três ondas de disseminação de regras fiscais no mundo, sendo as duas primeiras anteriores à crise global de 2008. A primeira teria sido nos anos 1970 e 1980, como consequência não só de debates teóricos, mas também do próprio contexto macroeconômico da época, caracterizado pelo aumento de dívida pública e de déficits orçamentários em diversos países, ainda que tenham sido experiências isoladas; observando maior difusão dessas regras somente nos anos 1990. A segunda onda teria ocorrido ao longo dos anos 2000, com a característica de ter sido mais voltada para mercados emergentes, quando muitos adotaram mais de uma regra e realizaram reformas institucionais na política fiscal, em resposta aos excessos de anos anteriores.

Apesar dessas reformas, Eyraud *et al.* (2018) ressalta que os desafios permanecem em três áreas principais, a saber:

- a) Problemas associados à combinação ou multiplicação de regras: As reformas anteriores geralmente se concentraram em melhorar as regras fiscais individuais, tomadas isoladamente e em circunstâncias onde aspectos específicos da estrutura foram considerados contraproducentes. Esse processo incremental e parcial de alterações cria sobreposições, inconsistências e confusão. Também prejudica a credibilidade da estrutura, alimentando a percepção de que as regras podem ser alteradas sempre que eles são inconvenientes;
- b) Complexidade de regras mais flexíveis: Os países têm progressivamente se afastado das regras simples expressas em termos nominais, para regras mais complexas que incluem várias cláusulas para permitir limites a serem ajustados em circunstâncias especiais. A tendência de complexidade não é nova, mas ganhou impulso durante a última década. A necessidade de tornar as regras mais flexíveis tem sido o principal fator por trás de sua sofisticação crescente, conforme Schaechter et al. apud Eyraud et al. (2018);
- c) Baixa complexidade: Embora o objetivo seja manter indicadores agregados dentro de limites definidos e evitar déficits excessivos, violações das regras fiscais têm sido bastante frequentes e não diminuíram durante a última década, apesar de reformas destinadas a aumentar a sua resiliência e sua aplicação e de numerosas alterações. Na Europa, as regras nacionais foram cumpridas cerca de metade do tempo entre 1995 e 2015, excluindo circunstâncias cobertas por cláusulas de escape (Reuter 2017). Em nível global, a conformidade é mais difícil de avaliar, dada a diversidade de estruturas e disposições de flexibilidade.

A despeito dos desafios, Eyraud *et al.* (2018) propõe três princípios norteadores da evolução e reforma das regras fiscais vigentes, os quais se aplicam amplamente a todos os países, e devem combinar melhor simplicidade, flexibilidade e aplicabilidade, embora se reconheça que os problemas não podem ser totalmente eliminados:

- d) Estruturas fiscais eficazes devem ser concebidas e reformadas de maneira holística. Reformas devem garantir a consistência interna entre um pequeno número de regras, com uma hierarquia clara entre elas. A estrutura deve incluir uma âncora fiscal, geralmente uma regra da dívida, e um número muito pequeno de regras operacionais (uma como opção padrão);
- e) Reformas que aumentam a flexibilidade da estrutura devem levar em consideração os potenciais riscos de implementação, atentando-se para o desenho dos recursos

que fazem a regra flexível. Isso inclui uma maior dependência de tetos de despesas e disposições de flexibilidade bem definidas;

- f) Como os custos de reputação em relação à conformidade tendem a ser mais eficazes do que sanções financeiras, procedimentos a serem aplicados formalmente devem ser reconsiderados, aproveitando-se os benefícios de reputação da conformidade e eleitorais, notavelmente por meio de maior transparência fiscal e monitoramento independente, os quais têm grande potencial de valor. Mecanismos mais formais, como sanções, muitas vezes carecem de credibilidade.

3 BRASIL

No Brasil, cresceu nas últimas décadas o conjunto de regras fiscais, que hoje tem tipos distintos, conforme seu objeto. Assim, com base no Relatório de Acompanhamento Fiscal da Instituição Fiscal Independente – IFI (2018), é possível identificar no Brasil regras de resultado (regra de ouro e meta de resultado primário), de despesa (teto de gastos primários, limites para despesas com pessoal, compensação de despesas obrigatórias de caráter continuado, geração de despesas da seguridade social), de receita (compensação de renúncias de receitas), bem como as relacionadas à dívida pública (limites para dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e suas garantias).

Com força constitucional, destacam-se a regra de ouro e, mais recentemente, o teto de gastos primários. Uma regra pouco lembrada, mas que também tem respaldo na Constituição, é a que impede a criação, majoração ou extensão de qualquer benefício ou serviço da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total. A seguridade social, destaca-se, é composta pela saúde, assistência social e previdência. As demais regras são estabelecidas por meio de lei, como é o caso das metas de resultado primário (lei ordinária) e dos limites de despesas com pessoal (lei complementar), ou por meio de Resolução do Senado Federal, como os limites para dívida e contratação de operações de crédito.

Em termos de abrangência, a maior parte das regras deve ser seguida por todos os entes da Federação, com exceção do teto constitucional de gastos primários, restrito apenas a União. Isso não impede, contudo, que regras da mesma natureza sejam instituídas em nível local, a exemplo do que foi feito por determinados governos estaduais

Conhecer o conjunto de regras adotadas no Brasil é primordial para se conhecer e se aprimorar a sua institucionalidade fiscal, com foco na harmonia e integração entre elas, bem como nos meios capazes de se impedir que eventos fiscais mais extremos coloquem em risco a sustentabilidade das finanças públicas.

REFERÊNCIAS

EYRAUD, L.; DEBRUN, X.; HODGE, A.; LLEDÓ, V. D.; PATTILLO, C. A. **Regras fiscais de segunda geração: equilibrando simplicidade, flexibilidade e aplicabilidade.** Notas para discussão da equipe nº 18/04. Fundo Monetário Internacional, abril/2018.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE – IFI. **Tópico Especial: Regras Fiscais no Brasil.** Relatório de Acompanhamento Fiscal – RAF, jan/2018. Disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536464/RAF12_JAN2018_pt06.pdf. Acesso em 01 nov. 2021.

TINOCO, G. **As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas.** Contas Públicas no Brasil – Série IDP, pp. 313-338. Editora Saraiva JUR, 2020.