

Regras fiscais: síntese e discussão sobre o arcabouço fiscal brasileiro

Cinthyá Beneducci Afonso¹

Fabiana Fontes Rocha

1. Resumo

Este projeto de iniciação científica visita as tendências vigentes para os desenhos fiscais dos países ao redor do mundo a partir de painel de dados com observações para 106 países elaborado pelo Fundo Monetário Internacional, com enfoque especial para o cenário fiscal brasileiro. Nesse sentido, revisa a literatura de regras fiscais, sintetiza discussões e propostas para um novo desenho fiscal brasileiro colocadas principalmente a partir do contexto das eleições do governo federal de 2022 e contribui com análises de estatística descritiva pontuais, a fim de somar ao já realizado por Davoodi et. al (2022a) e a outros trabalhos da literatura. Por fim, calcula um índice de força das regras fiscais para as regras fiscais brasileiras a partir da metodologia de Delgado-Téllez et al. (2020), a fim de preencher a ausência de disponibilidade deste dado na literatura e tornar melhor elucidada a metodologia de sua construção.

Palavras-chave: regras fiscais, política fiscal, Brasil.

¹ Aluna do 2º ano do bacharelado em Ciências Econômicas da FEA-USP.

2. Introdução

As regras fiscais são definidas de formas variadas na literatura. Uma das definições mais recorrentes é a do Fundo Monetário Internacional (FMI), que conceitua as regras fiscais como restrições duradouras sobre a política fiscal através de limitações numéricas sobre amplos agregados orçamentários (KOPITS; SYMANSKY, 1998).

Ao longo das últimas décadas, inúmeros países ao redor do mundo vêm adotando regras fiscais visando melhor controle de seus orçamentos. A multiplicidade de regras fiscais em um mesmo país também se mostrou uma tendência², como avaliado no escopo brasileiro por Chernavsky (2022) e evidenciado para o âmbito internacional por Davoodi et al. (2022a). Além disso, os recentes choques macroeconômicos impostos pela pandemia de Covid-19 a partir de 2020 e por outros eventos como a guerra na Ucrânia, que teve início em fevereiro de 2022, impuseram novos desafios à manutenção das dívidas dos países, que também vêm crescendo desde a década de 1970. Dessa forma, frente à necessidade de medidas emergenciais de recuperação econômica, a sustentabilidade da dívida passou a ser um debate prioritário em âmbito global.

Essa conjuntura instiga nos pesquisadores o desafio de revisar os desenhos fiscais dos países ao redor do mundo para identificar as tendências vigentes e avaliá-las. Da mesma forma, também é de suma importância analisar criticamente o histórico passado e recente dos desenhos fiscais, a fim de se avaliar as fragilidades e virtudes das regras fiscais instituídas e se estas estão, de fato, direcionando a condição fiscal do país aos objetivos pré-estabelecidos, dado que a imposição de restrições fiscais tem como custo, por exemplo, a compressão de despesas discricionárias, o que pode acarretar o mutilamento de programas sociais socialmente benéficos.

Os objetivos deste trabalho contemplam executar revisão de literatura acerca das regras fiscais e sintetizar discussões e propostas para um novo desenho fiscal brasileiro, com enfoque para os contextos recentes das eleições do governo federal de 2022 e do anúncio de uma nova regra fiscal. Além disso, busca visitar as tendências observadas para os desenhos fiscais dos países ao redor do mundo a partir de painel de dados com observações para 106 países, elaborado pelo Fundo

² Ver as figuras 3 e 4 da seção Resultados.

Monetário Internacional, e contribuir com análises de estatística descritiva pontuais, a fim de somar ao já realizado por Davoodi et al (2022a) e demais trabalhos da literatura. Por fim, procura calcular um índice de força das regras fiscais para as regras fiscais brasileiras a partir da metodologia de Delgado-Téllez et al. (2020), a fim de preencher a ausência de disponibilidade deste dado na literatura e tornar melhor elucidada a metodologia de sua construção.

O trabalho está organizado em seis seções além da introdução. Na terceira seção, abordou-se os papéis da dívida e do déficit públicos, suas função e histórico e as justificativas encontradas na literatura para a existência e utilização das regras fiscais. Na quarta seção, aborda-se as regras fiscais em termos mais práticos e operacionais. É feita uma breve síntese do panorama histórico de adoção das regras fiscais; elucida-se as diferentes formas nas quais podem se manifestar e suas características mais marcantes e, por fim, uma revisão de pesquisas que envolvem o cálculo de um índice de força para as regras fiscais, que mensura quantitativamente os aspectos qualitativos de um desenho fiscal. Na quinta seção buscou-se sintetizar de forma breve algumas discussões sobre o desenho fiscal brasileiro: são traçados seu panorama histórico, algumas das principais críticas colocadas às regras fiscais vigentes no desenho fiscal nacional e quais os debates em pauta no cenário atual, dada a conjuntura de aprovação de uma nova regra fiscal. As sexta e sétima seções contemplam a metodologia e a análise dos resultados, respectivamente. A oitava e última seção arremata o que foi discutido a partir do debate apresentado na quarta seção e dos resultados obtidos e dispõe alguns pontos para aprofundamento em pesquisas posteriores.

3. Dívida, déficit e regras fiscais

3.1. A dívida e os déficits públicos

Os déficits orçamentários e o acúmulo de dívidas têm um papel fundamental nas políticas distributivas³. Segundo o modelo neoclássico de Barro (1979), atuam distribuindo intertemporalmente a renda entre gerações e minimizando as distorções provocadas pela taxação, necessária para a provisão de bens públicos. São também importantes na suavização de choques de curto-prazo e representam uma

³ Consideradas aqui, assim como em Hagen (2002), aquelas dirigidas a um grupo específico do conjunto de cidadãos, mas que são, pelo arranjo democrático, pagas por um conjunto de cidadãos que não necessariamente é atendido por essas políticas.

alternativa a países que não detêm o capital necessário para financiar projetos de desenvolvimento e de alívio da pobreza (APETI et al., 2023). Ainda de acordo com Barro (1979), a política fiscal discricionária deve ser contracíclica: deve buscar superávits primários em momentos de bonança econômica e poder incorrer em déficits primários em momentos de recessão. Entretanto, desde a década de 1970, vem-se observando uma tendência de aumento nos déficits governamentais ao redor do mundo, que não parece ser adequadamente explicada pelo modelo neoclássico exposto⁴. Os déficits fiscais podem indicar uma série de problemas econômicos domésticos ou externos, como choques da demanda ou da oferta, turbulência no mercado privado, instabilidade política ou até desastres ambientais ou sanitários. Entretanto, essa persistência dos déficits parece estar mais ligada a má gestão fiscal por parte dos países (KUMAR; TER-MINASSIAN, 2007). Ainda assim, um déficit em si próprio não necessariamente é um sinal de indisciplina fiscal; ele só se configura como um problema ao não contribuir para o aumento do bem-estar social (TÓTH et al., 2017).

Kose et al. (2021) apontam quatro ondas de déficits desde 1970, das quais três resultaram em crises financeiras⁵: a crise de dívida latino-americana do final dos anos 80, a asiática no final dos anos 90, e a crise global de 2007-2009. A quarta onda começou em 2010 e segue até os dias atuais, e este aumento generalizado da dívida em porcentagem do PIB que a caracteriza é protagonizado pelos países emergentes e subdesenvolvidos.

3.2. Embasamento por trás das regras fiscais

Kell (2001) categoriza a argumentação teórica que embasa a existência de regras fiscais em dois tipos. O primeiro seria relacionado à prevenção das externalidades negativas provocadas por uma política fiscal insuficientemente austera por parte de entes subnacionais no caso de federações, por exemplo, ou de países inseridos em uniões monetárias. Estes podem apresentar um comportamento de “carona”⁶ ao assumir que governos centrais e/ou outros entes subnacionais vão

⁴ Ainda assim, o estudo de Barro (1979) é feito a partir de dados dos EUA, aos quais o modelo se encaixa bem.

⁵ Ver a definição de crise financeira em Laeven e Valencia (2018).

⁶ No Brasil foi lançado em 1997 um plano de reestruturação da dívida dos entes subnacionais, conhecido como Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (PAF) ou como o “Ajuste de 1997”, previsto na Lei nº 9.496/97. Até o lançamento do programa, o Governo Federal havia “resgatado” os estados da União endividados algumas vezes. Berganza (2012) aponta que esse papel “salva-vidas” do Governo Federal acarretou ainda mais indisciplina fiscal por parte dos

adotar cursos fiscais que compensem sua baixa austeridade fiscal (BERGANZA, 2012). O segundo tipo de argumento na breve categorização colocada em Kell (2001) diz respeito a um “viés deficitário” causado por distorções políticas e que apresenta diversas explicações na literatura.

Uma das justificativas para a existência do viés deficitário é que a dívida pública pode ser tomada como um “problema dos comuns”⁷. O supracitado comportamento de “carona” também pode ser enquadrado dentro dessa problemática, pois os entes subnacionais ou nações falhariam em internalizar os custos que um déficit excessivo incorre aos outros entes subnacionais dentro de uma federação ou a outros países, no caso de uma união monetária (Berganza, 2012). O problema dos comuns surge, para von Hagen e Harden (1995), pois os recursos orçamentários tendem a ser direcionados a grupos individuais na sociedade, enquanto que a taxaçoão que financia esses recursos se abate sobre todos os indivíduos, mesmo sobre aqueles aos quais a política distributiva não é dirigida. Aquelos que de fato usufruem dos benefícios da política, por sua vez, pagam uma parcela muito pequena do custo total. Dessa forma, o benefício líquido marginal do aumento do gasto público seria superestimado pelos políticos e o gasto seria levado a um patamar além do que iguala o custo e benefício sociais marginais. Ver também Velasco (1996), que elabora um modelo de política fiscal na qual o orçamento é um recurso de *common pool*: vários grupos de interesse distintos se beneficiam de diferentes gastos do governo, têm as mesmas restrições orçamentárias e são capazes de influenciar autoridades fiscais.

A escola de “*public choice*” argumenta sobre esse comportamento deficitário a partir da teoria de “ilusão fiscal”, segundo a qual os eleitores não conseguem enxergar em sua integridade a restrição orçamentária do governo devido à existência de uma assimetria de informações, e, dessa forma, tomam decisões fiscais enviesadas. Dessa forma, se não sofressem dessa “ilusão fiscal” e fossem devidamente informados, seriam menos tendenciosos a apoiar determinadas políticas públicas (BAEKGAARD; SERRITZLEW; BLOM-HANSEN, 2016) e vice-versa.

estados da federação. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) instituída em 2000 agregou mais instrumentos para evitar esse comportamento de “carona” fiscal.

⁷ O “Problema dos Comuns” diz respeito aos chamados *common pool resources*. Esses recursos não são *exclusivos*, de forma que indivíduos ou populações tipicamente não podem ser prevenidos de utilizá-los, mas são recursos cuja utilização por parte de um indivíduo torna a sua utilização por parte de outros menos acessível.

O viés deficitário também pode ser justificado a partir da problemática de *principal-agent* que surge a partir do arranjo democrático: os eleitores conferem aos políticos o poder de tomar decisões por eles e pagam impostos para financiar as políticas públicas. Os políticos podem se desviar dos interesses da população devido à corrupção, a *lobbies* políticos por parte de grupos influentes, por utilizarem as verbas públicas a fim de atender interesses específicos, por representarem inadequadamente os interesses das gerações futuras ou devido a informações assimétricas e enviesadas sobre a população a ser atendida (BERGANZA, 2012), entre outras razões. Quanto mais proeminente o problema de *principal-agent*, maior a divergência entre a composição do gasto público e as preferências dos eleitores (HAGEN, 2002)⁸.

Na literatura há explicações a partir de uma perspectiva ainda mais político-institucional. Alesina e Tabellini (1990) elaboraram um modelo no qual políticos que diferem nas preferências quanto à política fiscal alternam no poder devido ao processo democrático. Essa linha de pensamento é interessante pois agrega aos modelos as expectativas dos agentes privados sobre as políticas do governo futuras, de forma que eles otimizem suas decisões intertemporalmente (ROUBINI; SACHS. 1989)⁹ O modelo traz resultados que apontam que o nível de equilíbrio da dívida do governo é maior i) quanto maior o nível de polarização entre adversários políticos e ii) quanto maior a probabilidade do governo atual não ser reeleito. Dessa forma, frente a possibilidade de não ser reeleito, um governante poderia “*aumentar o endividamento para tentar inviabilizar ou atrapalhar a administração dos adversários que venham a vencer as eleições*” (CNI, 2014). O artigo também argumenta quanto à influência do nível de heterogeneidade dos eleitores ao longo de ambos os períodos eleitorais, onde maior heterogeneidade¹⁰ nas preferências pode acarretar maiores níveis de dívida.

⁸ Hagen (2002) ainda levanta trabalhos da literatura que mostram que, ao se comparar jurisdições nas quais as finanças públicas são determinadas por democracia direta e nas quais são determinadas por democracia representativa, *ceteris paribus*, a democracia direta resultaria em menores níveis de gasto e taxação por parte dos governos (HAGEN, 2012).

⁹ “Modern economic theory stresses that intertemporal optimising individuals use form expectations about future government policies as a key part of their decision making process. [...] If private agents are forming expectations over future government policies, macroeconomists must do the same in order to get an acceptable model of the economy.” (ROUBINI; SACHS. 1989, p. 1)

¹⁰ Ver também o trabalho de Lizzeri (1999), que constrói uma análise do viés deficitário a partir de um modelo de políticas redistributivas e argumenta que a tendência ao déficit se mantém mesmo quando o eleitorado é homogêneo.

A literatura traz ainda mais argumentos que sugerem um papel significativo dos ciclos eleitorais¹¹ no viés deficitário. No escopo brasileiro¹², Sakurai e Menezes-Filho (2008) estudam como a composição das despesas municipais em anos de eleição ou não afetam a probabilidade de um prefeito brasileiro ser reeleito ou de um colega de partido sucedê-lo no cargo. Os resultados encontrados apontam que prefeitos no Brasil possuem maior chance de serem reeleitos a partir de maiores gastos nos três anos anteriores a uma eleição e também se beneficiam de desvios nos níveis de despesa corrente (comparativamente aos anos anteriores de mandato) nos anos em que há eleições para prefeito. Assim, os eleitores brasileiros seriam receptivos a investimentos de capital e também a “manipulações fiscais em ano de eleição” (SAKURAI; MENEZES-FILHO, 2008).

Roubini e Sachs (1989) também seguem a linha político-institucional e investigam o aumento dos déficits de países no escopo da OCDE¹³ ao longo das décadas de 70 e 80. Argumentam que há uma tendência para déficits maiores em países cuja gestão é caracterizada pela presença de coalizões multipartidárias e por um mandato menor. Quanto à duração do mandato, o principal argumento se fundamenta em teoria dos jogos: é mais fácil manter a cooperação entre os *players* quanto maior for o seu período de interação. Destacam, entretanto, que essa tendência não é completamente inerente às coalizões multipartidárias, mas que, sob esse regime, se manifesta em momentos de choque macroeconômico muito adverso; na década de 60 não se observou diferenças significativas entre os comportamentos orçamentários de nações com governos de maioria ou governos de coalizão multipartidária. Eles apontam três razões para a existência das dificuldades orçamentárias nessas condições políticas: i) os diferentes indivíduos nas coalizões multipartidárias têm diferentes interesses e preferências, e se observa um “dilema do prisioneiro” quanto aos cortes orçamentários; ii) as partes numa coalizão multipartidária, num âmbito individual, possuem mais poder de veto do que de promover mudança e iii) a fraqueza dos mecanismos de *enforcement* que se aplicam sobre as coalizões e que é inerente à legislação desse tipo de organização política.

¹¹ Ver também Rogoff (1990).

¹² Checar os trabalhos de Veiga & Veiga (2007) para uma análise similar no escopo português, que destaca que os déficits e gastos municipais aumentam em anos de eleição municipal e que as despesas são focadas em investimentos que são mais visíveis ao eleitorado, o que indicaria um comportamento “oportunista” por parte das gestões municipais portuguesas.

¹³ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 1989 era constituída por um grupo de 25 países. Em maio de 2021, totalizava 38 países.

Chernavsky (2022) coloca uma ressalva ao protagonismo do viés de déficit no crescimento dos déficits públicos ao destacar que este foi acompanhado “em grande parte dos países, pela redução significativa da tributação sobre a renda e a propriedade, das taxas de crescimento do produto, e pelo aumento das taxas reais de juro” (CHERNAVSKY, 2022).

Apesar das múltiplas explicações para a persistência dos déficits governamentais, seja ela tomada *ou não* como um viés, vê-se que existe a necessidade de prevenção e correção de políticas discricionárias inconsistentes e/ou procíclicas (apesar de que as próprias regras fiscais podem deter um caráter pró cíclico, como será evidenciado mais adiante). Cabe ressaltar que, conforme Berganza (2012) em seu estudo sobre as regras fiscais na América Latina, a discricionariedade nas decisões fiscais pode ser benéfica a depender das circunstâncias, como após choques econômicos inesperados e especialmente em países com poucos ou ineficientes estabilizadores automáticos¹⁴. Além disso, o problema reside não na discricionariedade em si, e sim nos incentivos que permeiam o comportamento discricionário (DEBRUN, HAUNER e KUMAR, 2007). Os efeitos do uso de políticas fiscais discricionárias é bem documentado na literatura. Auerbach (2002) analisa o papel da discricionariedade fiscal nos EUA na segunda metade do século XX e aponta que há poucas evidências de que a política fiscal discricionária teve um papel de estabilização econômica significativo no período analisado; Taylor (2000) — também voltado para o contexto norte-americano — sugere que a política fiscal discricionária deve focar em problemáticas de longo-prazo, como reformas estruturais. Sumariamente, o mais amplamente tomado como o principal objetivo das regras fiscais é conter a tendência de déficit por parte dos governos (EYRAUD, Luc et al., 2018), de forma a promover a sustentabilidade fiscal (IMF, 2009). Esta, intrinsecamente ligada à estabilidade macroeconômica, se mantém a partir de três características desejáveis da política fiscal: que seja contracíclica, voltada à solvência do governo e resiliente a choques macroeconômicos (DEBRUN, HAUNER e KUMAR, 2007). Há, portanto, um grande *trade-off* em debate no que diz respeito à adoção de regras fiscais e à

¹⁴ Blanchard e Summers (2020) definem os estabilizadores automáticos em sua forma mais pura como “movimentos no gasto e receitas públicos advindos da interação entre agendas de gasto e receita já existentes e de flutuações econômicas, sem discricionariedade ou gatilhos explícitos”. Ainda segundo os autores, “alterá-los requeriria mudanças fundamentais na taxa ou nas estruturas de beneficiamento que refletem escolhas políticas profundas”. (BLANCHARD; SUMMERS. 2020)

discricionariedade da política fiscal. É necessário que se resguarde a disciplina fiscal e, ao mesmo tempo, que se garanta margem o suficiente para que os representantes políticos possam tomar providências no caso de choques econômicos.

4. Regras fiscais na prática

4.1. Panorama histórico da adoção das regras fiscais

Ao longo das últimas décadas, houveram “ondas” de adoção de regras fiscais por parte de diferentes grupos de países. Na literatura, essas ondas podem ser delimitadas no tempo de forma distinta a depender de qual grupo de países tem seu arcabouço fiscal como objeto de estudo. Assim, não há um consenso do que seriam as “segunda” ou “terceira” ondas. Embora as primeiras experiências com regras fiscais já tenham sido realizadas logo após a Segunda Guerra Mundial, a primeira onda de regras fiscais veio por volta dos anos 90. Alguns países já adotavam uma regra de ouro¹⁵, mas as regras fiscais vigentes na época serviam mais como diretrizes de política fiscal do que regras fiscais em si (CNI, 2014), conforme a definição exposta na introdução.

Nos anos 70 o mundo ocidental sofreu com uma grande onda de inflação, que deu fim ao crescimento econômico visto após o fim da Segunda Guerra. Schmidt-Hebbel e Soto (2017) destacam que esse período de recessão econômica, bem como as mudanças na teoria macroeconômica da época, culminaram na reforma de bancos centrais e de suas políticas monetárias. Os autores ainda apontam que a adoção de restrições fiscais nos anos 90 foi motivada pelas falhas das políticas fiscais discricionárias que vinham sendo executadas e pelos exemplos de sucesso de políticas monetárias baseadas em regras que estavam sendo conduzidas por bancos centrais. Outro fator que explica a adoção generalizada de regras fiscais na época é a formalização do Tratado de Maastricht que criou a União Europeia (UE) em 1992 e que foi complementado pelo *Stability and Growth Pact*. Este pacto formalizou um princípio de “orçamento equilibrado” para os países pertencentes à União Europeia, que passaram a ter de acatar regras fiscais visando a redução de déficits excessivos. A partir da década de 90, os países-membros da

¹⁵ Tipo comum de regra de balanço orçamentário, que determina que o governo só pode tomar crédito para investimentos/despesas de capital, e, portanto, não para o financiamento de despesas correntes.

UE atravessaram diferentes fases de modificação de seus desenhos fiscais supranacionais ao longo das últimas décadas a fim de fomentar a integração fiscal entre si. Assim, os requerimentos para fazer parte da Zona do Euro foram um dos principais atores na primeira disseminação de regras fiscais, que foi protagonizada pelo continente europeu.

Após esse primeiro movimento fiscal, entre o fim da década de 90 e o começo dos anos 2000, a adoção de regras fiscais se disseminou entre os países emergentes — especialmente entre os da América Latina — após crises financeiras ou a fim de antecipá-las (KOPITS, 2004), e em razão de uma preocupação com os excessos fiscais até então cometidos. Após a crise financeira provocada pela bolha imobiliária em 2008, a crise econômica que se abateu sobre países de todo o mundo provocou uma nova mudança generalizada no panorama internacional de desenhos fiscais. Esta é reconhecida por Eyraud et al. (2018) como a “segunda onda” de regras fiscais. Antes da crise financeira, os autores apontam, poucos países previam em seus arcabouços mecanismos ou procedimentos voltados para a atuação fiscal em momentos de choque econômico; assim, durante a crise, muitos países suspenderam suas regras para evitar rigidez fiscal em um momento de necessidade de expansão, mas sem que houvesse um planejamento exposto a fim da retomada da trajetória de sustentabilidade da dívida. As regras fiscais adotadas após a crise de 2008 e o colapso no preço das *commodities* entre 2014 e 2015 são, em geral, mais flexíveis, operacionais e contam com mais instrumentos que garantam a sua execução.

Hoje em dia observa-se uma tendência de multiplicidade de regras fiscais¹⁶. Conforme a análise feita em Davoodi et al. (2022a), atualmente a maior parte dos países operam com mais de uma regra fiscal. Budina, Schaechter e Kinda (2012) nota essa tendência, e aponta que ela é, em parte, resultado da introdução de regras fiscais supranacionais e também do aprendizado que os países tiveram após a operação da política fiscal a partir de uma regra única: uma única regra pode não ser capaz de guiar um país ao nível de sustentabilidade fiscal por ele almejado.

4.2. Tipos e características das regras fiscais

As regras fiscais podem se aplicar ao escopo nacional ou supranacional (no caso de uniões monetárias). Há, ainda, as subnacionais. Regras fiscais podem ser

¹⁶ Para uma análise do fenômeno no escopo brasileiro, ver Chernavsky (2022).

tanto *auto-impostas* por governos subnacionais (como estados da federação em repúblicas federativas), pelo governo nacional ou serem negociadas entre diferentes patamares do governo. Por exemplo, os estados norte-americanos e as províncias canadenses possuem total discricionariedade para impor suas próprias regras, em contraposição à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) imposta em âmbito nacional no Brasil em 2000 (EYRAUD et al., 2020)¹⁷.

Também podem ser elaboradas com foco em distintos agregados macroeconômicos. Buscará-se priorizar aqui explicitar as quatro categorias adotadas pelo painel de dados do FMI (Fundo Monetário Internacional) referente aos desenhos fiscais de 106 países de 1985 a 2021. De forma mais simplificada, as regras fiscais podem ser voltadas i) à dívida (*debt rules* ou DR), ii) ao balanço orçamentário (*budget balance rules* ou BBR), iii) às despesas (*expense rules* ou ER) e iv) às receitas (*revenue rules* ou RR)¹⁸, e podem, ainda, ser definidas sobre diferentes variáveis macroeconômicas de fluxo ou de estoque. Cabe ver, também, a interessante categorização feita por Berganza (2012), que divide as regras fiscais em dois principais grupos: um mais voltado à sinalização de comprometimento com a sustentabilidade fiscal e o outro com enfoque em fortalecer o caráter contra-cíclico da política fiscal. O autor destaca, ainda, os *trade-offs* relativos às duas categorias de regras fiscais.

O limite para gasto pode ou não ser em termos reais (em outras palavras, com correção da inflação). Também pode ser aplicável à despesa total ou somente a componentes específicos e se levando ou não em consideração os juros do governo, como no caso da Finlândia, que possui desde 2003 uma regra de limite de despesa que limita anualmente em termos reais as despesas primárias (que excluem juros e/ou outros encargos da dívida) não-cíclicas. Nesse âmbito, é comum avaliar-se também se há exclusão das despesas de capital (investimentos). O limite pode ser estabelecido em termos nominais ou em porcentagem do PIB (ou de seu crescimento médio), como é, por exemplo, para a Espanha, que segue uma regra de limite do crescimento nominal do gasto, de forma que este não deve exceder o crescimento nominal médio do PIB. Pode-se aumentar o espaço fiscal restrito por um teto de gastos a partir da execução de superávits primários, por exemplo, como

¹⁷ Ver o diagrama elaborado em EYRAUD, Luc et al., 2020, que apresenta um eixo que apresenta a posição das regras fiscais em um eixo relativo ao nível de autonomia de um ente subnacional.

¹⁸ O manual elaborado por Tóth et al. (2017) traz uma síntese sucinta das vantagens e desvantagens de cada um dos tipos de regra (ER, RR, BBR e DR).

se dá na regra de limite da despesa vigente na Suécia desde 1997. Como Tóth et al. (2017) aponta, dos quatro tipos de regra fiscais apresentados, a limitação à despesa é a mais contra-cíclica de todas elas, por não restringir o orçamento pelo lado da receita, que é mais sensível a mudanças no ciclo econômico. Também atua de forma contra-cíclica pois pode desacelerar os gastos em momentos de crescimento econômico e fomentar a execução de superávits primários. Cordes, Kinda e Muthoora (2015), em um estudo da efetividade das regras fiscais limitantes do gasto, apontam que estas são, geralmente, as que apresentam maior comprometimento quanto ao seu cumprimento por parte dos governos. Entretanto, como não atua diretamente sobre o balanço, esse tipo de regra não necessariamente incorre em superávit e nesse sentido, pode ser entendida como um instrumento “complementar” ao desenho fiscal. Além disso, uma de suas principais problemáticas é que ela pode levar à compressão excessiva de despesas discricionárias e de capital, diminuindo assim a qualidade do gasto público.

As regras de limite à dívida pública podem ser elaboradas a partir da dívida bruta ou da dívida líquida de determinados componentes. Na Camboja, por exemplo, vigoram ao mesmo tempo diversos tetos de dívida distintos sobre diferentes componentes da dívida pública. Ocorre também da regra de limitação da dívida exigir não um teto de dívida, mas que esta esteja em trajetória descendente, como no caso do adotado no Reino Unido em outubro de 2021, onde a regra requer que a dívida pública líquida esteja evoluindo negativamente até o terceiro de uma janela de cinco anos. As regras fiscais voltadas à dívida podem também compreender limitações às “*operações de crédito e com títulos, à concessão de garantias e à emissão de moeda*” (CHERNAVSKY, 2022, p. 234). Tóth et al. (2017) destaca que são sensíveis a fatores extra-governamentais como a taxa de câmbio estrangeira, o que pode acarretar redução de sua eficiência e geralmente são acompanhadas de cláusulas de escape.

Regras de balanço orçamentário limitam a relação entre receitas e despesas e, portanto, o déficit em relação ao PIB. Podem se referir a diferentes balanços. O balanço de equilíbrio geral leva em conta os juros do governo, em contrapartida ao balanço primário. Segundo o IMF (2009), regras voltadas ao balanço primário estão menos ligadas à sustentabilidade fiscal, pois aumentos dos pagamentos de juros não implicariam a necessidade de ajuste fiscal. Os balanços estruturais ou “ajustados ao ciclo” visam conferir uma medida da situação fiscal mais isolada da

posição da economia no decorrer do ciclo econômico¹⁹. As regras de equilíbrio “ao longo do ciclo” (*over-the-cycle balance*), por sua vez, geralmente especificam uma meta orçamentária nominal ao longo do ciclo. As regras de balanço podem também excluir algum componente do orçamento público tal qual receitas oriundas de privatizações, como se dá no Brasil. As regras fiscais também podem limitar o financiamento a partir de fontes específicas, como bancos centrais.

O tipo de regra menos comum é o voltado à receita. Estas regras podem atuar de forma bidirecional e impor pisos ou tetos para a taxação. São as mais pró-cíclicas dos quatro tipos de regras fiscais elucidados, pois interferem no funcionamento dos estabilizadores automáticos, além da receita ser um dos agregados macroeconômicos mais sensíveis ao ciclo da economia. No Vietnã, por exemplo, vigora uma regra que delimita um piso para diferentes componentes da receita total da união. Na Dinamarca adotou-se de 2001 a 2011 uma regra que determinava que impostos diretos e indiretos não poderiam ser aumentados, a não ser que a elevação tributária fosse devida a questões ambientais e se as receitas extra fossem usadas para reduzir outras taxações ou para cumprir com obrigações do governo (DAVOODI et al., 2022b).

Os tipos de combinação de regras fiscais mais comuns, segundo o exposto por Davoodi et al. (2022a) é a combinação de regras de balanço, limite à despesa e limite à dívida, seguida da combinação de somente regras de balanço com de limite à dívida e como a terceira menos frequente, a combinação de regras de balanço com de limite à despesa. Bergman e Hutchison (2016) comparam os quatro tipos de regras fiscais em termos da sua capacidade de reduzir a insolvência de um governo, e observam melhor desempenho por parte das regras de balanço orçamentário, apesar das demais também serem eficientes na redução do viés deficitário.

Ademais, há uma série de características que uma regra fiscal pode possuir que são importantes para a sua análise. Algumas já foram citadas anteriormente. Dizem respeito a qual a base estatutária da regra, se há exclusão de investimentos, existência de cláusulas de escape, existência de procedimentos de *enforcement*, extensão cobertura da regra, se a regra se ajusta ao ciclo econômico e se existem

¹⁹ Seus cálculos envolvem não os resultados vigentes de fato, mas sim fazem uso de estimativas dos níveis de receita e gasto da economia caso ela estivesse em seu potencial total. Ademais, levam em conta mudanças no orçamento não-discrecionárias e não ligadas ao ciclo econômico e outros fatores como, por exemplo, elasticidades orçamentárias, o preço de *commodities* chave para a economia de um dado país, entre outros. Geralmente especificam uma meta fiscal anual.

procedimentos e instituições de suporte à regra fiscal. Essas características serão de suma utilidade na seção de Metodologia.

Uma regra fiscal pode ser implementada sob distintas bases estatutárias: um simples *compromisso político*²⁰, acordos de coalizão, normas estatutárias (diretrizes legislativas ou artigos constitucionais, por exemplo) ou tratados internacionais (no caso de regras supranacionais). No caso de Cabo Verde, por exemplo, há uma regra fiscal que limita a dívida a 60% do PIB, mas ela não é legalmente formalizada. A prerrogativa existente é que o governo pode gastar acima do previsto no orçamento desde que essas despesas sejam financiadas por receitas externas (DAVOODI et al., 2022b). Também é possível que as regras fiscais sejam implementadas a partir de uma mistura desses diferentes graus de formalização (DAVOODI et al., 2022a): podem ser generalizadas numa base jurídica maior, como a Constituição, e detalhadas a partir de leis complementares, por exemplo.

Kopits e Symansky (1998) elaboram oito critérios que apontam para um bom desempenho de uma regra fiscal²¹. Em suma: deve ser adequada a seu objetivo geral (prescrito em lei ou de forma menos expressa), o que geralmente diz respeito à sustentabilidade de médio e longo-prazo do orçamento (TÓTH et al., 2017); flexível; adaptável ao ciclo econômico; bem definida e operacionalizável; consistente com outras políticas macroeconômicas (CNI, 2014); facilmente interpretável; eficiente; acompanhada de mecanismos que incentivem o cumprimento da regra e transparente.

Cabe destacar que não é possível atender integralmente a todos eles, uma vez que estão inseridos em relações de *trade-off* uns com os outros. A credibilidade de uma regra fiscal pode contrastar com o seu nível de flexibilidade: quanto mais discricionária — em outras palavras, flexível —, mais factível é a possibilidade de que ela seja executada de forma menos austera do que o pretendido originalmente. Por outro lado, uma regra complexa demais pode ser insuficientemente flexível e incapaz de acompanhar as mudanças do ciclo econômico.

²⁰ Ver o caso sueco relatado por Ingvar Mattsoni para *blog* do Fundo Monetário Internacional (FMI) que ilustra o poder que um consenso político tem na regência da política fiscal.

Fonte: MATTSONI, Ingvar. **Formal vs. Informal Fiscal Rules: Lessons from Sweden**. IMF PFM Blog. 11 de abril de 2014. Disponível em: <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2014/04/formal-vs-informal-fiscal-rules-lessons-from-sweden>. Acesso em 14 de novembro de 2022.

²¹ O supracitado manual de Tóth et al. (2017) sintetiza com mais detalhes cada um dos aspectos delineados por Kopits e Symansky (1988).

²²Não existe uma regra fiscal perfeita, e seu *design* depende fortemente de análises conjunturais (EYRAUD et al., 2020). Uma regra fiscal não é capaz de incluir nas definições de sua cláusula de escape todas as possíveis contingências que possam vir a surgir, e, portanto, não permitem uma resposta perfeitamente eficiente a circunstâncias imprevistas (ROUBINI; SACHS, 1989) como, por exemplo, uma pandemia. Por essa razão, mais importante do que as próprias regras fiscais, é um comprometimento por parte do governo e da sociedade com o cumprimento do orçamento.

4.3. Índice de força das regras fiscais

A quantidade de características desejáveis presentes em uma regra fiscal pode ser capturada pelo que é chamado na literatura de índice de força das regras fiscais — *fiscal rule strength index* —, denominado neste trabalho como IFRF. Este índice agrega variáveis que identificam a presença, em uma regra fiscal, de características como instituições de suporte às regras fiscais, mecanismos de correção, níveis de cobertura e bases legais em grau maior ou menor, entre outros elementos. Dessa maneira, quanto melhor bem desenhada uma regra fiscal é em termos destes aspectos, maior o valor de seu IFRF. A construção deste índice permite avaliar quantitativamente e de maneira sintetizada a enorme complexidade dos elementos de uma dada regra fiscal, além de permitir a comparação entre regras fiscais de diferentes países e a elaboração de séries históricas para o desenho fiscal de um determinado país ou conjunto de países, por exemplo, a fim de avaliar a evolução da força de suas regras fiscais.

A literatura que utiliza índices de força das regras fiscais para corroborar análises do desenho fiscal de países europeus é ampla, o que é favorecido pela disponibilização pela Comissão Europeia dos IFRFs calculados para os países da

²² Outra questão que emerge quando se trata de ajustes fiscais é a partir de qual perspectiva do orçamento executá-los. Ajustes fiscais (expansionistas ou contracionistas) são mais eficientes a partir de medidas que aumentem/reduzam os gastos ou a partir das que aumentem/reduzam a tributação? Há uma extensa literatura que explora quantitativamente essa problemática. Alesina e Tabellini (2010), a partir de regressões lineares de mínimos quadrados ordinários e de um painel de dados de anos de ajuste fiscal em países da OCDE, concluem que i) ajustes fiscais expansionistas são mais eficientes a partir de reduções tributárias do que aumentos de gasto e que ii) ajustes contracionistas são mais eficientes a partir de cortes de despesas — não acompanhados por aumentos tributários — do que a partir de aumentos na taxa. Além disso, aumentos tributários ou cortes de despesa são tipicamente entendidos, a partir da tradição keynesiana, como ajustes fiscais contracionistas, mas há casos em que aumentos de despesa podem se refletir em expansão econômica. Um terceiro ponto de vista, o da equivalência Ricardiana, defende que é possível que expansões fiscais não executem efeito quanto ao nível de atividade do país.

UE²³. Entretanto, poucos trabalhos que fazem uso do IFRF enfocam países não-europeus. ChiungJu e Yuang-Hong (2018) fazem uso do *dataset* do FMI e, a partir dos dados nele contidos, constroem o IFRF para nove países da região da Ásia-Pacífico visando explorar a capacidade das regras fiscais destes países de fomentar a estabilização econômica na região. Os autores destacam que há poucos estudos que avaliam a eficiência e o impacto das regras fiscais na sustentabilidade fiscal dos países da região Ásia-Pacífico, e colocam como uma das hipóteses a ausência dos valores do IFRF para os países dessa região. Quanto à América Latina, o IFRF foi construído para oito de seus países para o período de 2000 a 2014 por Alberola (2018).

Há evidências de correlação entre o IFRF e importantes agregados econômicos. Davoodi et al. (2022a) apontam que nos últimos anos, IFRFs mais altos têm sido relacionados a resultados do balanço orçamentário primário mais elevados e que subíndices BBR mais altos estão associados a menos desobediência às regras fiscais de balanço orçamentário. Para países da América Latina, Alberola (2018) observou que países com regras fiscais se comportaram de forma menos pró-cíclica, que regras fiscais estruturais ou de balanço orçamentário estiveram associadas a políticas fiscais mais contracíclicas e que países que contam com uma cobertura mais abrangente por parte das regras fiscais (não limitada só ao governo central) e com procedimentos de suporte às regras fiscais, como um ente independente fazendo as estimativas orçamentárias, tiveram um desempenho melhor do que outros países em termos de estabilidade fiscal. Caselli e Reynaud (2020) observam que regras fiscais bem desenhadas em termos de aspectos como a cobertura institucional e monitoramento — mensuráveis a partir do IFRF — apresentam impacto positivo e estatisticamente significativo nos balanços fiscais.

Todavia, os trabalhos empíricos que visam avaliar o impacto que a adoção de regras fiscais — ou de determinados aspectos das regras fiscais — têm sobre o desempenho da condução da política fiscal devem ser interpretados com cuidado, dada a possibilidade de endogeneidade, que provoca uma problemática de causalidade reversa: serem não as regras fiscais as diretamente responsáveis pela

²³ Apesar dos índices não serem produzidos e disponibilizados também para países fora da UE, essa metodologia serviu de inspiração para trabalhos mais recentes do Fundo Monetário Internacional, como o de Davoodi et al. (2022), que calculam um índice de força das regras fiscais através da adaptação de variáveis do painel de dados sobre regras fiscais e do painel de dados sobre conselhos fiscais, ambos do FMI, para as variáveis utilizadas na metodologia da Comissão Europeia,

disciplina fiscal, mas sim países com preferência revelada por uma postura de maior disciplina fiscal — como países com um histórico extenso de insolvência — tenderem a adotar regras fiscais.

5. Discussão sobre o desenho fiscal brasileiro

5.1. Panorama do desenho fiscal brasileiro

O Brasil passou a adotar regras fiscais formalmente definidas a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Desde então, vem sendo gradativamente acrescentadas regras ao desenho fiscal do país, assentadas sobre diferentes bases legais.

A CF/1988 adicionou também, para além das regras fiscais, outros importantes instrumentos de planejamento orçamentário que se complementam: as leis de Plano Plurianual (PPA), de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Cabe, em primeiro lugar, elucidar os papéis dessas três leis.

O PPA é o principal instrumento de elaboração e implementação do planejamento governamental a médio e longo prazo, e determina as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal ao longo de quatro anos. Deve ser elaborado no primeiro ano de gestão do mandato federal no âmbito do Poder executivo, e então submetido à avaliação do Congresso Nacional para sua posterior aprovação. A partir do PPA delinea-se a LDO e a LOA. A LDO estabelece metas e prioridades governamentais para o ano seguinte ao de sua elaboração, enquanto a LOA, com base na LDO, estabelece os montantes de verba e os direcionamentos do dinheiro público, bem como as fontes de financiamento das despesas. São tramitadas anualmente no Congresso Nacional, uma seguida da outra.

No que diz respeito às regras fiscais vigentes, há dispositivos previstos originalmente na CF/1988, assentados sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) promulgada em 2000 como lei complementar²⁴; o Teto de Gastos da União, acrescido à CF em 2016 através da EC nº 95/2016 e a EC nº 109, promulgada em 2021. Cabe ver a síntese feita por Chernavsky (2022).

²⁴ A caráter de elucidação, essencialmente, não há relação de hierarquia entre uma lei complementar ou uma lei ordinária, de forma que uma lei ordinária não pode invadir o instituído por lei complementar. A principal diferença entre essas duas formas de jurisprudência é que uma lei complementar pode tratar somente de matéria contida na Constituição Federal de 1988, enquanto que uma lei ordinária pode tratar de qualquer matéria.

A CF/1988 prevê uma regra de ouro no art. 167, inciso III, que dispõe ser

vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (BRASIL, 1988, Art. 167).

Servén (2007) traz algumas críticas clássicas à regra de ouro. A exclusão das despesas de capital pode ser feita a partir de manobras de “contabilidade criativa”, com a reclassificação das despesas improdutivas como “investimento” para contornar a regra. Também destaca que a dívida estar prevista sob o escopo da regra de ouro não necessariamente implica solvência da dívida, pois não há garantia de que o investimento trará retorno que financie a aquisição feita com dinheiro público; ou, ainda, pode ser que o Estado não possa capturar para o orçamento público os retornos que venham a existir. Dweck (2022) destaca que a regra de ouro brasileira apresenta um certo grau de arbitrariedade na separação entre despesas correntes e de investimento, por não se considerar que alguns *“gastos corrente, como os da área de ciência e tecnologia [...], podem estar associados a importantes desenvolvimentos tecnológicos”* (DWECK, 2022, p. 257). A autora também aponta que a regra de ouro brasileira não obteve sucesso em evitar grande diminuição das despesas com investimentos ao longo das últimas décadas, o que pode ser explicado também pela atuação de outras regras do desenho fiscal brasileiro.

A CF/1988 também prevê, no § 5º do Art. 195 que

“Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.” (BRASIL, 1988, Art. 195)

Em 2000 foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, no contexto de um acordo com o FMI assinado no fim de 1998 a fim de reduzir o endividamento da União. No que tange à despesa, a LRF estabelece limites para gastos com pessoal em percentual da

receita corrente líquida para os três Poderes de todas as esferas do governo, da União aos municípios. Quanto à dívida pública, a LRF determina que o presidente da república deve submeter ao Senado proposta de limites para a dívida da União, dos Estados e dos Municípios.

A LRF também impõe, através dos Arts. 14 e 17, que ampliação de incentivos ou benefícios tributários (renúncia de receitas ou, em outras palavras, isenções fiscais), bem como atos que criem ou aumentem despesas obrigatórias, devem vir acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que estiverem previstos e nos dois próximos. Estes atos devem também demonstrar a origem dos recursos financeiros para seu custeio. É necessário, ainda, que sejam acompanhados por medidas de compensação, como aumento de receitas ou demonstração de que a renúncia fiscal foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, de modo que não afete as metas de resultados fiscais, sobre as quais se tratará agora.

A LRF elabora que uma meta de resultado primário para o ano seguinte deve ser fixada anualmente na LDO. Cabe aqui ressaltar que a LRF estabelece princípios e regras gerais para a governança fiscal, enquanto que o regime de metas de superávit primário corresponde a um instrumento específico (GOBETTI, 2014). O Art. 9 da LRF estabelece que bimestralmente, caso seja verificado que a receita não será suficiente para o cumprimento da meta, deve ser promovida limitação de empenho e movimentação financeira durante o mês seguinte a fim de cumprí-la. Chernavsky (2022) aponta a ausência de cláusula de escape na meta de resultado primário como justificada pela baixa antecedência da sua elaboração relativa à sua execução. Em momentos de maior incerteza macroeconômica, entretanto, torna-se mais difícil determinar a meta de resultado primário para o ano seguinte, como foi no caso da elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2021²⁵.

A meta de resultado primário, todavia, é alvo de uma série de críticas. Em primeiro lugar, apresenta um caráter pró-cíclico elevado, pois em momentos de

²⁵ Na conjuntura que se apresentava, a pandemia de Covid-19 provocava incertezas por parte do governo quanto às projeções de arrecadação para 2021 e também quanto às despesas emergenciais que ainda poderiam ser necessárias. Dessa forma, para o PLDO de 2021, o governo sugeriu inicialmente que a meta de resultado primário tivesse sua forma alterada tal que pudesse ser reajustada ao longo do exercício de 2021 conforme houvesse modificação das estimativas das receitas primárias e das despesas primárias. Após críticas do Tribunal de Contas da União e de especialistas, a ideia da chamada “meta móvel” foi descartada por ser considerada inconstitucional.

bonança econômica é aumentado o espaço fiscal e torna a meta de resultado primário fica mais fácil de ser cumprida, mesmo com elevação de gastos e/ou redução de receitas. Por outro lado, em momentos de recessão econômica, que exigem maior investimento e estímulo econômico por parte do governo, as receitas ficam comprimidas e é necessário reduzir as despesas para cumprir com a meta de resultado primário. Há também o que Nelson Barbosa, em artigo²⁶ para o FGV Ibre, chama de “efeito sanfona”: há compressão fiscal no começo do ano, quando o nível de receita ainda é incerto e sua estimativa é subestimada, e expansão fiscal no final do ano antes do fim do calendário fiscal. Ainda segundo o economista, esse efeito provocaria também uma problemática de superdimensionamento do orçamento. Esta se daria pois, havendo uma expectativa de cortes de financiamento por parte do Ministério da Economia, os entes da gestão pública possuem incentivos para solicitar à União um montante de verbas acima do que seria de fato necessário — em outras palavras, superdimensionado. Isso significa diminuição da eficiência das tramitações orçamentárias e absorção de grande parte da capacidade política e técnica do governo, desviando-a de outras possíveis prioridades (CHERNAVSKY, 2022). Gobetti (2014) também aponta que ocorre a fixação de metas incompatíveis com o cenário econômico a fim de enviar uma sinalização político-econômica ao mercado de “austeridade”. Essa maior dificuldade no cumprimento da meta fomenta, por sua vez, manobras de contabilidade criativa a fim de se apresentar resultados fiscais dentro da meta.

Em 2016, uma nova âncora fiscal foi institucionalizada. Foi introduzido o Novo Regime Fiscal (NRF) através da Emenda Constitucional nº 95 de 2016. O NRF apresenta caráter anticíclico, de forma que sua execução adequada permitiria que o déficit primário estrutural observado em 2016 (e ainda nos dias de hoje) pudesse ser substituído por um superávit que atenuaria a razão entre a dívida pública e o PIB (ROCHA, 2022). Em seu bojo, foi instituído o teto de gastos, de duração prevista até 2036. A proposta para essa emenda constitucional foi apresentada como enfrentamento à crise de 2014 e frente a uma série de três anos de déficit primário, visando mitigar o crescimento da relação dívida/PIB por meio da contenção das despesas da União.

²⁶ Fonte: BARBOSA, Nelson. **Os quatro problemas da meta de resultado primário**. Blog do IBRE. 28 de abril de 2022. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/os-quatro-problemas-da-meta-de-resultado-primario>. Acesso em 28 de fevereiro de 2023.

O teto de gastos estabelece por 20 anos limites individualizados para as despesas primárias totais dos órgãos e poderes da União. O limite é calculado ano a ano e corresponde ao valor das despesas do ano anterior corrigido pela inflação. “Ou seja, congelou em termos reais essas despesas, independentemente do crescimento da arrecadação tributária, do PIB do país, da população e de suas necessidades” (CHERNAVSKY, 2022, p. 236). Cabe ressaltar que o NRF também estabelece pisos para as despesas com saúde e educação, que são reajustadas, também, somente em termos reais.

O espaço fiscal significativamente reduzido imposto pelo Teto de Gastos, que levou ao corte de uma série de gastos discricionários do orçamento público nos últimos anos — alguns dos quais são considerados, por vezes, como despesas que deveriam ser tomadas como obrigatórias²⁷ — foi justificado, por vezes, sob o que Bastos (2023) referenciou como “teoria da escolha ideal do gasto público em situação de escassez” (BASTOS, 2023, p. 10), segundo a qual, sob um orçamento extremamente limitado, criaria-se incentivo para que os tomadores das decisões orçamentárias otimizem a utilização do dinheiro público escasso, escolhendo para este os melhores dentre os reduzidos destinos. Bastos (2023) critica essa lógica pontuando o chamado “Orçamento Secreto”, parcela de grande magnitude do orçamento público, relativa às emendas parlamentares, que é frequentemente associada a desvio da verba pública para fins ilegítimos.

5.2. A necessidade de uma nova âncora fiscal

Chernavsky (2022) aponta que as críticas colocadas às regras fiscais brasileiras vêm contribuindo para uma mudança gradativa das regras fiscais ao longo do tempo; frequentemente não como uma revisão geral dos arcabouços fiscais, mas como a “*alteração pontual de regras individuais em razão de pressões conjunturais, ou, o que tem sido mais comum, a adição de novas regras sem alterar ou revogar as existentes*” (CHERNAVSKY, 2022, p. 226), o que incorreu no supracitado fenômeno de multiplicidade de regras evidenciado em muitos países se aplacar também sobre o Brasil. Entretanto, a partir da crise da pandemia de

²⁷ Checar artigo da FGV IBRE que discute a compressão das despesas discricionárias no orçamento público brasileiro ao longo dos últimos anos.

Fonte: PIRES, Manoel. Blog do IBRE. **Despesas discricionárias e *shutdown* da máquina pública: algumas implicações para a política fiscal**. 17 de setembro de 2018. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/despesas-discricionarias-e-shutdown-da-maquina-publica-algumas-implicacoes-para-politica>. Acesso em 4 de outubro de 2022.

Covid-19, que exigiu a expansão do Estado a fim de se garantir a renda de trabalhadores informais e a operação de empresas mais vulneráveis ao choque econômico, entrou em voga um intenso debate público por uma reforma mais estrutural do conjunto de regras fiscais do país, em vistas de se encontrar um equilíbrio entre “responsabilidade social” e sustentabilidade fiscal e colocada principalmente a partir de críticas acerca do papel e da eficiência do teto de gastos, na posição que ocupa como uma das principais âncoras fiscais do país. Desde sua promulgação no Congresso Nacional em dezembro de 2016, foram feitas mais de 20 Propostas de Emenda à Constituição (PECs) de caráter fragilizador do teto de gastos²⁸. Ainda, segundo um estudo encomendado pela BBC ao economista Bráulio Borges, da FGV Ibre, entre 2019 e 2022, somou-se R\$794,4 bilhões em gastos acima do teto²⁹ colocado pela âncora fiscal estabelecida no Art. 107 do ADCT. Mais recentemente, no final de 2022, empreendeu-se no Poder Legislativo uma nova tentativa de excepcionalização do Teto de Gastos. Após as tramitações no Senado Federal e no Congresso Nacional, ela resultou em uma expansão no teto de gastos de R\$1,8 tri para R \$1,95 tri. A partir de 2021, a flexibilização das medidas de contenção da disseminação do vírus e a retomada do padrão de normalidade da atividade econômica não foram suficientes para retomar o ímpeto de crescimento da economia, o que promoveu uma movimentação pela “eliminação do ‘Teto de Gastos’ como condição necessária para viabilizar um aumento do investimento público e, dessa forma, uma aceleração do crescimento da economia brasileira” (OREIRO; FERREIRA-FILHO, 2021, p. 6). Diante desta conjuntura, observou-se uma onda de propostas por parte de especialistas em finanças públicas do país para uma reformulação do desenho fiscal.³⁰ No que tange a estas propostas, aquelas cujo caráter remete à extinção do Teto de Gastos, de forma geral, foram colocadas com significativa cautela e ceticismo quanto à sua viabilidade prática em termos do trâmite nas instituições cabíveis, dado que, como bem destacado por Ferreira-Filho e Obreiro (2021), o “Teto de Gastos se tornou [...] uma convenção social profundamente arraigada nas mentes dos políticos e dos agentes do mercado

²⁸ O documento “Teto de Gastos: Problemas e Alternativas”, de Alexandre Rocha para o Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, sintetiza com excelência as várias propostas de fragilização do Teto de Gastos.

²⁹ Fonte: SCHREIBER, Mariana. **Bolsonaro furou teto de gastos em R\$795 bi em 4 anos**. BBC News Brasil. 17 de novembro de 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63653642>. Acesso em 10 de janeiro de 2023.

³⁰ As sínteses de algumas das propostas levadas a público foram elaboradas no Apêndice 2.

financeiro” (FERREIRA-FILHO; OBREIRO, 2020, p. 27). Isso corrobora a pontuação de Sawaya (2023), de que a principal dificuldade a ser enfrentada pelo governo na condução da política fiscal adiante é, acima de tudo, de caráter político.

O prazo de duração prevista para 20 anos do teto de gastos foi amplamente criticado como “exagerado” para uma regra de limitação de despesas tão inflexível. Esta ótica de inflexibilidade é corroborada, também, pela supracitada série de créditos extraordinários ao Teto aprovados desde sua promulgação. Ela também está relacionada à crítica colocada ao teto de gastos, como regra de limitação das despesas, não estar vinculado ao crescimento da dívida, ponto que as propostas visitadas anteriormente buscam corrigir também.

Talvez a problemática maior seja, na verdade, a falta de comprometimento por parte dos órgãos públicos com as regras fiscais instituídas. Como bem pontuam Fraga e Mendes (2022),

O Teto de Gastos era apenas uma parte do regime fiscal; aquela determinada pela legislação. [...] O Teto, portanto, deveria funcionar como um parâmetro para um acordo da sociedade em relação ao nível máximo de gastos públicos consistente com o controle da dívida pública [...]. (FRAGA; MENDES, 2022)

Dessa maneira,

Isso posto, o grande desafio do quadro fiscal brasileiro está em desenhar um novo arcabouço de política fiscal que atenda simultaneamente dois objetivos. Em primeiro lugar, o novo arcabouço fiscal deve ser crível, ou seja, deve fazer com que os agentes econômicos não só acreditem em sua capacidade de controlar a dinâmica da dívida pública, como também acreditem em sua viabilidade política. Em segundo lugar, o novo arcabouço fiscal deve proporcionar o espaço de manobra necessário para que o governo federal consiga aumentar o investimento público nos próximos anos, revertendo a deterioração do estoque de capital público (e do capital privado correlacionado a ele) em curso desde 2015 (OBREIRO; FERREIRA-FILHO, 2021, p. 7).

5.3. Novas perspectivas para o desenho fiscal brasileiro

No primeiro semestre de 2023, foi enviado o Projeto de Lei Complementar nº 93/2023 a fim de substituir a EC 95/2016 referente ao Teto de Gastos. A proposta de nova regra fiscal colocada foi chamada de “Novo Arcabouço Fiscal” (NAF) e, após tramitação nas casas do Congresso Nacional e Senado Federal, foi sancionada com modificações como Lei Complementar 200/2023.

O NAF aprovado estipula que a meta de resultado primário deve estar contida no intervalo de mais ou menos 0,25 p.p. do PIB previsto no respectivo PLDO. Determinou-se tetos de despesa primária (excluindo pagamento de juros) globais para cada um dos três poderes da União, com algumas despesas específicas fora dos tetos; abreviando-se aqui as especificidades de 2024, de 2025 em diante, os limites se darão a partir do limite do ano anterior corrigido pela inflação e agregado da variação real da receita. Algumas despesas estão excluídas dos tetos³¹. Ademais, prevê-se crescimento real da despesa primária, cumulativo e limitado a 70% da variação real da arrecadação. Em caso de resultado primário menor do que o limite inferior previsto, o limite do crescimento real da despesa primária é reduzido de 70 para 50%. Além disso, o crescimento real da despesa primária deve estar contido no intervalo de 0,6% a.a. e 2,5% a.a. Dessa maneira, em anos de alto crescimento econômico e arrecadação elevada, esse crescimento das receitas não é completamente convertido em aumento de gastos; analogamente, em momentos de recessão, ainda há expansão real dos gastos em certo grau. No que tange aos investimentos, estes devem ser equivalentes a no mínimo 0,6% do PIB estimado no respectivo projeto de Lei Orçamentária Anual. Caso o resultado primário seja superior a 0,25 p.p. do PIB previsto no respectivo PLDO, até 70% deste excedente

³¹ São as despesas com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb); o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF); transferências constitucionais e legais a estados e municípios e ao Distrito Federal; transferências legais a estados e municípios de parte da outorga pela concessão de florestas federais ou venda de imóveis federais em ocupação localizados em seus territórios; quitação de precatórios usados pelo credor para quitar débitos ou pagar outorgas de serviços públicos licitados; precatórios devidos a outros entes federativos usados para abater dívida e outros haveres com a União; créditos extraordinários para despesas urgentes; despesas bancadas por doações e por recursos obtidos em razão de acordos judiciais ou extrajudiciais relativos a desastres de qualquer tipo; despesas custeadas por receitas próprias ou por convênios obtidas pelas universidades públicas federais, empresas públicas da União que administram hospitais universitários, pelas instituições federais de educação, ciência e tecnologia, vinculadas ao Ministério da Educação, estabelecimentos militares federais e demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação; despesas da União com obras e serviços de engenharia custeadas com recursos transferidos por estados e municípios; pagamento de precatórios com deságio aceito pelo credor; parcelamento de precatórios obtidos por estados e municípios relativos a repasses do antigo Fundef e despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições.

poderá ser direcionado aos investimentos no ano posterior, ressalvado que este investimento adicional não pode ultrapassar 0,25 p.p. do PIB do ano anterior.

Um dos elementos de maior destaque da nova regra fiscal é a vinculação da expansão do Estado ao aumento da arrecadação. Apesar deste caráter evidentemente pró-cíclico³² — visto que há apenas moderação do gasto em momentos de baixo crescimento econômico (BASTOS, 2023) —, dada a centralidade no resultado da receita, essa flexibilidade está em linha com a tendência internacional:

A experiência da UE, em geral, e do Reino Unido, em particular, bem como de outros países, como Chile e Suíça, também aponta nessa direção: a nova geração de regras fiscais tem sido delineada de modo que os resultados fiscais podem variar durante o ciclo econômico, conquanto, no médio prazo, as metas - de balanço (total ou corrente) equilibrado e dívida abaixo dos limites - sejam obedecidas (GOBETTI, 2014, p. 11).

A vinculação à receita é preocupante, dados o otimismo da equipe do governo observado com relação ao crescimento do PIB, a resistência política à elevação tributária e o não esclarecimento das maneiras através das quais se consolidará aumentos de arrecadação. Nesse sentido, o desenvolvimento do NAF vem acompanhado de uma demanda muito grande por parte das instituições de tramitação e do debate público por uma reforma tributária, dado o caráter pró-cíclico e regressivo do sistema tributário brasileiro atual.

Além disso, apesar de ter sido reservado espaço fiscal para aumento dos investimentos, cabe avaliar a qualidade desses gastos, ainda mais importante do que o próprio montante de despesa (SAWAYA, 2023), visto que parte significativa da despesa do Estado é hoje composta por despesas obrigatórias. Um dos principais argumentos por trás do remanejamento de excedentes do resultado primário para os investimentos é a possibilidade de se promover crescimento econômico, o que se entende possível quando estes investimentos são direcionados a setores com “forte efeito dinâmico sobre a economia como um todo” (SAWAYA, 2023, p. 53).

Bastos (2023) argumenta que a austeridade do NAF — refletida especialmente no limite para o crescimento real das despesas primárias, que,

³² A pró-ciclicidade também é reforçada pela ligação da variação da despesa primária real à variação da arrecadação, que é uma variável, por si só, consideravelmente pró-cíclica.

segundo o autor, mesmo sob cenários muito otimistas do ponto de vista econômico, ainda é muito menor do que o crescimento real que se observou para elas nos governos Lula e Dilma — gera uma “escassez de demanda efetiva” que se contrapõe ao próprio objetivo de crescimento econômico.

Uma vez que o crescimento do PIB e da arrecadação tributária dependerá fortemente da ampliação do gasto privado, dependerá principalmente do investimento e das exportações, pois o consumo das famílias depende bastante do gasto público e da elevação do salário mínimo³³ (BASTOS, 2023, p. 9).

6. Metodologia

Recentemente, um painel de dados³⁴ construído pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que contém informações que datam de 1985 a 2021 acerca dos desenhos fiscais de 106 países recebeu uma nova atualização. O painel de dados abarca os quatro tipos de regras fiscais já elucidados anteriormente: *expense rules* (ERs), *revenue rules* (RRs), *budget balance rules* (BBRs) e *debt rules* (DR). Ela traz informações acerca de atributos específicos de cada regra fiscal vigente no país e acerca da existência de instituições e de procedimentos que oferecem suporte ao arcabouço fiscal. As variáveis contidas no painel estão detalhadas na seção Apêndice 1.

A partir desse painel de dados, Schaechter et al. (2012) propõem a construção de um índice de força das regras fiscais (IFRF) que sumariza as principais características das regras fiscais vigentes em um país, de forma que a presença de aspectos considerados positivos para o desenho de uma regra elevam o valor do índice.³⁵

Para o cálculo do IFRF para o Brasil, serão utilizados os dados do Fundo Monetário Internacional referentes às regras fiscais de 106 países e a metodologia de Delgado-Téllez et al. (2022).

³³ O aumento do salário mínimo anunciado pelo governo para janeiro de 2023 foi postergado para maio de 2023, o que mina parte do efeito de seu reajuste pela inflação de recuperar o poder de consumo das famílias.

³⁴ IMF (2021).

³⁵ Para detalhes da metodologia de Schaechter et al. (2012) e de metodologias similares na literatura, ver a seção Apêndice 1.

Fig. 1: diagrama do cálculo da metodologia utilizada em Delgado-Téllez et al. (2022)

IRF [0-4]			
DR	BBR	ER	RR
<i>Legal basis</i> [0/1/.../5]	<i>Legal basis</i> [0/1/.../5]	<i>Legal basis</i> [0/1/.../5]	<i>Legal basis</i> [0/1/.../5]
<i>Coverage</i> [0/1/2/2.5]	<i>Coverage</i> [0/1/2/2.5]	<i>Coverage</i> [0/1/2/2.5]	<i>Coverage</i> [0/1/2/2.5]
<i>Enforcement</i>	<i>Enforcement</i>	<i>Enforcement</i>	<i>Enforcement</i>
<i>procedures</i> [0/1]	<i>procedures</i> [0/1]	<i>procedures</i> [0/1]	<i>procedures</i> [0/1]
<i>monitoring</i> [0-1]	<i>monitoring</i> [0-1]	<i>monitoring</i> [0-1]	<i>monitoring</i> [0-1]
<i>Supporting procedures</i>	<i>Supporting procedures</i>	<i>Supporting procedures</i>	<i>Supporting procedures</i>
<i>Multi-year expenditure ceilings</i>	<i>Multi-year expenditure ceilings</i>	<i>Multi-year expenditure ceilings</i>	<i>Multi-year expenditure ceilings</i>
<i>aggregate</i> [0/1]	<i>aggregate</i> [0/1]	<i>aggregate</i> [0/1]	<i>aggregate</i> [0/1]
<i>by line</i> [0/1]	<i>by line</i> [0/1]	<i>by line</i> [0/1]	<i>by line</i> [0/1]
<i>by ministry</i> [0/1]	<i>by ministry</i> [0/1]	<i>by ministry</i> [0/1]	<i>by ministry</i> [0/1]
<i>Fiscal responsibility law (FRL)</i> [0/1]	<i>Fiscal responsibility law (FRL)</i> [0/1]	<i>Fiscal responsibility law (FRL)</i> [0/1]	<i>Fiscal responsibility law (FRL)</i> [0/1]
<i>Independent body sets budget assumptions</i> [0/1]	<i>Independent body sets budget assumptions</i> [0/1]	<i>Independent body sets budget assumptions</i> [0/1]	<i>Independent body sets budget assumptions</i> [0/1]
<i>Independent body monitors implementation</i> [0/1]	<i>Independent body monitors implementation</i> [0/1]	<i>Independent body monitors implementation</i> [0/1]	<i>Independent body monitors implementation</i> [0/1]

Fonte: elaboração própria.

Delgado-Téllez et al. (2022) constroem o IFRF segundo um procedimento muito similar ao primeiro método proposto em Schaechter et al. (2012), com adição da variável “monitoramento”³⁶. Considera-se também, com relação à metodologia dos autores supracitados, a variável *monitoring*. Utilizam as três características de cada regra fiscal: *coverage*, *legal basis* e mecanismos de *enforcement* (que inclui as duas variáveis *monitoring of compliance outside government* e *formal enforcement procedures*) e características relativas aos procedimentos e instituições de suporte: *multi-year expenditure ceilings*³⁷, *fiscal responsibility law*, *independent body sets*

³⁶ Para a metodologia de Schaechter et al. (2012) em detalhes, verificar o Apêndice 1.

³⁷ Interpreta-se aqui que, assim como feito para a variável *enforcement* (que contempla *formal enforcement procedures* e *monitoring outside government*), a variável *multi-year expenditure ceilings*

budget assumptions e *independent body monitors implementation*³⁸. Normalizam os subíndices construídos para cada uma das regras para o intervalo de 0 a 1 e então os somam. Tanto as regras nacionais quanto supranacionais são consideradas de mesmo peso e, para o caso de existência tanto de uma regra tanto a nível nacional quanto a nível supranacional, apenas a mais forte é levada em consideração³⁹. Tal qual em Schaechter et al. (2012), o número de regras fiscais também é capturado pelo índice calculado.

A escolha da metodologia de Delgado-Téllez et al. (2022), diante da originalmente proposta por Schaechter et al. (2012) e de muitas outras da literatura, se dá em razão da disponibilização, em apêndice do trabalho de Delgado-Téllez et al. (2022), de uma observação do IFRF calculado seguindo a metodologia nele descrita. A metodologia original deixa margem para a interpretação de algumas etapas do processo de cálculo, o que acarretou grau significativo de arbitrariedade nas metodologias de cálculo do IFRF em trabalhos posteriores da literatura (para além de potenciais interesses de se experimentar diferentes abordagens para o cálculo do IFRF por parte dos autores), que o apêndice deste trabalho visa expor.

A partir dos dados do FMI também serão elaboradas algumas análises de estatística descritiva complementares às já expostas em outros trabalhos da literatura no contexto de atualizações do painel de dados do Fundo Monetário Internacional, como as de Davoodi et al. (2022), Bandaogo (2020) e outros.

Não obstante, cabe ressaltar alguns detalhes dos dados da base do FMI relativos ao Brasil. Apesar de a CF/1988 prever uma regra de ouro, que impede o endividamento da União a fim de se financiar a despesa corrente, o painel de dados utilizado considera a presença de regras fiscais no Brasil somente a partir de 1998 — não 1988 —, com duas mudanças posteriores no desenho fiscal em 2000 e 2016. Na prática, isso muda somente a amplitude do período de tempo para o qual se

deve ter seus três subíndices normalizados para que a variável contemple o intervalo de zero a um. Além disso, cabe mencionar que, diferentemente do feito em Schaechter et al. (2012), não é especificado pelos autores que a variável *multi-year expenditure ceilings* não deve ser contabilizada no subíndice da RR.

³⁸ Note que, diferentemente do considerado em Schaechter et al. (2012), as variáveis *independent body monitors implementation* e *independent body sets budget assumptions* não são consideradas variáveis únicas. Outra diferença do modelo de Delgado-Téllez et al. (2022) para o primeiro modelo do trabalho de Schaechter et al. (2012) é que não é mencionada a necessidade de exclusão da variável *multi-year expenditure ceilings* do subíndice RR.

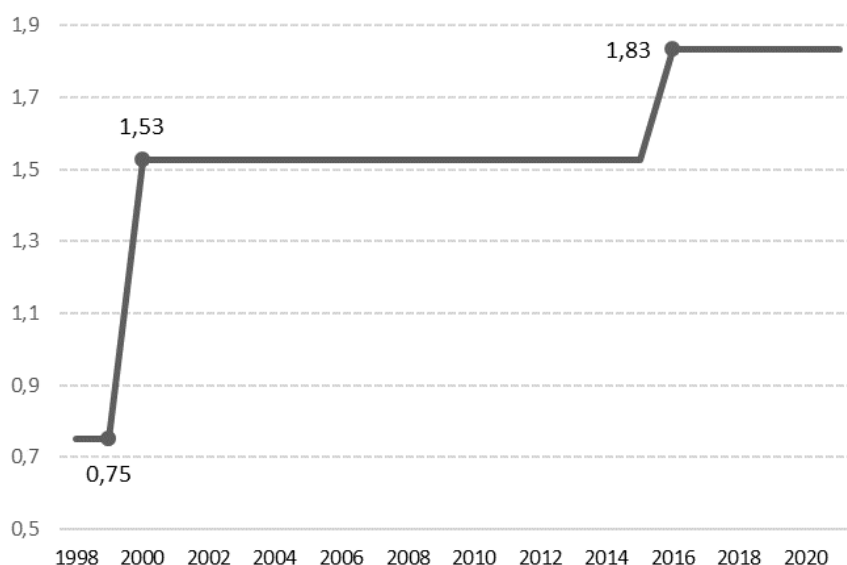
³⁹ Dessa maneira, a quantidade máxima de regras levadas em consideração no cálculo é quatro. Em Schaechter et al. (2012) não é apontado que deve-se considerar somente a regra mais forte, de forma que se interpreta aqui que na metodologia desses autores, o desenho fiscal pode considerar a existência de mais de quatro regras para um mesmo país.

calcula o índice de força das regras fiscais. Como esse índice apresenta pouca variância e só sofre mudanças em anos nos quais há alguma alteração no desenho fiscal, o impacto nos resultados e na metodologia é irrelevante.

Ademais, em razão da conceituação que o FMI faz de regra fiscal para o painel de dados, as metas de superávit primário colocadas pela LRF a partir de 2000 não são contabilizadas pelo painel como regras fiscais, dado que são sujeitas a revisões anuais. Além disso, os limites para a dívida determinados pelo Senado Federal a partir das imposições da LRF só foram determinados para os estados e municípios, “nível” fiscal que o painel de dados do FMI não abrange.

7. Resultados

Fig. 2: evolução do índice de força das regras fiscais calculado a partir da metodologia de Delgado-Téllez et al. (2022) para o Brasil.



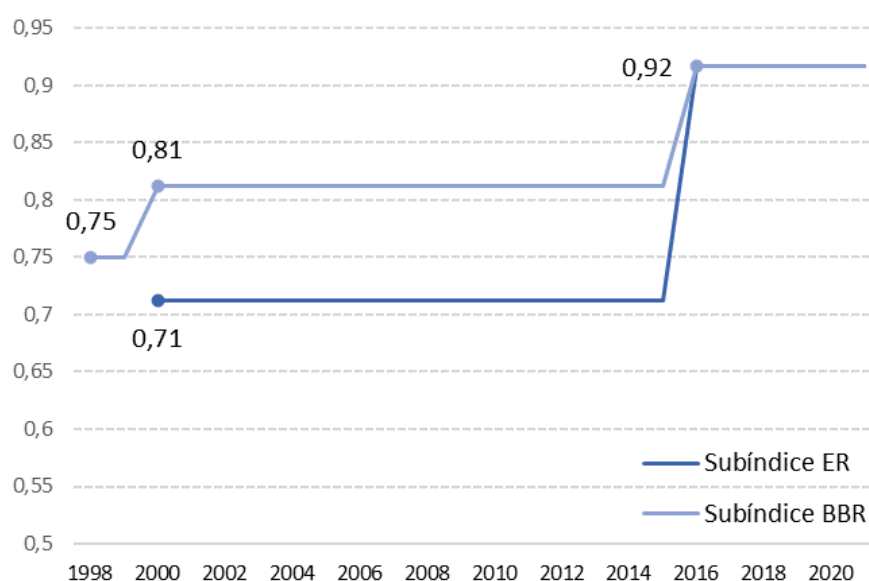
Fonte: dados do Fundo Monetário Internacional (FMI).

O IFRF é uma medida tipicamente de baixa variância, dado que seu valor muda a partir de mudanças impostas aos desenhos fiscais no âmbito de cada país. Dessa maneira, a fig. 1 ilustra as duas grandes modificações no arcabouço fiscal brasileiro desde o início da adoção de regras fiscais formais na condução da política fiscal do país: a adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000 e a adoção do Teto de Gastos em 2016, ambas mudanças no paradigma fiscal que, segundo a ferramenta de medição adotada, aumentaram sua “força” em termos dos

aspectos avaliados. Esse resultado não surpreende por seguir a tendência histórica de aumento dos valores do IFRF que vêm se observando para países em desenvolvimento, emergentes e desenvolvidos, como exposto por Davoodi et al. (2022a).

Os aumentos no valor do índice se deram pelo aprimoramento de aspectos específicos das regras fiscais, como, por exemplo, a instituição de procedimentos e instituições de suporte. Cabe citar a criação Instituição Fiscal Independente — IFI — criada em novembro de 2016; a adoção de legislação voltada à responsabilidade fiscal, como se deu com a LRF, em 2000; a adoção de tetos de gasto plurianuais — o mecanismo de limitação da despesa primária adotado em 2016 — e o assentamento de uma regra fiscal em um nível legal hierarquicamente maior, como na promulgação da EC nº 95/2016, incorporada à Constituição. Cabe destacar que o IFRF, na metodologia selecionada, não captura aspectos voltados à flexibilidade do desenho fiscal (embora outros autores apliquem métodos de cálculo que levem esse elemento em consideração, como se dá em Davoodi et al. (2022a), por exemplo) tal qual a existência de cláusulas de escape e a exclusão de investimentos e outros itens prioritários do orçamento da regra fiscal.

Fig. 3: evolução dos subíndices de força das regras fiscais para cada um dos tipos de regra fiscal vigentes calculados a partir da metodologia de Delgado-Téllez et al. (2022) para o Brasil.



Fonte: elaborado a partir de dados do Fundo Monetário Internacional (FMI).

As regras fiscais de balanço orçamentário e de despesa no desenho fiscal brasileiro também tiveram seu IFRFs individuais aumentados ao longo dos anos. Entretanto, essa elevação dos valores calculados se dá, principalmente, por questões relativas ao desenho fiscal como um todo. Em 2000, a BBR vigente ganhou força pela simples instituição de uma lei de responsabilidade fiscal. Em 2016, a base estatutária do agregado de regras fiscais voltados à despesa (ER) do nosso desenho fiscal subiu do nível legal estatutário para constitucional, com o Teto de Gastos (antes regras de limitação da despesa estavam previstas somente na LRF). O índice dos dois tipos de regra fiscal também ganhou força pela instituição de tetos de gastos plurianuais (no caso, o próprio Teto de Gastos) — o que aumenta o valor de qualquer um dos subíndices — e pela criação de um órgão de monitoramento independente, o IFI.

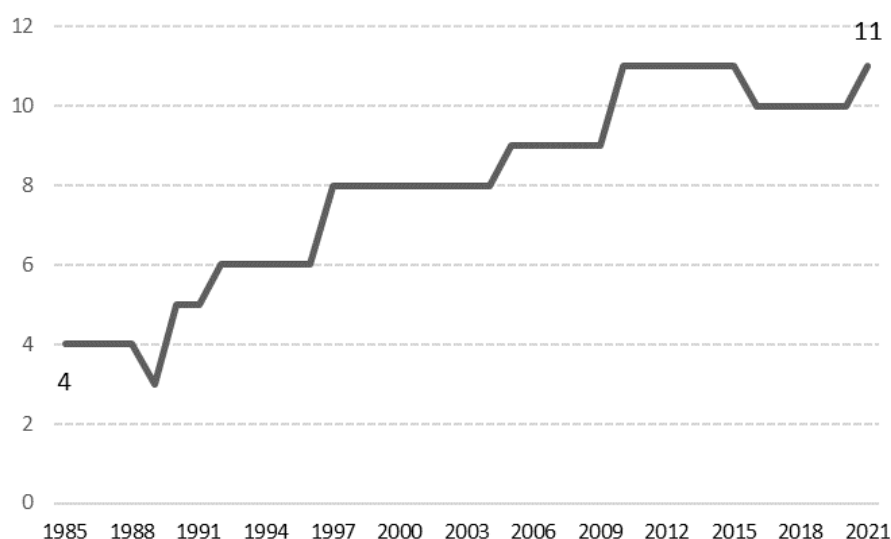
Ao se avaliar os resultados calculados, é importante observar algumas ressalvas. Um IFRF alto, para qualquer país observado, não necessariamente implica bom desempenho fiscal, dado que a vigência de uma regra fiscal não implica que ela de fato é obedecida (SCHAECHTER et al., 2012). A metodologia que embasou a coleta dos dados do painel utilizado “foca em arranjos *de jure* e não em qual grau se aderiu de fato às regras” (DAVOODI et al., 2022a, p. 27). Caselli e Reynaud (2020) também fazem ressalvas importantes quanto à análise do IFRF e destacam que ele é um indicador imperfeito da qualidade das regras, pois exclui da avaliação aspectos importantes do arcabouço fiscal, como a qualidade das práticas orçamentárias vigentes no país. Estas podem prejudicar a disciplina fiscal via manobras fiscais como, por exemplo, a contabilidade criativa.

Não obstante, um melhor desenho fiscal refletido pelo índice calculado pouco pode concluir, de forma isolada, sobre os impactos sociais diretos da regra fiscal, especialmente no que diz respeito à desigualdade econômica. Dessa maneira, um aprimoramento dos elementos-chave de uma boa regra fiscal, como os elaborados por Kopits e Symansky (1998), isoladamente, não é fator que determina a adequação de uma regra fiscal à realidade socioeconômica do Brasil; a este debate sobre o possível *trade-off* entre responsabilidades fiscal e social cabe o aprofundamento adequado.

Cabe destacar também que a metodologia de Delgado-Téllez et al. (2022), como outras da literatura, privilegiam no índice a quantidade de regras fiscais; um índice em seu valor total só pode ser alcançado na presença dos quatro tipos de

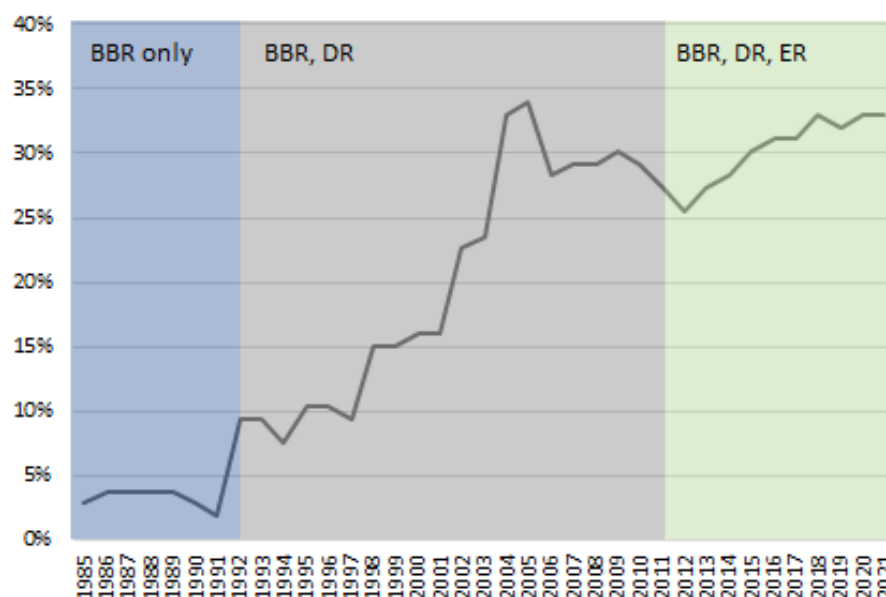
regras fiscais. Como mencionado anteriormente, a multiplicidade de regras fiscais pode não ser considerada ideal dada a complexidade na qual a vigência de múltiplas regras fiscais simultaneamente pode incorrer e dada a dificuldade de que haja comprometimento do governo com as diversas restrições fiscais impostas ao mesmo tempo. Esse fenômeno de adoção de diversos tipos de regras fiscais ao mesmo tempo vem sendo observado não só no Brasil, como disserta Chernavksy (2022), mas também internacionalmente. As figuras 4 e 5 evidenciam a preferência internacional recente pela combinação de regras fiscais.

Fig. 4: série histórica da quantidade de diferentes combinações de regras fiscais observada nos desenhos fiscais dos países contidos no painel de dados do FMI.



Fonte: elaborado a partir de dados do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Fig. 5: série histórica proporção de países adotando a combinação de regras mais frequente do ano (até 1992: apenas BBR; de 1992 a 2011: BBR e ER; de 2011 em diante: BBR, DR e ER).



Fonte: elaborado a partir de dados do Fundo Monetário Internacional (FMI).

A figura 5 revela que a composição do desenho fiscal brasileiro, em termos dos agregados fiscais que se almeja controlar, não se distingue de forma especial da composição de regras observadas no cenário internacional.

8. Conclusão

A literatura provê um bom guia quanto a aspectos importantes a serem considerados na busca pela elaboração de uma boa regra fiscal. Além disso, a ciência dos *trade-offs* que a preferência por alguma característica específica de uma regra fiscal pode implicar é de suma importância para que se possa adequar as expectativas com relação aos efeitos de sua adoção. Não obstante, a literatura também provê uma ampla gama de justificativas econômicas — que podem partir de distintas bases argumentativas — que embasam a adoção de regras fiscais por parte das gestões governamentais, fenômeno visto ao redor do mundo, com tendências observáveis, como avaliado por diversos trabalhos empíricos da literatura, tal qual a presente pesquisa.

Os trabalhos de campo do Fundo Monetário Internacional e da Comissão Europeia e os desenvolvidos pelos demais autores que se propuseram a elaborar

metodologias que sintetizam quantitativamente a gigantesca gama de informações que compõem o desenho fiscal de um país são louváveis. Eles permitem analisar de forma mais sucinta uma enorme gama de tendências e um conjunto extenso de alterações na política fiscal que se dá a cada mudança ou implementação de uma regra fiscal em um país.

O Brasil se encontra em um ponto de inflexão no que diz respeito ao seu desenho fiscal. Após os choques macroeconômicos observados na história recente, uma regra fiscal que atenda às novas demandas de expansão do Estado e de retomada da credibilidade na solvência da União se colocou como pauta urgente para o governo e para a sociedade.

Observou-se que, quando agregado em um índice de força das regras fiscais, o desenho fiscal brasileiro tem sido aprimorado ao longo do tempo, especialmente no que diz respeito aos procedimentos de suporte e monitoramento às regras fiscais, dadas as novas demandas fiscais (como a por flexibilidade, principalmente a partir da pandemia de Covid-19) com as quais se depararam governos em todo o mundo. Entretanto, como bem reforçado por diversos autores preocupados com este tema e que se debruçaram também sobre análises embasadas em algum tipo de IFRF, esse indicador não deve ser a única variável de suporte a conclusões sobre a qualidade de uma regra fiscal, pois um alto IFRF não necessariamente implica em bom desempenho fiscal ou em efeitos socioeconômicos desejáveis do ponto de vista, por exemplo, da desigualdade econômica. Não obstante, apesar do Teto de Gastos haver provocado uma elevação do IFRF brasileiro — avaliando-se tanto o índice geral quanto os subíndices —, ele foi alvo de uma série de críticas de diferentes espectros políticos e econômicos, de forma semelhante ao que está acontecendo, atualmente, com o NAF, dado que não supre com as expectativas de especialistas em finanças públicas e de representantes da sociedade civil quanto aos impactos que se deseja ver na política fiscal do país.

O debate acerca da existência de um equilíbrio entre responsabilidades fiscal e social — a reconstrução de um orçamento limitado em termos de gastos sociais e investimento versus a necessidade de manutenção da credibilidade fiscal, especialmente frente ao mercado — certamente precisa e deverá ser aprofundado nos próximos tempos. Cabe lembrar, também, que à questão de qual regra se estabelece como âncora fiscal brasileira, são indissociáveis as discussões acerca da estrutura tributária do país e da qualidade do gasto do orçamento público. Não

obstante, como exaustivamente pontuado no âmbito acadêmico e fora deste, para que a regra fiscal possa ser efetiva, é crucial o comprometimento dos próprios tomadores de decisão com os tetos impostos — o que impacta diretamente não somente a credibilidade da gestão fiscal com o mercado, mas também com a população. A consideração dos pontos supracitados pode evitar que qualquer regra fiscal instituída não retroalmente problemas que ela visa, em primeira instância, mitigar.

No contexto da disponibilidade de metodologia para cálculo de um IFRF e a aprovação do NAF em 30 de agosto de 2023 como Lei Complementar 200/2023, um próximo passo para esta pesquisa é a experimentação e potencial colocação de novos métodos de cálculo para um IFRF, bem como calcular o IFRF brasileiro com a inclusão da nova regra fiscal.

9. Referências bibliográficas

- ALESINA, Alberto; TABELLINI, Guido. **A positive theory of fiscal deficits and government debt**. The review of economic studies, v. 57, n. 3, p. 403-414, 1990.
- APETI, Ablam Estel et al. **Original Sin: Fiscal Rules and Government Debt in Foreign Currency in Developing Countries**. 2023.
- AUERBACH, Alan J. **Is there a role for discretionary fiscal policy?**. In: Proceedings-Economic Policy Symposium-Jackson Hole. Federal Reserve Bank of Kansas City, 2002. p. 109-150.
- BAEKGAARD, Martin; SERRITZLEW, Søren; BLOM-HANSEN, Jens. **Causes of fiscal illusion: lack of information or lack of attention?**. Public budgeting & finance, v. 36, n. 2, p. 26-44, 2016.
- BERGANZA, Juan Carlos. **Fiscal rules in Latin America: a survey**. Banco de espana occasional paper, n. 1208, 2012.
- BERGMAN, U. Michael; HUTCHISON, Michael. **Economic stabilization in the post-crisis world: Are fiscal rules the answer?**. Journal of International Money and Finance, v. 52, p. 82-101, 2015.
- BERGMAN, U. Michael; HUTCHISON, Michael. **Fiscal Procyclicality in Developing Economies: The Role of Fiscal Rules, Institutions and Economic Conditions**. University of Copenhagen, Copenhagen, 2018. Não publicado.
- BERGMAN, U. Michael; HUTCHISON, Michael; JENSEN, Svend E. Hougaard. **Promoting sustainable public finances in the European Union: The role of fiscal rules and government efficiency**. European Journal of Political Economy, v. 44, p. 1-19, 2016.
- BANDAOGO, Mahama Samir. **Fiscal rules in times of crisis**. World Bank, 2020.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Quatro tetos e um funeral: o novo arcabouço/regra fiscal e o projeto social-liberal do ministro Haddad**. Campinas: Instituto de Economia, Universidade de Campinas. 2023.
- BLANCHARD, Olivier J.; SUMMERS, Lawrence H. **Automatic stabilizers in a low-rate environment**. In: AEA Papers and Proceedings. 2014 Broadway, Suite 305, Nashville, TN 37203: American Economic Association, 2020. p. 125-130.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial, 1988.
- DA COSTA OREIRO, José Luis; FERREIRA FILHO, Helder Lara. **O Brasil Pós-Pandemia: sustentabilidade da dívida sob um novo arcabouço fiscal**, 2021.

BUDINA, Nina T.; SCHAECHTER, Andrea; KINDA, Tidiane. **Fiscal rules in response to the crisis — Toward the "next-generation" rules. A new dataset.** IMF working papers, v. 2012, n. 187, 2012.

CASELLI, Francesca; REYNAUD, Julien. **Do fiscal rules cause better fiscal balances? A new instrumental variable strategy.** European Journal of Political Economy, v. 63, p. 101873, 2020.

CHERNAVSKY, Emilio. Multiplicidade de regras fiscais no Brasil: disfunções, rigidez e ameaça à sustentabilidade. *In:* COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho. **Governança orçamentária no Brasil: mudança institucional, atores e estratégias.** Rio de Janeiro: IPEA, 2022, p. 225-246.

CNI — Confederação Nacional da Indústria. **Regras fiscais: aperfeiçoamentos para consolidar o equilíbrio fiscal.** Brasília: CNI, 2014.

CORDES, Till; KINDA, Tidiane; MUTHOORA, Priscilla S. **Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?** IMF Working Papers, v. 2015, n. 029, 2015.

DAVOODI, Hamid R. *et al.* **Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic.** IMF Working Papers, v. 2022, n. 011, 2022a.

DAVOODI, Mr Hamid R. *et al.* **Fiscal Rules at a Glance: An update 1985-2021,** Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2022b.

DAVOODI, Mr Hamid R. *et al.* **IMF Fiscal Rules Dataset Update: 1985-2021.** International Monetary Fund, Washington D.C., 2022c.

DEBRUN, Xavier; HAUNER, David; KUMAR, Manmohan S. **Discretion, Institutions, and Fiscal Discipline.** *In:* Promoting fiscal discipline. International Monetary Fund, 2007.

DELGADO-TÉLLEZ, Mar *et al.* **The decline in public investment: social dominance or too-rigid fiscal rules?** Applied Economics, v. 54, n. 10, p. 1123-1136, 2020.

DWECK, Esther. Os constrangimentos fiscais na gestão do orçamento. *In:* COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho. **Governança orçamentária no Brasil: mudança institucional, atores e estratégias.** Rio de Janeiro: IPEA, 2022, p. 247- 286.

EYRAUD, Luc *et al.* **How to Design Subnational Fiscal Rules: A Primer.** International Monetary Fund, v. 2020, n. 001, 2020.

EYRAUD, Luc *et al.* **Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability.** International Monetary Fund, 2018.

FRAGA, Armínio; MENDES, Marcos. **Um regime fiscal para o desenvolvimento.** Brazil Journal. 21 de novembro de 2022. Disponível em:

<https://braziljournal.com/um-regime-fiscal-para-o-desenvolvimento/>. Acesso em 01 de dezembro de 2022.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Regras fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo**. Brasília: Ipea, dez. 2014. (Texto para Discussão, n. 2.018)

HAGEN, J. von; HARDEN, Ian J. **Budget processes and commitment to fiscal discipline**. European Economic Review, 1995.

HAGEN, J. von. **Fiscal rules, fiscal institutions and fiscal performance**. The Economic and Social Review, v. 33, n. 3, p. 263-284, 2002.

HUANG, Chiung-Ju; HO, Yuan-Hong. **The Effectiveness of National Fiscal Rules in the Asia-Pacific Countries**. International Journal of Economics and Management Engineering, v. 12, n. 11, p. 1505-1509, 2018.

HUANG, Chiung-Ju; HO, Yuan-Hong. **The impact of national fiscal rules and government effectiveness on the procyclicality of fiscal policy in the asia-pacific countries**. Journal of Governance and Regulation/Volume, v. 9, n. 1, 2020.

IMF — International Monetary Fund. **Fiscal rules: anchoring expectations for sustainable public finances**. Washington: IMF, dez. 2009.

IMF — International Monetary Fund. **Fiscal Monitor** [dataset]. 2021. IMF. <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm#:~:text=A%20fiscal%20rule%20is%20a,fiscal%20responsibility%20and%20debt%20sustainability>.

KELL, Michael. **An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom**. IMF Working Paper No. 01/91, 2001.

KOPITS, George; SYMANSKY, Steven. **Transparency in government operations**. IMF occasional paper 158. Washington: FMI, 1998.

KOPITS, George (Ed.). **Rules-based fiscal policy in emerging markets: background, analysis and prospects**. Springer, p. 1-4, 2004.

KOSE, M. Ayhan *et al.* **Global waves of debt: Causes and consequences**. World Bank Publications, 2021.

KUMAR, Manmohan; TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal discipline: key issues and overview**. Promoting fiscal discipline, v. 1, n. 2, p. 1, 2007.

LIZZERI, Alessandro. **Budget deficits and redistributive politics**. The Review of Economic Studies, v. 66, n. 4, p. 909-928, 1999.

ROCHA, Alexandre. **Teto de Gastos: Problemas e Alternativas**. Senado Federal. 2022. Disponível em

https://www.researchgate.net/publication/363107195_Teto_de_Gastos_Problemas_e_Alternativas. Acesso em 04 de janeiro de 2023.

ROUBINI, Nouriel; SACHS, Jeffrey. **Government spending and budget deficits in the industrial countries**. Economic policy, v. 4, n. 8, p. 99-132, 1989.

SAWAYA, Rubens. **Arcabouço fiscal e a promessa de crescimento econômico**. Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense, v. 12, n. 23, p. 47-63, 2023.

SERVÉN, Luis. **Fiscal Rules, Public Investment, and Growth**. World Bank Policy Research Working Paper, n. 4382, 2007.

TÓTH, Csaba G. *et al.* **Fiscal Rules**. MNB Handbook, v. 2, n. 14, p. 1-60, 2017.

SAKURAI, Sergio Naruhiko; MENEZES-FILHO, Naercio Aquino. **Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities**. Public Choice, 2008.

SALVIANO, Cecília de Souza et al. **Reforma do Arcabouço de Regras Fiscais Brasileiro: reforçando o limite de despesa e o planejamento fiscal**. Texto para Discussão n.º. 35, Tesouro Nacional, 2022.

SCHMIDT-HEBBEL, Klaus; SOTO, Raimundo. **Fiscal rules in the world**. Rethinking fiscal policy after the crisis, p. 103-106, 2017.

TAYLOR, John B. **Reassessing discretionary fiscal policy**. Journal of economic Perspectives, v. 14, n. 3, p. 21-36, 2000.

Apêndice 1: metodologias para o cálculo de um índice de força das regras fiscais

Este apêndice é dedicado à exposição e elucidação das diferentes metodologias observadas para o cálculo de um índice de força para as regras fiscais inspirado no originalmente proposto por Schaechter et al. (2012), a partir de painel de dados disponibilizado pelo Fundo Monetário Internacional.

Para cada um dos tipos de regras fiscais, a níveis nacional e supranacional, o painel de dados do Fundo Monetário Internacional disponibiliza informações acerca de cinco atributos: i) se há monitoramento do cumprimento da regra feito por instituição extra-governamental (*monitoring outside government*), ii) se há procedimentos formais que incentivem o cumprimento da regra (*formal enforcement procedures*), iii) seu nível de cobertura governamental (*coverage*), iv) sua base legal (*legal basis*) e v) se ela possui cláusulas de escape bem definidas (*escape clauses*).

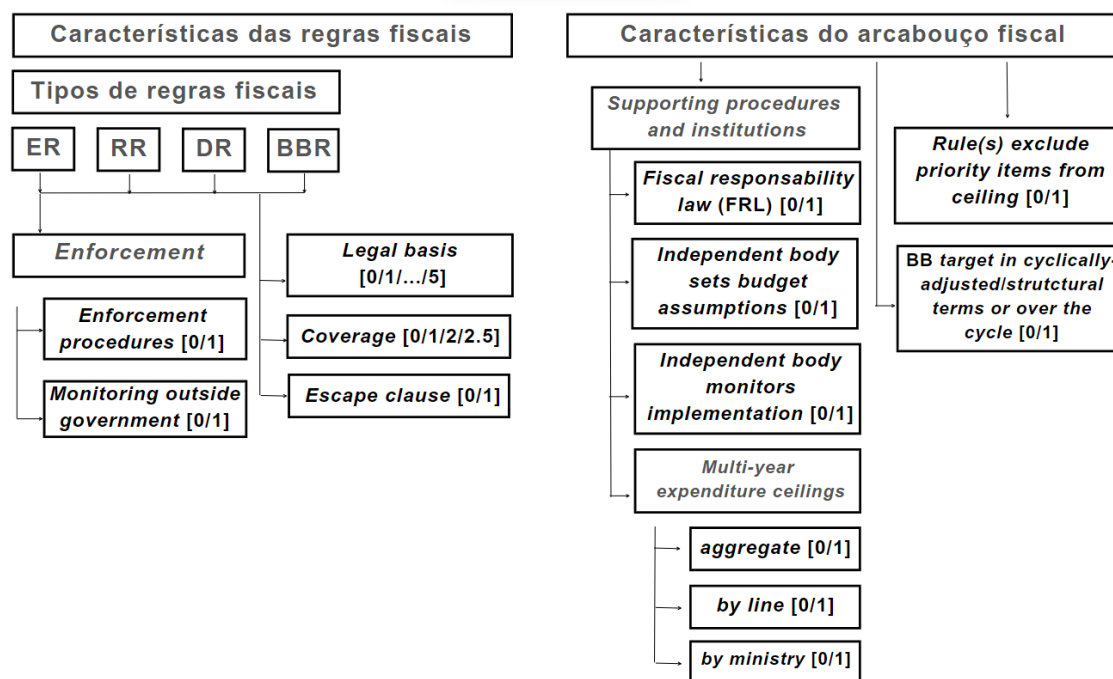
O conjunto de dados também oferece outras seis informações relativas à existência de instituições e de procedimentos que ofereçam suporte às regras: se há presença de i) tetos de gastos plurianuais (*multi-year expenditure ceilings*)⁴⁰ em algum nível (*aggregate, by ministry e/ou by line*), ii) instituição independente fazendo as presunções orçamentárias, iii) instituição independente monitorando a implementação das regras, iv) leis de responsabilidade fiscal (LRFs) e se v) há meta de balanço orçamentário estrutural/ciclicamente ajustada ou meta de balanço orçamentário “*over-the-cycle*” e se vi) as regras fiscais excluem investimento público ou outros itens prioritários do orçamento de suas metas⁴¹. Estas últimas seis informações não são específicas a cada tipo de regra, ao contrário dos cinco primeiros atributos citados (com exceção do quinto item, que só ocorre na presença de regras BBR no desenho fiscal). No conjunto de dados há também algumas informações adicionais como o ano de ativação de cláusulas de escape, o período

⁴⁰ Apesar do que o nome sugere, há 146 observações de 16 países diferentes no painel de dados em que não há regra fiscal de despesa (ER) vigente, mas em que há indicação de presença de tetos de gastos plurianuais em algum nível. O Cazaquistão se enquadra nessa amostra, com indicação de presença de *multi-year expenditure ceilings* e regras DR e BBR no desenho a partir de 2013. Um decreto presidencial estabeleceu o desenho fiscal do país a partir desse ano e determinou tetos para a dívida e para o balanço orçamentário.

⁴¹ “Alguns países excluem de seus tetos de gastos as despesas que são mais difíceis de se prever ou se controlar, como seguro-desemprego, ou outro benefício para medidas anticíclicas. Isso poderia fazer sentido, se não formar uma parte relevante do orçamento federal” (FERREIRA-FILHO; OREIRO, 2021, p. 27).

de suspensão das regras fiscais e informações sobre o tipo de economia do país. Todas as variáveis são binárias, com exceção de *coverage* e *legal basis*.

Fig. 6: variáveis representativas das características das regras fiscais e do arcabouço fiscal disponíveis no conjunto de dados do Fundo Monetário Internacional (FMI).



Fonte: elaboração própria.

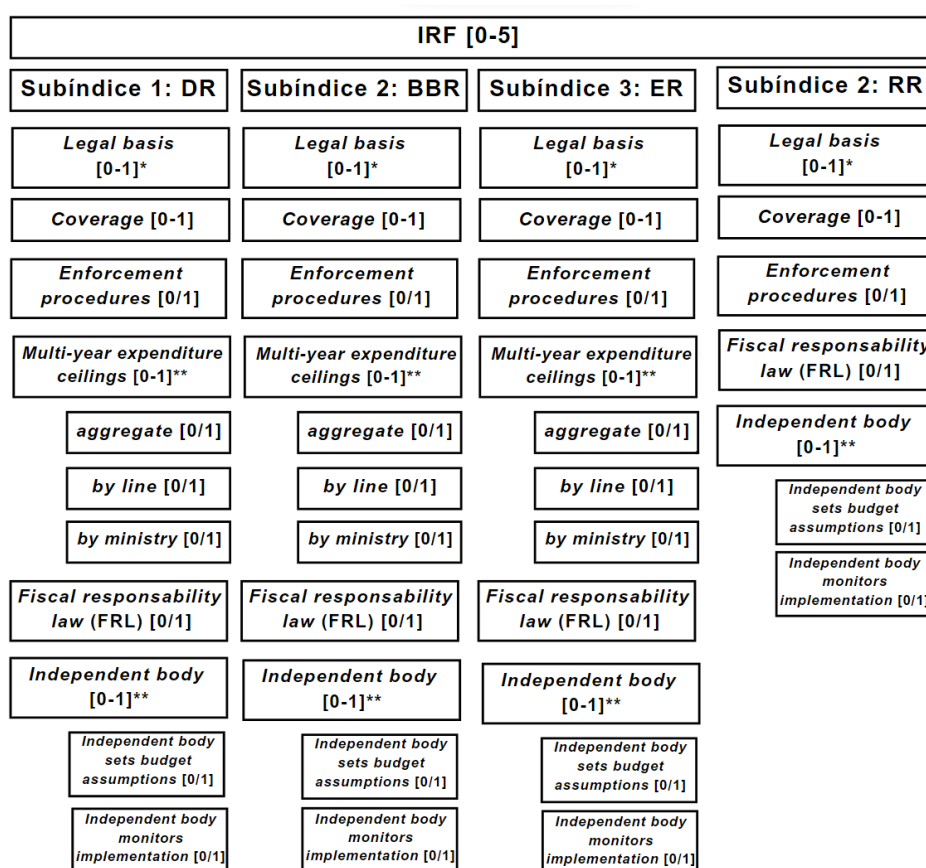
A metodologia de cálculo de um índice de força para as regras fiscais mais amplamente utilizada na literatura é a de Schaechter et al. (2012). O cálculo dos autores se dá a partir dos dados disponibilizados no painel de dados de regras fiscais do FMI. São calculados subíndices para cada um dos tipos de regra e cada subíndice agrega seis variáveis: *formal enforcement procedures*, *coverage*, *legal basis*, *multi-year expenditure ceilings* (composta de três sub-variáveis “*aggregate*”, “*by ministry*” e “*by line item*”)⁴², *fiscal rule laws* e *independent body* (que contempla *independent body monitors implementation* e *independent body sets budget*

⁴² A variável *multi-year expenditure ceilings* (MEC) é exposta no texto e nos diagramas como uma variável única, e não é especificado no trabalho se esta variável deve ter seus três subíndices “*aggregate*”, “*by line*” e “*by ministry*” somados e este resultado normalizado para o intervalo zero a um ou então se o valor máximo da MEC deve ser considerado três. Entretanto, em outras metodologias semelhantes, como a de Delgado-Téllez et al. (2022), quando uma variável que contém subvariáveis é tratada como uma única variável, esta foi normalizada no cálculo. Assim, interpreta-se que o mesmo é feito em Schaechter et al. (2012) para a variável MEC e para a variável *independent body*.

assumptions)⁴³. Excepcionalmente, a variável *multi-year expenditure ceilings* não é incorporada ao subíndice de RRs.

O valor dos subíndices é uma soma dos elementos que o compõem. Cada subíndice é, então, normalizado para o intervalo de 0 a 5 e os subíndices calculados são somados. Este resultado é normalizado, finalmente, para o intervalo de 0 a 5, consolidando o IFRF.

Fig. 7: diagrama do cálculo da primeira metodologia proposta em Schaechter et al. (2012).



Fonte: elaboração própria.

*As variáveis *legal basis* e *coverage* são normalizadas para o intervalo de zero a um.

**As subvariáveis *aggregate*, *by line* e *by ministry* são somadas e este resultado é normalizado para o intervalo de zero a um, constituindo assim a variável *multi-year expenditure ceilings*. O mesmo processo é feito com as subvariáveis *independent body sets budget assumptions* e *independent body monitors implementation* que constituem a variável *independent body*.

⁴³ No texto os autores especificam que os subíndices são compostos de até cinco ou seis elementos e no diagrama elaborado pelos autores as variáveis *independent body sets budget assumptions* e *independent body monitors implementation* estão ambas ligadas a uma única variável chamada *independent body*. Dessa forma, interpreta-se que a variável *independent body* é a soma normalizada para o intervalo de zero a um das suas duas subvariáveis.

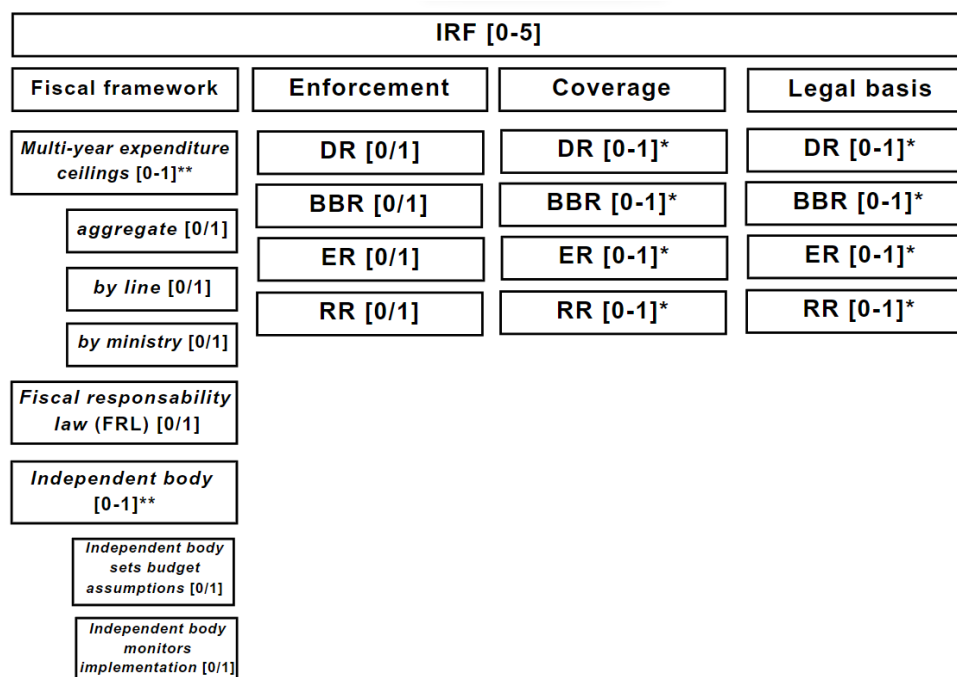
Os autores destacam que cada subíndice é definido tanto a nível nacional quanto a nível supranacional. No diagrama dos autores, entretanto, é indicado que isso vale somente para os subíndices das DRs e das BBRs⁴⁴.

Há ainda um segundo método de cálculo proposto pelos autores, que é o amplamente utilizado em seu trabalho. São calculados quatro subíndices para quatro tipos diferentes de características das regras (ao invés de se calcular subíndices para cada *tipo* de regra, como feito no primeiro método). Os subíndices são i) *fiscal framework*, que contempla *multi-year expenditure ceilings* (e suas três subvariáveis), *fiscal rule laws*, *independent fiscal body* (que contempla as subvariáveis *independent body sets budget assumptions* e *independent body monitors implementation*); ii) *legal basis*, iii) *coverage* e iv) *formal enforcement procedures*. Os últimos três subíndices contabilizam cada um dos tipos de regra fiscal. Novamente, as variáveis *coverage* e *legal basis* são normalizadas para o intervalo de 0 a 1, e cada subíndice é uma simples soma de seus elementos. Os subíndices são normalizados para o intervalo de 0 a 1, somados e então normalizados para o intervalo de 0 a 5.

Segundo o trabalho dos autores, os resultados calculados de ambos os métodos devem ser muito próximos. Além disso, como os autores destacam no texto, o índice de força de regras fiscais proposto também “captura o número de regras em vigor” (SCHAECHTER et al., 2012, p. 32), de forma que quanto maior a quantidade de regras fiscais em um país, mais completo o *design* fiscal é considerado e maior é o valor do índice de força das regras fiscais.

⁴⁴ No diagrama explicativo da metodologia que foi elaborado pelos autores, está indicado que os subíndices supranacionais são contabilizados somente para os subíndices das BBRs e das DRs, e destacam, adicionalmente, que os subíndices para as RRs “não abarcam as regras que objetivam somente controlar o tamanho do governo” (SCHAECHTER et al., 2012, p. 30). Até 2011 (ano anterior à publicação do trabalho que traz a metodologia exposta), não havia nenhuma ER a nível supranacional. Isso pode explicar por que está indicado no trabalho dos autores que não há incorporação de regras supranacionais do tipo ER ao cálculo. Atualmente, há regras supranacionais das quatro categorias.

Fig. 8: diagrama do cálculo da segunda metodologia proposta em Schaechter et al. (2012).



Fonte: elaboração própria.

*As variáveis *legal basis* e *coverage* são normalizadas para o intervalo de zero a um.

**As subvariáveis *aggregate*, *by line* e *by ministry* são somadas e este resultado é normalizado para o intervalo de zero a um, constituindo assim a variável *multi-year expenditure ceilings*. O mesmo processo é feito com as subvariáveis *independent body sets budget assumptions* e *independent body monitors implementation* que constituem a variável *independent body*.

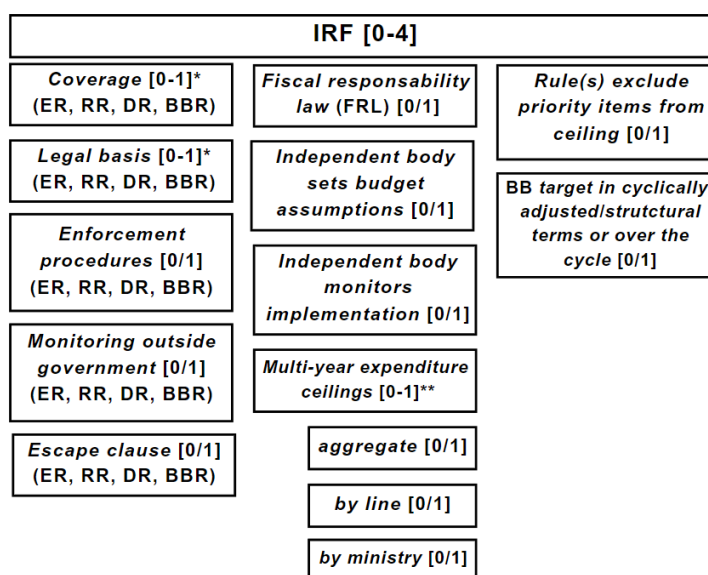
No diagrama dos autores, somente os subíndices de *enforcement* e *coverage* são contabilizados a nível supranacional também⁴⁵. A variável *legal basis* não faz diferença a nível supranacional, dado que todas as regras supranacionais são definidas a partir de coalizão internacional. O subíndice *fiscal framework*, por sua vez, contém variáveis que trazem características do desenho fiscal do país a nível nacional.

Enquanto o segundo método permite avaliar a evolução ao longo dos anos dos valores dos subíndices relativos a cada *característica* do arcabouço, em contrapartida, o primeiro método permite que se analise a evolução ao longo dos anos dos valores dos subíndices relativos a cada *tipo* de regra.

⁴⁵ Conforme o método anterior, interpreta-se que isso deve ocorrer somente para as regras de tipo BBR, DR e ER.

Bergman e Hutchison (2015), Bergman, Hutchison e Jensen (2016) e Bergman e Hutchison (2018) se inspiram na metodologia de Schaechter et al. (2012) e constroem um IFRF levando em consideração alguns elementos adicionais. Usam as cinco características referentes a cada tipo de regra (*monitoring, formal enforcement procedures, coverage, legal basis, escape clauses*) — que somam vinte características do desenho fiscal, se considerarmos quatro regras — e mais oito características do desenho fiscal. Estas últimas são as três subvariáveis de *multi-year expenditure ceilings* e as variáveis *independent body sets budget assumptions, independent body monitors implementation, fiscal responsibility law, budget balance target cyclically adjusted* e se o investimento ou outros itens prioritários estão excluídos da regra. Assim, tem-se 28 subíndices. Estes são normalizados para valores de 0 a 1 e somados. O resultado final é normalizado para o intervalo de 0 a 4. O número de regras fiscais do arcabouço não é capturado neste método. Chiung-Ju e Yuang-Hong (2018) seguem metodologia similar.

Fig. 9: diagrama do cálculo da metodologia proposta em Bergman e Hutchison (2015).



Fonte: elaboração própria.

*As variáveis *legal basis* e *coverage* são normalizadas para o intervalo de zero a um.

**As subvariáveis *aggregate*, *by line* e *by ministry* são somadas e este resultado é normalizado para o intervalo de zero a um, constituindo assim a variável *multi-year expenditure ceilings*.

Apêndice 2: propostas para um novo arcabouço fiscal

Este apêndice apresenta algumas propostas colocadas para uma nova regra fiscal na conjuntura das eleições do governo federal de 2022.

O Tesouro Nacional (SALVIANO et al., 2022) sugeriu o uso de faixas prudenciais de endividamento para a fixação da taxa de crescimento real da despesa; em outras palavras, o crescimento real dos gastos do governo estaria limitado à trajetória da dívida líquida. Os reforços em caso de cumprimento e descumprimento da meta de resultado primário mudariam: caso descumprida, seria exigida explicação pública por parte do(a) Ministro(a) da Fazenda e em caso de superávit primário e resultado ascendente ou resultado acima de determinado patamar, haveria abertura de espaço fiscal para bônus de gastos. Também foram incluídos gatilhos desenhados para a redução do crescimento das despesas obrigatórias sujeitas ao teto (para que se alivie a questão das despesas discricionárias excessivamente comprimidas) e cláusulas de escape, à semelhança do Teto atual. Além disso, no primeiro ano da nova gestão, a variação das despesas teria um adicional único de 2% além da inflação para ampliar investimentos e para a manutenção da máquina pública.

No artigo “Um regime fiscal para o desenvolvimento”⁴⁶ de Armínio Fraga e Marcos Mendes, os economistas destacam que o “*regime fiscal brasileiro produz uma tendência de forte crescimento de longo prazo da despesa como proporção do PIB*” (FRAGA; MENDES, 2022), o que seria um sinal claro de insustentabilidade fiscal. Entendem que o teto de gastos teve um papel significativo na redução da trajetória da dívida, mas que essa âncora foi perdida, dada a piora qualitativa e quantitativa do regime fiscal brasileiro. A proposta dos autores mescla elementos tanto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) quanto do teto de gastos. Propõem a redução da dívida via regra fiscal de limitação do crescimento do gasto. A receita da União seria estimada periodicamente para horizontes trienais. Então, seria calculado um limite para o gasto, a fim de se produzir o superávit primário necessário para estabilizar a dívida no nível desejado. Ainda assim, os superávits não seriam obrigatórios, de forma que a restrição *legal* daria-se somente sobre a despesa. Incluem na proposta uma cláusula de escape, cujos excessos o reajuste trienal do limite do gasto poderia corrigir. Esse reajuste funcionaria como um estabilizador

⁴⁶ Artigo publicado em 21 de novembro de 2022.

automático. Além disso, dado que o patamar da dívida atual está acima do desejado, os limites impostos já deveriam visar o início imediato do processo de ajuste fiscal. Os economistas apontam, também, que alguns mecanismos automáticos da área social, como o seguro-desemprego, precisam ser revistos.

O grupo de mulheres especialistas em finanças públicas *Elas no Orçamento* redigiu um projeto de novo arcabouço fiscal — novo Regime Fiscal Sustentável —, cujos instrumentos e metas deveriam ser elaborados por lei complementar e entregues ainda no primeiro ano de mandato do governo eleito. Dentre os instrumentos, estão uma meta de endividamento público a médio-prazo, um quadro de entregas prioritárias de governo e um quadro de despesas de médio prazo que dialogue com a meta de endividamento público. Haveria revisão quadrienal — a fim de haver compatibilidade com o ciclo político — das despesas primárias de programas de duração continuada e das prioridades que forem definidas pela gestão. Despesas de transferência de renda para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza — como o Bolsa Família — estariam excluídas do cálculo do teto de gastos e da meta de resultado primário para 2023.