

As regras fiscais, o caso do Brasil e o papel da IFI

Felipe Salto

Diretor-Executivo

Brasília, 22 de março de 2022

- O compromisso político em torno das regras é tão importante quanto o seu desenho (ver Eyraud et al, 2018, texto para discussão do FMI)
- A existência de instituições respeitadas para acompanhar o regramento vigente e a execução orçamentária é central para a efetividade do arcabouço fiscal
- Os Conselhos Fiscais ou Instituições Fiscais Independentes (IFIs) devem buscar a transparência nas contas públicas e a disciplina fiscal
- Não há arcabouço fiscal perfeito (toda regra tem vantagens e desvantagens)
- O teto de gastos sofreu modificações sérias em 2021
- A discussão sobre o arcabouço orçamentário é igualmente importante; sem ela, mesmo uma regra bem desenhada continuará a ter efeito limitado

- A regra mais conhecida e antiga é o limite para a dívida pública
- A ideia é que os países não possam se endividar além de um determinado patamar
- Na Europa, os limites de dívida derivam do *Stability Growth Pact* (SGP)
- No Brasil, a experiência mais exitosa foi a adoção da meta de resultado primário, em 1999, fruto de acordo com o FMI, e introduzida na Lei de Responsabilidade Fiscal no ano seguinte

Quais as regras vigentes no mundo?

2. Fiscal rules by income groups

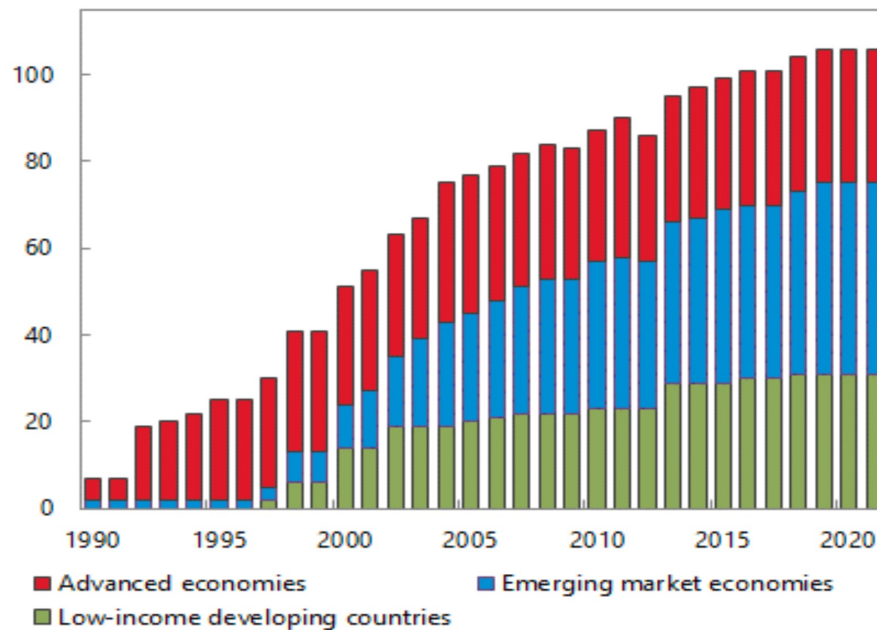


Figure 2. Average Number of Rules per Country
(number of fiscal rules)

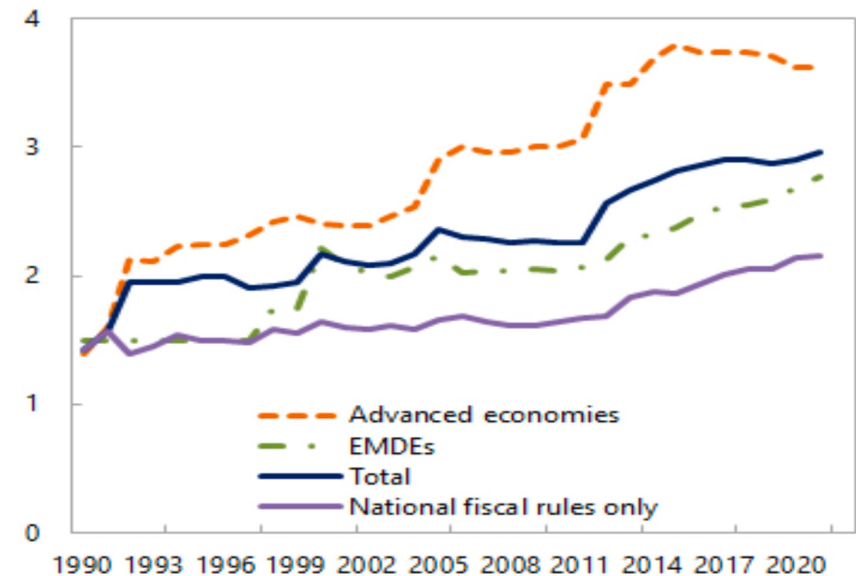


Tabela 1. Tipo de regras fiscais (vantagens e desvantagens)

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

- **Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000)**: limites para gastos com pessoal em % da Receita Corrente Líquida, limites para a dívida consolidada (já previstos na Constituição de 1988), **metas para o resultado primário**, dentre outras
- **Teto de gastos públicos** (ECs nº 95, de 2016, nº 109, nº 113 e nº 114, de 2021): a despesa federal sujeita ao teto está limitada à inflação medida pelo IPCA (12 meses até dezembro do ano anterior; antes de 2021, era até junho)
- Meta de resultado primário e limite para a dívida (LRF e CF – ainda não regulamentado para o caso da União)
- Regra de ouro das contas públicas (CF)

O que previa a regra original do teto de gastos?

“Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

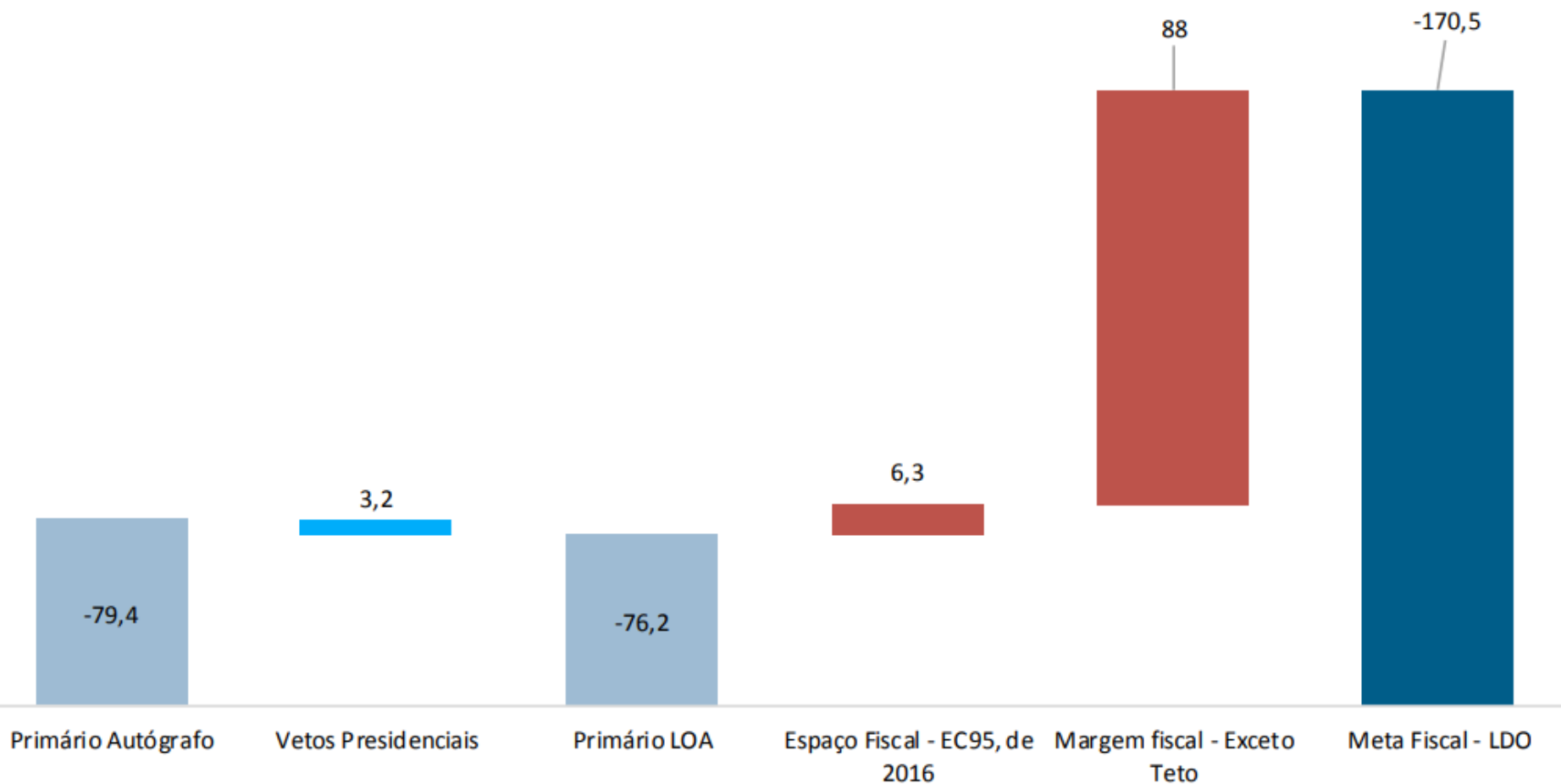
§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.”

“Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:”

- A EC 109 criou a regra dos 95% (gastos obrigatórios/primários) para acionar gatilhos
- Esse patamar só será atingido quando o teto de gastos for rompido
- As ECs 113 e 114 alteraram o regime de precatórios e mudaram a regra do teto de modo retroativo, abrindo espaço fiscal de R\$ 113,1 bilhões em 2022
- O teto de gastos perdeu credibilidade; trabalhos da IFI buscaram evidenciar, *pari passu*, as mudanças discutidas e aprovadas

GRÁFICO 17. MARGEM PARA EXPANSÃO FISCAL DO GOVERNO CENTRAL



Fonte: Congresso Nacional. Elaboração: IFI.

Medidas contratadas no novo contexto externo

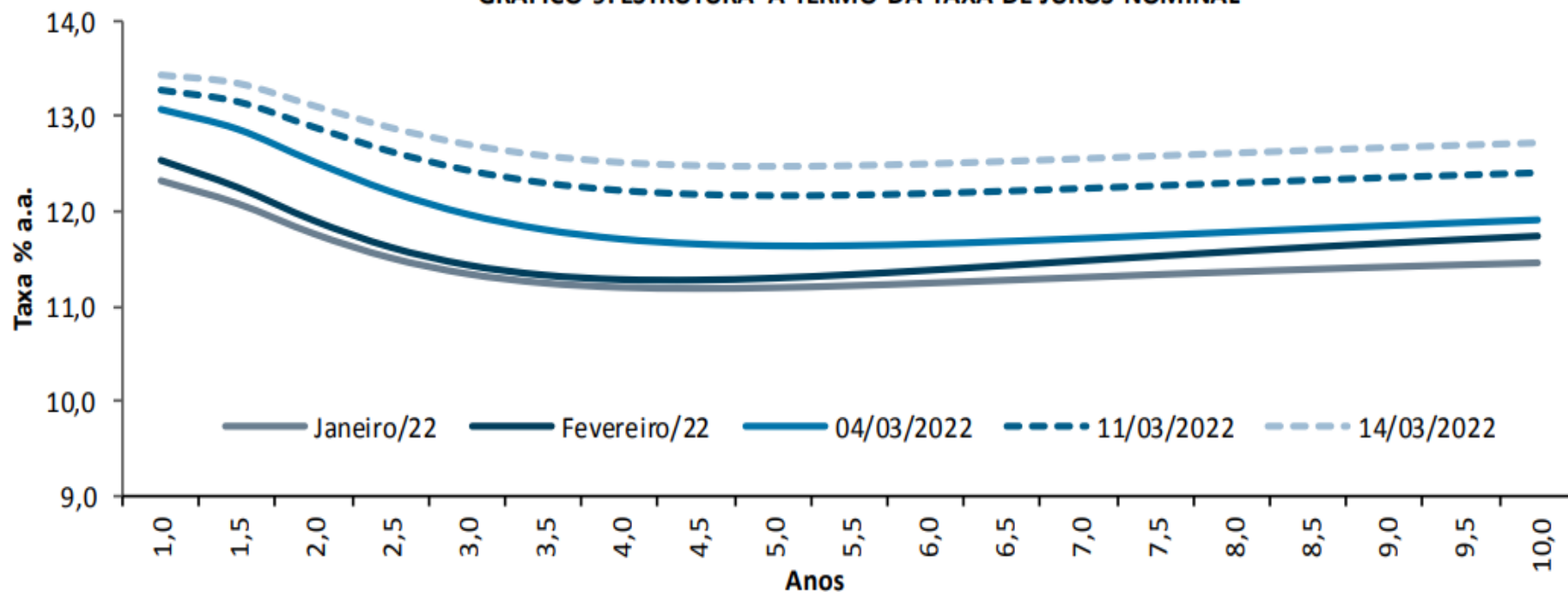
TABELA 11. RESUMO DAS MEDIDAS (R\$ MILHÕES)

Meta de primário (A)	-170,5
LOA 2022 (B)	-76,2
Margem Fiscal (C) = A - B	-94,3
Destinação da margem fiscal	
Total (D)	31,9
Teto dos Gastos	6,3
Crédito Suplementar (Gasto com Pessoal)	1,7
Auxílio Emergencial	3,0
CEP Combustíveis	1,6
Crédito Extraordinário	1,4
Receitas	24,2
IPI	6,6
PIS/COFINS Combustíveis	17,6
Nova margem fiscal (E) = C+D	-62,4
Resultado primário do governo (LOA) pós-medidas (F) = A-E	-108,1

Fonte: IFI.

Os resultados da perda da âncora fiscal

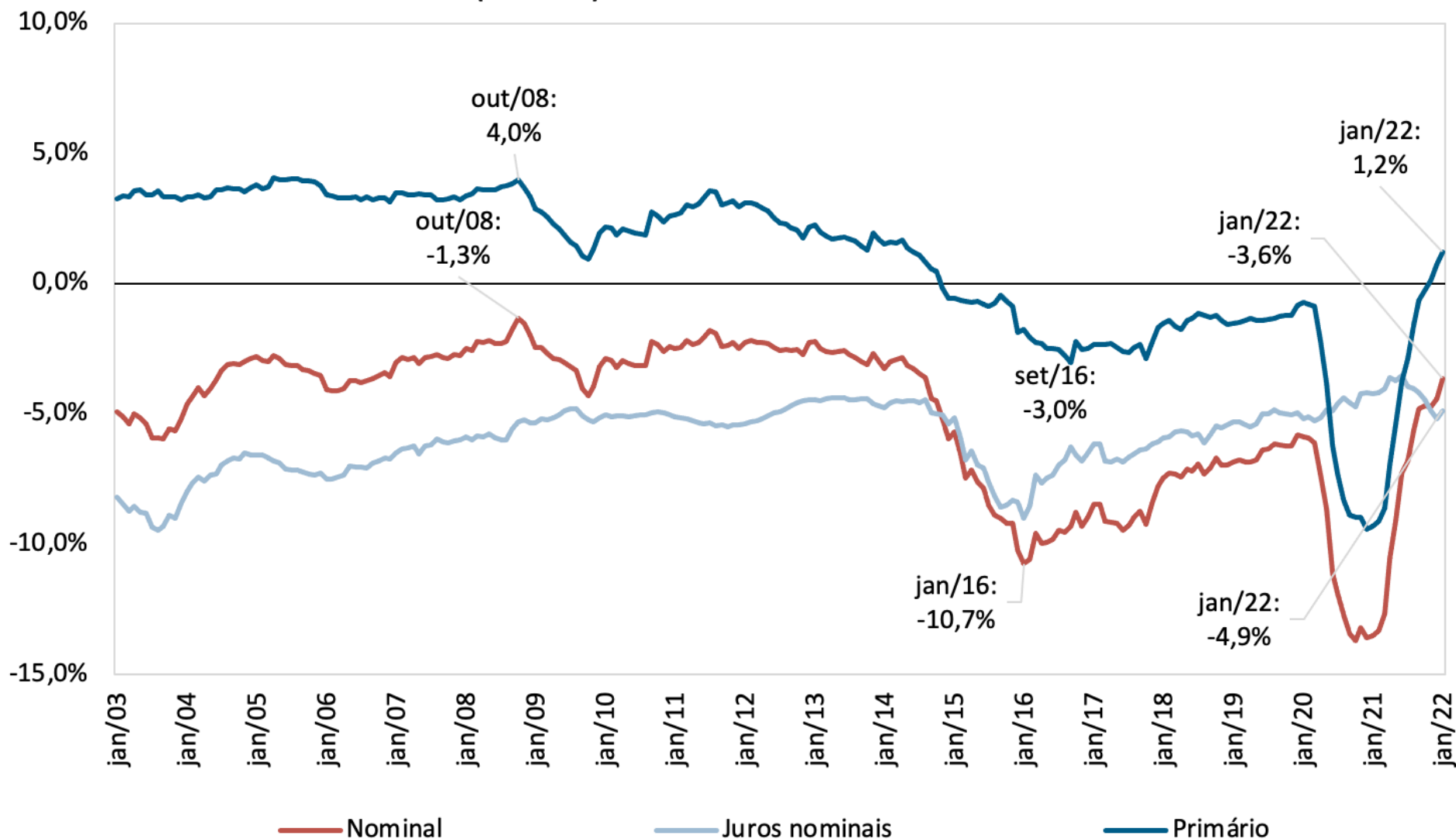
GRÁFICO 9. ESTRUTURA A TERMO DA TAXA DE JUROS NOMINAL



Fonte: Anbima. Elaboração: IFI.

Os resultados da perda da âncora fiscal

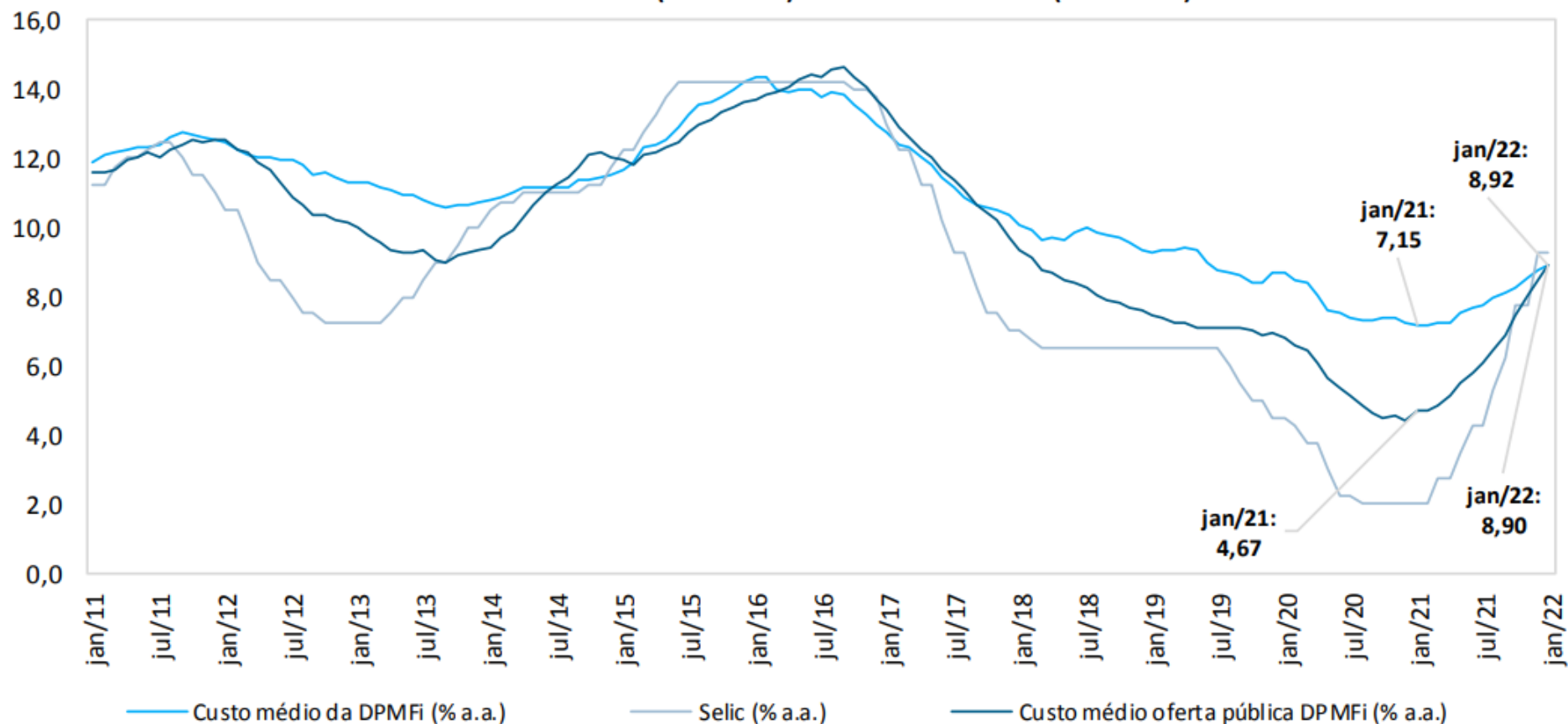
GRÁFICO 13. RESULTADO PRIMÁRIO, NOMINAL E GASTOS COM JUROS ACUMULADOS EM 12 MESES (% DO PIB) DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Os resultados da perda da âncora fiscal

GRÁFICO 16. CUSTO MÉDIO DA DÍVIDA PÚBLICA (ESTOQUE E OFERTAS PÚBLICAS), ACUMULADO NOS ÚLTIMOS 12 MESES (% AO ANO) E TAXA SELIC - META (% AO ANO)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Funções da IFI, segundo a lei que a criou (Resolução do Senado Federal nº 42, de 2016):

“I - divulgar suas estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários;

II - analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente;

III - mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial; e

IV - projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público.”

- 144 trabalhos publicados em 5 anos e 4 meses de existência
- Reconhecimento da OCDE e do FMI, em trabalhos publicados e em visitas e missões recebidas pela IFI do Senado Federal
- 3.442 citações na imprensa (média de 2 ao dia)
- Equipe com 9 pessoas: 1 diretor-executivo, 2 diretores, 3 economistas seniores, 1 economista junior, 1 assessora de comunicação e 1 secretária/assistente administrativa

Obrigado

