

As regras fiscais e a busca por normas sustentáveis

José Roberto Afonso e Daniela Olímpio de Oliveira

29 de outubro de 2023

Atual debate mundial serve de inspiração e motivação para avançarmos em sua aplicação também no Brasil

O **Nexo** é um jornal independente sem publicidade financiado por assinaturas. A maior parte dos nossos conteúdos são exclusivos para assinantes. Aproveite para experimentar o jornal digital mais premiado do Brasil. [Conheça nossos planos.](#) [Junte-se ao Nexo!](#)

Tratar de regras fiscais em atos legislativos, por vezes com riqueza de detalhes, é uma tradição secular brasileira – talvez mais uma herança portuguesa. Basta dizer que, em 1922, foi adotado um Código de Contabilidade da União. Pouco mais de um século depois, acabou de ser instituído um regime fiscal sustentável da União, com a Lei Complementar 200/2023, que ficou conhecida como novo arcabouço fiscal. Tais regras são reguladas na Constituição, na sua legislação infraconstitucional, sem contar atos de caráter administrativo. Conhecer o que está vigente e o que está proposto é o primeiro e inevitável caminho para se avaliar a pertinência dessa ou a eventual adoção de outras normas. Para contribuir a esse debate, foi realizado um [levantamento exaustivo sobre normas vigentes](#), a respeito das finanças públicas, conduzido por um grupo de pesquisadores, incluindo estes dois autores, e que está sendo apresentado no Texto para Discussão da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo, sob o título “Diagnóstico sobre constitucionalização das finanças públicas no Brasil”.

Hoje, o contexto é mais estável para percebermos o desenho que vai se formando nas pretensões de um “*regime fiscal sustentável*”. Como se sabe, o novo marco amplia, em certa medida, o escopo da política de gastos, viabilizando medidas anticíclicas, encerrando o teto de gastos estabelecido com a Emenda Constitucional 95/2016. Mas, sobleva, ainda, conhecer o significado e as experiências internacionais mais recentes em torno das regras fiscais.

CONHECER O QUE ESTÁ VIGENTE E O QUE ESTÁ PROPOSTO É O PRIMEIRO E INEVITÁVEL CAMINHO PARA SE AVALIAR A PERTINÊNCIA DESSA OU A EVENTUAL ADOÇÃO DE OUTRAS NORMAS

Tem sido comum diferenciar as regras fiscais entre aquelas ou que compreendem limites e metas numéricas, ou que tratam de objetivos e governança. Os modelos

parametrizados se baseiam em limites numéricos estabelecidos *ex ante*, enquanto o outro padrão segue uma política de cunho mais procedimental (tratados como parâmetros de governança). Cumpre resgatar que as regras fiscais podem ser reguladas a partir de diferentes categorias: i) limite ou meta para a despesa pública; ii) limite ou meta para a receita pública; iii) limite para o resultado fiscal; e iv) limite para o endividamento público.

Comparativamente, um estudo da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), publicado em 2020 e intitulado “Panorama das administrações públicas: América Latina e Caribe 2020”, traz dados dos países latinos no que diz respeito à implementação de regras de governança fiscal. O estudo aponta que a maioria dos países da América Latina e do Caribe tratou de regras fiscais com base em saldo orçamentário - seja nominal, primário, estrutural ou a partir da conhecida *regra de ouro*. No comparativo, aqui na América Latina e no Caribe o teto de gastos é mais comum enquanto opção de controle, em contraste com a opção, dos países membros da OCDE, pela aplicação de taxas de crescimento dos gastos.

Já no que diz respeito a procedimentos para corrigir distorções na execução orçamentária, a pesquisa mostra mecanismos de correção possíveis, dentre os quais: i) aplicação de medidas corretivas automáticas; ii) medidas corretivas aplicadas por autoridade responsável; iii) procedimento propositivo de medidas corretivas junto ao Legislativo; iv) imposição de justificativa sobre o descumprimento; e v) ausência de previsão. Nesse campo, há países, como El Salvador, Panamá, Paraguai e Peru, que impõem medidas corretivas; e países, como Bahamas, México e Panamá, que estipulam o dever de justificativa do descumprimento junto ao Legislativo. O Brasil, até então, impunha medidas corretivas automáticas, em relação ao dito teto constitucional de gastos primários federais, mas já contemplava normas de obrigatoriedade para justificar os desvios, em relação às metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (anual), de todos os governos, por exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar).

À parte os latinos, também os europeus estão a discutir qual a melhor opção a adotar para governança fiscal, porque os limites numéricos antes aplicados foram suspensos com a crise econômica mundial de 2008 e assim continuaram depois da covid e da Guerra na Ucrânia. A Zona do Euro já traz intrinsecamente a necessidade de contínua discussão sobre regras fiscais. Isso porque a introdução da moeda única acarretou uma piscina comum para o mercado de títulos públicos, e a política fiscal acaba ganhando protagonismo, dentro do qual a ação de um país afeta toda a União Europeia. Torna-se tema central a busca de estabilidade macroeconômica na região. A tendência no bloco europeu tem sido migrar de um modelo que estabelece limites numéricos para um modelo de governança fiscal. No entanto, a preocupação com patamares altos para a

dívida pública acaba fazendo oscilar as discussões sobre marcadores fiscais e fortalecendo o comprometimento com regras que pensam a dívida pública.

O Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governança no Domínio Econômico e Monetário de 2012 estabeleceu a regra do “orçamento equilibrado” e previu a adoção de uma correção a nível nacional, o que implica a obrigação de aplicação de medidas destinadas a corrigir desvios. Inicialmente, cada estado-membro deveria ter um objetivo a médio prazo diferenciado para a sua situação orçamental. Mas novos procedimentos foram propostos, e os Manuais Técnicos do Orçamento devem, desde então, assegurar a sustentabilidade das finanças públicas ou um rápido progresso para essa sustentabilidade, permitindo simultaneamente uma margem de manobra fiscal, tendo em conta, em especial, a necessidade de investimento público.

A União Europeia ativou, pela primeira vez, a chamada “cláusula geral de escape”, em resposta à pandemia de covid-19, de modo a permitir o aumento das despesas dos estados-membros. Na crise econômica provocada pela pandemia, o entrelaçado arcabouço acabou suspenso por meio de uma decisão inédita da Comunidade Europeia, que acionou a cláusula de “escape geral” até este ano de 2023. Essa suspensão geral de todas as regras vem permitindo a injeção de recursos públicos para lidar com os efeitos socioeconômicos da pandemia, ao mesmo tempo que lideranças debatem um novo arcabouço fiscal na Europa. Há propostas que defendem um maior papel das instituições fiscais independentes no acompanhamento e implementação das regras fiscais e há propostas mais radicais no sentido do abandono de regras fiscais numéricas.

Outros comparativos e dados internacionais estão presentes no documento citado sobre “Diagnóstico sobre Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil”. No cenário atual, o comparativo das regulações em finanças públicas na ordem global desemboca em duas perspectivas distintas sobre o modelo de governança fiscal: o controle numérico e o de governança fiscal. Num regime fiscal que se propõe “sustentável”, há de se notar o histórico de normativas brasileiras que esbarram na dificuldade de se fechar os números.

Em conclusão, o atual debate mundial serve de inspiração e motivação para avançarmos em sua aplicação também no Brasil. A recente aprovação da Lei Complementar 200/2023, ainda que objetive criar um regime sustentável para garantir estabilidade macroeconômica, não encerra, mas, ao contrário, reabre esse processo de revisitar a regulação das finanças públicas no país. São enormes e múltiplos os desafios impostos a uma agenda para consolidação das regras fiscais no Brasil, e o debate também está posto numa ordem global sobre sustentabilidade das finanças públicas.

José Roberto Afonso é economista. Professor do IDP e do ISCSP (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas). Pesquisador do CAPP (Comissão de Avaliação de Projetos de Pesquisa) da Universidade de Lisboa (Portugal). Doutor e mestre em economia pela Unicamp (Universidade Estadual de Campinas) e UFRJ Universidade Federal do Rio de Janeiro). Pós-doutorado em administração pública pela Universidade de Lisboa. Vice-presidente do Fibe (Fórum de Integração Brasil Europa).

Daniela Olímpio de Oliveira é doutora em direito pela Universidade Federal Fluminense. Pós-doutoranda em História Econômica pela Universidade de São Paulo. Professora de Direito Tributário e Financeiro.

Os artigos publicados no nexo ensaio são de autoria de colaboradores eventuais do jornal e não representam as ideias ou opiniões do Nexo. O Nexo Ensaio é um espaço que tem como objetivo garantir a pluralidade do debate sobre temas relevantes para a agenda pública nacional e internacional. Para participar, entre em contato por meio de ensaio@nexojournal.com.br informando seu nome, telefone e email.