

Regras Fiscais

*Diretrizes para um
ajuste fiscal coerente*

As regras fiscais são restrições efetivas à política fiscal, usualmente aplicadas por indicadores que buscam direcionar a performance fiscal do país. Estas regras têm como objetivo promover a estabilidade econômica ao definir o rumo para que o governo conduza a política fiscal de forma responsável. Dessa forma, a adoção de um bom arcabouço de regras pode gerar credibilidade de médio e longo prazo acerca da sustentabilidade da dívida (regra de ouro e superávit primário, por exemplo) ou obrigar a priorização de determinadas áreas consideradas relevantes pela sociedade (regra do teto de gastos, bem como aplicação mínima de recursos em saúde e educação).

A adoção de regras fiscais no mundo não é novidade, ganhando força na década de 90 nos países desenvolvidos e nos anos 2000 na América Latina. Os choques econômicos observados após a crise financeira global de 2008 levaram muitos países a modificar, criar ou até mesmo suspender algumas de suas regras. As alterações vieram no sentido de promover maior flexibilidade, legitimidade e melhores mecanismos de controle e monitoramento ao sistema de regras.

Como no resto do mundo, o cumprimento das regras fiscais no Brasil tem se demonstrado extremamente desafiador em face da crise econômica que o país atravessa. Debater as virtudes e fragilidades dessas regras e as necessidades de mudanças é de fundamental importância para o equacionamento dos problemas fiscais, econômicos e sociais do país.

A Secretaria do Tesouro Nacional é o órgão responsável por gerir a execução fiscal do país, bem como gerenciar a dívida pública. Logo, a STN está diretamente envolvida nesses esforços de reformar as atuais regras fiscais para torna-las fáceis de aplicar e difíceis de burlar. Para atingir este objetivo, são analisadas as virtudes e fragilidades das regras brasileiras, utilizando critérios relevantes para seu sucesso (ou insucesso) na literatura econômica internacional. Por exemplo, se a regra possui desenho bem definido, simplicidade, adoção de cláusulas de escape, ajuste ao ciclo, mecanismos de controle.

Sob esse prisma, existem diversos aprimoramentos que podem ser feitos nas principais regras fiscais no Brasil, com destaque para: (i) Resultado Primário; (ii) Teto de Gasto; (iii) Regra de Ouro; e (iv) Teto de Dívida. Por sua vez, dentre as regras que determinam a priorização de áreas de atuação do governo destacam-se os mínimos de aplicação em educação e saúde e a vinculação de receitas ao orçamento da seguridade social.

A regra de meta de resultado primário é de simples compreensão e possui a qualidade de apresentar ampla transparência nos documentos e discursos institucionais. A clara definição da meta em indicador numérico preciso disposto na LDO, por determinação da LRF, é outra virtude da regra. Por outro lado, a facilidade de alterar a meta e a exclusão de categorias de gastos do seu resultado fazem com que a regra não garanta a sustentabilidade fiscal de longo prazo. Além disso, a regra brasileira não prevê ajuste ao ciclo econômico, uma fragilidade que tende a torná-la pró-cíclica. A regra também falha ao não apresentar cláusulas de escape pré-definidas, especialmente no que se refere às condições de seu acionamento. Apesar de sua contribuição para o processo de melhoria das finanças públicas após a crise de 1999, a regra de resultado primário demonstrou ser incapaz de criar condições estruturais para a sustentabilidade fiscal, tendo em vista o alcance restrito às receitas e despesas primárias e à ausência explícita de meta adequada à evolução desejada do endividamento público.

A regra de ouro define que as operações de crédito não podem exceder as despesas de capital. De maneira simples, ela determina que o governo só pode realizar nova dívida para pagar as despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida pública), fazendo com que essa dívida, que gera custos para a população no futuro, beneficie não somente a população que existe hoje, mas as próximas gerações. Desta forma, ela visa preservar a justiça intergeracional. É definida na Constituição e apresenta alto grau de transparência nas publicações da STN. Não obstante, recorrentes déficits primários nos últimos anos têm dificultado o cumprimento da regra. Entre as fragilidades existentes, destacam-se a definição muito ampla das

despesas de capital, a vinculação de fontes e a rigidez orçamentária. Dessa forma, a regra poderia ser melhorada com a definição mais detalhada de sua abrangência. Além disso, é preciso definir com mais rigor quais seriam as cláusulas de escape da regra – os momentos que seria desejável flexibiliza-la. Os mecanismos de controle da regra também poderiam ser melhorados, deixando de ser punitivos para um que gere incentivos à redução de despesas correntes. Por exemplo, a proibição da contratação de novas operações de crédito como mecanismo de controle pode agravar a situação fiscal ao inviabilizar rolagem da dívida. Desse modo, a regra de ouro brasileira pode ser melhorada para garantir o cumprimento de seu objetivo – a preservação de investimentos públicos que contribuam para o crescimento econômico sustentado e para a melhoria das condições de vida das gerações futuras.

A regra que estabelece um limite para o endividamento da União está prevista na Constituição, mas não foi ainda regulamentada. A STN, gestora da dívida pública, tem papel fundamental para realizar esta regulamentação de maneira adequada. Isso porque é preciso definir qual o indicador de dívida é o mais adequado para refletir a execução fiscal, a fluidez da política monetária (o controle de liquidez da economia é realizado pelo Banco Central com títulos da dívida pública federal), bem como possibilitar a comparação internacional. Além disso, é preciso calibrar o limite adequadamente, preservando a capacidade do governo de se financiar ao mesmo tempo de indicar uma trajetória saudável para a dívida que garanta a sustentabilidade fiscal do país. Por fim, conforme as melhores práticas internacionais, pode ser relevante utilizar gatilhos que auxiliem o cumprimento da regra, bem como desenhar as situações em que o limite pode ser ultrapassar e a trajetória de ajuste para que ele volte a ser cumprido.

O teto do gasto possui a vantagem de ser uma regra simples e de fácil entendimento, com indicador claramente definido. Tem como objetivo controlar o crescimento do setor público brasileiro por ao menos 10 anos. A metodologia de cálculo e os resultados são transparentes, com divulgação em painel interativo na internet e atualização mensal. A inexistência de cláusulas de escape e ajuste ao ciclo também são lacunas da regra do teto. A falta de responsabilização dos agentes responsáveis pelas decisões de gastos públicos é uma fragilidade da regra, que prevê restrições a gastos com pessoal como punição pela não cumprimento do teto e assim não cria incentivos robustos para que os tomadores de decisão atuem no sentido do controle da despesa ou de diminuir a rigidez orçamentária. Por fim, a regra do teto entra em conflito com outras normas legais que determinam o crescimento de algumas despesas a despeito das decisões do poder executivo, como benefícios assistenciais e previdenciários ligados ao salário mínimo e/ou ao comportamento do mercado de trabalho e da demografia e mínimos de aplicação em saúde e educação. Dessa maneira, a regra do teto do gasto é conflitante com outras normas relacionadas às despesas e, na ausência de reformas estruturais nas despesas obrigatórias e vinculações da receita, tende a apresentar a ineficiência de alterar significativamente a composição do gasto público no sentido de forte redução dos investimentos e outras despesas que não possuem mecanismos legais de proteção.

O mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) visa garantir que os governantes priorizem a área na alocação dos recursos públicos. Está estabelecido na Constituição e passou por mudanças nos últimos anos, sendo a mais recente com a entrada em vigor do teto de gastos do governo federal, que antecipou o percentual mínimo de 15% da Receita Corrente Líquida (RCL) para 2017 e definiu que a partir de 2018 o piso de gastos na área corresponde ao mínimo do ano anterior atualizado pela variação do IPCA. Ao preservar os gastos em saúde, o mínimo se coloca como um desafio adicional ao cumprimento do teto de gastos, pois consolida mais um montante que não há discricionariedade para cortes visando o cumprimento do máximo global de despesas do governo federal. Uma das virtudes da regra é ser simples e de fácil entendimento, com o conceito de despesas em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) bem definido em normas relacionadas. A correção dos valores mínimos pelo IPCA reduz o viés

pró-cíclico da regra quando comparada à vinculação à RCL, que é afetada significativamente por recessões. Por outro lado, quando feitas projeções a respeito da trajetória desses gastos observa-se que a partir de 2019 a nova regra irá resultar em valores inferiores aos que seriam executados sob a vigência do mínimo de 15% da RCL. Além disso, se repetida a tendência recente da inflação dos serviços de saúde, isto é, acima da inflação geral, esses mínimos serão cada vez menores em termos da capacidade de prestação de serviços na área.

Deste modo, é possível perceber que o Brasil possui regras fiscais bem definidas, de simples entendimento e com alto grau de transparência no cálculo e no monitoramento do cumprimento. As fragilidades destas regras, entretanto, são significativas e se tornaram evidentes nos últimos anos devido aos sucessivos déficits fiscais. Além disso, falta de consistência da regra do teto de gastos com outras normas relacionadas às despesas e, na ausência de reformas estruturais nas despesas obrigatórias e vinculações da receita, tende a apresentar a ineficiência de alterar significativamente a composição do gasto público no sentido de uma forte redução dos investimentos e outras despesas que não possuem mecanismos legais de proteção. Portanto, o arcabouço de regras fiscais do Brasil deve ser modernizado, revisitando todas as normas que afetam as despesas de forma a criar estrutura de regras com coerência e consistência entre si, gerando incentivos robustos à sustentabilidade e à responsabilidade fiscal.