

# Nova geração de regras fiscais: solução ou novos problemas?

---

**Edilberto Carlos Pontes Lima**

Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor em Economia pela Universidade de Brasília. Conselheiro do TCE-CE, presidente nos biênios 2016-2017 e 2018-2019. Vice-Presidente de Estudos e Pesquisas do Instituto Rui Barbosa (biênios 2016-2017 e 2018-2019).

**Resumo:** Regras fiscais são limitações numéricas ou procedimentais, normalmente estabelecidas em lei, para realizar gastos públicos, operações de crédito e conter o endividamento público. Após o insucesso das regras estabelecidas no Tratado de Maastricht, cujas diretrizes foram seguidas em muitos países fora da Europa, incluindo o Brasil, uma nova geração surgiu após a crise financeira mundial de 2008. Elas se tornaram sofisticadas e mais flexíveis, mas perderam transparência. A criação de instituições com o propósito principal de monitorar e divulgar o acompanhamento dessas regras pode contrabalançar a perda de clareza e simplicidade das novas regras. Quanto à metodologia, optou-se pela analítico-descritiva, a partir da análise dos instrumentos normativos que as instituíram e da observação de alguns indicadores fiscais relevantes.

**Palavras-chave:** Regras fiscais. Nova geração. Déficit público. Dívida pública. Flexibilidade. Perda de transparência. Instituições fiscais independentes.

**Sumário:** Introdução – Regras fiscais: antecedentes – A situação fiscal – Déficit estrutural: novos problemas – O viés de déficit público e a dificuldade para combatê-lo – O que as experiências anteriores ensinaram – Características da nova geração de regras fiscais – Referências

## Introdução

Os constantes e crescentes desequilíbrios fiscais que boa parte dos países têm enfrentado ao longo das últimas décadas impulsionaram movimentos para restringir por lei o comportamento dos responsáveis pela gestão das finanças públicas. Duas espécies de regras foram estabelecidas. As primeiras de natureza mais procedimental, procurando fixar a forma de elaborar e executar o orçamento público, de forma a destacar o papel dos agentes políticos mais interessados em disciplina fiscal e a ampliar as possibilidades de fiscalização e visualização dos *tradeoffs* envolvidos nas escolhas

orçamentárias. Os outros tipos concentraram-se mais em limites quantitativos, em tetos numéricos para os gastos, o déficit e a dívida pública. Frequentemente, adotaram-se combinações dos dois modelos.

O problema é que esses limites não funcionaram em boa parte dos lugares em que foram adotados, como alguns estudos evidenciam. Reuter (2017), por exemplo, utilizando uma amostra de 51 regras fiscais, em 20 países da União Europeia, aponta que as regras fiscais envolvendo fluxos, como limites de gastos e de déficit, apresentaram observância inferior a 50%. Em outro estudo, Frankel e Schreger (2013) encontraram que as previsões sobre o comportamento das variáveis que influenciam os resultados fiscais foram viesadas quando havia clara tendência de não cumprimento da regra de déficit nominal em 3% do PIB. Eles apontaram que esse efeito é parcialmente contrabalançado quando as instituições nacionais encarregadas de verificar o cumprimento e aplicar eventuais sanções são mais fortes e independentes. Claro que os resultados variaram de um país para outro, mas, de forma geral, os limites foram ultrapassados.

Assistiu-se a um crescimento expressivo da dívida pública e déficits públicos persistentes. Os limites estabelecidos no Tratado de Maastricht, por exemplo, teto de dívida pública bruta de 60% do PIB e déficit público de no máximo 3% do PIB, regras fiscais mais notórias, não têm sido observados desde que foram estabelecidos em 1992. No Brasil, após alguns anos de expressivos superávits primários, a dívida pública tomou trajetória explosiva a partir de 2015, a despeito da presença de regras fiscais muito abrangentes, como as estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000).

Em consequência, a grande crise financeira internacional, que se iniciou em 2008, encontrou os países fortemente desajustados. Uma nova geração de regras fiscais surgiu em seguida, a partir do diagnóstico do insucesso do modelo anterior.

Abraham (2018), Eyraud, Debrun, Hodge, Lledó e Pattilo (2018), por exemplo, fazem análise bem abrangente sobre esse conjunto de novas regras surgidas depois da crise de 2008, enfatizando a capacidade de ampliar a governança fiscal e assegurar a sustentabilidade das finanças públicas.

É controverso se o novo conjunto de regras terá mais sucesso. É que, em busca de maior flexibilidade, as regras se tornaram muito complexas e por isso menos transparentes. As diversas cláusulas de escape, o foco no déficit estrutural, mais do que no déficit corrente, tornaram o

acompanhamento mais difícil e ampliaram as possibilidades de interpretações mais favoráveis e, portanto, tornaram as regras ainda mais suscetíveis a pressões políticas do que a geração anterior. O lado positivo é que a nova geração de regras contou com instituições que foram criadas ou reforçadas com o objetivo de monitorar a evolução das regras, as chamadas autoridades fiscais independentes. Embora tais entidades, em geral, não tenham poder de aplicar sanções formais, elas têm investido fortemente em divulgar o resultado de seu monitoramento, de forma a evidenciar prêmios ou sanções reputacionais para os que observarem as regras fiscais. É controverso o efeito de tais procedimentos, se realmente terão impacto sobre as avaliações dos responsáveis pelas gestões das finanças públicas e até mesmo sobre as eleições, ou ainda sobre a capacidade de financiamento dos países, mas certamente representa uma mudança de enfoque em relação ao modelo de aplicação de sanções formais, que revelou fragilidades notáveis.

### Regras fiscais: antecedentes

Regras fiscais têm sido definidas como limitações numéricas ou procedimentais para a realização de gastos públicos, de operações de créditos e para o endividamento público, geralmente estabelecidas por lei ou por instrumento normativo similar (LIMA, 2015).

A mais notória regra fiscal foi a estabelecida pelo Tratado de Maastricht, de 1992, que lançou as bases para a União Europeia. Os limites ali estabelecidos (para o déficit e para a dívida pública) foram detalhados em acordos posteriores, notadamente o Pacto de Estabilidade e Crescimento (*Stability and Growth Pact*), de 1997, que definiu melhor os termos para assegurar a observância dos termos ali estabelecidos, bem como o papel de cada país e da instituição.

Contabilizam-se atualmente pelo menos 90 países com algum tipo de regra fiscal. Os anos 1990 assistiram à disseminação de leis de responsabilidade fiscal, o que também chegou ao Brasil com a Lei Complementar nº 101, de 2000.

Para além de estabelecer expressamente limites, as regras objetivaram um maior foco para a política fiscal, maior transparência, de modo a proteger os gestores de pressões por expansão do déficit público, sinalizando também preocupação com as futuras gerações, que não teriam que arcar com elevadas dívidas públicas e seus correspondentes serviços.

A crise de 2008, cujo marco inicial é a quebra do banco de investimentos americano Lehman Brothers, explicitou a fragilidade das regras fiscais até então adotadas. Os países europeus apresentavam dívidas públicas muito maiores do que as estabelecidas no Tratado de Maastricht, de fato bem superiores em relação aos patamares que existiam antes do Tratado. Além disso, os países que ultrapassaram os limites ao longo dos anos não sofreram sanções, o que tornou evidente a fragilidade do arcabouço de regras fiscais então existente.

A partir desse diagnóstico, as regras existentes foram modificadas, na tentativa de corrigir as fragilidades. O problema, como se vai analisar aqui, é que, ao corrigir alguns problemas, criaram-se outros e se enfraqueceram aspectos positivos, como é o caso da ênfase na flexibilidade das regras em detrimento da simplicidade.

### A situação fiscal

A década de 2000 trouxe uma expressiva deterioração do quadro fiscal. A Alemanha elevou a dívida pública bruta de menos de 59% do PIB em 2000, para mais de 70% no fim da década, alcançando 68% em 2016. Na França, o crescimento da dívida foi ainda mais dramático, de menos de 59% do PIB para 96% do PIB em 2016, um crescimento de quase 40% do PIB em menos de 20 anos. A Itália e a Espanha, que haviam experimentado uma redução da dívida nos anos 1990, também apresentaram crescimento expressivo, tendo a dívida bruta alcançado 133% do PIB na Itália, quase 30% do PIB acima do patamar de 2000. Países menores, como Grécia e Portugal, por exemplo, registraram crescimento ainda maior da dívida. O primeiro saltando de 104% do PIB em 2000, para 179% em 2016, e o segundo de 50% do PIB para mais de 130% do PIB em 2016. A proporção entre a dívida e o PIB nos 19 países participantes da zona do Euro passou de 68% em 2000, para 78% em 2009, no auge da crise, atingindo o ápice de 92% em 2014, para se reduzir levemente nos anos seguintes, fechando 2016 um pouco acima de 89%. A tabela a seguir ilustra a evolução da dívida de alguns países selecionados, bem como a média de 19 países da zona do Euro.

**Evolução da Dívida Bruta do Governo Geral – Países selecionados da União Europeia (% PIB)**

País	1995	2000	2009	2014	2016
Alemanha	54,8	58,9	72,6	74,9	68,3
França	55,8	58,6	78,9	94,9	96
Espanha	61,7	58	52,8	100,4	99,4
Itália	116,9	105,1	112,5	131,8	132,6
Grécia	99,0	104,9	126,7	179,7	179
Portugal	58,3	50,3	83,6	130,6	130,4
Bélgica	130,5	108,8	99,5	106,7	105,9
Holanda	73,6	51,8	56,9	67,9	62,3
Zona do Euro (19 países)	70,8	68,1	72,9	78,4	89,2

Fonte: Eurostat. Elaboração do autor.

Esses números são eloquentes para revelar a incapacidade do Tratado de Maastricht e do Acordo de Estabilidade e Crescimento (*Stability and Growth Pact*) em conter a deterioração das contas públicas europeias, confirmando os alertas que estudos ainda da década de 90 faziam (GROS, 1995).

Quando analisamos os países do chamado “Grupo dos 20” (G20), formado pelas 20 maiores economias do mundo, observamos que o impacto da crise financeira internacional de 2008 foi muito expressivo: de uma dívida pública bruta média por volta de 77% em 2007, para 99% já em 2009 e 114% do PIB em 2017.

O Brasil não sentiu a crise de maneira tão forte. A dívida pública bruta era de 64% em 2007 e se encontrava em patamar apenas dois percentuais acima em 2009. O grande crescimento se deu a partir de 2012, aproximando-se de 80% do PIB em 2017. Note-se que ainda bem abaixo da média dos “G-20” (114% do PIB).

### Déficit estrutural: novos problemas

Entre os inúmeros ensaios de aperfeiçoamento das regras fiscais europeias, um foi a adoção do déficit estrutural, não mais apenas o déficit nominal de até 3% do PIB. Fixado em até 0,5% do PIB para países com endividamento superior a 60% do PIB e em 1% do PIB para aqueles com dívida pública inferior, basicamente ele busca refletir a situação fiscal isolada de choques momentâneos. Como se sabe, quando a economia está em

recessão as receitas públicas normalmente caem e as despesas tendem a subir, principalmente aquelas associadas a políticas compensatórias, como seguro-desemprego, por exemplo. Da mesma forma, quando a economia está muito acelerada, as receitas se elevam e as despesas públicas se reduzem.

Além disso, eventualmente há receitas e despesas que não se repetirão nos anos posteriores e por isso mesmo devem ser retiradas do cálculo do resultado estrutural. O resultado orçamentário corrente – em qualquer de suas dimensões, o primário o operacional ou o nominal – vai obviamente refletir essas flutuações, e o que o resultado orçamentário estrutural busca calcular é qual seria o resultado sem tais flutuações. Com isso, os governos teriam uma medida mais segura de sua posição fiscal.

O problema é que há muitas dificuldades de medir o resultado estrutural. Ele envolve o cálculo do PIB potencial e, a partir daí, a diferença entre este e o PIB observado, o chamado hiato do produto. O PIB potencial é definido como o nível de produto que uma economia pode produzir sem pressão inflacionária. Ele é calculado a partir do estoque de capital da economia, da força de trabalho potencial, da taxa de desemprego que não acelera a inflação e do nível de eficiência da força de trabalho. Quando uma economia produz além do PIB potencial, há elevação da inflação.

Muitas instituições calculam o PIB potencial (FMI e OCDE são as mais conhecidas), e as constantes revisões dos valores anunciados, em alguns casos, alcançando 1% do PIB, evidenciam as dificuldades do cálculo (DARVAS, 2017). Tais revisões no PIB potencial obrigam a que o resultado estrutural também seja revisado. Como ele é utilizado como parâmetro para decisões de políticas públicas, uma série de problemas surgem a partir das revisões frequentes.

O resultado orçamentário estrutural é parte do conjunto de regras fiscais que obrigam os países que formam a União Europeia. Uma carta aberta dos ministros das finanças de vários países da União ilustra as controvérsias para o cálculo desse indicador:<sup>1</sup>

A estimação do produto potencial – com o objetivo de medir o componente cíclico do balanço orçamentário – é crucial para avaliar o resultado orçamentário estrutural, de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

*Na medida em que o produto potencial de uma economia é desconhecido, sua **estimação é associada a um alto grau de incerteza**. Identificar os componentes cíclicos e de tendência do produto, uma tarefa complexa mesmo em condições normais, torna-se particularmente*

<sup>1</sup> Carta disponível em: [estaticos.expansion.com/opinion/documentosWeb/2016/03/31/cartadeficitestructural.pdf](http://estaticos.expansion.com/opinion/documentosWeb/2016/03/31/cartadeficitestructural.pdf).

*desafiador em tempos de crescimento econômico persistentemente baixo, em tempos de mudanças nos ciclos econômicos e quando a implementação de reformas provoca alterações estruturais.*  
(Tradução e grifo nosso)

Como se evidencia, a flexibilidade do resultado estrutural em comparação ao déficit corrente traz outros problemas talvez mais graves: falta de transparência, baixa precisão, necessidade de revisão constante, contribuindo para ampliar incertezas.

### O viés de déficit público e a dificuldade para combatê-lo

Uma das preocupações centrais dos estudiosos de finanças públicas é investigar as razões para o crescimento contínuo da dívida pública em muitos países, isto é, se há um viés em direção a gastos públicos crescentes e consequentes déficits públicos. A teoria que mais se destacou foi a que enxerga o orçamento público como um fundo comum, em que todos desejam extrair o máximo, o que pressiona fortemente o fundo.

O exemplo clássico de fundo comum é o oceano, com suas possibilidades econômicas. Cada pescador sabe que tudo o que pescar será dele e o que não for pescado poderá ser feito por outro. A sua inclinação, então, é extrair o máximo possível em cada viagem. Como todos os pescadores tenderão a ter o mesmo comportamento, os peixes caminharão para o exaurimento, pois a tendência é que a taxa de reposição não seja respeitada. Isso explica a extinção de muitas espécies de peixes em muitos lugares. Para tentar conter tal propensão, governos mundo afora implementam medidas como proibição de pesca em períodos de reprodução ou estabelecem quotas de pesca por embarcação.

O orçamento público é tratado como um fundo comum, em que cada participante do processo político de decisão de gasto busca extrair o máximo para o seu setor e sua área de atividade. Assim, em uma federação cada Estado procura uma parcela maior do orçamento federal, da mesma forma que os diversos setores pressionam por maiores gastos em suas respectivas atividades. De funcionários públicos que lutam por maiores salários a grupos de pressão que reivindicam maiores subsídios e dispêndios, o orçamento público é fortemente forçado a apresentar maiores déficits.

Uma variação dessa interpretação é a que aponta a dívida pública como um problema que vai afetar principalmente as futuras gerações. Dessa forma, a geração presente se beneficia de maiores gastos sem os custos de uma carga tributária maior. Daí o viés de déficit público e endividamento crescente, na medida em que se acomodam as diversas pressões

por aumentos de gastos públicos à custa de maiores sacrifícios para as gerações futuras.

As regras fiscais, na medida em que buscam autolimitar o crescimento de variáveis fiscais relevantes, são criadas com o objetivo de quebrar tal lógica, impondo uma autocontenção dos responsáveis pelo gasto público. O problema, como este trabalho enfatiza, é que as regras implementadas até aqui não têm sido capazes de cumprir tal tarefa. Por isso, uma nova geração de regras surgiu, com algumas vantagens em relação às regras anteriores, mas com problemas novos e velhas dificuldades que persistem.

### O que as experiências anteriores ensinaram

Os sucessivos descumprimentos das regras fiscais implementadas nos anos 1990 e na primeira década de 2000 trouxeram algumas lições sobre o seu desenho (EYRAUD e outros, 2018). Como se percebe, há evidentes *tradeoffs* entre as características desejáveis das regras fiscais: se, de um lado, é importante que as regras sejam simples e flexíveis às circunstâncias econômicas, a flexibilidade muitas vezes implica maior complexidade. Esta característica, por sua vez, pode ampliar a opacidade, facilitando o descumprimento da regra. Analisemos em mais detalhes tais características e as dificuldades envolvidas.

**1. Regras fiscais devem ser simples.** É que quanto maior o grau de sofisticação da regra fiscal, mais difícil o acompanhamento, menor é a transparência, maiores as possibilidades de interpretações flexíveis, que afrouxem os objetivos iniciais de austeridade. Regras simples, que utilizem conceitos já consagrados, de entendimento por um amplo espectro da sociedade, são mais facilmente monitoradas pelos diversos participantes do debate público. Regras sofisticadas, ao contrário, e que utilizem conceitos pouco usuais são fiscalizadas com dificuldade até pelo parlamento, dificultando um debate mais amplo sobre o estrito cumprimento dos termos definidos na legislação.

**2. Regras fiscais devem primar pela flexibilidade.** Como as economias estão sujeitas a choques inesperados, as regras fiscais devem ter a necessária capacidade de adaptação. Nesse sentido, ganhou força, por exemplo, a medida de déficit estrutural, que isola os componentes de variação do produto real, utilizando o produto potencial como parâmetro para o cálculo do déficit a ser atingido. Também nessa direção estão as diversas cláusulas de escape, as exceções ao cálculo convencional, exatamente para permitir a convivência com distintas situações. O problema, como já se enfatizou, é que a maior flexibilidade se deu à custa de simplicidade. Em vez de



uma medida de déficit corrente, de cálculo conhecido e acompanhado por amplos segmentos da sociedade, adotou-se o déficit estrutural com suas controvérsias e revisões frequentes de cálculo. As cláusulas de escape, por sua vez, abrem uma avenida para pressões políticas em direção a interpretações mais flexíveis, afrouxando os termos propostos formalmente para austeridade fiscal.

3. Regras fiscais e suas consequências, incluindo sanções, devem ser implementáveis. Isso implica um arcabouço institucional que garanta a observância dos termos fixados. Limites que são sucessivamente descumpridos sem nenhuma sanção imposta evidenciam que a regra fiscal é fraca e sem credibilidade. A busca de maior flexibilidade também teve esse objetivo. É que regras que não se adaptem devidamente a circunstâncias que se alteraram fortemente acabam sendo abandonadas expressa ou tacitamente. É preciso criar mecanismos que permitam adaptações, mas sem perda dos objetivos essenciais e com previsão de retorno aos termos originais assim que as circunstâncias econômicas se alterarem.

Na prática, é difícil de fazer, porque, se as regras existem exatamente para restringir a discricionariedade dos gestores e conseqüentemente enfraquecer as pressões por déficit, a possibilidade de flexibilização sob certas circunstâncias acaba por recrudescer as pressões por interpretações mais frouxas, sob o argumento de que as circunstâncias econômicas requerem tal modificação. Note-se o papel-chave que as instituições encarregadas da aplicação de sanções desempenham aqui. Se estas são fracas, dependentes política e financeiramente dos executores do orçamento público, as chances de as sanções serem efetivamente aplicadas são muito baixas.

### Características da nova geração de regras fiscais

As regras implementadas após a grande crise de 2008 são muito heterogêneas, mas basicamente tentam ser um aperfeiçoamento do modelo anterior. O problema é que na prática, como se comentou, muitas vezes se resolve um problema e se criam outros. As características comuns das novas regras são as seguintes:

1. o arcabouço institucional de monitoramento dos limites estabelecidos pela regra é mais bem desenhado;
2. são mais flexíveis, principalmente por procurar incorporar mais fortemente as variações do produto;
3. são mais sofisticadas.

A exigência de cumprimento é mais bem definida porque foram criadas ou reforçadas as chamadas autoridades fiscais independentes e as

exigências de divulgação dos resultados foram fixadas mais claramente, o que ampliou, por esse lado, a transparência e principalmente as sanções reputacionais, ao se buscar enfatizar os resultados verificados pelas autoridades independentes.

O outro lado da moeda é que, por se tornarem mais flexíveis e sofisticadas, tornaram o acompanhamento do grande público e mesmo da mídia especializada dependente das conclusões das instituições fiscais. Se o acompanhamento do déficit corrente não é trivial, muito mais difícil é identificar o déficit estrutural, as diversas cláusulas de escape, que dão margem a interpretações tecnicamente complexas e potencialmente sensíveis a pressões políticas para evitar sanções, mesmo que apenas reputacionais.

O Brasil também tem tentado aperfeiçoar o seu conjunto de regras fiscais e igualmente é cedo para uma avaliação definitiva sobre a capacidade de assegurar a austeridade das contas públicas. A Emenda Constitucional que instituiu o teto de gastos públicos é de cumprimento muito difícil, principalmente porque tinha como pressuposto a aprovação de uma profunda reforma previdenciária que diminuísse os gastos, o que até aqui não ocorreu. Por sua vez, a criação da Instituição Fiscal Independente (IFI) foi um passo importante para o acompanhamento concomitante e projeção sobre o cumprimento dos limites das regras fiscais, notadamente do teto de gastos. Como não tem nenhum poder sancionatório formal (apenas reputacional, por acompanhar e divulgar o cumprimento), a autoridade fiscal brasileira insere-se no contexto da nova geração de regras fiscais. Seu desenho institucional, contudo, é bastante frágil, por ter sido criada por resolução do Senado, constituindo-se pouco mais que um departamento da Câmara Alta brasileira, não exatamente uma instituição com autonomia e independência, nos termos do Tribunal de Contas da União, por exemplo, que é órgão criado pela própria Constituição Federal, com membros vitalícios, quadro próprio de pessoal e autonomia orçamentária e financeira.

### **New Generation of Tax Rules: Solution or New Problems?**

**Abstract:** Fiscal rules are limitations, usually established by law, numerical or procedural, to carry out public spending, credit operations and contain public debt. After the failure of the rules laid down in the Maastricht Treaty, a new generation emerged after the global financial crisis of 2008. They became more complex and flexible, but lost transparency. The creation of institutions with the main purpose of monitoring and disseminating the results of fiscal indicators can counterbalance the loss of transparency and

simplicity of the new rules. As methodology, we follow the analytical-descriptive approach, from the analysis of the normative instruments that instituted them, and the observation of some relevant fiscal indicators.

**Keywords:** Fiscal rules. New generation. Public deficit. Public debt. Flexibility. Loss of transparency. Independent fiscal institutions.

## Referências

- ABRAHAM, Marcus. *Governança Fiscal e Sustentabilidade Financeira: os reflexos só Pacto Orçamental Europeu em Portugal como exemplos para o Brasil*. Coleção Fórum-IRB. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- DARVAS, Zsolt. The structural budget balance limbo. 2017. In: BRUEGEL BLOG. Disponível em: [bruegel.org/2016/04/the-structural-budget-balance-limbo](http://bruegel.org/2016/04/the-structural-budget-balance-limbo).
- EYRAUD, Luc *et al.* Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility and Enforceability. *IMF Staff Papers*, 2018.
- FRANKEL, J.; SCHREGER, J. Over-optimistic official forecasts and fiscal rules in the eurozone. *Review of World Economics*, v. 149, n. 2, p. 247-272, 2013.
- LIMA, Edilberto C. P. *Curso de Finanças Públicas: uma abordagem contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2015.
- REUTER, Wolf Heinrich. When and why do countries break their national fiscal rules? *German Council of Economic Experts Working Papers*, 2017.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Nova geração de regras fiscais: solução ou novos problemas? *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 22, n. 119, p. 211-221, jan./fev. 2020.

---

Recebido em: 28.08.2019

Aceito em: 27.01.2020