

049

ORÇAMENTO
em discussão

**NOVO ARCABOUÇO FISCAL –
CRITÉRIOS DE DESENHO E UMA
DISCUSSÃO PRELIMINAR DAS
ALTERNATIVAS EM DEBATE**

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Brasília, janeiro de 2023
ISSN 25254898

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF

Consultor-Geral de Orçamentos: Flavio Diogo Luz

CONSELHO EDITORIAL DA CONORF

Diretor do Conselho Editorial

Flávio Diogo Luz

Coordenadores

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Membros do Conselho

Lívio Botelho Dantas

Marcel Pereira

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Renan Bezerra Milfont

Endereço: Senado Federal, Ala Filinto Müller, Gabinete 9 – Brasília, DF, Brasil–CEP 70.165-900

Telefone: +55 (61) 3303-3318

Página da internet:

https://www12.senado.leg.br/orcamento/resultadopesquisa?tipo_estudo=orcamento-em-discussao

Email: conselho.editorial@senado.gov.br

Lista de transmissão da Conorf: Para fazer parte, acesse o link:

<https://wa.me/message/ZEJUBNMDNMENK1> e salve o número (61) 3303 3318 nos seus contatos.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamentos do Senado Federal. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito do Senado Federal. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus Autores, não representando necessariamente a opinião do Senado Federal ou de suas Comissões.

2023

ORÇAMENTO
em discussão

n. 49

**NOVO ARCABOUÇO FISCAL –
CRITÉRIOS DE DESENHO E UMA
DISCUSSÃO PRELIMINAR DAS
ALTERNATIVAS EM DEBATE**

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Brasília, janeiro de 2023

RESUMO

Este estudo insere-se na discussão inicial do desenvolvimento de um novo arcabouço de regras fiscais no Brasil em substituição ao teto de gastos criado pela Emenda Constitucional 95/2016, apresentando uma grade simplificada de critérios de avaliação de regras e mecanismos fiscais baseada na literatura técnica nacional e internacional, seguida de uma descrição sistemática de algumas das principais proposições circulantes no debate público até o mês de janeiro de 2023. A partir desses elementos, a seção final do texto aplica os critérios de avaliação numa comparação organizada entre as propostas, acrescentando contribuições técnicas quanto ao conteúdo de um futuro arcabouço fiscal.

Palavras-Chave: REGRAS FISCAIS. FINANÇAS PÚBLICAS. DÍVIDA PÚBLICA. TETO DE GASTOS.

SUMÁRIO

Resumo	4
1. Introdução	6
2. Critérios de avaliação.....	7
2.1 Grau de detalhamento	7
2.2 Abrangência	7
2.3 Caráter pró-cíclico	8
2.4 Cláusulas de escape.....	9
2.5 Grau de estruturação	9
2.6 Seletividade no tratamento das despesas	10
2.7 Previsibilidade de recursos para despesas prioritárias.....	10
2.8 Ancoragem da regra fora do processo político ordinário.....	11
2.9 Parâmetros descritivos.....	13
2.10 Associação entre tipos de regras operacionais e características esperadas das regras fiscais	13
3. As propostas em debate	15
3.1 Proposta divulgada pela equipe de transição	15
3.2 Proposta de técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional	16
3.3 Proposta de técnicos da Secretaria de Política Econômica (SPE).....	19
3.4 Proposta divulgada pelo ex-diretor da IFI, Felipe Salto	20
3.5 Proposta apresentada por meio da PEC 34/2022	21
4. Comparação sistemática das propostas	22
5. Conclusão	27
6. REFERÊNCIAS	30
7. Apêndice – Tabela 1 – Comparação sistemática das propostas segundo os critérios de avaliação	33

NOVO ARCABOUÇO FISCAL – CRITÉRIOS DE DESENHO E UMA DISCUSSÃO PRELIMINAR DAS ALTERNATIVAS EM DEBATE

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt¹

1. INTRODUÇÃO

Nestes primeiros meses de 2023, o desenvolvimento de um novo arcabouço de regras fiscais no Brasil em substituição ao teto de gastos criado pela Emenda Constitucional 95/2016 é um dos principais itens prioritários da pauta do Congresso Nacional, inclusive para atender ao comando expresso do art. 6º da Emenda Constitucional 126/2022. Este estudo destina-se contribuir com essa missão, ao compor grade simplificada de critérios de avaliação de regras e mecanismos fiscais, com base na literatura técnica nacional e internacional, seguida de uma descrição sistemática de algumas das principais proposições até o momento trazias ao debate público, no grau de detalhamento permitido pela forma como foram divulgadas. Utilizando esses elementos, a seção final aplica os critérios de avaliação, junto com outras considerações, para uma comparação organizada entre as propostas².

Desde logo, a noção de “arcabouço orçamentário” (ou “arcabouço fiscal”) é pouco precisa: pode abranger desde um conjunto limitado de exigências rígidas quanto os resultados finais do processo orçamentário (previamente fixados em termos quantitativos para despesa, receita, a relação entre ambas ou endividamento)³ até todo o detalhamento do funcionamento concreto do orçamento e da administração financeira pública, passando pela definição, em grandes linhas, dos principais instrumentos e procedimentos pelos quais se materializa o orçamento e das restrições sobre eles colocadas. Adotaremos esse padrão intermediário para o conceito, até porque é o que subjaz a várias das propostas mencionadas na solicitação, apontando os elementos centrais das medidas em discussão.

¹ Consultor Legislativo – Especialidade Orçamentos, do Senado Federal

² O autor agradece ao Senador Eduardo Braga e sua equipe de assessoria por formularem as questões iniciais que deram origem a estas reflexões, bem como pela gentileza da autorização da publicação mais ampla do resultado desse trabalho. Texto elaborado com informações disponíveis até 24/01/2023.

³ Esta noção de prescrição *ex ante* de resultados quantitativos é o que mais frequentemente se menciona como “regras fiscais” (Bittencourt, 2015, pp. 21-22). Em termos mais precisos, “[n]uma definição muito citada, uma regra fiscal é “uma restrição permanente sobre a política fiscal por meio de limites numéricos simples sobre agregados orçamentários” (Kopits e Symansky, 1998), em particular sobre alguma medida de resultado fiscal, de gasto ou de dívida pública.” (CHERNAVSKY, 2022,p. 225)

2. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

A avaliação de qualquer medida ou proposição não prescinde da formulação de critérios idôneos para balizar as conclusões obtidas.

Uma observação inicial é necessária: muitos países vêm adotando uma tecnologia específica para atingir os objetivos de regras e arcabouços fiscais, denominada “quadro de despesas de médio prazo” (MTEF⁴), instrumento através do qual são organizados os cenários fiscais projetados e definidos os limites e metas da alocação orçamentária em períodos geralmente abrangendo três anos (FORTIS & GASPARINI, 2020; BITTENCOURT, 2018; SCHIAVO-CAMPO, 2006). Ainda que seja um recurso bastante promissor para estruturar um arcabouço fiscal, nossa discussão não exigirá que as propostas estejam colocadas na forma estrita de um quadro dessa natureza, para não descartar o mérito de sugestões que eventualmente estejam colocadas em outra roupagem: alternativamente, será verificada e pontuada a existência em cada proposta de algumas características específicas relevantes a que um MTEF bem formulado também atende.

Neste sentido, identificamos como mais relevantes os seguintes parâmetros extraídos da literatura nacional e internacional sobre regras fiscais:

2.1 *Grau de detalhamento*

Este critério é utilizado apenas para ordenar a exposição sobre as propostas trazidas ao debate até o momento. Aqui, considera-se simplesmente a condição fática da apresentação da proposta, ou seja, se é publicada em termos que permitem uma compreensão exata do seu alcance, limites e lógica (ainda que não necessariamente precise estar acompanhada de todo o desenvolvimento normativo necessário à sua implementação imediata), ou se foram identificadas no debate público apenas suas ideias gerais, sem uma documentação que explicita os contornos exatos do que está sendo proposto.

2.2 *Abrangência*

Neste ponto, verifica-se se o arcabouço fiscal proposto toma em consideração a totalidade das despesas e receitas estatais, ou se permanece fixado apenas na despesa primária. O critério toma em conta que os fatores de desequilíbrio fiscal na atual economia brasileira não estão apenas na despesa primária, mas também (e principalmente) nas distorções da estrutura tributária (regressividade e elevado volume de benefícios fiscais) e no grande impacto das despesas financeiras com juros (BITTENCOURT, 2020; CHERNAVSKY, 2022, p. 228; RECH,

⁴ *Medium Term Expenditure Framework*

2020; EYRAUD et.al., 2017, p. 5 e 8⁵). Operacionalmente, este critério desdobra-se em três perguntas, que têm resposta positiva se o arcabouço leva em consideração, para fixar as suas regras e exigências, o efeito fiscal, respectivamente, de mudanças permanentes na tributação, dos benefícios tributários e das receitas e despesas financeiras⁶. Assim, a desconsideração de qualquer desses elementos é, de forma muito enfática, uma característica indesejada de um arcabouço fiscal.

2.3 Caráter pró-cíclico

Um dos problemas fundamentais das regras fiscais é o risco de se tornarem pró-cíclicas, ou seja, da sua aplicação obrigar a política fiscal a aprofundar os momentos de recessão ou baixa do ciclo econômico (cortando despesas ou receitas) e de alta (elevando em momento de prosperidade despesas que depois revelam-se difíceis de reduzir quando em recessão) – dessa forma, uma regra fiscal mal desenhada pode inverter o sentido estabilizador do orçamento e da política fiscal (BITTENCOURT, 2015, PP. 24-25; CHERNAVSKY, 2022, p. 226⁷). Esse risco deve ser observado em dois níveis: o grau em que a regra inverte o caráter anticíclico da política fiscal discricionária, e – ainda mais grave – o grau em que interfere no funcionamento dos chamados “estabilizadores automáticos”, ou seja, as despesas e receitas fortemente vinculadas ao ciclo, como a arrecadação de impostos sobre renda e consumo e contribuições previdenciárias, o seguro-desemprego e outros programas compensatórios universais de renda (EYRAUD et.al., 2017, pp. 1-2).

Essa característica será verificada em cada proposta pela dedução do caráter pró-cíclico a partir do seu mecanismo de operação, ou do caráter anticíclico (neste caso, segregando-se aqueles casos em que esse caráter tem um mecanismo causal operacionalmente definido no próprio desenho da regra e aqueles onde apenas há uma indicação genérica de possíveis efeitos anticíclicos).

⁵ *Basic expenditure rules that do not take the revenue side into account have only a partial impact on debt dynamics. In countries with low revenue-to-GDP ratios, simple expenditure rules can also weaken efforts to improve fiscal sustainability by creating disincentives to enhance revenue mobilization.* (EYRAUD et.al., 2017, p. 8)

⁶ A avaliação dos efeitos desses componentes não precisa ser feita de forma isolada: caso algum elemento parcial do arcabouço fiscal (a exemplo do resultado primário) seja diretamente afetado pelo valor das receitas, por exemplo, essa equação permitiria incorporar o efeito sem que se tenha um quesito específico para receita no quadro de parâmetros-chave. A avaliação dessa ocorrência, porém, somente pode ser feita caso a caso, verificando-se a efetiva incidência do elemento receita (ou desoneração, ou resultado financeiro) no resultado final das regras de cada proposta.

⁷ *As principais disfunções [geradas na economia e na ação do governo relacionadas à introdução de regras fiscais] se referem aos itens descritos a seguir:*

1) *Sua frequente natureza pró-cíclica, pois, em meio a recessões, as regras podem não somente limitar ou mesmo impedir a ação do governo para reativar a economia, como obrigá-lo a cortar gastos e acentuar a queda, enquanto em momentos de expansão elas podem ser incapazes de impedir o desperdício de recursos públicos e a geração de pressões inflacionárias.* (CHERNAVSKY, 2022, p. 226)

[...] *in bad times, the rule might force a country to consolidate to offset the cyclical decline in revenues; in good times, the rule cannot prevent a country from spending windfall revenues* (EYRAUD et.al., 2017, p. 5)

2.4 Cláusulas de escape

Outro atributo importante da regra fiscal é a resiliência: a regra deve permanecer em vigor por um período suficiente para alcançar credibilidade, e não deve ser abandonada ao primeiro choque econômico ou social adverso (EYRAUD et.al., 2017, pp. 2). Isso implica a definição de “cláusulas de escape” suficientemente rigorosas que permitam que o mecanismo fiscal permaneça em vigor durante períodos normais, e somente seja afastado em sua aplicação quando circunstâncias efetivamente excepcionais e verdadeiramente ameaçadoras à estabilidade social sejam presentes (como é o caso da recente pandemia de Covid-19). Portanto, as cláusulas de escape devem existir (sem o que os agentes podem prever que o primeiro momento de choque adverso já levaria ao abandono da regra), mas serem suficientemente transparentes e previamente pactuadas em termos de eventos delimitados que estão fora do controle do governo, bem como os limites temporais para sua aplicação e as condições do retorno à normalidade – tudo isso para que não se configurem meros pretextos de abandono da regra por simples conveniência política.

Essa condição será avaliada em relação a cada proposta, indicando se contém cláusula de escape válida (transparente e objetivamente caracterizadora de circunstâncias excepcionais), se a mencionada cláusula é vaga ou permite o abandono oportunista⁸ diante de qualquer ocorrência corriqueira, ou se simplesmente inexistente. Caso as propostas contemplem apenas adaptação do atual regime de teto de gastos (com as exceções que hoje ele contém), será registrada a situação intermediária (cláusula vaga, na medida em que – como se discutirá em profundidade adiante – a opção pelos créditos extraordinários tem amplo espaço para introdução de oportunismo político na definição das suas circunstâncias de excepcionalidade).

2.5 Grau de estruturação

Um conjunto de regras fiscais bem desenhado é geralmente estruturado em dois pilares: primeiro, uma “âncora fiscal” relacionada ao objetivo final formulado para as regras (por exemplo, uma meta de dívida como proporção do PIB), a qual oferece uma orientação para as expectativas de médio prazo e para a visão final de sustentabilidade fiscal; por fim, uma regra operacional de curto prazo, envolvendo variáveis sob controle do governo, que esteja coerentemente associada ao atendimento da “âncora fiscal”, de forma a evidenciar o que e como será feito para o atingimento dessa meta mais ampla – por exemplo, por meio de regras de resultado orçamentário anual ou de um teto anual de gastos (EYRAUD et.al., 2017, p. 3).

Esta estruturação abrangente é uma das características necessárias ao funcionamento esperado do arcabouço fiscal: sem uma âncora de mais longo prazo, os efeitos desejados do arcabouço em termos de resultados finais seriam desconhecidos; sem a regra operacional, não

⁸ Neste trabalho, as expressões “oportunismo” e “oportunista” são utilizadas no sentido teórico de orientação de uma determinada decisão ou política pública em função exclusivamente do interesse eleitoral do detentor do cargo com capacidade decisória para tanto (Yañez, 2004, pp. 824 e 834; Amable, 2018, p. 446).

haveria nenhum instrumento no funcionamento do arcabouço que permitisse acreditar que os objetivos da âncora seriam alcançados com mais probabilidade⁹.

Nesta avaliação, portanto, indicaremos se cada proposta contempla ou não a conjugação de uma âncora fiscal de médio/longo prazo com regras operacionais consistentes de curto prazo que contribuam diretamente para o atingimento dos objetivos da âncora fiscal.

2.6 Seletividade no tratamento das despesas

Quando as regras do arcabouço fiscal envolvem o tratamento da despesa (seja isoladamente, como o teto de gastos, seja computando-as em regras de resultado), existe o risco de que a sua aplicação tenda a comprimir indevidamente determinados tipos de gasto politicamente mais frágeis (como os investimentos), independentemente do retorno que esses gastos gerem à sociedade em comparação com outros que permanecem mais protegidos. Esse viés é particularmente notado em relação ao investimento público (EYRAUD et.al., 2017, p. 8)

¹⁰.

Por isso, uma característica a ser verificada nas propostas é se as mesmas tratam, na aplicação de regras e procedimentos, todo o conjunto de despesas de uma forma agregada, ou se preveem regras específicas para diferentes tipos ou subgrupos de despesas¹¹.

2.7 Previsibilidade de recursos para despesas prioritárias

Um dos grandes problemas da operação de regras fiscais, mesmo as mais simples, no contexto de dificuldades orçamentárias, é a imprevisibilidade de recursos para a gestão das despesas discricionárias: a intempestividade do acesso aos recursos financeiros faz com que aumentem os custos e prazos de grande parte das iniciativas, gerando ineficiência produtiva e desperdício¹². Ressalte-se que essa ineficiência em função de imprevisibilidade financeira é típica das despesas discricionárias (como projetos de obras, de desenvolvimento de sistemas de TI, de instalação de equipamentos complexos, ou de pesquisas científicas e tecnológicas),

⁹ Uma estruturação dessa natureza é uma das características esperadas de um MTEF, como se apontou no início desta seção 2.

¹⁰ *Another issue with expenditure rules is that they can induce lower levels of public investment (Cordes and others 2015). Similarly to overall balance rules, expenditure rules do not specify the kinds of spending that need to be contained to ensure compliance, which leads to excessive cuts in capital spending, which are politically less difficult to introduce. This effect is most striking in developing economies, where weak public financial management systems can be ineffective in preventing policymakers from deferring high-quality capital spending to formally comply with the rule.* (EYRAUD et. al., 2017, pp. 8)

¹¹ Uma seletividade dessa natureza é também uma das características esperadas de um MTEF, como se apontou no início desta seção 2.

¹² A adoção de regra fiscal rígida no Brasil parece conforme a tipologia orçamentária proposta por Wildavsky, em que predomina o elevado grau de imprevisibilidade financeira, sendo a instabilidade macroeconômica típica de países não desenvolvidos reforçada por regra fiscal que transmite volatilidade adicional ao orçamento. O contingenciamento abrangente via contingenciamento provocava constantes ajustes na programação orçamentária inicialmente concebida, gerando incerteza, ineficiência alocativa e reações típicas do período em que prevaleceu o orçamento repetitivo. (SIGELMAN; CALMON, 2022, p. 211)

enquanto as despesas obrigatórias (aquelas que menos sofrem a imprevisibilidade da disponibilidade orçamentária) tipicamente apresentam baixa complexidade de gestão e operação repetitiva e automatizada (a exemplo de pagamentos de dívida pública, concessão de benefícios sociais e previdenciários) – por isso, a imprevisibilidade introduzida pelos cortes e contingenciamento sobre as despesas discricionárias representa um forte fator de ineficiência induzida precisamente pelo cumprimento das próprias regras fiscais.

Por tais razões, a existência no arcabouço fiscal de mecanismos que permitam preservar determinadas parcelas da despesa discricionária deliberadamente selecionadas das flutuações ocasionadas pela aplicação, na forma de contingenciamentos ou similares, das próprias regras fiscais representa uma característica favorável para sua avaliação (BITTENCOURT, 2018). Evidentemente, este atributo tem um custo, representado pela necessidade de reduzir o montante total da despesa discricionária autorizada, para gerar “reservas” que permitam amortecer o impacto de eventuais quedas de arrecadação ou aumento de despesas obrigatórias, evitando que sejam compensadas por cortes lineares ou generalizados feitos acriticamente em todas as discricionárias. No entanto, ao sustentar o critério de avaliação positiva, tomamos em conta que esse custo é amplamente compensado pela possibilidade de maior eficácia na execução de iniciativas consideradas prioritárias, sendo assim um elemento favorável na avaliação de propostas de gestão fiscal¹³. Neste ponto, nossa avaliação indicará se existe ou não a previsão de que determinadas despesas discricionárias prioritárias sejam preservadas de cortes decorrentes da aplicação de regras fiscais (e, caso existir, se tal preservação é apenas uma ideia geral anunciada ou se existem mecanismos de formação de reservas prudenciais para operacionalizá-la).

2.8 Ancoragem da regra fora do processo político ordinário

A própria razão de ser de um arcabouço fiscal é estabelecer com antecedência os resultados que se espera obter na política fiscal e orçamentária, retirando-os da dependência do processo político anual da votação e execução do orçamento. Ou seja, existem regras e arcabouços fiscais porque se considera que o funcionamento ordinário das instituições políticas e governamentais que deliberam sobre o orçamento não é capaz, por si só, de assegurar resultados adequados à sociedade. Essa desesperança em relação ao processo político tem como origens mencionadas na literatura, basicamente, vieses de elevação indevida do gasto, déficit e dívida decorrentes da estrutura de incentivo com que se defrontam os agentes políticos que têm a capacidade de deliberar sobre o orçamento a cada ano

¹³ Cuidados dessa natureza são uma das características esperadas de um MTEF, como se apontou no início desta seção 2:

A well-designed medium-term budgetary framework (MTBF) and a strong public investment framework can also help minimize the adverse effects of fiscal rules on public investment. A credible MTBF, which manages expenditure in a multiyear perspective, can ensure that capital spending is not cut merely to comply with fiscal rules. It can promote an effective allocation of resources among sectors and priorities, and create more stable and predictable conditions under which ministries and agencies can plan their expenditures (IMF 2013, 2014). (EYRAUD et.al., 2017, p. 16)

(BITTENCOURT, 2015; SIGELMAN & CALMON, 2022¹⁴; CHERNAVSKY, 2022¹⁵; FABRIZIO & MODY, 2006¹⁶).

Assim sendo, qualquer proposta de arcabouço fiscal que não explicithe resultados antecipados da decisão orçamentária anual (ou seja, que deixe a decisão final sobre os resultados fiscais dependente apenas, em última instância, dos mesmos atores executivos e legislativos que decidem o orçamento anual) pode até ser uma contribuição à eficiência na administração financeira, mas será inócua como mecanismo de gestão fiscal nos termos aqui colocados, uma vez que aqueles que terão a última palavra na definição de receitas e despesas segundo os procedimentos do arcabouço proposto serão exatamente os mesmos que teriam essa decisão nas mãos se o arcabouço não existisse.

Nessas condições, anular-se-iam todos os efeitos de formação de expectativas e de correção de quaisquer incentivos institucionais negativos. Sob essa perspectiva, o insulamento (mesmo que imperfeito ou parcial) da decisão fiscal em relação aos agentes e ao processo político que delibera o orçamento anual são critérios inescapáveis de avaliação das propostas, uma vez que, se inexistir em alguma das formulações, esta não se configuraria sequer um arcabouço fiscal propriamente dito (sendo, no máximo, um procedimento alternativo de gestão das decisões orçamentárias, que continuariam sendo adotadas sob as mesmas estruturas de incentivo e competência anteriormente vigentes).

Apontaremos, por conseguinte, se a proposta oferece alguma ancoragem fora do processo político tradicional (isto é, se o arcabouço contempla alguma definição *ex ante* dos resultados fiscais impostos ao governo, seja em sua totalidade, seja em parcela relevante), ou se suas regras entregam essa decisão final sobre os resultados aos mesmos agentes que decidem o processo político tradicional de elaboração e execução do orçamento anual.

¹⁴ Regras fiscais, por sua vez, materializam-se como instrumento que permite conferir forma a duas proposições acadêmicas com ampla repercussão: a teoria da escolha pública (Buchanan, 1997) e a economia da austeridade (Alesina e Perotti, 1996; Alesina, Favero e Giavazzi, 2019). A percepção de que as democracias embutem estrutura de incentivos que amplia sistematicamente gasto, déficit e dívida pública estimulou propostas de imposição de limitações exógenas ao sistema político, capazes de contrabalançar essa tendência. A visão de que instituições condicionam o comportamento dos atores sociais reforçou a percepção de que regras formais seriam capazes de induzir os comportamentos desejados. Regras fiscais surgem, portanto, como instituições que organizam o processo orçamentário, promovendo ligação explícita entre os objetivos da política fiscal – em particular o de sustentabilidade do regime fiscal, requerida para o equilíbrio macroeconômico – e a formulação e execução do orçamento. (SIGELMAN & CALMON, 2022, P. 194)

¹⁵ Nessa visão, tais incentivos distorcidos e as pressões que eles exercem nos processos de elaboração e execução do orçamento público seriam os responsáveis pela existência de um “viés de déficit” na ação dos governos, uma tendência não validada eleitoralmente à expansão do gasto público sistematicamente acima da expansão das receitas. (CHERNAVSKY, 2022, p. 228)

¹⁶ For a measure of the quality of fiscal institutions, intended to capture checks and balances through hierarchical rules and collegiality, we find that a higher quality of institutions has a material bearing on the budgetary discipline. This discipline, apparently, acts through constraints on expenditures, which is where the scope for indiscipline is greatest, because politicians, while benefiting themselves and their constituents from additional expenditures, do not fully bear the costs of those additional expenditures. (FABRIZIO & MODY, 2006, pp. 25-26)

2.9 Parâmetros descritivos

Adicionalmente, nossa descrição contemplará alguns parâmetros apenas descritivos para melhor entendimento das propostas apresentadas. Identificaremos a grandeza econômico-fiscal para a qual cada uma envolve metas (dívida pública, resultado fiscal/orçamentário, e despesa pública), e se a meta é dada em um valor fixo, em um intervalo ou banda de valores máximo e mínimo, ou é apenas um parâmetro indicativo que é considerado na decisão dos resultados, mas não impõe por si só qualquer exigência. Por valor fixo, aqui, entendem-se igualmente aqueles fixados em valores monetários nominais, ou em valores monetários deflacionados, ou em porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB). Para o caso da dívida pública constar como grandeza relevante, apontamos se o conceito indicado é o de dívida bruta ou dívida líquida; para o resultado fiscal, identificamos se o que está sendo considerado é o resultado primário ou o nominal; por fim, para a despesa, indicamos se o conceito considerado é o de despesa primária ou o de despesa total (despesa primária mais despesa financeira).

2.10 Associação entre tipos de regras operacionais e características esperadas das regras fiscais

Para melhor entendimento da avaliação a ser realizada, é interessante resumir aqui algumas observações gerais encontradas na literatura sobre os efeitos esperados dos tipos mais comuns de regras operacionais de arcabouços fiscais (EYRAUD et. al., 2017, pp. 4 et. seqs.).

As regras que se centram na fixação de um resultado fiscal/orçamentário numérico (*nominal*¹⁷ *budget balance rules*) tendem a ser mais eficazes em preservar sustentabilidade da dívida, além de darem maior flexibilidade de ação à política fiscal (pois permitem variar a despesa de acordo com a arrecadação, com o mesmo resultado final) e serem mais simples de compreender e implementar; por outro lado, são fortemente pró-cíclicas, prejudicando assim a função estabilizadora da política fiscal. Versões mais sofisticadas dessas regras de resultado fiscal são as diferentes formas de regras corrigidas pelo ciclo econômico (*Cyclically Adjusted Balance Rules*; *Structural Balance Rules*; *Over-the-Cycle Budget Balance Rules*) - ainda baseadas na fixação de resultados orçamentários, essas modalidades tentam calibrar as metas fixadas em função do ponto em que o país em questão estiver dentro do ciclo econômico, tentando corrigir os efeitos desse ciclo sobre as receitas e despesas, bem como os choques econômicos concentrados no tempo e não-recorrentes e, em alguns casos, as variações atípicas dos preços de *commodities* de exportação das quais o país é muito dependente¹⁸. Todas essas versões

¹⁷ Aqui, “nominal” tem o sentido de um valor fixo, numérico, previamente definido. Não representa necessariamente o conceito mais estrito de “resultado fiscal nominal” (que incorpora despesas primárias e financeiras).

¹⁸ Todas estas características, com exceção da primeira, são encontradas nas regras de “resultado estrutural” (*Structural Balance Rules*). As regras “over-the-cycle” fixam metas de resultados calculadas como médias de diferentes anos ao longo do ciclo, em lugar de defini-las de forma rígida ano a ano.

reduzem o caráter pró-cíclico de uma regra de resultado fiscal (ao menos em relação aos componentes que variam sistematicamente em função do ciclo, como os típicos estabilizadores automáticos), mas ainda assim limitam a possibilidade de intervenções estabilizadoras discricionárias que podem ser necessárias em momentos críticos, além de terem desenho, implementação e monitoramento muito difíceis (tanto pela dificuldade de mapear o ciclo econômico quanto pela maior complexidade de caracterização e estimação de seus componentes, o que aumenta o risco de manipulação das classificações econômicas e de “contabilidade criativa”).

Já as regras de despesa, que limitam o gasto total (ou o primário, ou as despesas correntes) são mais fáceis de entender e implementar, e envolvem apenas variáveis que estão sob maior controle do governo – embora permitam espaços para “contabilidade criativa” na classificação de despesas incluídas ou não nos limites, bem como ignorem completamente a realização de despesas encobertas na forma de benefícios fiscais. Tendem a ter uma função anticíclica, mais próxima ao papel estabilizador da política fiscal, exceto nos casos em que os limites de despesas forem fixados em percentuais do PIB real¹⁹.

Outro tipo de regras associadas à despesa, estas com efeito potencialmente positivo, são restrições ou vinculações para a aplicação do excesso de arrecadação em relação aos parâmetros esperados, o qual passa a ser direcionado exclusivamente para diminuir a dívida ou reduzir o déficit no resultado fiscal esperado: todas essas ações reduzem o viés pró-cíclico e pró-déficit da política fiscal, e são particularmente relevantes para países dependentes da exportação de poucas *commodities* (evitando que momentos de alta excepcional de seus preços tenham a receita pública desperdiçada por uma elevação de gastos que posteriormente serão difíceis de reduzir sem prejuízos econômicos e sociais)²⁰.

Existem também (embora muito pouco comuns) regras que incidem sobre a receita – (fixando um limite máximo ou mínimo para a arrecadação a ser perseguida pelo governo). Essas regras têm grande potencial de agravar o caráter pró-cíclico da política fiscal, limitam a melhoria da situação de endividamento em tempos de prosperidade e, como não guardam conexão com o nível de despesas, não garantem por si sós a sustentabilidade fiscal ou a redução da dívida.

¹⁹ Nesse caso, um limite fixado em percentual do PIB real induz o governo a não comprimir a despesa exatamente quando deveria fazê-lo (ou seja, na alta do ciclo em que há excesso de arrecadação), e a comprimi-la quando isso não deveria acontecer (ou seja, quando há recessão e queda no PIB).

²⁰ Neste último caso, desde que o arcabouço correspondente preveja restrições ao endividamento para evitar que o que seja poupado de receitas extraordinárias seja compensado por um aumento equivalente de dívidas destinadas a ampliar o gasto.

3. AS PROPOSTAS EM DEBATE

As propostas aqui abordadas são aquelas que, a nosso ver, mais têm recebido atenção no debate público. Em algumas dessas iniciativas, não existe a rigor uma proposição completa de um conjunto fechado de regras, mas a simples menção a elementos específicos e relevantes a serem considerados.

A Tabela 1, no Apêndice, contempla a identificação sistemática das propostas ante cada um dos critérios e parâmetros de avaliação expostos na seção 2 desta Nota.

3.1 *Proposta divulgada pela equipe de transição*

Segundo reportagem de imprensa (SALOMÃO, 2023), o grupo de economistas que conduziu a discussão sobre questões fiscais e macroeconômicas no Gabinete de Transição Governamental²¹ apresentou proposta no sentido de que a atual regra para gastos (a fixação de um teto para as despesas primárias no valor de 2016 corrigido pela inflação) seja substituída por uma “meta” de despesas que separe as obrigações correntes de curto prazo (despesas de funcionamento corrente da administração pública) dos investimentos de longo prazo.

A cada ano, o conjunto de projeções de receita, resultado primário e de evolução da dívida balizaria o cálculo de um valor fixo como meta de gasto para cada área da administração, o qual não poderia ser excedido (mas também não sofreria contingenciamentos ou cortes) – nem poderia haver transposição de valores da meta de uma área para a de outra. A meta de despesas correntes seria também subdividida em uma meta de pessoal (baseada em um plano de recursos humanos de longo prazo) e uma para os demais gastos. Para o cálculo das metas de investimento, seria levado em conta também um “plano plurianual de longo prazo”.

Além disso, as despesas deveriam ser objeto de avaliações periódicas de custos e benefícios do dinheiro aplicado. Em relação à dívida, o seu estoque não serviria como gatilho com um valor acima do qual, se atingido, seria automático um corte de gastos; ao contrário, a meta de gastos levaria em conta a trajetória da dívida (tomando-se em consideração a dívida líquida), mas não seria obrigatória a fixação de um valor acima do qual ocorressem contenções automáticas de gasto. Para situações excepcionais (pandemias, catástrofes, crises globais), as metas de gasto poderiam ser também excepcionalizadas, mediante a apresentação de um plano para recuperação da situação original com ações e prazos definidos. Também haveria uma meta de resultado primário, mas formulada em um intervalo, com o estabelecimento de sanções em caso de descumprimento.

²¹ Os economistas citados na reportagem são André Lara Resende, Guilherme Mello, Nelson Barbosa e Persio Arida.

A matéria jornalística informa que não foi publicado o formato completo para essa proposta, o qual somente teria sido encaminhado aos integrantes do governo eleito, sendo que o Ministro da Fazenda estaria levando o seu conteúdo a discussões com interlocutores relevantes no debate. A proposta em questão também não consta do Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental (BRASIL, 2022), que silencia sobre regras fiscais. Desta forma, a discussão da proposta somente pode ser feita a partir das informações genéricas contidas na matéria jornalística, o que limita a capacidade de oferecer respostas específicas quanto a vantagens e desvantagens concretas.

3.2 *Proposta de técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional*

Em Texto para Discussão recentemente publicado (SALVIANO et. al., 2022), técnicos da STN propõem um conjunto estruturado de regras fiscais. Este inicia-se com a exigência de projeções fiscais de médio prazo transparentes, que sirvam de base para a definição de uma meta de resultado primário. Essas medidas incluiriam a publicação de “projeções fiscais para um horizonte de dez anos, de forma transparente e detalhada a ponto de poder ser analisada e replicada por agentes externos²²”, publicadas anualmente, as quais seriam importantes para assegurar a credibilidade do próprio arcabouço. As projeções seriam então a base sobre a qual o governo deveria apresentar um documento de estratégia fiscal para o seu mandato (centrada na trajetória esperada para a dívida), com a qual os orçamentos anuais devem guardar consistência.

A partir desse cenário geral, as regras operacionais teriam por base um limite de crescimento da despesa total fixado a cada dois anos em um percentual nominal²³, que varia de forma predeterminada com o montante e a trajetória de crescimento da dívida líquida do governo geral²⁴. Caso esta esteja em crescimento em relação ao ano anterior²⁵, as despesas não poderão crescer acima da inflação caso o montante da dívida seja de até 55% do PIB; podem crescer 0,5% reais caso a dívida seja de 45% a 55% do PIB, ou 1,0% real caso a dívida seja

²² O relatório anual proposto conteria, além da análise da evolução fiscal recente, projeções de receitas, despesas e dívida transparentes e detalhadas. Projeções transparentes, implicam em hipóteses subjacentes e metodologia de estimação claras, de modo que outros agentes possam avaliar ou contestar as mesmas, bem como, ter uma boa intuição de como os valores mudariam com a alteração das hipóteses. Projeções detalhadas, por sua vez, implicam explicitação dos componentes do Resultado Primário do Setor Público e determinantes da Dívida Pública sejam em grau de abertura suficiente, de modo a permitir a evidenciação dos impactos das escolhas de política fiscal sobre estes agregados. (SALVIANO et.al.,2022, p. 40)

²³ Ou seja, no ano de 2023, seriam apurados e fixados os limites vigentes para 2024 e 2025; em 2025, seriam apurados os limites vigentes para 2026 e 2027, e assim por diante.

²⁴ Medida pela média apurada dos 12 últimos meses (que corresponderá à média mensal do exercício para a qual é apurada). Este indicador já é publicado regularmente pelo Banco Central e é composto pela dívida pública federal em mercado, a dívida bancária do Governo Federal (não das empresas estatais), as dívidas dos governos estaduais e municipais com o setor privado e as operações compromissadas do Bacen, deduzidos dos ativos financeiros da União junto a terceiros (embora não os ativos do Bacen, inclusive reservas cambiais). A escolha dessa métrica (dívida líquida do governo geral) é justificada como aquela que menos impacto sofre de operações de política monetária e mais integralmente reflete o conjunto de operações tipicamente fiscais para cuja gestão o arcabouço fiscal é relevante.

²⁵ Operacionalmente, caso a média dos 12 últimos meses seja superior à média dos 24 últimos meses.

inferior a 45% do PIB. Já no caso de dívida líquida em trajetória de queda, para os mesmos patamares de dívida, o crescimento real permitido passaria a ser de 0,5%, 1,0% e 2,0% respectivamente²⁶.

Por “despesas”, aqui, não está explicitado no texto se se trata de despesas primárias ou da despesa total (primárias mais financeiras), mas a forma de discussão dos sublimites a seguir discutidos permite inferir que a regra é desenhada para as despesas primárias. Não há diferenciação entre tipos de despesas, mas a proposta sugere que podem ser fixados limites diferenciados para o Poder Executivo (o qual, como executor majoritário de políticas públicas, tem suas despesas sob forte influência de variáveis socioeconômicas externas à ação governamental) e para os demais Poderes cujo orçamento é basicamente composto de despesas com pessoal próprio; nesse último caso (e para as despesas de pessoal do Executivo), o sublimite para cada Poder poderia ser fixado segundo parâmetros próprios associados à dinâmica de pessoal, embora sem nunca poder superar os percentuais gerais das demais despesas do Executivo.

Já o resultado primário continuaria sendo fixado como meta nominal²⁷ no mencionado documento de estratégia fiscal do governo, mas deixaria de ser uma meta obrigatória, tendo algumas consequências: primeiro, o descumprimento da meta exigiria uma explicação pública formal, à semelhança do que atualmente se exige do Banco Central quando a meta de inflação é superada; segundo, quando o resultado fixado for atendido (e for positivo, acima de um determinado valor²⁸), os limites de crescimento da despesa apontados no parágrafo posterior poderão ser elevados em 0,5%²⁹.

Por fim, existem “gatilhos” para conter o crescimento das despesas obrigatórias sujeitas ao limite de despesa quando estas ultrapassarem 90% do dito limite, com o objetivo de não comprimir excessivamente as despesas discricionárias. Esses gatilhos são os mesmos do atual teto de gastos, na forma da Emenda Constitucional 109/2021³⁰, apenas acionados em um percentual menor (90%, em lugar dos atuais 95%).

²⁶ Os limites numéricos indicados no texto são apenas “referências preliminares” no texto, isto é, o arcabouço proposto implica na determinação de valores numéricos fixos, mas não necessariamente esses números e proporções que estão apresentados no texto (os quais foram inferidos, como sugestão, a partir das observações históricas do conjunto das economias monitoradas pelo Fundo Monetário Internacional).

²⁷ Os diferentes tipos de resultado fiscal “estrutural” (corrigido para o ciclo econômico) deveriam ser explorados na discussão das projeções fiscais, mas pela sua complexidade de definição e mensuração não devem ser utilizados para fins de fixação de regras operacionais.

²⁸ A referência inicial é de 1,5 %.

²⁹ A apuração da evolução do resultado primário e a concessão do “bônus” de crescimento da receita são feitos anualmente, e não bianualmente como o limite-base de crescimento da receita em função da dívida. A definição de um resultado primário positivo seria apurada pela média dos últimos dois anos anteriores àquele para o qual se vai fixar o bônus, e sua caracterização como crescente vem da comparação dessa média com a dos dois anos imediatamente anteriores.

³⁰ Vedações aos poderes que descumprirem o citado limite (art. 167-A da Constituição):

Cláusulas de escape são mantidas na forma da excepcionalização dos créditos extraordinários no limite de despesas (sem menção aos outros casos de escape hoje aplicáveis ao teto de gastos³¹): os autores consideram que as exigências constitucionais de urgência, relevância e imprevisibilidade dos créditos extraordinários já atenderiam às exigências de rigor de uma cláusula de escape. Acrescentam apenas a possibilidade de que, para o acionamento de créditos extraordinários acima de um determinado montante anual, seja estabelecida também a obrigatoriedade do acionamento dos gatilhos que contenham a despesa obrigatória. O fato de circunscrever a cláusula de escape aos créditos extraordinários (supostamente limitados a casos de calamidade) também implica, segundo os autores, em abandonar a possibilidade de exceções ao limite de despesa com a finalidade de executar política fiscal discricionária com objetivos de estabilização anticíclica, o que seria – a seu juízo - difícil de recomendar com segurança, e com potenciais efeitos macroeconômicos negativos.

Quanto a um tratamento específico do investimento público, a proposta sugere melhorias na governança, com “processos técnicos e transparentes para a avaliação, seleção e aprovação de projetos de investimento, e [...] fortalecimento das instituições responsáveis pelo financiamento, gestão e monitoramento da implementação de projetos, integrando o planejamento estratégico nacional com o orçamento de capital”, alertando que, sem uma estrutura adequada de gestão do investimento público, ampliar-lhes o montante pela via do endividamento pode gerar prejuízos e baixos retornos econômicos e sociais. Reconhecem que

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

VII - criação de despesa obrigatória;

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição;

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

³¹ A saber, transferências constitucionais de receita a entes federativos, despesas com realização de eleições e despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, e a complementação da União ao Fundeb (art. 107, § 6º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). A proposta é ambígua (pp. 31-32) sobre manter ou não cada uma dessas exceções, e ainda sugere excepcionalizar do limite de despesas as sentenças judiciais na totalidade de seu valor, dada a sua imprevisibilidade e “falta de controle do poder público sobre sua execução anual”, tal como fazem as Emendas Constitucionais 114 e 115 de 2021.

existe um debate internacional sobre eventuais tratamentos individualizados aos investimentos públicos (ou, em alguns casos importantes, aos investimentos relacionados ao combate às mudanças climáticas), mas não inserem esta variável no arcabouço fiscal proposto (exceto pela sugestão de que se examine a possibilidade tratar de forma diferenciada a despesa decorrente de algumas fontes de financiamento específicas, como doações internacionais, mercado de carbono ou *green bonds*). Finalmente, a proposta defende a institucionalização maior de processos de avaliação de políticas públicas, revendo aquelas cujos resultados demonstrem-se insatisfatórios.

3.3 Proposta de técnicos da Secretaria de Política Econômica (SPE)

Em nota técnica publicada em dezembro de 2022 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022), a SPE propõe mudanças na atual regra de teto de gastos, embora persistindo na natureza de regra de despesa (identificando desde logo o crescimento da despesa pública como “a principal questão fiscal” a ser enfrentada). O texto identifica que a regra do teto, tal como está, não permite a ação fiscal estabilizadora em casos de recessão ou depressão, além de forçar uma dinâmica “politicamente insustentável” quando fases de relativa prosperidade levam a crescimento de receita que seria (tivesse sido mantida a regra sem modificações casuísticas) inteiramente aplicado na redução da dívida ou na formação de reservas de liquidez no Tesouro. Assim, adicionar “flexibilidade” à regra poderia reduzir “pressões para revogação ou flexibilização discricionária desse teto”. Além disso, alega que o foco exclusivo no limite de despesas não gera incentivos a “desmobilização de ativos públicos (concessões ou privatizações) ou reformas fiscais estruturais poupadoras de despesas (*sic*)³²”. Por outro lado, as despesas obrigatórias seguiram em tendência ascendente, comprimindo as discricionárias dentro do limite do teto.

A regra proposta mantém um teto de gastos predeterminado, tal como o atual, mas com algumas características diferentes:

- a) sempre que a economia crescesse acima de um determinado patamar, o crescimento real do teto seria assegurado no percentual que exceder a esse crescimento (ou seja, o crescimento verificado no PIB menos o nível mínimo de crescimento); esse patamar de crescimento seria de 2% (quando a dívida de referência³³ for inferior a 60% do PIB), ou de 1% (quando a dívida estiver entre 60% e 80% do PIB) – esse permissivo seria suspenso sempre que a dívida representar mais de 80% do PIB;

³² O desincentivo à desmobilização é bastante claro no raciocínio (recursos arrecadados com privatização não podem ser gastos caso se esteja próximo do teto), mas não conseguimos identificar no texto a lógica que fundamenta a afirmação de que o teto desfavorece “reformas poupadoras de despesas”.

³³ Medida pela dívida bruta do governo geral, que inclui todas as operações do Tesouro, governos subnacionais e Banco Central.

- b) quando a economia entre em recessão, o crescimento real do teto seria permitido na mesma proporção³⁴;
- c) em caso de desmobilizações de ativos, ou de aprovação de reformas fiscais estruturais poupadoras de despesas, parte do valor assim apurado será excluído da contabilidade do teto de gastos; 50% do valor seriam aplicado na redução da dívida pública imediatamente, enquanto 25% seriam vinculados a projetos de infraestrutura individualmente aprovados pelo Executivo e pelo Congresso Nacional, de acordo com o respectivo cronograma de gastos, e outros 25% destinados a programas de cunho social³⁵;
- d) todo o crescimento real do teto de gastos (ou seja, todo o aumento de gastos que vier a ser autorizado por essas alterações) será alocado exclusivamente em despesas discricionárias.

3.4 Proposta divulgada pelo ex-diretor da IFI, Felipe Salto

O mencionado economista apresentou, em entrevistas à imprensa (SALOMÃO, 2022; PÁDUA, 2022), ideias preliminares de uma proposta de reforma de regra fiscal. A íntegra da proposta teria sido, alegadamente, já submetida à então equipe de transição governamental, mas não localizamos qualquer divulgação pública de seu conteúdo. A proposição terá, portanto, de ser analisada apenas a partir dos dados informados nas reportagens, o que também limita a capacidade de oferecer respostas específicas quanto a vantagens e desvantagens concretas. Partindo da constatação de que o atual teto de gastos já foi, na prática, desfigurado (para a inclusão de despesas adicionais meritórias e de outras que não o são), inicia por prever uma autorização excepcional para determinados gastos relevantes apenas para 2023 (como procedimento de transição), seguido do estabelecimento de um “limite tendencial” para a dívida pública (estabelecido através de uma trajetória de longo prazo explicitada na lei orçamentária anual). A meta obrigatória de superávit primário seria, depois, estabelecida em função desse limite tendencial (tomando por base as projeções de crescimento da economia, das receitas e da própria dívida), o que contemplaria o efeito de um crescimento da economia acima do esperado e de eventuais medidas de eficiência que reduzam os gastos esperados e abram espaço para novas despesas discricionárias. O elemento diferencial da proposta, segundo o autor, é a criação de um fundo de reserva fiscal: nele seriam alocados todas as receitas arrecadadas que excedessem aquelas necessárias ao cumprimento da meta fiscal definida em função do limite tendencial da dívida, e sua aplicação dar-se-ia em

³⁴ Operacionalmente, a ocorrência de duas quedas consecutivas do PIB trimestral ensejaria a possibilidade de crédito extraordinário (excluído, portanto, do teto) na proporção média das quedas, cuja base de cálculo será o valor do teto de gastos.

³⁵ Isso representaria um incentivo à desmobilização de ativos e às reformas redutoras de despesas obrigatórias, que teriam metade de seu ganho líquido apropriado para gastos imediato de interesse político, enquanto a outra metade continuaria usada na redução do endividamento.

"investimentos selecionados por um comitê, que poderá ter integrantes do parlamento, mas vai reunir principalmente gente do Executivo". Adicionalmente, defende em termos genéricos a realização de revisões periódicas de gasto e a apresentação de planos fiscais de médio prazo (sem entrar, neste ponto, em considerações sobre a articulação desses planos com o funcionamento das regras do arcabouço sugerido).

3.5 *Proposta apresentada por meio da PEC 34/2022*

Outra proposta discutida na imprensa é a que foi apresentada pelo grupo “Elas no orçamento”, formado por mulheres especialistas em finanças públicas (SALOMÃO, 2022), e materializado na PEC 34/2022 apresentada pela Senadora Leila Barros.

Por essa proposta, o Executivo teria de propor (e o Senado Federal deliberar), no primeiro ano de cada mandato: um limite de endividamento da União de médio prazo, junto com uma estratégia de desenvolvimento de horizonte de 12 anos, com diretrizes, prioridades, metas e indicadores-chave, associadas a um quadro de entregas prioritárias de governo (para o mandato em curso). Também no mesmo prazo teria de ser aprovado um quadro de despesas de médio prazo, compatível com o limite de endividamento de médio prazo, e que consistiria em tetos quadrienais de despesas primárias para os programas de duração continuada e para as entregas prioritárias do respectivo quadro. Por fim, no mesmo momento, seria aprovada uma “revisão de gastos diretos e indiretos”, destinada a otimizar os programas continuados e abrir espaço para as prioridades de longo prazo³⁶. Seriam abertas exceções permanentes a qualquer limite geral de despesas para assegurar despesas com programas básicos de transferência de renda a famílias em pobreza e extrema pobreza, projetos de combate a mudanças climáticas (quando financiados com doações) e funcionamento de instituições federais de ensino e pesquisa (quando financiados com doações ou receitas diretamente arrecadadas). É revogada explicitamente, ainda, a “regra de ouro” (art. 167, inc. II e § 6º, da Constituição Federal).

Não se prevê a extinção imediata do atual teto de gastos, mas somente quando fossem aprovadas as leis que implementassem as regras fiscais definitivas. Como mecanismos de transição, os mencionados itens de gasto relativos a projetos de mudança climática e instituições de ensino e pesquisa ficariam também explicitamente excluídos do atual teto de gastos, e até a implementação completa das novas regras, as transferências de renda teriam um limite adicional de R\$ 125 bilhões anuais não computado no teto³⁷.

³⁶ Proposta com ideias semelhantes (quadro orçamentário de médio prazo e revisão periódica de despesas) também foi elaborada, em caráter genérico, por Tollini e Bijos (2022).

³⁷ Estas modificações já foram trazidas total ou parcialmente à Constituição pela E.C. 126/2022, por meio do § 6º-A do ADCT (projetos socioambientais e instituições de ensino e pesquisa) e do art. 3º da E.C. 126/2022 (expansão geral do limite do teto em R\$ 145 bilhões para o exercício de 2023).

4. COMPARAÇÃO SISTEMÁTICA DAS PROPOSTAS

Todas as propostas são apresentadas comparativamente, segundo cada um dos critérios avaliativos e descritivos, na Tabela 1 do Apêndice.

Dessa comparação, extraímos algumas observações relevantes. Primeiro, a proposta da SPE padece de um problema conceitual grave: limita-se a olhar a despesa primária, ignorando totalmente o efeito de medidas pelo lado da receita (exceto a privatização de ativos). Uma lacuna dessa natureza parece-nos de molde a desaconselhar de todo modo uma proposta: ignora componentes do resultado fiscal e do endividamento que são, no mínimo, tão importantes quantitativamente quanto a despesa primária; além disso, mantém os incentivos perversos das regras de despesa no sentido de tornar politicamente interessantes (e sem qualquer efeito nas regras) a concessão de favores por meio de desonerações fiscais, e desinteressante a mobilização em torno da redução do caráter regressivo da estrutura tributária atual (dado que nenhuma reforma na arrecadação ou revisão de incentivos fiscais traria qualquer efeito no limite de gastos). Assim, e a despeito de ser bastante detalhada e trazer metas predeterminadas, há que apontar-se a crucial deficiência dessa proposta.

As demais propostas, todas, tendem a considerar, em maior ou menor grau, tanto as despesas primárias quanto os componentes financeiros e tributários em sua definição de regras. Preliminarmente, as propostas mencionadas na imprensa como provenientes da equipe de transição e do economista Felipe Salto estão disponíveis apenas como ideias gerais, sem o detalhamento mínimo em um documento ou proposição legislativa, o que dificulta a sua apreciação mais aprofundada. Mas em grande medida todas essas proposições³⁸ têm um traço comum, que atende ao critério de estruturação, ou seja, a articulação consistente de uma âncora fiscal de médio/longo prazo com regras operacionais de curto prazo: em todas, a definição do arcabouço fiscal deve iniciar pela definição de uma trajetória desejada para a dívida pública, considerando inclusive as projeções dos elementos fora do controle direto da política fiscal (crescimento da economia, juros, condições de financiamento externo) e algum ponto desejado de endividamento³⁹; esta trajetória (que deve ser explicitada num horizonte de médio/longo prazo, no mínimo de um mandato presidencial) definirá então regras operacionais mais precisas (de despesas ou de resultado primário) que fixarão limites obrigatórios para a política fiscal de curto prazo e os orçamentos. As propostas diferenciam-se em relação a como essa linha geral é implementada, e aos detalhes dessa implementação (que representam diferenças muito significativas).

Apenas a proposta de arcabouço da STN contempla a existência de uma “trava” previamente definida nas regras, ou seja, de algum parâmetro numérico fixo que seja definido

³⁸ A partir deste momento, deixamos de abordar nesta seção a proposta SPE (salvo se explicitamente mencionada).

³⁹ Já tivemos a oportunidade de defender, ainda que de forma mais singela e menos tecnicamente sofisticada, essa mesma centralidade de um valor-alvo para a dívida (Silva & Bittencourt, 2019).

de forma antecipada independentemente do ciclo orçamentário anual: nesse caso, os limites numéricos de crescimento das despesas estariam prefixados em função de limites também prefixados do estoque da dívida⁴⁰. Esta é uma característica importante, pois a própria razão de ser de haver uma regra fiscal é retirar algum grau de discricionariedade do processo político ordinário de aprovação e execução anual do orçamento, entendido como possuidor de incentivos perversos ao aumento do gasto e do endividamento. Se a trajetória desejada da dívida (ponto de partida do arcabouço) puder ser anualmente redefinida e, a partir daí, puderem ser redefinidos todos os limites e condições, nada impedirá que o funcionamento do arcabouço torne-se uma “conta de chegada”, em que primeiro são definidos os níveis de gasto e desoneração tributária politicamente interessantes a cada momento, e depois são recalculados os valores das projeções de regras operacionais e trajetória de dívida para que sejam numericamente compatíveis. Assim, e em que pese a incerteza teórica que persiste sobre qual seria o “nível ideal” de dívida em relação ao PIB a ser formalizado em uma regra⁴¹, entendemos que qualquer proposta crível teria de estabelecer, politicamente, o compromisso com um determinado nível desejado (objetivo da política fiscal), a partir de premissas explícitas de cálculo em relação aos fatores fora de controle da política fiscal, fixando tal objetivo geral como uma obrigação a alcançar. Somente assim obter-se-iam efeitos sobre as expectativas econômicas e, sobretudo, barreiras ao comportamento oportunista dos decisores orçamentários que possa levar a um desequilíbrio fiscal. Posteriores revisões desse objetivo, se necessárias, deveriam depender tão somente da variação desses fatores fora do controle governamental (economia internacional, taxa de juros, etc.) contrária às projeções apresentadas de forma transparente e debatidas durante a aprovação do arcabouço. Nesse sentido, a imposição de um objetivo de dívida dificilmente caberia em horizonte de muito longo prazo, sendo mais realista fixá-lo para algo entre quatro e cinco anos (ainda que, no seu cálculo, seja necessário expor uma trajetória mais longa como estimativa, para o debate público da compatibilidade da trajetória de curto prazo com a intenção para a dívida em horizonte mais largo).

Sob tais critérios, portanto, a proposta da equipe de transição e a proposta de Salto incorrem ambas na distorção de prever a revisão anual das metas de dívida e gasto/resultado; a proposta STN e a da PEC 34/2022, por sua vez, são nitidamente mais adequadas, por prever a elaboração de projeções de longo prazo da dívida (de 10 a 12 anos) e a fixação de limites obrigatórios e com elas compatíveis para a dívida num médio prazo (mais especificamente, para o mandato presidencial), os quais condicionariam as regras operacionais anuais (respectivamente de despesa e de resultado primário). É verdade que a própria regra pode sempre ser mudada, se houver suficiente apoio político; no entanto, o processo de alterar explicitamente o que se havia fixado como limite exógeno, insuscetível de deliberação política

⁴⁰ Os valores numéricos contemplados no estudo são apenas sugestões iniciais, mas a estrutura da proposta prevê que haja uma fixação de valores quando transformada em norma jurídica.

⁴¹ Para um resumo simplificado da discussão sobre o nível “desejável” de dívida pública e seus efeitos sobre o crescimento, cf. Salomão e Gomes (2023).

casuística, tem um custo e consequências políticas muito maiores do que a rotineira definição numérica de limites cuja fixação anual é delegada, por uma eventual regra, aos próprios agentes cujas decisões ela supostamente estaria tentando limitar.

Em relação ao problema frequentemente apontado do caráter pró-cíclico de regras fiscais isoladas, vemos que é pouco tratado nas propostas examinadas: não verificamos uma abordagem explícita de como tratar a função estabilizadora da política fiscal⁴². Essa é uma lacuna em todas as regras examinadas, que beneficiar-se-iam de uma enunciação expressa de quais seriam as condições eventualmente aceitáveis de operação das regras em um ambiente de recessão, e de como os efeitos dos ciclos econômicos⁴³ seriam incorporados ao funcionamento dos mecanismos.

De igual modo, as propostas sofrem de fragilidade na enunciação de “cláusulas de escape”: ou silenciam ou, no máximo, incorporam as cláusulas atualmente existentes no teto de gastos (em particular o instrumento do crédito extraordinário). Ora, os créditos extraordinários têm pressupostos abertos (urgência, relevância e imprevisibilidade) que podem ser politicamente interpretados, em comportamento colusivo, pelos agentes políticos para usá-los como via de excepcionalização de qualquer despesa que contemple interesse imediato; os outros pressupostos do atual teto de gastos são ainda mais vulneráveis a tais manipulações⁴⁴. Ademais, “crédito extraordinário” representa um instrumento de gestão orçamentária de curto prazo destinada a assegurar rapidez na autorização orçamentária, não um objetivo finalístico ou um *waiver* incondicional na alocação de despesa⁴⁵. Para efeitos de uma ancoragem fiscal, portanto, entendemos que qualquer regra deveria contemplar requisitos próprios e específicos (mesmo correndo o risco de replicar parte da linguagem hoje usada para caracterizar os créditos extraordinários) que justificassem o afastamento da sua

⁴² Exceto na proposta da SPE, a qual, como exposto acima, entendemos inadequada por outras razões.

⁴³ E, ocasionalmente, dos ciclos de preços das *commodities* exportáveis, que impactam bastante a economia brasileira e poderiam ser objeto de um tratamento específico para forçar uma poupança adicional em épocas de picos excepcionais de preços.

⁴⁴ Exceto a transferência constitucional de receitas, mas essa nem sequer constitui despesa ou decisão da União, pelo que sequer caberia incluí-la em qualquer limitação da despesa federal. Discussão mais extensa sobre a fragilidade das cláusulas de escape do teto de gastos atual é feita em Silva e Bittencourt (2017).

⁴⁵ Para entender esse raciocínio, imaginemos uma calamidade natural (enchente, seca) que afete uma pequena região do país e demande um valor pequeno de recursos no conjunto da despesa federal. O crédito extraordinário destina-se, na origem do instituto, a assegurar a imediata disponibilização desses recursos, o que é compatível com a sua finalidade. De igual forma, o Tribunal de Contas da União já afirmou, em caráter normativo, que “*é cabível a abertura de crédito extraordinário por meio de medida provisória, desde que atendidas as condições de relevância, urgência e imprevisibilidade da despesa, quando a insuficiência de dotação puder acarretar a interrupção de despesas primárias obrigatórias da União, como as de caráter previdenciário*” (Acórdão Nº 2704/2022 – TCU – Plenário 7/12/2022). Ora, ambas as hipóteses são no mínimo duvidosas para justificar exceções a um limite macrofiscal (ou seja, nada nelas implica a impossibilidade ou a inconveniência que tais gastos sejam compensados ao longo do exercício para que se compatibilizem com metas fiscais). Ou seja, afirmar que qualquer crédito extraordinário é cláusula de escape para uma regra fiscal significa dizer que, a priori e incondicionalmente, qualquer dessas circunstâncias (que, repita-se, exigem crédito extraordinário unicamente porque precisam de atendimento rápido) justifica um aumento de gasto sem qualquer exigência de compensação com outras despesas. Não vemos razoabilidade nessa presunção.

aplicabilidade (tais como calamidades de abrangência nacional, recessão pronunciada na economia global, pandemias de escala mundial, etc.), assim como as condições aplicáveis à duração da circunstância excepcional e as que devam ser seguidas quando do término da exceção para retorno às regras gerais. Neste sentido, todas as propostas carecem desse cuidado.

Passando às questões inter-relacionadas de seletividade no tratamento das despesas e de previsibilidade na alocação de recursos para o gerenciamento de atividades prioritárias, vemos que todas as propostas contemplam, ao menos em intenção, esses atributos com graus diferentes de precisão. Primeiro, o tratamento diferenciado entre os diferentes agregados de despesa. A proposta da STN e a da equipe de transição contemplam a consideração de diferentes formas de cálculo para diferentes tipos de despesa (em particular, as despesas de pessoal): na primeira, os tetos de despesa seriam fixados de forma distinta entre Poderes (em particular, para que a variação das despesas que não do Executivo seguissem uma tendência própria às despesas de pessoal apenas); na segunda, mais completa, propõe segregar os tetos em função do tipo da despesa (despesa de pessoal, outras despesas correntes e despesas de capital/investimentos). Em uma versão bastante mais limitada, a proposta de Salto propõe acumular qualquer receita adicional à obtenção da meta de resultados fiscais em um fundo de reserva que seria aplicado exclusivamente em uma carteira de investimentos selecionados (dando assim um tratamento específico à despesa com investimento). Já a proposta da PEC 34/2022 individualiza as metas de despesa para “programas de duração continuada” e “entregas prioritárias”, além de excluir de qualquer limitação itens específicos (transferências de renda; projetos de mudanças climáticas e de instituições de ensino e pesquisa baseados em doações ou receitas diretamente arrecadadas). Dessas ideias, percebe-se a conveniência de que a fixação de limites à despesa seja seletiva, no sentido de que vários tipos de despesa (tanto por sua natureza, como despesas de pessoal, quanto por seu valor intrínseco, como prioridades governamentais) possam ser tratados de forma distinta – sempre que obedecido o limite global necessário à consistência macrofiscal do mecanismo.

No que tange à previsibilidade, a proposta da equipe de transição é clara ao pretender que os valores distribuídos a cada área sejam estáveis, ou seja, sem sofrer contingenciamentos ou ampliações⁴⁶; já a PEC 34/2022 prevê um tratamento individualizado de determinados itens (programas de duração continuada e entregas prioritárias) – as demais propostas silenciam sobre isso. Essas ideias são corretas, mas em todo caso incompletas: um estado em que todas as áreas não sofrem o risco de contingenciamento é um estado sem problemas fiscais. Ao contrário, um dos papéis-chave do arcabouço fiscal é como tratar os eventos de risco fiscal, minimizando os efeitos danosos que a instabilidade de recursos tem sobre a qualidade e o custo das entregas dos diferentes órgãos que sofrem o contingenciamento. Por isso, é inimaginável que se “garanta” a proteção contra contingenciamentos para todos os itens ou áreas (como insinua a descrição – certamente incompleta – que temos da proposta da

⁴⁶ Estas últimas não seriam aceitas sequer pela via da transposição de recursos de uma área para outra.

transição); mesmo a indicação seletiva de áreas a preservar como metas, como na PEC 34/2022, exige que se indique como estas serão protegidas. Nesse sentido, parece-nos que todas as propostas carecem de um elemento básico, que já indicamos em trabalho anterior (BITTENCOURT, 2018): assegurar que itens e projetos selecionados não sofrerão cortes na execução implica em inserir, no orçamento, reservas suficientes para compensar eventuais flutuações na receita e nas despesas obrigatórias – o que implica, automaticamente, em reduzir a cada ano o volume das despesas autorizadas, tanto as prioritárias quanto as demais, na mesma proporção dessas reservas, o que tem alto custo político (em função das pressões de todo o sistema político por maiores gastos) mas é imprescindível para garantir a intenção de melhorar a eficiência das entregas que forem feitas⁴⁷.

Outro ponto a salientar é o tratamento da macrocomposição das despesas: a previsão, na proposta da STN, de alguns “gatilhos” para despesas obrigatórias quando alcançarem um determinado limite da despesa primária total, parece interessante e necessária em qualquer arcabouço, na medida em que o crescimento desse tipo de despesa tem, se incontrolado, o potencial de estrangulamento da ação de governo. No entanto, esta previsão somente tem racionalidade institucional e econômica quando o limite das despesas primárias é fixado de uma forma que, como discutido amplamente acima, leva em conta explicitamente o conjunto das receitas e despesas, financeiras e primárias, forçando uma escolha social entre todas elas para definição de um nível de gasto primário desejado ou aceitável. Não defendemos, de forma alguma, que existam imposições ou gatilhos sobre as despesas (obrigatórias ou não) induzidos por limites que, arbitrariamente, incidam apenas sobre a despesa primária, ignorando a necessária discussão e deliberação sobre a equidade do sistema tributário, as desonerações e benefícios tributários, e as receitas e despesas financeiras.

Nesse mesmo âmbito de macrocomposição das despesas, nenhuma das propostas contempla qualquer inserção das despesas financeiras como parte das regras do respectivo arcabouço, o que representa a nosso ver uma lacuna inexplicável. A uma, porque despesas financeiras não são compostas apenas do serviço da dívida: existem operações de natureza creditícia (especialmente empréstimos e capitalizações de instituições financeiras federais, como Caixa e BNDES, assim como a movimentação de fundos de avais e garantias) que têm natureza financeira, e podem assumir montantes significativos (representando dessa maneira ações de natureza fiscal que, se forem ignoradas, escapariam do radar do arcabouço fiscal). A duas, porque também as operações de dívida pública devem ser inseridas no debate público sobre a política fiscal, dado que são – de longe – o maior fator de determinação do resultado fiscal final (o resultado nominal). Determinadas ações sob o controle do governo (como o plano de financiamento do Tesouro e o grau de monetização da dívida), e mesmo aquelas que formalmente estariam sob o manto da “independência da política monetária” (como a fixação

⁴⁷ Esta necessária redução da despesa autorizada para a formação de “colchões” de absorção de eventos negativos não significa “empçoamento” de recursos ou ineficiência: eventualmente, num exercício sob condições fiscais favoráveis, no qual as reservas não fossem utilizadas, seriam gerados superávits financeiros acumulados que poderiam servir de fonte de financiamento adicional para o orçamento do exercício seguinte.

da taxa básica de juros) necessitam, ao menos, da luz do debate público estruturado sobre seus efeitos de natureza fiscal (o que seria obtido pela sua inclusão nas projeções de endividamento e resultado fiscal utilizadas nos mecanismos propostos).

Concluindo, um ponto comum a todas as propostas é a aplicação de revisões periódicas de gasto, destinadas a abordar individualmente projetos, programas ou atividades, com vistas a avaliar a forma como são conduzidos, a necessidade de sua existência e a possibilidade de aumentos de eficiência. A rigor, esse tipo de previsão não seria estritamente um mecanismo de regra fiscal, mas é de todo recomendável que o arcabouço fiscal a ser escolhido explicitamente a institucionalização do mecanismo, de forma a impulsionar a sua efetiva implementação (tomando em conta, inclusive, o fato de que esse tipo de revisão tende a ser muito dificultado pelas pressões políticas geradas pelos grupos de interesse – beneficiários, fornecedores, órgãos executores – envolvidos em cada política ou atividade avaliada). Uma previsão normativa da existência desse procedimento, dentro do próprio arcabouço fiscal, pode ser um reforço necessário à sua viabilização. Deve-se apontar aqui, apenas, a conveniência de que seja explicitado que o objeto das revisões periódicas não será apenas a despesa primária, mas também os programas de natureza financeira e as desonerações tributárias, dado que a lógica de revisão e o impacto fiscal são similares.

5. CONCLUSÃO

Em síntese, a maioria das propostas converge em que um arcabouço fiscal compreende, inicialmente, a definição de uma trajetória desejada para a dívida pública num horizonte de médio/longo prazo (no mínimo um mandato presidencial), considerando as projeções dos elementos fora do controle direto da política fiscal (crescimento da economia, juros, condições de financiamento externo) e algum ponto desejado de endividamento. Em seguida, são definidas regras operacionais mais precisas (de despesas ou de resultado primário) que definirão limites obrigatórios para a política fiscal de curto prazo e para os orçamentos. Parece-nos que a definição mais precisa desse desenho está na proposta da STN, a qual pode ser aperfeiçoada com a junção de elementos válidos das ideias lançadas pela equipe de transição e pela PEC 34/2022. Neste sentido, acrescentamos recomendações no sentido de que:

- a) a definição de trajetória de dívida, e dos resultados compatíveis com a mesma, deve explicitar o efeito das projeções de receitas e despesas financeiras (inclusive as decorrentes de decisões de política monetária) e das receitas primárias (especialmente as decisões de manutenção ou não da tributação nas condições atuais, e de concessão ou manutenção de benefícios fiscais), com o fim de evidenciar ao debate público o conjunto da estratégia distributiva proposta pelo governo;
- b) a passagem de regras operacionais de resultado (mesmo que de resultado primário) para regras de despesa, ainda que válida, deveria ser desdobrada em regras não apenas para as despesas primárias, mas também para as despesas

financeiras que estejam sob controle do governo, bem como para os benefícios fiscais a serem concedidos, mantidos ou renovados – sempre de forma a evidenciar a decisão governamental acerca dos três tipos de utilização dos recursos públicos; e

- c) a regra fiscal escolhida precisa lançar um parâmetro fixo para o seu resultado final esperado, como o endividamento - ou seja, este alvo final da política fiscal deve ser algum valor ou cálculo que não dependa exclusivamente da decisão política rotineira na aprovação anual das leis de conteúdo orçamentário. Por mais precário e polêmico que seja estabelecer um limite “desejável” para a relação dívida/PIB, a própria razão de ser de uma regra fiscal é ancorar expectativas em torno de um resultado claro, e reprimir as pressões políticas para aumentar os favores públicos de forma incompatível com esse resultado. Nesse sentido, remeter a definição dos resultados esperados para votações anuais ou revisões futuras implica retirar qualquer efeito que se possa esperar de um mecanismo fiscal estruturado.

Outros pontos do exame das propostas devem ser mencionados. Primeiro, deve-se ressaltar a conveniência de que o arcabouço finalmente escolhido explicita o seu efeito sobre o ciclo econômico, ou seja, como os seus resultados esperam interagir com os movimentos cíclicos de crescimento e de recessão que afetam a economia independentemente da política fiscal.

Segundo, aponta-se que os arcabouços devem explicitar exaustiva e objetivamente as circunstâncias de exceção para as quais seriam autorizadas “cláusulas de escape”, evitando recorrer a fórmulas apenas procedimentais (tal como delegar a caracterização de tais circunstâncias ao funcionamento rotineiro do sistema político pela via da aprovação de créditos extraordinários, o que abre vias de “escape” do arcabouço pelo mero interesse político veiculado pelas vias tradicionais, esvaziando a credibilidade do mecanismo).

No que tange a regras de despesa, é saudável a preocupação da maioria das regras em prever dinâmicas diferentes da fixação de tetos ou metas para diferentes tipos de despesa (basicamente, para as despesas de pessoal, outras despesas correntes, e de capital), além de preservar determinadas despesas ou áreas de contingenciamentos. Nessa seara, acrescentamos algumas observações críticas:

- a) a imposição de regras de despesa deve abranger, com igual rigor, as despesas primárias, as despesas financeiras que estejam sob controle do governo, e a concessão e manutenção de benefícios e incentivos fiscais;
- b) a viabilidade da garantia de que determinadas despesas sejam preservadas de cortes inesperados, com vistas a elevar a eficiência e a previsibilidade de entregas prioritárias, depende da decisão de reduzir a cada ano o volume de despesas autorizadas para formar “colchões” de reserva explícitos que absorvam, na

execução do orçamento, variações inesperadas de despesas obrigatórias e de arrecadação;

Por fim, é extremamente saudável a convergência de todas as propostas em impulsionar a revisão periódica de despesas mediante a sua institucionalização dentro do arcabouço fiscal. Cabe aqui, da mesma forma que nos outros tópicos, a ressalva que essa revisão periódica não deve alcançar apenas as despesas primárias, mas também, e com a mesma ênfase, as despesas financeiras que estejam sob controle do governo, e a concessão e manutenção de benefícios e incentivos fiscais.

6. REFERÊNCIAS

- Amable, Bruno. **Economic Policy**. In Cardinale, Ivano; Scazzieri, Roberto (eds.) **The Palgrave Handbook of Political Economy**. London, Palgrave MacMillan, 2018
- Bittencourt, Fernando Moutinho Ramalho. **Instituições e teoria orçamentária – pontos para discussão econômica e gerencial**: Série Orçamento em discussão n. 20: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-20-2015-instituicoes-e-teoria-orcamentaria-pontos-para-discussao-economica-e-gerencial>
- Bittencourt, Fernando Moutinho Ramalho. **PPA, orçamento e planejamento, segundo ato: lições aprendidas e proposta de uma rota adiante. in** Silva, Rafael Silveira (org.). **30 anos da Constituição: Evolução, desafios e perspectivas para o futuro: Volume III**. Brasília: Senado Federal, 2018. ISBN 9788570189585. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/553745>>, (13/02/2019).
- Bittencourt, Fernando Moutinho Ramalho. **PEC 188/2019: celebração expressa do pacto federativo ou permanência silenciosa do pacto regressivo? in** Gimene , Márcio (org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor, 2020. p. 326-374. ISBN 978-65-00-07623-3 Disponível em <https://www.assecor.org.br/files/9015/9802/7519/Planejamento_Orcamento_e_Sustentabilidade_Fiscal_-_Org._Marcio_Gimene.pdf>, (25/08/2020).
- BRASIL. GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL. **Relatório Final**: Dezembro de 2022. Brasília: Gabinete de Transição Governamental, 2022. Disponível em <https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/>
- Chernavsky, Emilio. **Multiplicidade de regras fiscais no Brasil: disfunções, rigidez e ameaça à sustentabilidade**. in Couto, Leandro Freitas; Rodrigues, Júlia Marinho (orgs.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022. p. 771-801. ISBN 978-65-5635-043-1; Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11565>> (22/11/2022).
- Eyraud, Luc. et. al. **How to select fiscal rules : a primer**. Washington: Fiscal Affairs Department - International Monetary Fund, 2017
- Fabrizio, Stefania & Mody, Ashoka. **Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?: IMF Working Paper - European Department WP/06/123**. Washington: The World Bank, 2006.
- Fortis, Martin & Gasparini, Carlos Eduardo. **Plurianualidade: marcos de gasto de médio prazo. in** Gimene , Márcio (org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília: Assecor, 2020. p. 326-374. ISBN 978-65-00-07623-3 Disponível em <https://www.assecor.org.br/files/9015/9802/7519/Planejamento_Orcamento_e_Sustentabilidade_Fiscal_-_Org._Marcio_Gimene.pdf>, (25/08/2020).

- Ministério da Economia. Secretaria de Política Econômica. **Nota Informativa: Uma Proposta de Aprimoramento do Teto de Gastos**: 23 de dezembro de 2022. Brasília: Ministério da Economia, 2022. Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2022/ni-uma-proposta-de-aprimoramento-do-teto-de-gastos.pdf/@download/file/NI%20-%20Uma%20Proposta%20de%20Aprimoramento%20do%20Teto%20de%20Gastos.pdf>
- Pádua, Luciano. **Felipe Salto defende regra fiscal “cumprível”, e diz que teto já foi estourado em R\$ 790 bi**. Exame, 20/12/2022. Disponível em <https://exame.com/brasil/felipe-salto-defende-regra-fiscal-cumprivel-e-diz-que-teto-ja-foi-estourado-em-r-790-bi/>
- Rech, Lucas Trentin. **Gasto tributário no Brasil: evolução e hipóteses explicativas**. in Couto, Leandro Freitas; Rodrigues, Júlia Marinho (orgs.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022. p. 771-801. ISBN 978-65-5635-043-1; Disponível em < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11565> > (22/11/2022).
- Salomão, Alexa. **Teto de gastos pode ser trocado por limite de dívida, diz Felipe Salto**. Folha de São Paulo, 11/11/2022. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/11/teto-de-gastos-pode-ser-trocado-por-limite-de-divida-diz-felipe-salto.shtml>
- Salomão, Alexa. **Grupo de mulheres especialistas em finanças públicas propõe nova regra fiscal**. Folha de São Paulo, 15/11/2022. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/11/grupo-de-mulheres-especialistas-em-financas-publicas-propoe-nova-regra-fiscal.shtml>
- Salomão, Alexa. **Proposta de economistas da transição substitui teto de gastos por meta**. Folha de São Paulo, 11/01/2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/01/economistas-da-transicao-sugerem-meta-de-gastos-no-lugar-do-teto.shtml>
- Salomão, Benito & Gomes, Cleomar. **Nível da dívida pública e crescimento econômico**. Valor Econômico, 23/01/2023. Disponível em <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/nivel-da-divida-publica-e-crescimento-economico.ghtml>
- Salviano, Cecília de Souza et. al. **Reforma do Arcabouço de Regras Fiscais Brasileiro: reforçando o limite de despesa e o planejamento fiscal**: TD nº35 (2022). Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2022
- Schiavo-Campo, Salvatore. **Budget preparation and approval**. In Shah, Anwar (ed.), **Budget and budgeting institutions**. Washington: The World Bank, 2006.
- Silva, José de Ribamar Pereira & Bittencourt, Fernando Moutinho Ramalho. **Uma interpretação para o teor dos dispositivos da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal com limites para o gasto da União, e considerações sobre sua implementação**: Série Orçamento em discussão n. 34: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de->

estudos/orcamento-em-discussao/edicao-34-2017-uma-interpretacao-para-o-teor-dos-dispositivos-da-emenda-constitucional-no-95-de-15-de-dezembro-de-2016-que-instituiu-o-novo-regime-fiscal-com-limites-para-o-gasto-da-uniao-e-consideracoes-sobre-sua-implementacao.

Silva, Fernando Veiga Barros & Bittencourt, Fernando Moutinho Ramalho. **Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”**: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro: Série Orçamento em discussão n. 44: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-44-2019-entre-o-mar-do-201cautorizativo201d-e-a-pedra-do-201cimpositivo-das-emendas201d-sobre-a-possibilidade-de-resgate-institucional-do-orcamento-brasileiro>.

Sigelmann, Daniel & Calmon, Paulo Du Pin. **Inovações na governança orçamentária? o que revelam os casos dos governos federais dos Estados Unidos e do Brasil**. in Couto, Leandro Freitas; Rodrigues, Júlia Marinho (orgs.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022. p. 771-801. ISBN 978-65-5635-043-1; Disponível em < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11565>> (22/11/2022).

Tollini, Hélio & Bijos, Paulo. **Planejamento de médio prazo do processo orçamentário**: Estudo Técnico nº 4, de 2022: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília, Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2022/EstudoTecnicon4de2022.pdf>

Yañez, Clemente. Participatory Democracy and Political Opportunism: Municipal Experience in Italy and Spain (1960-93). **International Journal of Urban and Regional Research**, 28 (4), December 2004, pp. 819-838

7. APÊNDICE – TABELA 1 – COMPARAÇÃO SISTEMÁTICA DAS PROPOSTAS SEGUNDO OS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

	Transição	STN	SPE	Salto	PEC 34
Grau de detalhamento					
Genérico	X			X	
Detalhado		X	X		X
Abrangência					
Considera mudanças permanentes de arrecadação	X	X		X	X
Considera benefícios tributários	X	X		X	X
Considera receitas e despesas financeiras	X	X		X	X
Prociclicidade					
Tem viés pró-cíclico ou não considera esse fator	X				X
A concepção genérica pode gerar uma regra operacional anticíclica		X		X	
Tem mecanismos anticíclicos explícitos no desenho			X		
Cláusula de escape					
Não prevê nenhuma				X	
Prevê, mas em termos vagos ou que permitam o abandono oportunista da regra diante de qualquer ocorrência em que se verifique interesse político	X	X	X		X
Prevê, para situações transparente e objetivamente caracterizadoras de circunstâncias excepcionais					
Grau de Estruturação					
Contempla isoladamente objetivos de longo prazo ou regras operacionais, mas não ambos			X		

Articula uma âncora fiscal de médio/longo prazo com regras operacionais de curto prazo consistentes com ela	X	X		X	X
Seletividade no tratamento das despesas					
Regra somente para a despesa agregada			X		
Regras desagregadas para diferentes tipos ou subgrupos de despesas	X	X		X	X
Previsibilidade de despesas prioritárias					
Não contempla, todas as despesas discricionárias são igualmente passíveis de contenção ou contingenciamento			X		
Contempla em caráter genérico, sem detalhar como alcançar essa prioridade	X	X		X	X
Contempla mecanismos de reserva prudencial para garantir operacionalmente essa priorização					
Ancoragem fora do processo político					
Contempla definição prévia de resultados fiscais relevantes independente do processo político		X	X		
Não contempla regras independentes do processo político; decisão sobre os resultados compete aos mesmos agentes que decidem o processo tradicional do orçamento anual	X			X	X
Dívida pública					
Regra com valor fixo				X	X
Regra com intervalo	X				
Parâmetro de cálculo (*)		X			
Uso da dívida bruta					
Uso da dívida líquida		X			
Não há indicação sobre qual conceito de dívida é usado	X			X	X

Resultado fiscal/orçamentário					
Regra com valor fixo				X	
Regra com intervalo	X				
Parâmetro de cálculo (*)		X			
Resultado primário	X	X		X	
Resultado nominal					
Despesa					
Regra com valor fixo	X	X	X		X
Regra com intervalo					
Parâmetro de cálculo (*)					
Despesa primária	X	X	X		X
Despesa nominal total					

OBS: (*) Variável considerada como “parâmetro de cálculo” para a fixação anual de tetos ou metas, que podem ser de natureza fixa, intervalar ou indicativa

Fonte: Elaboração própria, a partir das fontes mencionadas na Seção 3 para cada proposta