

TÓPICO ESPECIAL: REGRAS FISCAIS NO BRASIL

O presente tópico faz um levantamento das regras fiscais existentes no Brasil. A intenção é colocar em perspectiva algumas das regras que têm recebido maior atenção no debate econômico em curso, em particular a regra de ouro das finanças públicas.

A regra de ouro, em síntese, tem o objetivo de evitar que governos se endividem para financiar despesas correntes (salários de servidores públicos, benefícios previdenciários e assistenciais, funcionamento e manutenção da administração pública etc.). Dito de outra forma, operações de crédito, por parte do ente estatal, deveriam ser menores do que as despesas de capital, essencialmente investimentos públicos, os quais geram ativos com retorno econômico ou social ao longo do tempo.

A atenção mais recente dada à regra se justifica, pois, de fato, há uma combinação negativa de fatores que pode levar ao descumprimento da regra nos próximos anos, em especial a persistência de déficits fiscais – que precisam ser financiados por operações de crédito –, cuja origem, do lado da despesa, está relacionada ao crescimento do gasto corrente e não à realização de investimentos públicos.

Nessa configuração – déficits elevados e baixo investimento público –, o cumprimento da regra de ouro passa a depender cada vez mais de outras receitas financeiras, que contribuem para que o volume de operações de crédito se mantenha inferior ao total das despesas de capital. Essas receitas financeiras se referem, por exemplo, ao resultado do Banco Central (quando positivo), à remuneração da conta única, ao pagamento da dívida de Estados e Municípios junto à União e à devolução de recursos do Tesouro emprestados a bancos públicos como o BNDES.

Deve-se ter em mente, contudo, que a regra de ouro está inserida em um amplo conjunto de regras fiscais. A forma como essas regras se relacionam, sua compatibilidade e, sobretudo, sua eficácia em garantir a sustentabilidade fiscal devem fazer parte da agenda de discussões em torno da matéria. Por ora, nos limitamos a elencar as regras existentes no Brasil, destacando algumas das principais características que nos permitem diferenciá-las entre si (Tabela 6).

Essa relação não tem a pretensão de ser taxativa, pois a quantidade de regras pode variar conforme a amplitude conferida ao conceito de regra fiscal. Neste levantamento, listamos as regras normalmente consideradas para efeito de comparação internacional, a exemplo das análises do Fundo Monetário Internacional (FMI)¹. Na definição do Fundo, regra fiscal é uma restrição duradoura sobre a política fiscal por meio de limites numéricos para agregados orçamentários, tipicamente voltados para a correção de incentivos distorcidos e para a contenção de pressões excessivas sobre o gasto público, bem como para garantir responsabilidade fiscal e sustentabilidade da dívida pública.

No caso brasileiro, o conjunto de regras, sempre crescente nas últimas décadas, compreende comandos com diferentes características. Alguns deles têm força constitucional, como a regra de ouro e, mais recentemente, o teto de gastos primários. Uma regra pouco lembrada, mas que também tem respaldo na Constituição, é a que impede a criação, majoração ou extensão de qualquer benefício ou serviço da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total. A seguridade social, destaca-se, é composta pela saúde, assistência social e previdência. As demais regras são estabelecidas por meio de lei, como é o caso das metas de resultado primário (lei ordinária) e dos limites de despesas com pessoal (lei complementar), ou por meio de Resolução do Senado Federal, como os limites para dívida e contratação de operações de crédito.

¹ Uma das mais recentes publicações no FMI sobre o tema é o *Fiscal Rules at a Glance*, de março de 2017, que fornece informação sobre regras fiscais adotadas em 96 países entre 1985 e 2015. Disponível em: <http://bit.ly/TWCjca>.

Há também tipos distintos de regra fiscal, conforme seu objeto. Assim, é possível identificar no Brasil regras de resultado (regra de ouro e meta de resultado primário), de despesa (teto de gastos primários, limites para despesas com pessoal, compensação de despesas obrigatórias de caráter continuado, geração de despesas da seguridade social), de receita (compensação de renúncias de receitas), bem como as relacionadas à dívida pública (limites para dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e suas garantias).

Em termos de abrangência, a maior parte das regras deve ser seguida por todos os entes da Federação, com exceção do teto constitucional de gastos primários, restrito apenas a União. Isso não impede, contudo, que regras da mesma natureza sejam instituídas em nível local, a exemplo do que foi feito pelos governos dos Estados do Ceará, do Piauí e de Goiás².

Vale lembrar, ainda, que, embora grande parte das regras esteja em vigor, os limites para o montante das dívidas consolidada e mobiliária da União ainda não foram instituídos³. No caso da dívida consolidada, a fixação dos limites compete ao Senado Federal (por resolução), a partir de proposta do Presidente da República (art. 52, VI, da Constituição). Para a dívida mobiliária, a definição dos limites compete ao Senado Federal apenas para Estados e Municípios, enquanto, para a União, a competência é do Congresso Nacional (por lei ordinária). Os limites para os entes subnacionais foram definidos pela Resolução nº 40, de 2001, e, para a União, ainda não foram instituídos (vide Projeto de Resolução do Senado nº 84, de 2007, e Projeto de Lei nº 3.431, de 2000).

Conhecer o conjunto de regras adotadas no país é um primeiro passo na discussão sobre nossa institucionalidade fiscal. A partir disso, será possível avançar em questões até agora pouco exploradas, como a sua capacidade de impedir que eventos fiscais mais extremos coloquem em risco a sustentabilidade das finanças públicas, assim como se há harmonia e integração entre as regras.

Nesse aspecto, algumas questões ganham relevo, como a eficácia do limite de gastos com pessoal instituído pela LRF. O cumprimento desses limites, que são estabelecidos em função da receita corrente líquida do ente, não parece ter sido suficiente para impedir que alguns entes da Federação passassem a ter dificuldades para custear suas folhas de pagamento. Em adição, pode-se discutir qual seria a combinação de regras fiscais capaz de preservar investimentos públicos sem comprometer a sustentabilidade fiscal, dado que, tradicionalmente, esse grupo funciona como principal variável de ajuste pelo lado da despesa.

² No Ceará, a regra do teto de gastos, entre outras diferenças em relação à da União, exclui dos limites as despesas com saúde e educação (<http://bit.ly/2CXoi9z>); Em Goiás e no Piauí, a regra tem vigência de dez anos e limita apenas despesas correntes (Goiás: <http://bit.ly/2CWp1kD>; Piauí: <http://bit.ly/2CYRoWF>).

³ Conceitualmente, a dívida consolidada é o montante total das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. Já a dívida mobiliária é aquela representada por títulos emitidos pela União, Estados e Municípios (LRF, art. 29).

TABELA 6. REGRAS FISCAIS NO BRASIL

Regra	Descrição	Tipo	Norma definidora	Base Legal	Abrangência	Situação
Regra de ouro	Veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital.	Resultado	Constituição	CF (art. 167, III); LRF (art. 32, § 3º); e Res. SF 48/2007	Todos os entes	Vigente
Teto de gastos	Define um limite para o montante das despesas primárias, que equivale ao limite do ano anterior corrigido pela inflação. O limite é individualizado por poder e órgão autônomo.	Despesa	Constituição	CF (arts. 107 a 112, ADCT)	União	Vigente até 2036
Geração de despesas da Seguridade Social	Veda a criação, majoração ou extensão de benefícios ou serviços da seguridade social sem a fonte de custeio.	Despesa	Constituição	CF (art. 195, § 5º)	Todos os entes	Vigente
Meta de resultado primário	Fixa anualmente, na lei de diretrizes orçamentárias, a meta de resultado primário a ser perseguida no exercício a que a lei se refere.	Resultado	Lei Ordinária	LRF (art. 4º, § 1º)	Todos os entes	Vigente
Geração de despesa obrigatória	Veda a criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado sem a demonstração da origem dos recursos para seu custeio. Efeitos financeiros devem ser compensados por aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.	Despesa	Lei Complementar	CF (art. 113, ADCT) e LRF (art. 17)	Todos os entes	Vigente
Renúncia de receitas	Veda a concessão de renúncia de receita sem a demonstração de que o benefício não afetará as metas fiscais e sem medidas de compensação por aumento de receita.	Receita	Lei Complementar	CF (art. 113, ADCT) e LRF (art. 14)	Todos os entes	Vigente
Limite de despesas com pessoal	Define limites para a despesa total com pessoal em função da receita corrente líquida do ente. Os limites são fixados por esfera da federação e, em cada uma delas, por poder e órgão autônomo.	Despesa	Lei Complementar	CF (art. 169) e LRF (arts. 19 e 20)	Todos os entes	Vigente
Limite da dívida consolidada	Fixa limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os limites são definidos pelo Senado Federal, mediante proposta do Presidente da República.	Dívida	Resolução	CF (art. 52, VI); LRF (art. 30, I); e Res. SF 40/2001	Todos os entes	União: não instituído; Demais entes: vigente
Limite da dívida mobiliária	Fixa limites globais para o montante da dívida mobiliária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O limite da União é definido pelo Congresso Nacional, por proposta do Presidente da República. Os limites dos demais entes são definidos pelo Senado Federal, mediante proposta do Presidente da República.	Dívida	União: Lei Ordinária; Demais entes: Resolução	CF (art. 48, XIV, e art. 52, IX); LRF (art. 30, I e II); e Res. SF 40/2001	Todos os entes	União: não instituído; Demais entes: vigente
Limite para operações de crédito	Fixa limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os limites são definidos pelo Senado Federal, mediante proposta do Presidente da República.	Dívida	Resolução	CF (art. 52, VII); LRF (art. 30, I); Res. SF 48/2007; e Res. SF 43/2001	Todos os entes	Vigente
Limites para concessão de garantia em operações de crédito	Fixa limites para concessão de garantia em operações de crédito externo e interno. Os limites são definidos pelo Senado Federal, mediante proposta do Presidente da República.	Dívida	Resolução	CF (art. 52, VIII); LRF (art. 30, I); e Res. SF 48/2007	Todos os entes	Vigente