

As regras fiscais devem ser fáceis de aplicar e difíceis de burlar

Xavier Debrun, Luc Eyraud, Andrew Hodge, Victor Lledo, Catherine Pattillo e Abdelhak Senhadji

13 de abril de 2018



Relógio da dívida nacional americana em Nova Iorque: ao definir uma regra fiscal, como um teto para a dívida, deve-se evitar os extremos – nem muito alta, nem muito baixa (foto: Frances M. Roberts/Newscom).

As regras para conter déficits públicos excessivos são mais eficazes quando os países as definem de modo a serem simples, flexíveis e fáceis de aplicar diante de circunstâncias econômicas em constante evolução.

Em uma [nova análise](#), examinamos as regras fiscais em mais de 90 países e, com base nas experiências de cada um, concluímos que as regras impostas nas últimas três décadas muitas vezes eram complexas demais, muito rígidas e de difícil aplicação.

As regras fiscais definem o rumo para que o governo conduza a política fiscal de forma responsável. Por exemplo, um governo pode decidir limitar seu endividamento anual em 3% da renda total da economia, como é o caso em muitos países europeus. As regras podem ajudar a priorizar as muitas exigências de recursos orçamentários, traçar uma trajetória previsível para as políticas do governo e manter a dívida pública em um território seguro.

A análise mostra que regras mais bem formuladas podem ajudar a evitar déficits excessivos, que prejudicam a sustentabilidade das finanças públicas. Isso tranquiliza os mercados financeiros e os investidores; por isso, países que cumprem suas regras fiscais podem tomar empréstimos a um custo menor. Já países com déficits excessivos e regras brandas enfrentam custos mais altos ao se endividar porque são mais arriscados aos olhos dos investidores.

Ao demonstrar o compromisso do governo com a boa gestão das finanças públicas, as regras fiscais podem criar espaço no orçamento para financiar políticas que promovam o crescimento, aumentem a resiliência da economia a choques adversos e reduzam a desigualdade excessiva de renda.

O passado como prólogo: lições para a formulação das regras

Já foi demonstrado que algumas características básicas aumentam a eficácia das regras:

- Cobertura ampla, o que significa que a regra deve abranger todo ou quase todo o orçamento, reduzindo possíveis brechas.
- Um desenho que incentive os países a economizar nos períodos de vacas gordas, por exemplo, ao evitar grandes aumentos de despesas, que podem absorver todas as receitas extraordinárias.
- Limites para os agregados fiscais com base em princípios econômicos sólidos. Por exemplo, ao promover a responsabilidade fiscal, os governos não devem definir um teto muito alto para a dívida. Mas o teto da dívida também não pode ser muito baixo, porque precisa deixar uma margem para políticas desejáveis, como a redução de lacunas na infraestrutura pública ou a neutralização do impacto econômico de grandes choques.
- Exceções precisas para permitir que o orçamento comporte eventos inesperados, como desastres naturais.

Além disso, para surtir efeito, as regras fiscais precisam de apoio político, além do respaldo de instituições que aumentem a transparência fiscal e a prestação de contas — como os conselhos fiscais, instituídos pelos governos para exercer a vigilância pública e avaliar a política fiscal. A maioria dos países europeus criou conselhos fiscais nos últimos anos.

Na última década, reformas substanciais resultaram em uma segunda geração de regras fiscais. Elas são, em primeiro lugar, mais flexíveis, com exceções novas e mais bem definidas; em segundo lugar, são mais fáceis de aplicar, ao acrescentar mecanismos de correção prevendo o que o governo deve fazer se infringir a regra. Jamaica e Granada adotaram mecanismos de correção em 2014 e 2015.

No entanto, constatamos que essas inovações tornaram mais complexa a operação dessas regras e ainda não produziram um impacto perceptível em termos de conformidade.

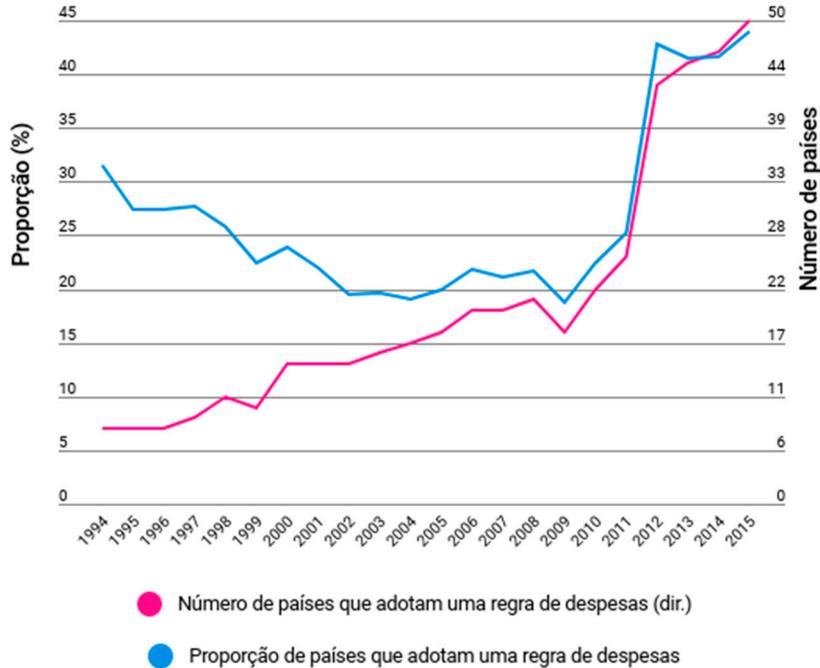
Três princípios para futuras reformas

A fim de corrigir essas deficiências, nossa análise oferece três princípios para orientar a concepção de novas regras e a reforma das já existentes:

- *O pacote de regras deve ser uniforme e parcimonioso, além de assegurar a sustentabilidade da dívida.* As regras fiscais devem abranger tanto uma regra sobre a dívida, para definir o curso da política fiscal de médio prazo, quanto um pequeno número de regras operacionais que norteiem as decisões orçamentárias anuais, como uma regra de despesas ou uma regra de equilíbrio orçamentário. As reformas devem evitar que as regras sejam redundantes e enviem sinais contraditórios.
- *Devem ser criados incentivos para melhor o cumprimento das regras.* Constatamos que os governos cumprem suas regras na metade das vezes. Para incentivá-los a seguir as regras, a conformidade deve gerar benefícios mais tangíveis, com custos mais elevados de descumprimento. Embora as sanções financeiras muitas vezes não sejam persuasivas, os esforços recentes para aumentar os custos políticos e reputacionais parecem mais promissores, sobretudo por meio do papel dos conselhos fiscais que monitoram o uso dos recursos públicos e revelam ao público possíveis casos de má gestão.
- *As regras devem ser flexíveis o suficiente, mas sem sacrificar demais a simplicidade.* As regras que permitem alguns desvios em relação às metas em resposta a choques econômicos, como a regra do equilíbrio orçamentário, costumam ser complexas e difíceis de implementar. As regras de despesas podem proporcionar um melhor equilíbrio entre flexibilidade e simplicidade, como mostra o gráfico.

Flexíveis e mais simples

As regras sobre o crescimento das despesas costumam atingir um equilíbrio melhor entre simplicidade e flexibilidade.



Fonte: FMI, base de dados sobre regras fiscais.



Naturalmente, os países devem adaptar esses três princípios a suas próprias circunstâncias.

O estudo também contém seis documentos de referência, que podem ser consultados [aqui](#). Eles abordam tópicos como a evolução do desenho das regras ao longo do tempo, sua capacidade para conter déficits e como os países cumpriram as regras no passado.



Xavier Debrun é Subchefe da Divisão de Política e Supervisão das Finanças Públicas do Departamento de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional. Desde que ingressou no FMI em 2000, trabalhou principalmente no Departamento de Estudos, contribuindo para o *World Economic Outlook*, e no Departamento de Finanças Públicas, como economista fiscal nas equipes encarregadas da África do Sul e da Hungria. De 2006 a 2007, foi pesquisador visitante no Bruegel, um centro de estudos com

sede em Bruxelas, e professor visitante no Graduate Institute e na escola de negócios HEC em Genebra. Já publicou numerosos trabalhos sobre integração monetária regional, política fiscal e análise da sustentabilidade da dívida pública.



Luc Eyraud é Subchefe de Divisão no Departamento de Finanças Públicas do FMI. Suas principais áreas de estudo são a concepção de regras fiscais, a descentralização fiscal, a tributação da riqueza e os multiplicadores fiscais. Antes de ingressar no FMI, trabalhou como funcionário público no Tesouro da França.



Andrew Hodge é economista no Departamento de Finanças Públicas do FMI. Suas principais áreas de estudo são as crises fiscais, o impacto da política fiscal sobre o crescimento e as implicações do envelhecimento da população para a política fiscal. Antes de ingressar no FMI, trabalhou como economista no Reserve Bank da Austrália. Doutorou-se pela London School of Economics.



Catherine Pattillo é Assessora e Chefe da Unidade de Estratégia para os Países de Baixa Renda do Departamento de Estratégia, Políticas e Avaliação do FMI. Desde que ingressou no Fundo após ocupar um cargo na Universidade de Oxford, trabalhou no Departamento de Estudos e em países da África e do Caribe, tendo sido chefe de missão para Granada e São Vicente e Granadinas. Publicou numerosos estudos sobre questões ligadas aos países de baixa renda.



Abdelhak Senhadji é atualmente Subdiretor no Departamento de Finanças Públicas do FMI. Entre suas responsabilidades, destacam-se a gestão do *Fiscal Monitor*, principal publicação do FMI sobre política fiscal. Coordenou ou foi coautor de vários documentos sobre políticas. Recentemente, foi um dos organizadores de um livro sobre política fiscal pós-crise publicado pela MIT Press. É formado em Economia e mestre em Econometria pela Universidade de Bruxelas e doutorou-se em Economia pela Universidade da Pensilvânia.