

# A PEC do teto e o resto do mundo

**José Roberto Afonso**

Pesquisador da FGV/IBRE e professor do IDP

**Felipe Salto**

Professor do curso master da FGV/ EESP e assessor parlamentar no Senado

**Leonardo Ribeiro**

Analista do Senado Federal e especialista em orçamento público

Diante do desequilíbrio das contas públicas, o governo federal resolveu apostar tudo em uma só reforma constitucional: limitar o crescimento de sua despesa primária. Isso gerou intenso debate, mas pouco se comenta sobre regras fiscais adotadas em outros países, inclusive em resposta à crise global.

Antes de tudo, importa alertar que a limitação da despesa (*expenditure rule*), como ora proposta, não é a única regra e nem a mais comumente adotada no exterior. Os outros tipos são: o controle do endividamento (*debt rules*), regra para o resultado orçamentário (*balanced budget rule*) e até mecanismos que envolvem as receitas governamentais (*revenue rules*).

Estudo publicado pelo FMI em 2015 (*Fiscal rules at glance*) comparou essas regras em 88 países desde 1985. O gráfico a seguir traz o número de países que adotou cada tipo de regra. Fica evidente que predominam claramente os modelos que limitam o resultado (primário e/ou nominal) e aqueles que restringem a dívida pública. A minoria optou por limitar a variação real do gasto.

O quadro descreve de forma sintética as regras adotadas pelos países que seguem alguma forma de restrição à expansão da despesa pública em termos reais.

Dos 88 países pesquisados pelo FMI, apenas 14 deles (menos de 16% do total) optaram por conter o crescimento real do gasto público – a saber: Austrália, Bélgica, Croácia, Dinamarca, Finlândia, França, Holanda, Hungria, Islândia, Israel, Kosovo, México, Peru e Polônia.

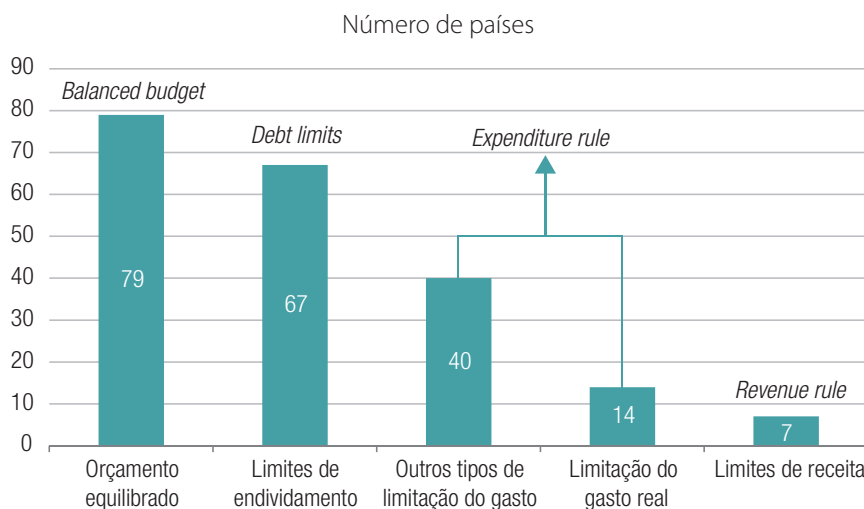
Cerca de dois terços daqueles países que limitam a variação do gasto real, também aplicam teto para a dívida pública. Os europeus antes listados estão submetidos ao limite de 60% do PIB da União Europeia. A prática de combinar as duas regras é comum entre economias emergentes. Estudos já concluíram que isso melhora a efetividade de controles vol-

tados à sustentabilidade das contas públicas no curto e no longo prazo.

Nos poucos casos em que se busca limitar a expansão do gasto em termos reais, pode-se notar diferentes metodologias para definir a sistemática de controle. Entre outros aspectos, ora levam em conta ciclos econômicos, ora diferenciam a natureza da despesa (corrente *versus* investimento), ora usam válvulas de escape, e, em comum, adotam prazo de vigência menor do que os 20 anos propostos no Brasil.

Na Austrália, desde 2009, o crescimento real da despesa não pode superar 2%. No entanto, se constatado crescimento econômico acima do PIB

## Regras fiscais adotadas em 88 países



Elaboração própria. Fonte primária: IMF, *Fiscal rules at glance*, 2015; ver em: <http://bit.ly/2cNFwIU>.

## Regras adotadas para limitar o crescimento real da despesa pública

Austrália	Limite de 2% de crescimento real. Regra flexibilizada quando: PIB acima do PIB potencial e resultado fiscal superavitário (> 1%)
Bélgica	Teto para crescimento real da despesa primária. Regra vigorou por 6 anos (1993-1998)
Croácia	Desde 2014, crescimento real da despesa limitado à taxa de crescimento do PIB potencial. Exceção: medidas específicas compensando o excesso
Dinamarca	No biênio 2007/2008, vedado crescimento real do consumo do governo (gasto corrente)
Finlândia	Desde 2003, proibição para crescimento real do gasto primário não cíclico. A regra é revisada a cada 4 anos
França	Teto para crescimento real da despesa definido em planos plurianuais revisados a cada 4 anos
Holanda	Teto para o crescimento real da despesa revisado a cada 4 anos. Em 2009 e 2010, excluiu-se da regra o gasto com benefícios de seguro-desemprego e assistência social
Hungria	Teto para crescimento real da despesa no biênio 2010/11
Islândia	Teto para crescimento real da despesa (2% para gastos correntes e 2,5% para gastos com transferências). Desde 2009, a regra tem sido descumprida e o foco tem sido atingir metas de resultado primário
Israel	Desde 2005, lei fixando limites variáveis de crescimento real da despesa
Kosovo	Entre 2006 e 2008, o governo se empenhou para que o crescimento real da despesa corrente ficasse abaixo de 0,5%. Desde 2009, essa regra vale somente para municípios
México	Desde 2013, a lei estabelece um teto para o crescimento do gasto corrente estrutural. Disposição transitória o limitou em 2% até 2017
Peru	Desde 2000, a lei definiu um teto para o crescimento real da despesa corrente: 2% (2000-2002), 3% (2003-2008) e 4% em 2009. Em 2013/14, vigorou somente regra para controlar o déficit fiscal. Adotada válvula de escape: qualquer regra fiscal pode ser suspensa por três anos quando PIB apresentar baixo crescimento e/ou Congresso decretar situação de emergência
Polônia	Limite temporário de 1% para o crescimento real de gastos discricionários e de novos gastos

Elaboração própria. Fonte primária: IMF, *Fiscal rules at glance*, 2015; ver em: <http://bit.ly/2cNFwIU>.

potencial, com superávit acima de 1% do PIB, a regra é flexibilizada.

O PIB potencial também é referência na Croácia: desde 2014, por acordo político, o crescimento real da despesa fica limitado à mesma taxa do PIB potencial, a menos que o excesso seja financiado por medidas específicas.

Também por acordo político, a Bélgica logrou não expandir a despesa primária por seis anos (1993-1998). Prazo este que já pode ser tido como longo comparado a outros países – França, Finlândia e Holanda revisam a regra a cada quatro anos.

Aliás, a Holanda também ilustra como a abrangência da regra muda ao longo do tempo: foram excluídos do teto os benefícios de seguro-desemprego e assistência social no biênio 2009/2010.

Já países como Dinamarca, Islândia, Kosovo, Peru e México optaram por limitar apenas a expansão do gasto corrente. Estudos também apontam que regras desse tipo podem prejudicar os investimentos públicos.

Sobre as chamadas válvulas de escape, é exemplar o caso peruano: desde 2000, foi limitada a variação

do gasto corrente, mas a regra pode ser suspensa por três anos se ocorrer baixo crescimento ou o Congresso decretar emergência. Assim, no biênio 2013/14, o Peru aplicou só a regra de controle do déficit fiscal.

Não faltam diferenças entre as experiências internacionais e a proposta em debate no país da jabuticaba, a chamada PEC do Teto (PEC nº 241). Em primeiro lugar, nenhum dos países analisados congelou o gasto em norma constitucional, ainda que transitória.

Já existem instrumentos na institucionalidade vigente, também com força legal e mais adequadas ao planejamento, como o plano plurianual e as diretrizes orçamentárias. A LDO, aliás, já fixa uma regra para o tamanho do gasto de cada governo, uma vez por ano, para os próximos três anos, no anexo de metas fiscais. Embora todos atentem apenas para a meta de resultado primário, ela é uma variável derivada das outras duas metas: tamanho da receita e da despesa primária. Isso é feito por exigência da lei de responsabilidade fiscal, que, por ser complementar e ter caráter permanente, evitou fixar em seu corpo aquelas metas fiscais. Enfim, muitas lições podem ser aprendidas a partir da farta experiência internacional. O Brasil poderia optar por uma estratégia mais abrangente, que contemplasse outras regras, sobretudo o limite para dívida (já exigido pela Constituição, mas sempre evitado pela União) e, ao mesmo tempo, com uma fórmula mais inteligente e sofisticada, que considerasse os diferentes estágios do ciclo econômico e a natureza das diferentes rubricas da despesa pública. Aperfeiçoar para tornar mais efetivas e eficazes as regras. ▀