

1. BREVES COMENTÁRIOS SOBRE A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM LEIS DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Edilberto Carlos Pontes Lima

Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados

1. Introdução

36 Leis de Responsabilidade Fiscal se disseminaram na segunda metade dos anos 90 e primeiros anos do século XXI. Talvez a experiência precursora seja o Tratado de Maastricht, que estabeleceu as condições para a entrada na União Monetária Européia, incluídos limites de endividamento e tetos para o déficit público. Também relevante é a experiência dos Estados Unidos, com o *Budget Enforcement Act* no governo federal, e de vários de seus estados. Ainda há os casos do Canadá, do Reino Unido, da Nova Zelândia e de diversos países da América Latina.

Basicamente, tais políticas foram decorrentes do endividamento crescente do governo, que demandavam uma política mais firme de contenção dos déficits públicos. Os governos, tal como Ulisses, personagem de Homero, optam por atar as próprias mãos, com a finalidade de fugir das pressões por ampliação do gasto público, financiado prioritariamente por endividamento.

Uma das questões mais intrincadas é envolver os diversos entes da Federação nas regras fiscais. Na clássica divisão de Musgrave sobre as funções do governo na economia, a função estabilizadora historicamente fica a cargo do governo federal. Sem uma

responsabilidade direta sobre o controle da inflação, as demais esferas acabam por impor ônus excessivos ao governo federal, na ausência de outras salvaguardas que assegurem a efetiva disciplina fiscal dos entes subnacionais. Nesse contexto é que a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira procurou trazer obrigações para a União, para os estados e para os municípios. Reconstituindo-se o debate da época, pode-se, todavia, identificar que o objetivo principal foi o controle de estados e municípios.

Nas páginas que se seguem, analisam-se as experiências de alguns países com leis de responsabilidade fiscal, observando as dificuldades encontradas, o grau de observância e os impactos sobre os resultados fiscais.

2. A aplicação de leis de responsabilidade fiscal em diferentes esferas de governo

Em muitos países, a exigência para que as esferas subnacionais participem mais efetivamente do esforço de equilíbrio fiscal tem se ampliado. É o caso do Brasil, da Índia e da Rússia. No Brasil, por exemplo, dos acordos de renegociação de dívidas dos estados e municípios, passando pela privatização da maior parte dos bancos estaduais, diversas restrições foram impostas a essas esferas de governo. A Lei de Responsabilidade Fiscal é parte desse esforço.

Na Índia, observa-se que muitos estados promoveram leis de responsabilidade fiscal antes do governo federal e que este não tem conseguido cumprir as suas metas. Lá, segundo Viswanathan (2005), tanto o governo federal quanto alguns governos estaduais recorrem freqüentemente a diversas formas de “contabilidade criativa” para

se contornarem as metas fiscais. Tal contabilidade criativa envolve a consideração como receita do governo de arrecadação que ainda vai ingressar, de subestimar determinadas despesas e de desconsiderar potenciais passivos para o setor público. A experiência brasileira é rica e ilustrativa de tais práticas, como apontam alguns estudos. Afonso, Khair e Oliveira (2006), por exemplo, mostram que muitos órgãos têm excluído as despesas com servidores inativos das despesas de pessoal, além de não estarem contabilizando certas receitas, práticas que permitem o alcance apenas formal de determinadas metas exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

É verdade que, em muitas federações, o maior esforço das esferas subnacionais para a maior disciplina fiscal ainda não se fez sentir. Na Alemanha, por exemplo, segundo Feld (2005), os limites de endividamento e de déficit compromissados com a União Européia são de responsabilidade exclusiva do governo federal. A adesão das esferas subnacionais é voluntária, e, na prática, tem contado com baixa participação. Também é o caso do Japão, em que a dívida dos governos locais saltou de 15% do PIB, no início dos anos 90, para 40% do PIB em 2003. Relatório da OCDE observou que “os mecanismos para assegurar a disciplina fiscal nos governos locais precisam ser melhorados, pois eles são muito lenientes e inadequados.”¹

A possibilidade de socorro (*bail-out*) do governo federal às esferas subnacionais tem papel relevante para a postura fiscal que essas esferas adotam. Sem essa hipótese, a necessidade de manter maior disciplina fiscal torna-se muito maior. Afinal, o sistema financeiro vai

¹ Ver Relatório da OCDE “*Economic Survey of Japan 2005: getting the most of public sector decentralization*”, disponível no sítio na Internet www.ocde.org.br

observar a postura fiscal de cada ente para estabelecer seus prêmios de risco e eventualmente racionar o crédito. Além disso, a capacidade maior ou menor de cada esfera de arrecadar, podendo autonomamente aumentar as alíquotas e a base dos impostos conta muito para o risco de cada governo subnacional.

Dessa forma, a impossibilidade de socorro do governo federal é fortemente compensada pela autonomia fiscal das esferas subnacionais, o que naturalmente as induz a uma disciplina nesse campo. É o caso da Suíça e do Canadá; por exemplo, em que não há histórico de socorro (*bail-out*) do governo federal, mas onde os prêmios de risco da maior parte das províncias é muito baixo, o que, segundo Peloquin (2005), é atribuído à elevada autonomia tributária de que desfrutam.

A tabela a seguir resume como alguns países lidam com leis de responsabilidade fiscal em relação às esferas de governo.

Regras Fiscais e Descentralização

Países selecionados

País	Tipo de regra	Descrição	Responsabilidade pela legislação	Adesão das esferas de governo
Índia	Quantitativa e de procedimento	Limites ao endividamento e ao déficit público e aumento de transparência orçamentária.	descentralizada	voluntária
Brasil	Quantitativa e de procedimento	Limites ao endividamento público. Exigência de metas fiscais anuais e aumento de transparência.	federal	obrigatória
Alemanha	Quantitativa	Limites ao déficit público.	federal	voluntária
União Européia	Quantitativa	Limites ao endividamento e ao déficit público.	federal	voluntária
Suíça	Quantitativa	Limites ao endividamento e ao déficit público	descentralizada	voluntária
EUA	Quantitativa *	Limites ao déficit público	descentralizada	voluntária
Austrália	Não tem regra formal	-		
Canadá	Quantitativa e de procedimento *	Limites ao déficit público	descentralizada	voluntária

Fonte: Fórum Mundial de Federalismo Fiscal, Salvador-BA (2005). OCDE.

* Governo federal não segue nenhuma regra fiscal específica.

3. Regras fiscais criadas por lei e resultados fiscais

A tabela seguinte ilustra alguns países que adotaram regras fiscais, especificando o tipo de regra, com suas características mais importantes, tais como o instrumento que as criou, mecanismos que prevêm aumento da transparência ou da hierarquização (no sentido de Alesina e Perotti, 1996), sanções previstas em caso de descumprimento, entre outras características.

Regras Fiscais no Mundo

Especificação	Resultado Orçamentário	Restrições ao Endividamento	Restrições aos Gastos ou à Carga Tributária	Medidas de transparência ou hierarquização do processo orçamentário (Alesina, 1996)	Para todos os níveis de governo	Por constituição ou lei	Previsão de Sanções
EUA: Gramm-Rudman-Hollings, 1985 - 1990	X					X	
EUA: Budget Enforcement Act, 1990 - 2002			X			X	X
Alemanha	X	X		X	X	X	X
Áustria	X	X		X	X	X	X
Portugal	X	x		X	X		X

Espanha				X	X		X
Nova Zelândia ****	X	X		X		X	
Reino Unido		X	X	X	X		
Canadá	X		X				
Japão	X	X			X		
Noruega	X			X			
Argentina *	X		X	X		X	
Peru *	X	X	X	X	X	X	X
Brasil**	X	X	X	X		X	X
Colômbia	X	X	X	X	X	X	X

Elaboração do autor. Fonte: Kennedy e Robbins (2001), Kopits (2001), Oliva (2001), OCDE (2002), Webb (2004).

Obs.: Participaram da última fase do Tratado de Maastricht e estão, portanto, sujeitos às restrições de endividamento e resultado nominal e às sanções estabelecidas: Alemanha, Áustria, Espanha, Bélgica, Finlândia, França, Holanda, Irlanda e Itália.

* A Lei de Prudência Fiscal e Transparência, de 2000, só atingia o governo federal. Em 2003, ela foi modificada para incluir governos regionais e locais (Webb, 2004).

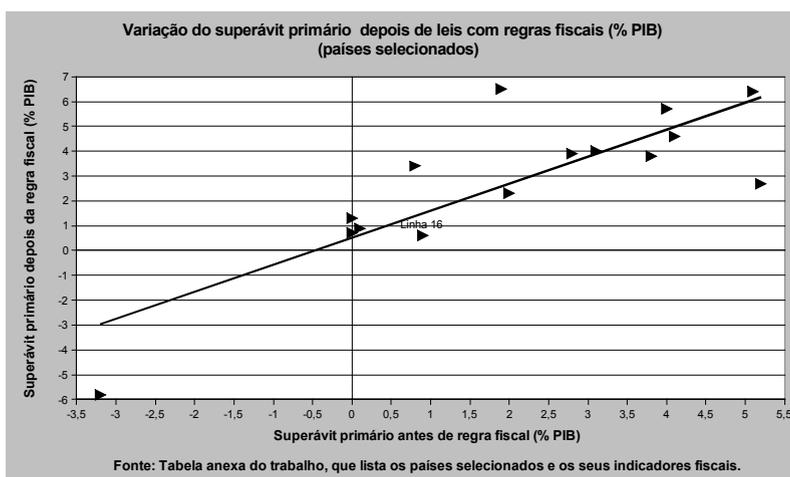
** Resultado orçamentário é estabelecido a cada ano pelas LDO's. Limites ao endividamento dependem do Senado Federal.

Restrições aos gastos se referem à necessidade de compensação de novas despesas permanentes.

****Não há regras numéricas na legislação.

O gráfico a seguir mostra, para alguns países que introduziram regras fiscais por lei, o resultado fiscal antes e depois da introdução das regras. A linha de tendência ascendente indica que os resultados primários foram melhores depois da introdução de tais leis (o eixo horizontal traz os resultados primários antes da regra fiscal e o eixo vertical, depois). Não se pode concluir, entretanto, que foram necessariamente as regras fiscais que tornaram os resultados fiscais melhores. Há na literatura do

tema (ver, por exemplo, Poterba, 1996) uma longa discussão sobre a relação de causalidade entre resultados fiscais e a introdução de regras fiscais. Discute-se se a própria introdução de regras não é um sinal de que a postura fiscal se modificou, sendo a melhora dos resultados fiscais também um resultado dessa mudança de postura e não um efeito de tais regras. Em todo caso, passando ao largo desse debate, o gráfico não deixa de ser ilustrativo.²



Analisa-se, a seguir, as experiências de alguns países, inicialmente os latino-americanos. Em seguida, observa-se o caso dos países do Tratado de Maastricht, depois os Estados Unidos e a Nova Zelândia. Embora a lista não seja exaustiva, é bastante abrangente e representa os casos de regras mais visíveis.

² Os dados que geraram o gráfico estão na tabela anexa ao trabalho.

4. América Latina

Diversos países latino-americanos, além do Brasil, aprovaram leis de responsabilidade fiscal nos últimos anos. São exemplos a Argentina, a Colômbia e o Peru (Oliva, 2001 e Webb, 2004).

A Argentina aprovou, em 1999, a Lei de Solvência Fiscal, aplicável apenas ao governo central.³ Esta lei estabeleceu limites numéricos de déficit, determinou a adoção de orçamento plurianual e de uma série de medidas para aumentar a transparência das contas públicas. Os limites de déficit não foram respeitados em nenhum ano (Braun e Tommasi, 2002). Webb (2004) atribui o fracasso da lei, além da ausência de sanções em caso de descumprimento e da ausência de uma lei nacional aplicável a todas as províncias, ao descasamento entre as metas fiscais federais e a política monetária que tinha que ser praticada em face da taxa de câmbio fixa. Argumenta esse autor: *“Even with stronger enforcement procedures on paper, The FRL could not have solved the problem”* (Webb, 2004, p. 14).

A Colômbia aprovou, em 2000, uma lei aplicável apenas a departamentos e municípios. Em 2003, a lei foi modificada para incluir o governo central. Ela estabelece um processo de fixação de metas orçamentárias, associando-as a metas de dívidas e déficits. Webb (2004) afirma que a lei colombiana aumentou a transparência, mas não deu ao ministro da Fazenda o poder necessário para conter as diversas pressões para expansão do déficit, quer sejam dos ministros setoriais, quer sejam dos governos locais. Outro problema é que as despesas

³ Estimuladas pelo governo central, algumas províncias também adotaram leis de responsabilidade fiscal. Não havia, contudo, obrigatoriedade de fazê-lo (Braun e Tommasi, 2002).

obrigatórias (serviço da dívida, pessoal, pensões etc.) absorvem quase todo o orçamento público, deixando pouco espaço para que os ajustes se dêem nos gastos. Resta, portanto, apenas o lado das receitas para se atingirem as metas.

O Peru introduziu a Lei de Prudência Fiscal e Transparência em 2000. Ela exige que o déficit fiscal anual não supere 1% do PIB.⁴ Webb (2004) comenta que a lei não foi cumprida, o que ensejou a sua modificação em 2003, estabelecendo, entre outros pontos, a proibição de qualquer norma administrativa ou legal que interfira na execução do “Marco Macroeconômico Multianual”, instrumento que prevê as metas fiscais e também determina que, em anos eleitorais, o governo só gaste 60% do seu gasto anual nos primeiros sete meses do ano e que só utilize 40% do seu limite anual de déficit no primeiro semestre (Webb, 2004).

45

A experiência latino-americana com regras fiscais é importante porque evidencia que a preocupação com a solvência dos governos tornou-se parte importante das agendas de reformas em diversos países do continente. Há, contudo, uma série de dificuldades, variando o grau de acordo com o país, a serem enfrentadas para que elas atinjam a plena efetividade. Observar-se-á a seguir que esses problemas também são freqüentes nos países desenvolvidos.

5. Tratado de Maastricht

Assinado em dezembro de 1991, o Tratado especificou critérios para o ingresso na União Monetária Européia, concretizada entre janeiro

⁴ Apenas em caso de emergência nacional ou crise internacional e com a autorização do parlamento é que o déficit do setor público não-financeiro pode ultrapassar 1% do PIB, até 2% do PIB.

de 1999 e janeiro de 2002, quando as notas e moedas de euro começaram a circular. O objetivo foi evitar que um país-membro gerasse externalidades negativas para outros (Posen, 2005). Entendia-se ainda que alto endividamento constituía um convite à inflação (Dornbusch, 1996; von Hagen e Eichengreen, 1996).

No campo fiscal, adotou duas condições (*Excessive Deficit Procedure*): que o déficit público nominal de cada ano não poderia exceder 3% do PIB e que a dívida pública bruta não poderia ultrapassar 60% do PIB.⁵

Um país que não tivesse atingido os critérios ali fixados, mas que demonstrasse uma trajetória claramente descendente de endividamento público, poderia ser aceito pela União (Kennedy e Robbins, 2001). Em adição à Maastricht, foi assinado o Pacto pela Estabilidade e Crescimento (*Stability and Growth Pact - SGP*), que trata da manutenção dos indicadores fiscais após a entrada na União.

46

Caso um país-membro se desvie das metas de déficit nominal, prevê-se a implementação de um programa de ajuste de dez meses. Esgotado o prazo, não se atingindo o estabelecido, suspendem-se os empréstimos do Banco de Investimentos da Europa (European Investment Bank), estabelecem-se depósitos que não rendem juros até o limite de 0,5% do respectivo PIB, que, após dois anos, convertem-se em multa (Kennedy e Robbins, 2001).

Um ponto importante é que a Corte de Justiça Europeia atribuiu *status* constitucional ao Tratado. Isso implica que leis nacionais não podem sobrepor-se ao Tratado, estabelecendo níveis de déficits mais baixos ou de dívida mais altos.

⁵ Estabeleceu ainda metas para taxas de inflação, de câmbio e de juros.

Há certa controvérsia sobre a capacidade de o Tratado de Maastricht e o Pacto de Estabilidade e Crescimento assegurarem disciplina fiscal. Gros (1995) define o Pacto como uma regra fiscal fraca, em razão de as penalidades serem muito suaves e de o órgão encarregado de julgar o cumprimento das regras e de impor as penas (Conselho de Ministros da Fazenda – Ecofin) ter pouco incentivo político de aplicar as penalidades previstas, pois, afinal, são esses ministros que executam a política fiscal no âmbito de cada país.

Kennedy e Robbins (2001), ao contrário, atribuem boa parte da responsabilidade dos ajustes fiscais promovidos pelos países europeus na década de 1990 ao Tratado de Maastricht e ao Pacto de Estabilidade e Crescimento que se seguiu a ele. Von Hagen (2002), na linha de Gros (1995), afirma que o Pacto introduziu um sério problema de incentivo ao reforçar o papel do Conselho de Ministros da Fazenda, ao contrário do Tratado de Maastricht original, que destinava a função principal de aferição do cumprimento das metas fiscais à Comissão Européia, órgão sem vinculação direta com os governos nacionais. Isso, segundo o autor, politizou sobremaneira o processo e as decisões tomadas acerca do cumprimento das metas. Assim, um representante de determinado país tenderia a ser condescendente com os demais, antevendo que, quando tivesse dificuldades fiscais, os demais países também o seriam.

Corroborando essa idéia, há o fato de alguns países não terem cumprido as metas estabelecidas em 2002 e 2003 e de que o Conselho de Ministros da Fazenda vem dando maior flexibilidade às exigências, não tendo, até o momento, aplicado sanção a nenhum país.

A Alemanha, por exemplo, não atingiu as metas de déficit e dívida em nenhum ano entre 2001 e 2006. Nem por isso sofreu sanção do Conselho de Ministros (Posen, 2005). Posen retoma o argumento de que é muito difícil fazer cumprir uma regra orçamentária quando o governo a ser punido é parte do processo de punição, no caso, o Conselho de Ministros supracitado.

Noticia-se que a Comissão Européia ingressará na Corte Européia de Justiça contra decisões do Conselho suspendendo temporariamente as regras que limitam os déficits fiscais (*Valor Econômico*, 14/01/2004). Por conta dessa decisão, a Comissão vem sofrendo pesadas críticas dos governos nacionais, particularmente da França e da Alemanha, que advertem que as tensões no bloco aumentarão. Também é fato que a proporção entre a dívida e o PIB nos países participantes do Tratado saltou de 60% em 1992, para 75% em 1997, reduzindo-se para 63% em 2001. Assim, conclui Von Hagen (2002) que não se pode afirmar categoricamente que o Tratado de Maastricht foi bem-sucedido na tarefa de impor maior austeridade fiscal aos participantes. O problema, pondera, concentra-se principalmente nos quatro maiores países, Alemanha, França, Itália e Espanha, que tiveram pior desempenho fiscal entre 1992 e 1997 e melhoria mais tímida entre 1997 e 2001 em relação aos demais países.⁶

6. Estados Unidos

Há significativa experiência de regras fiscais entre os estados americanos. Inman (1996) considera bastante bem-sucedida a maior parte

⁶ Para uma avaliação profunda do Pacto de Estabilidade e Crescimento, além dos trabalhos já citados nesta seção, ver Buti e outros (2003).

dos casos. No governo federal, há maior controvérsia sobre a efetividade dessas políticas.

A Lei de Orçamento Equilibrado e de Controle Emergencial do Déficit, de 1985, mais conhecida como a lei *Gramm-Rudman-Hollings*, em referência aos senadores que a propuseram, estabeleceu um programa de redução gradual do déficit para um período de cinco anos, envolvendo cortes automáticos de despesa, o que implicaria orçamento equilibrado em 1991, posteriormente adiado para 1993.

Essa legislação não atingiu seus objetivos. Um dos problemas apontados foi a exigência de equilíbrio apenas no orçamento e não na sua execução. Isso deu margem a orçamentos otimistas, prevendo-se receitas superiores à que se poderiam realmente obter e despesas mais baixas (Kennedy e Robbins, 2001).

Nova legislação foi aprovada em 1990, o *Budget Enforcement Act* (BEA). O controle passou a ser sobre gastos e receitas, em vez de sobre metas de déficit. Consistiu basicamente de limites anuais de gastos e de restrição a que novas legislações apresentassem novas despesas obrigatórias sem respectivas fontes de financiamento, sistema conhecido como “PAYGO”. Relatório do U. S. *Congressional Budget Office* - CBO (2001) atribuiu ao BEA relevante papel para o controle do déficit público. O equilíbrio orçamentário foi atingido em 1998, bem antes da data fixada pelo BEA, que fixara o equilíbrio em 2002 (Kennedy e Robbins, 2001).⁷

A controvérsia sobre o papel da regra é particularmente relevante no caso americano. Outro relatório do CBO, de 2002, por exemplo,

⁷ É verdade que boa parte do equilíbrio deveu-se à expressiva expansão do produto americano na segunda metade da década de 1990.

aponta que não basta a regra, é preciso que, de fato, os atores políticos tenham real interesse em disciplina fiscal. Quando não é o caso, a regra não consegue contê-los. Alesina e Perrotti (1994) defendem o mesmo ponto de vista, argumentando que a regra fiscal não é condição necessária nem suficiente para a disciplina fiscal. Não suficiente porque os responsáveis pelas finanças públicas podem encontrar inúmeros artifícios para burlá-la. Não é necessária porque, uma vez existindo compromisso com equilíbrio orçamentário, a regra é mera consequência ou adorno. O depoimento de Leon Panetta, ex-presidente da Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados Americana, resume bem esse pensamento:

Você não pode fazer cumprir os limites. Eu sei que esta é uma audiência sobre o PAYGO e sobre limites de gastos, mas me deixem dizer algo imediatamente. Você não pode fazer cumprir limites e qualquer exigência do PAYGO. Elas simplesmente não funcionam, a menos que exista um acordo bipartidário tanto para os números quanto para o processo, a menos que os números sejam realistas e que tentem também, no mínimo, atender às prioridades nacionais que estão fora delas, e tem que existir um forte compromisso da liderança e desta comissão de orçamento para fazer cumprir o conjunto de regras que asseguram a disciplina orçamentária. (tradução do autor, extraído de Oliveira, 2003, pág. 58)

Os fatos corroboraram o pensamento do deputado americano. O CBO exemplifica o caso da volta da expansão dos gastos públicos nos Estados Unidos após se atingirem antecipadamente os objetivos para os quais o BEA foi criado, a despeito de a lei, então, estar em pleno vigor (até setembro de 2002). Como o presidente e o Congresso não estavam mais tão interessados em disciplina fiscal, as restrições impostas pelo BEA nem sempre foram respeitadas. O passo seguinte foi a não-renovação do *Budget Enforcement Act*,

confirmando o desinteresse político em mantê-lo, a despeito de diversas manifestações favoráveis a sua continuidade e das loas ao seu relativo sucesso.⁸

7. Nova Zelândia

A experiência neozelandesa com a aprovação do *Fiscal Responsibility Act* (FRA), de 1994, exerceu significativa influência sobre a Lei Complementar nº 101/2000, introduzida no Brasil, cujo nome de fantasia é a tradução da lei daquele país.

Ao contrário do tratado de Maastricht, o modelo da Nova Zelândia não trata de metas de dívida ou déficit nominal. Concentra-se na transparência das contas públicas. O Departamento de Tesouro neozelandês (1995) sumariza os cinco objetivos da lei: i) aumentar a transparência das intenções políticas e os impactos fiscais e econômicos das políticas; ii) trazer uma visão de longo prazo para o orçamento; iii) antecipar o impacto agregado do orçamento, evidenciando-o antes da definição da alocação anual detalhada; iv) assegurar relatórios independentes de avaliação da política fiscal e v) facilitar o exame dos parlamentares e do público em geral dos planos e das informações fiscais e econômicas.

Para atingir os objetivos, estabeleceu os seguintes princípios de administração fiscal responsável (New Zealand Treasury Department, 1995):

- 1) Reduzir a dívida pública para níveis prudentes, por meio de superávits anuais. A definição de nível prudente de

⁸ Oliveira (2003) apresenta diversas manifestações de estudiosos, altas autoridades do governo americano e de políticos sobre as virtudes do *Budget Enforcement Act*, o que não foi suficiente para assegurar a sua renovação.

dívida é deixada para cada governo. Note-se uma diferença crucial em relação ao Tratado de Maastricht, que indica o nível de endividamento a ser atingido. Cabe a cada governo definir o que entende por nível prudente;

2) Atingindo-se o nível prudente de dívida pública, mantê-lo;

3) Atingir níveis de riqueza líquida da Coroa que representem uma garantia contra choques adversos. A idéia é proteger o governo contra situações negativas na economia, que impliquem perda de receita e aumento de despesas;

4) Evidenciar e gerenciar prudentemente os riscos que o Tesouro corre. O objetivo é antecipar-se a possíveis pressões sobre as contas públicas, como passivos não explicitados, gastos imprevistos, receitas que correm riscos, etc.;

5) Perseguir políticas compatíveis com um razoável grau de previsibilidade sobre o nível e a estabilidade das alíquotas tributárias. É uma maneira de reduzir as distorções que os tributos causam, na linha de Barro (1979), onde se mostra que o custo dos tributos distorcidos é menor com alíquotas estáveis.

Fowle (1999) afirma que, ao ampliar a transparência das ações políticas do governo, o FRA impôs uma considerável disciplina fiscal na Nova Zelândia. Apesar de o FRA não impor metas rígidas ao déficit e à dívida, obriga o governo a explicar-se em caso de desobediência aos princípios. Por exemplo, se a dívida estiver acima do que foi considerado prudencial e o governo não promover superávits, este deve explicar ao Congresso as razões do desempenho, traçando um plano de longo prazo que especifique como será atingida nos anos seguintes.

Note-se que um ponto frágil dessa lei é que não impõe sanções aos governantes que não atingirem as metas. É claramente uma regra

fiscal fraca. A obrigação é a explicitação do plano de longo prazo para o seu atingimento. Como chama atenção Kennedy e Robbins (2001), é difícil avaliar o real papel do FRA para o melhor desempenho fiscal neozelandês, devendo este ser resultante de uma combinação de regras fiscais, maior transparência, melhores condições econômicas e compromisso político.

Uma avaliação da OCDE (2002) argumenta que as regras fiscais foram importantes para o ajuste fiscal dos anos 90, mas que estas não conseguiram impedir a deterioração fiscal quando choques imprevistos afetaram a economia e quando as pressões políticas foram muito fortes. A conclusão principal desse trabalho é que as regras funcionam bem quando há apoio político e popular em favor de ajuste fiscal, ajudando os governos a focarem seus objetivos. O problema é que quando surgem dificuldades que reduzem o apoio político às regras, estas não conseguem impedir o desequilíbrio fiscal. Ilustram com a experiência de diversos países.

Nos Estados Unidos, as regras não impediram a volta dos déficits promovida pelo governo Bush, como também mostrou estudo do CBO (2002), anteriormente citado. Como se afirmou anteriormente, em setembro de 2002, o *Budget Enforcement Act* expirou e não foi renovado. Na Europa, o *Stability and Growth Pact* (complementar ao Tratado de Maastricht) não impediu que alguns países apresentassem desajustes estruturais. Há alta probabilidade de o objetivo de alcançar equilíbrio ou superávit até 2004, confirmado pelo Conselho da União Européia em março de 2002, não ser atingido. O estudo da OCDE (2002) vaticina que as pressões políticas futuras para reinterpretar as regras e perdoar desvios devem se tornar irresistíveis, o que mina a credibilidade e a efetividade delas.

8. Comentários finais

Regras fiscais difundiram-se por vários países ao longo das duas últimas décadas. É possível visualizar uma sensível melhora dos resultados primários nos países que as implementaram por lei. Não é claro, entretanto, a relação de causalidade, isto é, se foram tais mecanismos que levaram a uma melhora dos resultados ou se estes foram aprovados exatamente porque já existia uma mudança de postura fiscal. Além disso, como procurou se discutir, os problemas de tornar as regras efetivas são freqüentes, mesmo nos países desenvolvidos. Parece incontroverso, contudo, que as regras fiscais têm a vantagem de aumentar o foco sobre as finanças públicas e de facilitar a resistência às pressões pelo desequilíbrio orçamentário, quando o poder executivo está mais motivado pela austeridade das contas públicas.

Observou-se também que a participação das esferas subnacionais no esforço por disciplina fiscal é heterogêneo e que tem sido intensificado em alguns países. O Brasil é um caso emblemático, com uma lei que se aplica às três esferas de governo, mas que teve o objetivo principal de restringir o desequilíbrio de estados e municípios.

ANEXO

Superávit Primário Antes e Depois de Regras Fiscais Criadas por Lei

(Países selecionados)

País	Antes da Regra	Depois da Regra
Áustria	2	2,3
Bélgica	5,1	6,4
Canadá	4,1	4,6
Finlândia	1,9	6,5
França	0,1	0,9
Alemanha	0	1,3
Irlanda	3,8	3,8
Luxemburgo	2,8	3,9
Holanda	3,1	4
Espanha	5,2	2,7
Suécia	4	5,7
Suíça	0,9	0,6
Argentina	0	0,7
Brasil	0,8	3,4
Japão	-3,2	-5,8

Fonte: FMI, OCDE e CEPAL.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R.; KHAIR, A.; OLIVEIRA, W. *Lei de Responsabilidade Fiscal: os avanços e aperfeiçoamentos necessários*. In: MENDES, Marcos (Org.). *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro, Topbooks, 2006. 475 p.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. *Budget deficits and budget institutions*. NBER Working Paper n° 5556, 1996.

_____. *The political economy of budget deficits*. NBER Working Paper n° 4637, 1994.

_____; BAYOUMI, T. *The costs and benefits of fiscal rules: evidence from U.S. States*. NBER Working Paper n° 5614, 1996.

_____ et al. *Budget institutions and fiscal performance in Latin America*. NBER Working Paper n° 5586, 1996.

BARRO, R. On the dermination of the public debt. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 87 (5), p. 949-71. 1979

BAYOUMI, T; EICHENGREEN, B. *Restraining yourself: the implications of fiscal rules for economic stabilization*. IMF Staff Papers. v. 42, n. 1, 1995.

BRAUN, M.; TOMMASI, M. *Fiscal rules for subnational governments: some organizing principles and Latin America experiences*. Artigo preparado para a Conferência IMF/World Bank. Oaxaca. México. 2002.

BUTI, Marco; EIJJFINGER, S; FRANCO, D. *Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment*. European Economy. Economic Papers. 2003.

CAMPOS, Ed; PRADHAN, E. S. *Budgetary institutions and expenditure outcomes*. World Bank Policy Research Working Paper 1646, 1996.

CORSETTI, G. (Coord.) *Fiscal policy and macroeconomic stabilization in the Euro Area: possible reforms of the Stability and Growth Pact and national decision-making processes*. European Economic Advisory Groups (EEAG), 2003. Mimeo.

DORNBUSCH, R. *Fiscal aspects of monetary integration*. 1996. Mimeo.

EXTENDING the Budget Enforcement Act. Congressional Budget Office (CBO). Apresentação de seu Diretor-Geral na Comissão de Orçamento da Câmara de Deputados dos Estados Unidos (House of Representatives). 2002.

FELD, L. *Palestras do Fórum Mundial sobre Federalismo Fiscal*. Diálogo Global. Costa do Sauípe, Bahia, dez. 2005.

FISCAL Responsibility Act: some comments. New Zealand Treasury Department, 1995. Mimeo.

FISCAL sustainability: the contribution of fiscal rules. Economic Outlook. OCDE, 2002.

FOWLIE, K. Automatic fiscal stabilisers. New Zealand Treasury Working Paper. 1999.

GROS, D. *Towards a Credible Excessive Deficits Procedure*. CEPS Working Document n° 95, 1995. Center for European Policy Studies.

HAGEN, J. Von. *Budgeting procedures and fiscal performance in the European communities*. Commission of the European Communities. Economic Paper n° 96, 1992.

_____. *Fiscal discipline and growth in Euroland experiences with stability and growth pact*. ZEI Working Paper, 2002.

_____; EICHENGREEN, B. *Federalism, fiscal restraints, and European Monetary Union*. The American Economic Review. Maio, 1996.

_____; HARDEN, J. *Budget processes and commitment to fiscal discipline*. European Economic Review, 39, 1995.

58

HALLERBERG, Mark; HAGEN, Jürgen von. *Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union*. NBER Working Paper n° 6341, 1997.

INMAN, R. P. *Do balanced budget rules work? U.S. experience and possible lessons for EMU*. NBER Working Paper n° 5838, nov. 1996.

KELL, Michael. *An assessment of fiscal rules in the United Kingdom*. International Monetary Fund. Working paper 01/91, 2001.

KENNEDY, S.; ROBBINS, J.. *The Role of fiscal rules on determining fiscal performance*. Canadian Department of Finance Working Paper, 2001.

KOPITS, G. *Fiscal Rules: useful policy framework or unnecessary ornament*. IMF Working Paper, 2001.

_____; SYMANSKY, S. *Fiscal Policy Rules*. International Monetary Fund. Occasional Paper 162, 1998.

OLIVA, Carlos. *Fiscal responsibility laws: how broad should they be?* Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre transparência e responsabilidade fiscal, 2001. Mimeo.

OLIVEIRA, Weder de. *Intertemporal budget balance: a compared analysis of the mandatory spending and tax expenditures controls in the United States and in Brazil*. The George Washington University. Final paper. XVI Minerva Program. 2003

PELOQUIN, D. *Palestras do Fórum Mundial sobre Federalismo Fiscal*. Diálogo Global. Costa do Sauípe, Bahia, dez. 2005.

POSEN, Adam S. *German Experience with Fiscal Rules: Lessons for the US Budget Process*. Testimony before the House Subcommittee on Legislative and Budget Process Committee on Rules. 2005

POTERBA, J. M. *Do budget rules work?*. NBER Working Paper n ° 5550, 1996.

STRAUCH, Rolf; HAGEN, Jürgen von. *Formal fiscal restraints and budget processes as solutions to a deficit and spending bias in public finances: US experience and possible lessons for EMU*. ZEI Working Paper B01 – 14, 1999.

VISWANATHAN. *Palestras do Fórum Mundial sobre Federalismo Fiscal*. Diálogo Global. Costa do Sauípe, Bahia, dez. 2005.

WEBB, Steven B. *Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin America Experience*. World Bank, 2004. Mimeo.