

AS REGRAS FISCAIS COMO UM INSTRUMENTO PARA A AUTONOMIA FISCAL DOS GOVERNOS ESTADUAIS^{1,2}

Mônica Mora³

1 INTRODUÇÃO

Os regimes federativos caracterizam-se pela provisão de serviços públicos pelos diferentes entes da Federação. No caso específico do Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu competências concorrentes para a maioria dos serviços providos pelo setor público, mas ao longo do tempo tendeu a ocorrer uma compartimentalização das tarefas, com cada nível de governo se especializando em um determinado segmento.

Paralelamente, mecanismos de controle ao gasto e ao endividamento, materializados sob a forma de regras fiscais, foram estabelecidos para evitar desequilíbrios fiscais e financeiros nos estados e municípios, pois, ao contrário do que ocorre em nível federal, os governos subnacionais não vinculam gastos a uma agenda macroeconômica e dispõem de instrumentos muito limitados para lidar com crises.

Os desequilíbrios fiscais, em geral, são associados ao crescimento das despesas obrigatórias, associadas frequentemente a gastos com o funcionalismo em educação, saúde e segurança. Portanto, as regras fiscais no Brasil consistem em um instrumento para evitar que gastos correntes obrigatórios comprimam todas as demais categorias. Em casos extremos, esses gastos podem inclusive extrapolar o orçamento de tal modo, que sequer haja recursos para o pagamento de serviços da dívida e de pessoal.

Resguardar a capacidade de gasto estadual por meio da imposição de regras fiscais significa preservar a capacidade de investir e de prover serviços públicos e, paradoxalmente, manter a autonomia fiscal, uma vez que se define aqui autonomia fiscal como a capacidade de pagar suas contas, com espaço para despesas de capital, sem precisar negociar com o governo federal, afinal, essa repactuação frequentemente leva a perdas de grau de liberdade na condução das finanças públicas estaduais.

Argumentos a favor de uma racionalização do uso dos recursos públicos não significam a defesa de cortes reais de salário ou de uma reforma administrativa: ao contrário, as regras fiscais asseguram a sustentabilidade dos gastos, ao conferir consistência intertemporal, e evitam medidas extremas. Novas tecnologias criam condições, por exemplo, de reduzir a reposição de funcionários ou a realocação em outras funções, sempre em prol do interesse público. As regras fiscais, se bem aplicadas, podem simbolizar um impulso ao processo de melhor destinação dos recursos disponíveis.

Discute-se neste artigo o papel desempenhado pelas regras fiscais para governos subnacionais em regimes federativos, na forma de mecanismo de controle e, portanto, como instrumento para assegurar a autonomia fiscal dos governos subnacionais no médio e longo prazos. Isso será demonstrado

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi30art7>

2. A autora agradece aos pareceristas anônimos pelas sugestões ao texto, ressaltando que, evidentemente, erros e omissões são de sua inteira responsabilidade.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea. *E-mail*: <monica.mora@ipea.gov.br>.

por negação. Ou seja, a ineficiência das regras fiscais levou a uma queda do gasto em variáveis discricionárias, pelo maior comprometimento da receita com gastos correntes obrigatórios, e a uma perda de autonomia fiscal. Se as regras fossem efetivas, não teria ocorrido a redução do espaço fiscal ou a piora dos serviços, com o desmonte de serviços de qualidade, ou mesmo a perda de autonomia fiscal – consubstanciada no limite no estado do Rio de Janeiro, com os recursos orçamentários sequer suficientes para o pagamento da folha do funcionalismo e com necessidade de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

O artigo inicialmente trata as regras fiscais. Abordam-se o conceito de *soft budget constraint* (regras fiscais transigentes), considerado como uma das justificativas para o uso de regras fiscais para estados e municípios, e os alicerces institucionais no Brasil, tecendo, ao final, algumas críticas ao arcabouço conceitual e institucional. Subsequentemente, discute-se o modelo de provisão de serviços públicos oriundo da CF/1988, assim como o desequilíbrio fiscal recente e as consequências da exacerbação, com a perda de autonomia fiscal – explicitadas por meio do RRF. Ao fim, as considerações finais articulam as diferentes seções.

2 REGRAS FISCAIS

2.1 Referencial teórico tradicional

O modelo macroeconômico define, em última instância, os limites e as possibilidades da intervenção do Estado na economia (Snowdon e Vane, 2005), e, conseqüentemente, os modelos fundamentam ou não o uso das regras fiscais pelo governo federal. Estados e municípios, entretanto, dispõem de instrumentos limitados para lidar com desequilíbrios fiscais e financeiros, pois não emitem moeda. Em regimes federativos, as regras fiscais para governos subnacionais visam evitar desequilíbrios fiscais e preservar a capacidade de gasto.

A existência de regras fiscais eficazes seria classificada como *hard budget constraint* (regras fiscais rígidas), enquanto a presença de *soft budget constraint* se caracterizaria como:

a flexibilização da restrição orçamentária ocorre quando despesas superiores a receitas são financiadas por recursos de outra instituição, em geral o Estado. Uma outra condição para flexibilização é o tomador de decisão considerar a probabilidade de o socorro financeiro ser alta. A expectativa de esse comportamento ocorrer contribui para flexibilização da restrição orçamentária (Kornai, 1986, p. 2, tradução nossa).⁴

Portanto, haveria um problema de *soft budget constraint* se os governos subnacionais supusessem que não há uma restrição orçamentária absoluta e que poderiam ter incentivos a gastar supondo repasses da União em caso de despesas superiores à receita.

2.2 Regras fiscais: arcabouço institucional no Brasil

A Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), definiu o arcabouço institucional sobre o qual hoje se assentam as regras fiscais no

4. "The softening of the budget constraint appears when the strict relationship between expenditure and earnings has been relaxed, because excess expenditure over earnings will be paid by some other institution, typically by State. A further condition of softening is that the decision-maker expects such external financial assistance with high probability and this probability is firmly built into this behavior".

Brasil.⁵ A sustentabilidade fiscal seria alcançada por meio de limites ao endividamento e ao gasto com pessoal. A LRF estabeleceu limites para o gasto com pessoal, reforçando os já existentes, e deliberou que os limites ao endividamento deveriam ser instituídos por resolução do Senado.

A definição de limites globais ao endividamento para os três níveis de governo, em resposta à demanda da LRF, deu-se pela Resolução do Senado nº 40, de 20 de dezembro de 2001, segundo a qual, a dívida consolidada líquida ao final do 15º exercício financeiro não pode exceder: i) no caso dos estados e do Distrito Federal, duas vezes a receita corrente líquida (RCL); e ii) no caso dos municípios, a 1,2 vez a RCL. O ajuste da dívida em direção ao limite global deveria ocorrer com a diminuição de 1/15 a cada exercício financeiro.

Adicionalmente, há um conjunto de regras gradualmente construído para a tomada de empréstimos, que, na prática, funciona como uma barreira a mais na contratação de operações de crédito, como os critérios definidos com base em uma classificação de risco, chamada Capacidade de Pagamento (Capag). A concessão de garantias pelo governo federal depende do grau obtido nessa avaliação e, em geral, os potenciais credores dos governos subnacionais são bancos federais ou condicionam a liberação de empréstimos à garantia dada pela União de pagamento do serviço da dívida em caso de inadimplemento.

A LRF definiu limites globais ao gasto com pessoal, que se desdobram em limites específicos por Poder. A despesa total não poderia exceder: i) para a União, 50% da receita corrente líquida (RCL); ii) para os estados, 60% da RCL; e iii) para os municípios, 60% da RCL.

A LRF define regras para o monitoramento do gasto com pessoal, subordinando a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado à comprovação de recursos para o seu custeio, pelo aumento permanente de receita ou pela redução definitiva de despesa.

2.3 Críticas ao referencial teórico tradicional e ao arcabouço institucional brasileiro

A LRF identificou, portanto, o limite aos gastos com pessoal como uma questão central para evitar o desequilíbrio nas contas públicas subnacionais – e de fato os desajustes nas finanças estaduais sempre estiveram de um modo ou de outro associados a despesas com funcionalismo.

Observa-se, contudo, que há inconsistências nas regras fiscais que tinham por finalidade limitar o gasto com pessoal. Em primeiro lugar, a LRF não considera que aumentos com gastos com ativos são amplificados, pois em geral os reajustes são garantidos por lei aos inativos abrangidos pelos regimes próprios de previdência social (RPPS). Em segundo lugar, a entrada à inatividade implica a redução do quantitativo de funcionários, o que, por sua vez, implica reposição. Em terceiro lugar, calcula-se a regra fiscal com um denominador instável e sujeito a oscilações cíclicas, e, desse modo, mesmo que o numerador estivesse sob controle da administração pública, a regra poderia não ser cumprida em decorrência de uma queda abrupta do denominador.

Adicionalmente, a definição do conceito de gasto com pessoal é atribuída aos tribunais de conta estaduais, o que leva a descontinuidades temporais e/ou entre as Unidades da Federação (UFs).

5. O arcabouço institucional introduzido pela LRF pode ser compreendido como resultado de um processo que se inicia com a implementação do Plano Real e a impossibilidade de fazer uso de mecanismos de ajuste de despesa à receita em ambiente sem inflação. A explicitação do desequilíbrio fiscal dos estados levou à aprovação da LC nº 82 (mais conhecida como Lei Camata), em 1996, e posteriormente pela LC nº 96, em 1999. Paralelamente, diante da crise financeira, a Lei nº 9.496, de 1997, instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, com o refinanciamento da dívida estadual condicionado a um forte ajuste fiscal dos estados.

Assim, o numerador também não era análogo em todos os estados, o que dificultava, ou mesmo impedia, a comparação entre os governos subnacionais e fragilizava seu uso para identificar a saúde financeira do ente, como também os limites ao gasto com pessoal como regra fiscal.

O que ocorre é que, na Federação brasileira, a falta de consistência dos mecanismos de controle faz com que seguir as regras não signifique necessariamente evitar desequilíbrios fiscais. Além disso, a ausência de comprometimento dos governos estaduais não pode ser atribuída à expectativa de aportes do governo central, se assim fosse, a disciplina de mercado seria uma solução. O fato é que não há mecanismos internos que conduzam à responsabilidade fiscal em decorrência do horizonte temporal com o qual os governos subnacionais trabalham.

Como não há incentivos para os governos subnacionais agirem de modo a assegurar o equilíbrio nas finanças públicas na Federação brasileira, são necessárias regras externas para evitar desajustes fiscais. Ainda que as consequências sejam aquelas identificadas pelo *soft budget constraint*, a natureza do problema é mais complexa. Assim, a desejabilidade de regras fiscais deve-se a uma busca por autonomia fiscal, conforme o conceito definido na introdução deste artigo.

3 HISTÓRIA RECENTE: A CF/1988, A PROVISÃO DE SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL E O DESEQUILÍBRIO FISCAL

3.1 A CF/1988 e o funcionalismo público

Também conhecida como Constituição-cidadã, a CF/1988 estabeleceu competências concorrentes para muitas das atribuições do governo em seu esforço de universalizar o acesso a serviços como saúde e educação. Paralelamente, consolidou a descentralização fiscal, aumentando a participação dos estados e, principalmente, dos municípios na receita disponível. Ao longo do tempo, esse processo foi parcialmente revertido com a criação de contribuições não partilhadas com os governos subnacionais e com a aprovação da Desvinculação de Receitas da União (DRU).⁶ Note-se que, posteriormente, tal dispositivo foi parcialmente revogado, com a supressão dos impostos federais do conjunto de receitas desvinculadas. Mesmo com a DRU em vigor, estados e municípios representavam uma parcela expressiva do gasto público.

Houve um processo de especialização na provisão do serviço, ao longo do tempo, com estados e municípios desenvolvendo competências específicas, o que pode ser atribuído ao prevailecimento de uma perspectiva pragmática. Hoje, o gasto subnacional é fortemente concentrado em saúde, educação e segurança pública. Há pisos mínimos, definidos na Constituição e, depois, reforçados e aprimorados por leis complementares e emendas constitucionais, que comprometem parcela expressiva do orçamento. (Santos *et al.*, 2017).

A provisão dos serviços de saúde se dá por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), que, em trinta anos, se tornou o maior sistema universal de saúde do mundo, capilarizado e com uma organização específica. As funções desempenhadas pelo SUS gradualmente foram se diferenciando por nível de governo. Os serviços ambulatoriais, como as clínicas da família, são geridos pelas

6. A desvinculação de recursos da União antecede à DRU e remonta ao Fundo Social de Emergência (FSE), instituído sob a justificativa de contribuir para a estabilização da economia. Posteriormente, o FSE foi substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, depois, alterado e transformado na DRU. Tal mecanismo envolve uma série de polemias, na medida em que assegura maior flexibilidade orçamentária, mas reduz os recursos definidos constitucionalmente a serem destinados à área social. (Dias, 2008). Atualmente, a DRU limita-se ao contingenciamento de 30% das contribuições federais (Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016). Isso atinge aos estados indiretamente, pois se, por um lado, as contribuições não são partilhadas com os estados, por outro, o contingenciamento reduz o aporte de recursos federais para o financiamento de políticas sociais.

prefeituras; os serviços de maior complexidade, em geral, são oferecidos pelos governos estaduais; enquanto o governo federal oferece serviços especializados como o Instituto Nacional do Câncer (Inca), responsável pelo desenvolvimento e a coordenação das ações integradas para lidar com o câncer no país.

A oferta de serviços de educação foi progressivamente sendo compartimentada. O governo federal concentra o ensino universitário; estados em geral são responsáveis pelo ensino médio e fundamental 2; e os municípios oferecem educação infantil e o ensino fundamental. Como as competências são concorrentes, há escolas federais dedicadas ao ensino fundamental (como é o caso do colégio Pedro II e das escolas militares) e estados que oferecem ensino universitário (Universidade Estadual do Rio de Janeiro – Uerj; Universidade de Campinas – Unicamp; e a Universidade de São Paulo – USP), mas a oferta da educação pública aos poucos foi se especializando e concentrando esforços em nichos específicos.

As desigualdades da economia brasileira, consubstanciadas sob um índice de Gini da ordem de 0,543 em 2019, que tornam nosso país um dos mais desiguais do mundo, turbinaram a demanda por serviços como educação, saúde e segurança pública. Portanto, o processo de especialização se deu com a contratação de funcionários públicos para prover esses serviços, pois são intensivos em capital humano (representando em alguns estados um percentual superior a 75% da quantidade de servidores).

Portanto, o funcionalismo público está em acordo com a natureza do texto constitucional e com o papel desempenhado por essas políticas na redução da desigualdade. Em decorrência do processo de especialização, com cada nível de governo sendo responsável por um certo tipo de serviço, desajustes fiscais, ao reduzirem a disponibilidade de recursos de estados e municípios potencialmente, provocam desequilíbrios no sistema como um todo. Ou seja, a incapacidade dos estados reverbera sobre a eficácia e eficiência de todo o modelo de oferta de serviços públicos.

O esforço para racionalizar o uso dos recursos por meio de regras fiscais, inclusive com a intenção de manter o funcionalismo e fortalecer as capacidades estatais, se justifica pela preservação da natureza do Estado brasileiro definido na CF/1988.

3.2 Desequilíbrios nas contas públicas

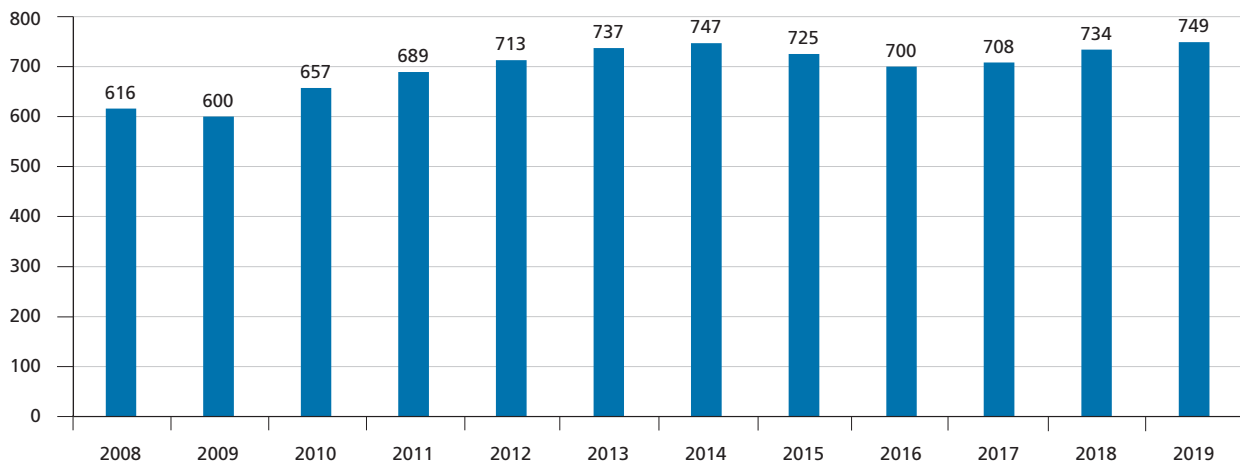
A história recente das finanças públicas estaduais permite identificar o que ocorreu e os limites e as possibilidades dos mecanismos de controle. A economia brasileira inicia um processo de desaceleração no início da década de 2010. Paralelamente, o Brasil se comprometeu a levar a cabo uma série de obras para sediar grandes eventos esportivos. O governo federal criou as condições necessárias para o financiamento de grandes obras públicas e investimentos dos governos estaduais por meio de operações de crédito. O novo ciclo de endividamento assegurou os recursos necessários, mas criou espaço fiscal para o aumento de despesas obrigatórias (por meio da elevação do serviço da dívida, em decorrências dos novos financiamentos contratados pelas UFs, e de reajustes concedidos ao funcionalismo público).⁷

Os governos estaduais defrontaram-se com uma acentuada queda da receita entre 2014 e 2016 (redução real de 6,4%), que pode ser explicada em grande medida pelo declínio do produto interno bruto (PIB), com diminuição de 3,55 em 2015 e 3,28% em 2016 (gráfico 1). Ainda que a retração

7. Para reajustes das despesas com pessoal, ver Santos *et al.* (2020).

da RCL tenha sido observada em todos os entes, a intensidade da queda variou bastante, refletindo a heterogeneidade da Federação.

GRÁFICO 1
RCL dos estados deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)
(Em R\$ bilhões)¹



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=8FmmsmLLE0baYRJMfgqeE9NT.node4>>.

Nota: ¹ Valores de março de 2021.

A queda acentuada da arrecadação ocorreu em um momento em que o comprometimento da receita com gastos obrigatórios estava muito elevado. As variáveis tradicionalmente utilizadas para implementar o ajuste fiscal, as despesas discricionárias, em parte, haviam sido financiadas com operações de crédito entre 2012 e 2014, quando o investimento esteve associado a empréstimos. A retração da atividade econômica e sua repercussão sobre a arrecadação tributária levou ao desequilíbrio fiscal e financeiro. Situações específicas, como foi o caso do Rio de Janeiro,⁸ tornaram o quadro ainda mais grave.

As regras fiscais não foram suficientes para evitar a crise provocada pelo impacto da retração da atividade econômica sobre as finanças públicas em meados da década de 2010. Nesse período, a despeito das medidas paliativas adotadas,⁹ alguns governos estaduais enfrentaram desequilíbrios fiscais, o que foi vislumbrado no âmbito do gasto com pessoal e do comportamento do investimento.¹⁰ A deterioração das finanças públicas estaduais levou algumas UF a sequer conseguirem honrar suas despesas com o funcionalismo, com queda acentuada do investimento, que atingiu a ordem de 85% entre 2014 e 2018 no caso do Rio de Janeiro (tabela 1).

8. A crise no Rio de Janeiro, uma UF com indicadores fiscais, como dívida a consolidada líquida em proporção à RCL, muito deteriorados quando comparada à média Brasil, coincidiu com uma retração da atividade econômica mais acentuada no estado do que no restante do país.

9. A desaceleração do ritmo de crescimento econômico coincidiu com a LC nº 148, de 25 de novembro de 2014. Essa lei reviu os critérios de atualização monetária – substituindo o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) pelo IPCA ou pela taxa Selic, o que fosse inferior – e reduziu as taxas de juros de 6% a 9% para 4% ao ano. Já em 2015, a LC nº 151, de 5 de agosto de 2015, autorizou o uso de até 70% dos valores inscritos como depósitos judiciais. A LC nº 156, de 28 de dezembro de 2016, estendeu o prazo do financiamento em 240 meses, suspendeu o pagamento do serviço da dívida por seis meses e concedeu descontos decrescentes na prestação do refinanciamento da dívida sob a égide da Lei nº 9496, de 11 de setembro de 1997, e da Medida Provisória nº 2192-70, de 24 de agosto de 2001.

10. O *superavit* primário não é um bom indicador, pois com o ciclo de endividamento houve aumentos dos investimentos financiados com operações de crédito. Como os investimentos são contabilizados como despesa primária mas as operações de crédito não, a queda do *superavit* primário antecede à crise e não simbolizou desequilíbrio fiscal. A série de investimento antecede 2013, quando se iniciou o ciclo de endividamento.

TABELA 1
Investimentos em estados com elevadas dívidas – deflacionados pelo IPCA
 (Número índice 2006 = 100)

	Anos eleitorais				
	2006	2010	2014	2018	2019
Rio de Janeiro	100	178,1	211,7	34,2	26,7
Minas Gerais	100	98,6	105,8	28,5	42,2
Rio Grande do Sul	100	204,9	172,1	135,1	68,7
São Paulo	100	230,7	190,0	103,4	86,2

Fonte: Anexo 6/RREO. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=8FmnsmlIE0baYRJMfgqeE9NT.node4>>. Elaboração da autora.

3.3 RRF: a perda da autonomia

Governos subnacionais não dispõem de instrumentos próprios para lidar com a queda acentuada de receita, pois não emitem moeda, e, como o desajuste fiscal se caracteriza pela dificuldade de financiar despesas correntes e um dos critérios para novos empréstimos seria o financiamento de despesas de capital, as possibilidades de contratar operações de crédito são muito limitadas – restringindo-se a dívidas com fornecedores, com o funcionalismo e operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO). Estados e municípios são impelidos, então, diante de desequilíbrios fiscais, a negociar a adesão a programas de socorro fiscal e financeiro.

A intensidade do desajuste fiscal e financeiro na segunda metade da década de 2010 de algumas UFs requereu um programa de ajuda mais efetivo. Foi proposto, então, o RRF dos estados e do Distrito Federal, regulamentado por meio da LC nº 159. A coexistência simultânea de dívida consolidada superior à RCL, de despesas líquidas com pessoal somadas ao serviço da dívida superiores a 70% da RCL e a obrigações contraídas superiores às disponibilidades de caixa são necessárias para pleitear a inclusão do ente da Federação no programa. O regime prevê o não pagamento das prestações da dívida, administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por 36 meses (podendo ser renovado por mais 36 meses).

Como contrapartida, os estados devem:

- privatizar empresas estatais;
- ajustar o regime jurídico único estadual e o regime previdenciário à legislação em vigor na esfera federal;
- diminuir a despesa tributária em 10% ao ano;
- buscar, se possível, constituir regime de previdência complementar;
- não assentir reajuste ao funcionalismo, empregar novos servidores (exceto quando há vacância de cargo) ou instituir função ou modificar carreira que acarrete elevação de despesa; e
- não contrair novos empréstimos (com exceção daqueles autorizados pelo RRF).

Somente o estado do Rio de Janeiro conseguiu homologar sua adesão ao RRF, ainda que Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Goiás tenham pleiteado também entrar nesse regime. Atualmente, o RRF está em discussão.

A incapacidade das regras de evitar desequilíbrios fiscais levou à necessidade de aderir ao RRF e, conseqüentemente, as decisões das UFs tornaram-se subordinadas à aprovação federal. Mesmo a adesão ao RRF, não levou ao saneamento das contas públicas no estado do Rio de Janeiro, e a deterioração está explicitada no baixo patamar de investimento.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As regras fiscais para governos subnacionais são desejáveis sob diferentes perspectivas, seja em termos macroeconômicos, seja sob a ótica da provisão de serviços públicos em um regime federativo.

A preservação da capacidade de gastos no Brasil é fundamental, uma vez que ela assegura que os governos estaduais possam atuar ativamente na provisão de serviços. Ao longo do tempo houve uma especialização dos entes da Federação, com cada esfera do governo atuando preponderantemente em um determinado segmento. A eficiência no provimento de educação, saúde e segurança pública depende de as UFs desempenharem sua função na ordem federativa, a partir de uma lógica sistêmica. No caso da educação, os governos estaduais são majoritariamente responsáveis pela provisão do ensino fundamental 2 e do ensino médio, enquanto na saúde, são responsáveis pelos serviços de média e alta complexidade.

Deficiências na atual estrutura de regras levaram ao desequilíbrio fiscal e financeiro dos estados, o que reduziu a disponibilidade de recursos para financiar a provisão de serviços. Convém observar que a preservação da capacidade de provisão de serviços contribuiria para evitar o desmonte do sistema de proteção social, ofertado de modo tripartite por União, estados e municípios, o que é especialmente relevante em períodos recessivos, exatamente quando esses gastos são ainda mais necessários.

A despeito da ineficácia dos mecanismos de controle para evitar desequilíbrios, as regras fiscais no Brasil monitoram o crescimento dos gastos obrigatórios. A queda de receita em um contexto de despesas obrigatórias elevadas levou à crise. Portanto, a ineficácia pode ser atribuída à insuficiência de regras e a uma necessidade de reformulação, mas sem que o arcabouço precise ser abandonado e, sim, revisto.

As regras de controle de gastos são importantes porque, ao preservar o espaço fiscal, elas resguardam os recursos necessários para salvaguardar a provisão de serviços públicos, que são fortemente concentrados na área social e cujo financiamento e oferta se dão de modo tripartite, contribuindo, desse modo, para o equilíbrio federativo.

Se forem eficientes, as regras minimizam os desequilíbrios em períodos recessivos e preservam a capacidade fiscal dos governos subnacionais, tanto em relação ao gasto corrente quanto, eventualmente em menor medida, aos investimentos, assegurando ganhos sistêmicos na provisão de serviços públicos. Portanto, o controle de gastos nos governos subnacionais evitaria a precarização da qualidade dos serviços públicos ofertados e a posterior necessidade de recorrer à União, com a possível perda de graus de liberdade ao longo do processo de negociação. Em suma, as regras fiscais para governos subnacionais resguardam a soberania da União e, paradoxalmente, a autonomia fiscal dos entes da Federação.

REFERÊNCIAS

- DIAS, F. A. C. **Desvinculação de receitas da União, gastos sociais e ajuste fiscal**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. (Texto para Discussão, n. 38).
- KORNAL, J. The soft budget constraint. *Kyklos*, v. 39, n. 1, p. 3-30, fev. 1986.
- SANTOS, C. H. M. *et al.* **A dinâmica dos gastos com saúde e educação públicas no Brasil (2006-2015):** impacto dos mínimos constitucionais e relação com a arrecadação tributária. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2289).
- SANTOS, C. H. M. *et al.* **Indicadores da política salarial das administrações públicas estaduais brasileiras (2004-2018)**. Brasília: Ipea, 2020. (Carta de Conjuntura, n. 47).
- SNOWDON, B.; VANE, H. R. **Modern macroeconomics: its origins, development and current state**. United Kingdom: Edward Elgar, 2005.
-

