Vilma da Conceição Pinto

Diretora da Instituição Fiscal Independente (IFI)

Juliana Damasceno

Assessora especial do Ministério do Planejamento e Orçamento

Emergência climática e política fiscal: uma análise em torno do regime fiscal sustentável

As mudanças climáticas não estão apenas batendo à nossa porta – elas já a escancararam. Com frequência e magnitude cada vez maiores, eventos naturais extremos ao redor do mundo se acumulam, deixando consequências severas como rastro.[1] No Brasil, os casos mais recentes das enchentes devastadoras no Rio Grande do Sul,[2] das múltiplas queimadas florestais[3] e das secas prolongadas na Amazônia[4] escancaram a força da natureza e alertam para nossa sufocante vulnerabilidade.

O clima mudou, e todos nós precisamos mudar também. Parte desse esforço coletivo, ainda em fase de construção, passará inevitavelmente por uma resposta coordenada e eficiente do governo. Não havendo rota de desenvolvimento que passe ilesa pelos desafios das emergências ambientais já contratadas, cedo ou tarde teremos de reconhecer e preparar o Estado para enfrentar futuras crises com agilidade e eficácia.

No centro desse desafio reside a missão de conciliar, de um lado, uma natureza incerta (cujos riscos ainda não somos capazes de medir e antever com clareza) e, do outro, regras fiscais vigentes com seus limites e restrições muito bem delimitados. As regras atuais (novo arcabouço fiscal e meta de resultado primário) incluem cláusulas de escape que permitem a flexibilização de gastos além dos limites em situações excepcionais, como calamidades decorrentes de desastres naturais e pandemias.[5]

Ainda assim, restam dúvidas como: tais cláusulas são suficientes para cobrir a amplitude e a frequência crescente desses eventos? Quais critérios devem ser considerados para a definição mais objetiva dessas excepcionalidades? Seria o orçamento federal brasileiro flexível o suficiente para acomodar recursos emergenciais de grande magnitude sem comprometer sua solvência fiscal de forma significativa? Mais do que permitir a suspensão temporária dos limites fiscais, essas regras oferecem um caminho claro e eficiente para o retorno à normalidade fiscal após o choque?

Enfrentar o "novo normal" climático e suas consequências, sem abordar essas questões, será, literalmente, como

enxugar gelo: uma tentativa ineficaz de conter o inevitável. O presente artigo explora esse impasse, relativamente recente para as finanças públicas, analisando as regras fiscais brasileiras em seu formato atual e suas respectivas capacidades de responder aos desafios impostos pelas emergências climáticas.

Equilíbrio necessário

A literatura internacional[6] sobre regras fiscais sugere que restrições eficazes precisam equilibrar três características fundamentais: flexibilidade, aplicabilidade e simplicidade. No entanto, é reconhecida a existência de *trade-offs* entre essas características. No Brasil, o regime de regras fiscais passou por reforma[7] com melhorias em relação à regra anterior no que diz respeito a algumas dessas características. Destaca-se, nesse caso, a flexibilização do congelamento ao permitir o crescimento real das despesas, respeitadas as condições de: uma trava de 70% da variação real das receitas nos 12 meses anteriores, além de um intervalo fixo de no mínimo 0,6% e no máximo 2,5%.

Além dessas características gerais, as recentes emergências climáticas e seus encaminhamentos orçamentários destacam outro aspecto extremamente relevante para a eficiência das regras fiscais: o desenho das cláusulas de escape.[8] Isto é, a calibragem das condições e contrapartidas desse mecanismo temporário e extraordinário considerando idealmente que: i) ele cumpra seu papel, de evitar uma rigidez excessiva que comprometeria a capacidade do governo de responder de forma rápida a choques adversos; e ii) permita um retorno sustentável à regra excetuada, prezando pelo equilíbrio intertemporal das finanças públicas.[9]

> É imperativo refletir sobre como tornar o arcabouço fiscal brasileiro mais resiliente aos impactos das mudanças climáticas, sem que isso leve a um sacrifício da disciplina fiscal

Se episódios extremos exigem respostas proporcionais, como evitar o risco de abuso dessas cláusulas? No caso brasileiro, apesar de o regime fiscal sustentável e a LRF preverem regras específicas para acionamento das cláusulas de escape, as emergências climáticas recentes envolveram medidas adicionais, por parte do Judiciário e Legislativo,[10] para acomodá-las às regras fiscais já postas.

O regime fiscal sustentável exclui da regra a totalidade dos créditos extraordinários (artigo 3º, § 2º, Inciso II da LC 200). Já a LRF traz exceções apenas para o caso de situações de calamidade pública (artigo 65 da LRF), de modo que a abertura de créditos extraordinários para atendimento de outras emergências deve estar contemplada na apuração da meta de resultado primário. A definição dos créditos extraordinários indica que quanto maior o

volume de créditos abertos, mas não contemplados no planejamento orçamentário, menor será o espaço fiscal para as despesas não obrigatórias que foram previstas no orçamento. Assim, este deve ser um recurso a ser utilizado com cautela e em situações que não seja possível antever na ocasião da elaboração da peça orçamentária.

No caso das emergências climáticas cada vez mais frequentes,[11] ainda que variem em intensidade e forma, a previsibilidade e adequação orçamentária[12] dos seus riscos e impactos se tornaram indispensáveis para o realismo das finanças públicas modernas. A dificuldade estrutural de uma gestão fiscal sustentável no Brasil, equilibrando receitas e despesas ao longo do tempo, não será viável se considera apenas soluções orçamentárias reativas por fora do orçamento. O regime orçamentário brasileiro já prevê a reserva de recursos no orçamento sem uma destinação específica. As chamadas "reservas de contingência" são definidas como reserva de recursos globais, que podem ter natureza primária ou financeira, e que servem para atendimento de contingências fiscais e outras necessidades específicas. De acordo com o artigo 5º da LRF, as reservas de contingência servem para "atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos". Ainda que as incertezas quanto à necessidade e destinação de tais recursos existam, não deve-se desvirtuar e afastar o uso legalmente previsto para este instrumento orçamentário. A alocação de dotações por meio das reservas de contingência permite uma melhora no processo de planejamento orçamentário e reduz eventuais pressões durante a execução das despesas não obrigatórias.

Para além da evitável perda de vidas, o preço de socorrer é maior do que o de preparar. A ineficiência exigida pela ação mais célere e menos planejada também. Ao mesmo tempo, tal sustentabilidade requer novos esforços para compatibilizar gastos diretos e subsídios tributários aos compromissos de redução das emissões assumidos internacionalmente, sob risco de uma atuação pública cujo resultado líquido seja reduzido, insuficiente ou até mais emissor.

Nesse contexto, endereçar a resiliência e a estabilidade do país em um horizonte cada vez mais curto passa por tornar o arcabouço fiscal brasileiro também mais resiliente aos impactos das mudanças climáticas, sem sacrificar sua disciplina fiscal. Cláusulas de escape devem, portanto, ser evitadas ao máximo a partir deste desenho adaptado, bem como da maior previsibilidade orçamentária de tais eventos extremos. Garantir a formação, destinação e monitoramento de reservas orçamentárias para tal finalidade se mostra igualmente necessário na missão de preparar o Brasil para um futuro estratégico no enfrentamento de eventuais novas crises ambientais.

---

[1]Para entender as causas e efeitos das mudanças climáticas, ver: https://cutt.ly/WeIJdykO.

[2]Ver: https://cutt.ly/0eIJs2Kz.

[3]Ver: https://cutt.ly/FeIJsSUk.

[4]Ver: https://cutt.ly/DeIJskpQ.

[5]A pandemia de Covid-19 funcionou como teste para a eficácia das cláusulas de escape. Países com regras fiscais que previam cláusulas de escape bem definidas conseguiram responder mais rapidamente à pandemia. No Brasil, a cláusula de escape relacionada à LRF corresponde as situações de calamidade pública (artigo 65 da LRF). Em relação à pandemia de Covid-19, a Câmara dos Deputados destacou que: "Nos termos atuais, o estado de calamidade pública é inédito em nível federal. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prevê essa condição temporária, que suspende prazos para ajuste das despesas de pessoal e dos limites do endividamento; para cumprimento das metas fiscais; e para adoção dos limites de empenho (contingenciamento) das despesas" (ver: https://cutt.ly/ueIJa9TS).

[6]EYRAUD, L. *et al*. Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability. IMF Staff Discussion Note nº 18/04. Fundo Monetário Internacional (FMI), 2018. Disponível em: https://cutt.ly/2eIJaTbB.

[7]A Lei Complementar (LC) nº 200, de 2023, que instituiu o regime fiscal sustentável, criou uma nova regra para o controle de crescimento do gasto primário em substituição ao teto de gastos (Emenda Constitucional nº 95, de 2016) e promoveu mudanças na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101, de 2000), com destaque para as metas para resultado primário. Para uma análise detalhada das mudanças da LC 200, de 2023, ver: PINTO, V. da C.; ANDRADE, A. A. S. de. (2023) *Novo arcabouço fiscal: análise do texto substitutivo ao PLP 93, de 2023*. Nota Técnica n. 52. Brasília: Instituição Fiscal Independente, Senado Federal, 7 jun. 2023. Disponível em: https://cutt.ly/teIJafpc.

[8]GBOHOUI, W.; MEDAS, P. *Fiscal rules, escape Clauses, and large shocks*. IMF Special Series on Covid-19. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2020. Disponível em: https://cutt.ly/oeIJph5z

[9]Segundo Gbohoui e Medas (2020) a experiência internacional aponta que as cláusulas de escape bem definidas devem especificar: "(i) um conjunto limitado e claramente definido de eventos que desencadeiam a operação da cláusula; (ii) a autoridade para ativá-la; (iii) o cronograma e os procedimentos para reverter a regra; (iv) um mecanismo de controle eficaz; e (v) uma boa estratégia de comunicação" (tradução nossa).

[10]*Vide*, por exemplo, Decreto Legislativo nº 236 e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 743, ambos de 2024.

[11]Chuvas e enchentes em Petrópolis-RJ, em 2022, e secas extremas no Norte do país, em 2023, são outros exemplos de desastres ambientais de grandes proporções.

[12]O ministro da Fazenda, Fernando Haddad, enfatizou este ponto em alguns de seus pronunciamentos. Ver: https://cutt.ly/eeIJoL5o e https://cutt.ly/leIJor1r.

Vilma da Conceição Pinto escreve a cada bimestre.