

Título do capítulo	CAPÍTULO 9 OS CONSTRANGIMENTOS FISCAIS NA GESTÃO DO ORÇAMENTO
Autor(es)	Esther Dweck
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap9

Título do livro	Governança orçamentária no Brasil
Organizadores(as)	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
Volume	1
Série	Governança orçamentária no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350431
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

OS CONSTRANGIMENTOS FISCAIS NA GESTÃO DO ORÇAMENTO

Esther Dweck¹

Muitas atividades governamentais combinam processo e política, porém o orçamento é diferente, porque determinadas tarefas básicas precisam ser concluídas a cada ano. Independentemente de quão difíceis sejam as escolhas e quão incerto seja o cenário futuro, o presidente precisa apresentar uma proposta e o Congresso precisa autorizar as dotações.

Allen Schick

1 INTRODUÇÃO

O processo de elaboração, aprovação e execução orçamentária ocorre anualmente, independentemente da situação econômica, política, social e até sanitária de qualquer país. Conforme destacado por Schick (2007), trata-se de um processo político, marcado por conflitos e busca de soluções. Apesar de possuir forte componente incremental, também há rupturas importantes, tanto no conteúdo do orçamento – como principais programas e formas de tributação – quanto nas regras que regem a sua gestão. O processo de arrecadação e alocação de recursos públicos possui regras que balizam as relações políticas, econômicas e sociais, incluindo a forma de interpretação e aplicação das mesmas, conformando a governança orçamentária (Barcelos, 2012).

Entre os diferentes regimes de governança orçamentária há regras específicas, mais voltadas para gestão fiscal do orçamento, que se distinguem de outras, puramente orçamentárias. As regras de gestão fiscal estão diretamente relacionadas ao contexto macroeconômico de condução da política fiscal, gerando possíveis limites à atuação do Estado, muitos dos quais artificiais, sem qualquer contrapartida na economia real. Historicamente, mudanças no arcabouço institucional da política fiscal, do ponto de vista tanto teórico quanto aplicado, estão intrinsecamente ligadas à discussão sobre o papel do Estado.

1. Professora no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

No pós-Segunda Guerra consolidou-se um esforço intelectual sobre a atuação do Estado que combinava as visões da nova disciplina de economia do desenvolvimento com a macroeconomia keynesiana e o Estado de bem-estar social (Fiori, 1997). Foi nesse período que o orçamento deixou de ser visto unicamente como um instrumento de controle do Legislativo sobre o Executivo e ganhou destaque como elemento de planejamento e programação governamental. Nesse contexto foi aprovada no Brasil a Lei nº 4.320/1964 (Lei Geral dos Orçamentos), dias antes do golpe militar, após um longo período de debate sobre princípios orçamentários. Seguindo a periodização apresentada em Barcelos (2012), essa lei foi o primeiro regime de governança orçamentária e, desde então, não foi totalmente substituído, mas sobreposto por outras regras e normas posteriores.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) é considerada como um segundo momento relevante na governança orçamentária brasileira, ainda como efeito do debate teórico de maior papel do Estado no planejamento, com a proposição de três leis integradas – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) –, mas já apresentando elementos de maior constrangimento fiscal com relação ao endividamento do Estado, como a regra de ouro e a proibição de aquisição direta de títulos do Tesouro pelo Banco Central do Brasil (BCB). De certa forma, a CF/1988 também consolida um processo que vinha ocorrendo desde meados da década de 1980, de unificação orçamentária e separação formal entre as autoridades fiscal e monetária.

A década de 1980 avigora uma mudança na visão do papel do Estado, alterando profundamente o espaço da política fiscal. Há a negação da visão keynesiana de uso da política fiscal para redistribuição de renda, do seu papel anticíclico e de manutenção do pleno emprego, que é substituída por uma forte defesa do processo de consolidação fiscal. As questões da sustentabilidade da dívida e de credibilidade da política econômica se sobrepuseram, com a proposição de regras fiscais rígidas, voltadas exclusivamente para esses dois objetivos, sem espaços para discricionariedade dos governos.

No Brasil, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) marca o início do terceiro regime de governança orçamentária. Inspirada em leis aprovadas em outros países, a lei brasileira combina elementos importantes de maior transparência fiscal com regras rígidas, conciliando mecanismos de contingenciamento norte-americanos e metas de resultados fiscais mais próximas às regras da zona do euro. Apesar da inspiração em outras leis, o regramento brasileiro tem elementos próprios que serão explorados ao longo do capítulo.

Barcelos (2012) identifica um quarto regime que classifica como um regime de transição, com o surgimento dos Projetos Prioritários de Investimento (PPI) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2005 e 2007,

respectivamente. Neste capítulo, esse período será entendido como uma flexibilização parcial do terceiro regime, ou mesmo uma adaptação na gestão orçamentária, conforme descrita em Abreu e Câmara (2015), mas sem se caracterizar efetivamente como uma mudança de regime.

O quarto regime que será discutido neste capítulo são as mudanças ocorridas no Brasil entre 2014 e 2016, que começaram com uma profunda mudança na interpretação das regras fiscais vigentes e culminaram com a aprovação de uma emenda constitucional (EC). A EC nº 95/2016 impôs um limite às despesas primárias da União, reforçando a rigidez das regras vigentes e impondo diversas mudanças posteriores para o cumprimento da nova regra, chamada inclusive de Novo Regime Fiscal (NRF).

O objetivo deste texto é destacar como determinadas regras afetam a gestão orçamentária, impondo constrangimentos fiscais, e avaliar seus impactos econômicos sobre o crescimento do produto interno bruto (PIB), o nível de emprego e os indicadores fiscais. Seleccionamos três regras principais que se sobrepõem e têm objetivos e efeitos contraditórios, de forma a analisar as origens e as justificativas teóricas, bem como as políticas e os efeitos de cada uma delas. Em particular, vamos explorar a regra de ouro, que tem origem na CF/1988, mas foi reforçada pela Lei Complementar nº 101/2000. Discutiremos também as metas de resultado fiscal trazidas pela LRF e suas consequências para a execução orçamentária. Finalmente, iremos explorar os impactos do teto de gastos da EC nº 95/2016 e as mudanças decorrentes dessa nova regra. Há de se observar que não serão discutidas todas as regras da governança orçamentária, mas as que levam a maiores constrangimentos fiscais ao impor regras macroeconômicas de condução da política fiscal, com impactos na gestão orçamentária.

Como forma de contextualizar a discussão, analisaremos o papel do orçamento dentro de um arcabouço de política fiscal, assim como o papel da política fiscal em termos tanto de seus efeitos econômicos quanto distributivos. Dessa forma, procura-se demonstrar que essas regras afetam a capacidade do governo de conduzir a política econômica e podem ter reflexos sobre a concentração de renda, diante do conflito distributivo típico de qualquer peça orçamentária.

Além das dificuldades de gestão do orçamento federal geradas pelo conjunto de regras fiscais, iremos apresentar a disputa entre os principais atores (Couto e Cardoso Junior, 2018) na criação e implementação de novas regras e nas mudanças de interpretação. Mais detalhadamente, discutiremos a insegurança jurídica crescente na relação entre guardiões do orçamento e os controladores, principalmente, no período final discutido no texto. Nesse sentido, faremos uma contraposição entre diferentes períodos de mudanças de interpretação mais ou menos conflituosas.

O capítulo está dividido em cinco seções, começando por esta introdução. A segunda seção discute a regra de ouro; a terceira discute a LRF e as metas fiscais; e a quarta seção, as mudanças de interpretação recente e o teto de gastos. Essas três seções estão subdivididas de forma semelhante, discutindo a concepção inicial da regra, a implementação e as mudanças de interpretação ao longo do tempo e as consequências econômicas e fiscais. A quinta e última seção apresenta as considerações finais.

2 REGRA DE OURO

A década de 1980 marcou o fim do regime militar, e o processo de redemocratização foi consolidado a partir da promulgação da CF/1988, chamada de Constituição Cidadã, que, como destaca Barcelos (2012, p. 2), “revisou as bases do relacionamento entre os cidadãos e o poder público, o que envolveu o reconhecimento de inúmeros direitos sociais e o compromisso do Estado de assegurar sua prestação por meio de diversas políticas públicas”.

Portanto, as regras de gestão orçamentária apresentadas na CF/1988 vão além das regras fiscais, estritamente falando, dado que o Estado, por lei, passa a ter um papel central na garantia dos direitos sociais, o que deve ser obtido por meio de políticas públicas. Nesse sentido, os novos instrumentos de planejamento e orçamento, como o PPA, a LDO e a LOA, são elaborados com esses objetivos. Mesmo estabelecendo a necessidade de uma nova lei complementar de finanças públicas, que substituiria a Lei nº 4.320/1964, a CF/1988 trouxe também alguns regramentos fiscais, dos quais se destacam a chamada regra de ouro (art. 167, inciso III) e a proibição de o BCB conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional (art. 164, § 1º).

A regra de ouro faz uma distinção importante entre despesas correntes, nas quais se inclui grande parte das despesas sociais, e despesas de capital, basicamente investimentos e amortização de dívida. Como será discutido a seguir, essa regra, que limita as operações de crédito às despesas de capital, é muitas vezes associada à visão de Keynes, de que o orçamento corrente deveria ser equilibrado e as despesas de capital poderiam ser financiadas por dívidas. No entanto, há diversas modulações na forma originalmente pensada pelo economista britânico que não foram incorporadas à norma brasileira e a tornaram praticamente inexecutável em momentos de forte reversão do ciclo econômico e de crise mais prolongada.

Ao longo desta seção iremos avaliar a regra brasileira à luz das ideias teóricas de Keynes sobre o tema e demonstrar os constrangimentos fiscais e políticos trazidos pela regra na forma como hoje ela se apresenta. Nesse sentido, discutiremos também se faz sentido a separação entre as despesas corrente e de capital, destacando como

a classificação orçamentária pode ser muitas vezes falha quando se pensa no objetivo final de uma peça orçamentária.

2.1 Concepção inicial

Há uma grande controvérsia sobre a visão de Keynes em relação ao papel da política fiscal. O entendimento hegemônico no período pós-Segunda Guerra Mundial é uma adaptação das ideias originais do autor, conhecida como síntese neoclássica do pensamento keynesiano, mais centrada na interpretação de Hicks (1937) sobre as contribuições de Keynes do que nos seus escritos originais. Há, no entanto, uma corrente dentro da economia que busca resgatar a visão original, mais disruptiva do que a visão que se tornou hegemônica, a chamada corrente pós-keynesiana, que conta com a contribuição de diversos autores e não é tão homogênea. Essas diferentes interpretações divergem sobre a visão de Keynes quanto ao papel da política fiscal. Isso é muito dificultado pelo fato de que Keynes muitas vezes escrevia mais preocupado com a repercussão política das suas ideias do que com a coerência estrita entre a sua proposição teórica e suas proposições de política econômica. Neste trabalho, iremos explorar a visão de Dwyer (2011), que contesta diversas opiniões dominantes sobre a interpretação de Keynes, e, a partir dos memorandos de Keynes ao Tesouro, escritos entre 1942 e 1945, apresentar uma outra visão sobre o papel da política fiscal.

De acordo com o autor, na visão convencional, mais próxima da síntese neoclássica, que aceitava as ideias de Keynes apenas para o curto prazo, quando a economia apresentava algum tipo de rigidez, a política fiscal teria três pilares: i) políticas compensatórias discricionárias e não baseadas em regras, com o objetivo de reverter uma desaceleração econômica; ii) gasto deficitário em contraposição à visão de orçamento equilibrado da *sound finance*; e iii) o efeito dependeria da ausência de impacto negativo do investimento privado (efeito *crowding-out*), o que só aconteceria na presença de alguma rigidez.

No entanto, Dwyer (2011) apresenta a visão pós-keynesiana mais tradicional, que contesta a visão citada anteriormente, chamando-a inclusive de keynesianismo hidráulico (Carvalho, 2008), e propõe, em contraposição, outras três ideias fundamentais: i) política de pleno emprego, que evitaria o ciclo econômico; ii) orçamento corrente equilibrado, com apenas o investimento público podendo ser parcialmente financiado por dívida; e iii) preferência de Keynes por investimento público em detrimento de outros gastos públicos, com foco na ideia de “socialização” do investimento.

Dwyer (2011) examina os materiais primários relevantes, com ênfase nos memorandos do Tesouro de 1942-1945, que, segundo afirma, confirmam as ideias centrais da literatura pós-keynesiana, ao mesmo tempo que procuram separar as características da posição política de Keynes daquelas dependentes do

contexto histórico e político em que Keynes estava escrevendo. O autor destaca diversas questões, mas iremos nos ater aqui à discussão diretamente ligada à regra de ouro, em especial a separação entre orçamento corrente e de capital.

Conforme destacado pelo autor, a proposta de instituir uma distinção formal entre despesas públicas correntes e de capital é frequentemente apontada como uma visão conservadora de Keynes sobre a dívida pública, muitas vezes em contraposição à abordagem de Abba Lerner de finanças funcionais. Mesmo Keynes admitindo que era apenas uma questão de apresentação, a separação, no entanto, permitia a ideia de que o orçamento ordinário deve conter despesas e receitas correntes, e ser equilibrado ou superavitário. Já o orçamento de capital deveria ser utilizado para suprir de tal forma o déficit da demanda privada, que os gastos de investimentos públicos fossem definidos para atender às necessidades de demanda para garantir o pleno emprego.

Mesmo nessa visão mais tradicional, Keynes já apresentava uma exceção não usual referente à proposta de seguridade social de James Meade. A argumentação de Keynes era que o orçamento da seguridade social deveria ser uma seção do próprio orçamento de capital. Portanto, um dos principais componentes do orçamento corrente deveria estar fora justamente por seu caráter de estabilizador automático.

O orçamento da seguridade social deve ser uma seção do orçamento de capital ou de longo prazo. É importante que haja uma meta no orçamento ordinário revisto em intervalos longos; e se as propostas do senhor Meade forem aprovadas, será duplamente importante mantê-las fora do orçamento ordinário. Assim, o orçamento ordinário deve ser equilibrado em todos os momentos. É o orçamento de capital que deve flutuar com a demanda por emprego (Keynes, 2012, p. 225, tradução nossa).²

Além disso, Keynes admitia a possibilidade de déficit no orçamento ordinário se o orçamento de capital não conseguisse manter o pleno emprego. Na prática, Keynes reconhecia que mudanças no resultado fiscal eram predominantemente endógenas, independentemente da ação direta de política fiscal. No memorando de 1944 sobre o emprego no pós-guerra, Keynes afirmava que a não adoção de um remédio para o desemprego cíclico grave poderia desestabilizar o orçamento nacional (Dwyer, 2011, p. 40). Nesse sentido, em linha com a visão de Domar (1944), que discutia a forma de estabilizar a razão dívida/PIB, a melhor forma de manter o orçamento equilibrado não era cortando gastos em meio a uma desaceleração econômica, muito menos em um crise. “Parece não haver nenhum vislumbre de reconhecimento de que as medidas para estabilizar a renda nacional são *ipso facto* medidas para estabilizar o orçamento nacional” (Keynes, 1980, p. 347 *apud* Dwyer,

2. “The social security budget should be one section of the capital or long-term Budget. It is important that there should be a level charge on the ordinary Budget revised at longish intervals; and if Mr Meade’s proposals are adopted, it will be doubly important to keep it out of the ordinary Budget. For the ordinary Budget should be balanced at all times. It is the capital Budget which should fluctuate with the demand for employment”.

2011, p. 40, tradução nossa).^{3,4} Entretanto, diante do contexto histórico específico, no qual a dívida pública britânica, no período da Segunda Guerra Mundial, havia alcançado mais de 200% do PIB, Keynes acreditava que seria politicamente difícil defender um orçamento não equilibrado.

Um outro ponto importante seria a preferência de Keynes por gastos com investimentos e não incentivos ao consumo das famílias. Apesar de essa preferência alinhar-se com a visão teórica de Keynes de que o investimento privado estaria mais sujeito a flutuações, cabendo ao governo estabilizar os investimentos, e dado o fato de que, em um contexto de crise, a despesa de capital com investimentos teria mais efeito do que a tentativa de elevar o consumo, havia também a motivação do contexto histórico. Era um momento de reconstrução da Inglaterra, que exigiria um amplo esforço de investimentos em infraestrutura e não era descabida a previsão de que poderia haver escassez de investimento privado no período posterior à guerra.

Desse modo, cabe destacar alguns pontos de uma regra de ouro decorrente das propostas de Keynes. Em primeiro lugar, deve-se considerar a fase do ciclo econômico. Para Keynes, fazia sentido um orçamento corrente equilibrado no pleno emprego, quando o potencial de arrecadação seria máximo. Além disso, estabilizadores automáticos, como a seguridade social, deveriam ser protegidos e poderiam ser financiados por dívidas. Finalmente, em uma situação de crise, a política fiscal não poderia ser contracionista, sob o risco de comprometer ainda mais o próprio resultado fiscal.

Entretanto, a forma como a regra foi proposta no Brasil não segue diretamente essas determinações. Na proposta original da CF/1988 não há qualquer exceção com relação a despesas tradicionalmente classificadas como correntes, nem com relação ao ciclo econômico. Ainda assim, apesar de curto, o trecho prevê uma cláusula de escape, desde que com aprovação do Poder Legislativo. O art. 167, inciso III da CF/1988 prevê que: “É vedada a realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta” (Brasil, 1988).

Portanto, em uma situação de insuficiência de receita corrente ante o montante de despesas correntes é possível a emissão de dívida, desde que aprovada pelo Congresso. No entanto, essa aprovação, por meio de créditos suplementares ou especiais, só pode ocorrer quando o orçamento já está vigente, ou seja, ao longo do

3. “[There] appears to be no glimmer of recognition that measures to stabilise the national income are ipso facto measures to stabilise the national budget”.

4. Keynes, J. M. Activities 1940-1946 – Shaping the post-war world: employment and commodities. In: Moggridge, D. E. (Ed.). *The collected writings of John Maynard Keynes*. London: Macmillan, 1980. p. 347.

exercício fiscal. Como será visto a seguir, essa cláusula de escape gera tensões entre Executivo e Legislativo e é marcada pela incerteza no momento da elaboração do orçamento. A regra constitucional foi reforçada a partir da LRF, quando deixou de ser uma matéria de natureza mais orçamentária para ter impactos também financeiros, na execução do orçamento.

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

(...)

V - Atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

(...)

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital (Brasil, 2000).

2.2 Implementação da regra

A partir da LRF, estabeleceu-se que o cumprimento da regra deveria ser auferido ao final de cada exercício financeiro, avaliando se o total de operações de crédito foi igual ou menor do que as despesas de capital. No entanto, como será visto a seguir, a LRF também introduziu uma nova regra fiscal associada ao resultado primário, a regra de ouro, e, enquanto houve superávit primário, ela foi efetivamente cumprida, conforme pode ser visto na tabela 1. Na prática, a margem foi cumprida mesmo em anos de déficit primário, no período 2014-2018.

TABELA 1
Regra de ouro: histórico da apuração (2000-2021)
 (Em R\$ bilhões)¹

Ano	Despesas de capital ²	Receitas de operações de crédito consideradas ³	Margem da regra de ouro
2000	366,6	348,7	17,9
2001	310,0	268,7	41,3
2002	336,1	285,7	50,4
2003	492,8	471,0	21,8
2004	468,5	438,0	30,4
2005	588,3	587,2	1,0
2006	544,7	542,2	2,5
2007	537,4	531,3	6,0
2008	527,3	429,6	97,8
2009	597,9	405,4	192,5
2010	603,7	512,4	91,3
2011	677,2	565,9	111,3
2012	744,0	458,0	286,0
2013	712,5	549,6	162,9
2014	940,6	840,5	100,1
2015	863,6	801,5	62,2
2016	1.039,9	953,8	86,2
2017	899,0	870,2	28,8
2018	904,2	868,4	35,8
2019	871,7	1.057,0	-185,3
2020	1.199,8	1.636,0	-436,2
2021	1.980,5	2.434,2	-453,7

Fonte: Informe Dívida – Regra de Ouro/Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (para os anos de 2000 a 2017), disponível em: <<https://bit.ly/3z3P4Js>>; Painel da regra de ouro da União/STN; 2020 – Relatório de Receitas e Despesas Primárias 2020 – 5º bimestre (para 2018 e 2019), disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2018/19?ano_selecionado=2018>; Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) 2021 (para 2021), disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2021/ploa>>.

Elaboração da autora.

Notas: ¹ A preços correntes.

² Inclui a soma dos investimentos (GND4), inversões financeiras (GND5) e amortização de dívida.

³ Receita de operação de crédito somada à variação da subconta da dívida.

A regra brasileira tem algumas especificidades que permitiram que, mesmo em contexto de amplo déficit nominal, como em 2015, ela fosse cumprida, conforme destacado em Amaral, Macedo e Bittencourt (2020). No entanto, um dos pontos questionados por esses autores é que no Brasil considera-se como despesa de capital a correção monetária de juros, e apenas a parcela de juros real é considerada como despesa corrente. De fato, como destacado no texto, não há

ou havia, ao que se saiba, essa hipótese em outros países que adotam a regra, ou mesmo nos que a abandonaram. Entretanto, cabe lembrar que a regra de ouro foi aprovada no Brasil em 1988, auge do período inflacionário brasileiro, quando se discutia justamente qual seria o conceito relevante de déficit público e de dívida, pois o déficit nominal defendido pelos autores era influenciado positivamente pelo imposto inflacionário e negativamente pela correção monetária dos juros, decorrentes exclusivamente da inflação. Nesse sentido, como discutem Bastos e Lara (2012) e Serrano e Summa (2012), os conceitos relevantes eram o déficit operacional ou mesmo o déficit real que descontariam esse efeito. Bastos e Lara (2012) demonstram que com uma taxa de inflação de 50% ao ano (a.a.) e uma dívida de 50% do PIB, a diferença entre déficit nominal e operacional chega a ser de mais de 17% do PIB; com uma inflação de 200%, esse valor chega a mais de 33% do PIB.

Entre as receitas correntes que contribuíram para o cumprimento da regra de ouro no período 2015-2018, duas se destacam: o pré-pagamento pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de empréstimos da União; e a receita oriunda da equalização cambial das reservas internacionais paga pelo BCB ao Tesouro. Em maio de 2018, quando o Tesouro lançou o Informe Dívida, com detalhes sobre a regra de ouro, havia a previsão de uma margem negativa de R\$ 181,9 bilhões. Porém o Tesouro apresentou um plano de equacionamento que incluía R\$ 100 bilhões de pagamento antecipado pelo BNDES, bem como o resgate de fundos com o Fundo Soberano do Brasil (FSB) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), além de liberar fontes de receitas presas a restos a pagar (RAPs), possivelmente não executados (tabela 2).

TABELA 2
Medidas de equacionamento para cumprimento da regra de ouro (2018)
(Em R\$ bilhões)¹

Medidas de equacionamento	2018
Margem da regra de ouro (cenário atual)	-181,9
BNDES – pagamento antecipado	100,0
FSB	27,0
FND	16,0
Cancelamento de RAPs	20,0
Outras ²	18,9
Margem da regra de ouro (cenário com medidas)	0,0

Fonte: Informe Dívida – Regra de Ouro/STN. Disponível em: <<https://bit.ly/3z3P4Js>>.

Notas: ¹ A preços correntes.

² Outras medidas incluem otimização de fontes de recursos e alocação do superávit financeiro de 2017, no valor de pelo menos R\$ 18,9 bilhões.

No entanto, ainda em 2018, em agosto, o governo enviou o Ploa 2019 com uma estimativa de insuficiência para a regra de ouro de R\$ 258,2 bilhões, o que o levou a condicionar algumas despesas à aprovação de um projeto de lei de crédito suplementar, conforme já havia sido autorizado na LDO. O mesmo ocorreu com os Ploas de 2020 e 2021, nos quais despesas nos montantes de R\$ 367 bilhões e R\$ 453,7 bilhões, respectivamente, também foram condicionadas.

Em 2019 houve um impasse entre Congresso e Executivo, motivado pela desvalorização cambial de 2018, quando houve um repasse do BCB ao Tesouro que não era esperado e a margem efetiva de insuficiência da regra de ouro era inferior ao que estava previsto originalmente na LOA. O relator do Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) de crédito suplementar, o deputado pelo Maranhão Hildo Rocha (Movimento Democrático Brasileiro – MDB), cogitou aprovar um valor menor para o crédito suplementar, de R\$ 146,7 bilhões, e, se fosse necessário ampliar, o Executivo enviaria um novo projeto de lei adicional no futuro. No entanto, pela forma como a LOA foi aprovada, com R\$ 248,9 bilhões de despesas correntes condicionadas, era necessário aprovar o crédito no valor completo e utilizar a margem que fosse necessária. Com o impasse, o PLN só foi aprovado um pouco antes de as dotações centrais, como benefícios previdenciários e do Bolsa Família, ficarem impossibilitadas de ser executadas. Em 2020, por conta da pandemia, houve a aprovação de uma emenda constitucional permitindo o descumprimento da regra de ouro.

2.3 Consequências econômicas e fiscais

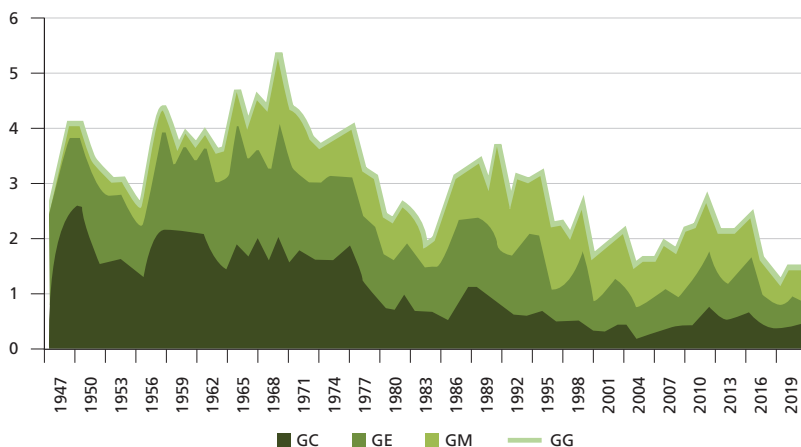
A regra de ouro impõe um tratamento diferenciado entre despesas correntes e de capital. Há diversas razões para essa separação comum na contabilidade pública e que está associada, entre outras coisas, à durabilidade dos bens de capital e à recorrência das despesas correntes. Entretanto, a separação entre essas despesas não leva em consideração outros impactos relevantes de despesas correntes e até mesmo a relação direta entre essas duas despesas. Um exemplo comum é a construção de uma escola ou de uma unidade de saúde, que são despesas de capital, mas requerem despesas correntes para serem efetivamente utilizadas. Além disso, os impactos econômicos, como multiplicadores fiscais das despesas públicas e mesmo o potencial de desenvolvimento tecnológico, são considerados tradicionalmente maiores para despesas de capital. Porém, estudos recentes mostram que multiplicadores fiscais de gastos correntes, como benefícios sociais, são próximos aos de investimentos (Sanches, 2020; Orair, Siqueira e Gobetti, 2016), e gastos correntes, como os da área de ciência e tecnologia, bem como aquisição de medicamentos e vacinas, podem estar associados a importantes desenvolvimentos tecnológicos. Portanto, há um grau de arbitrariedade na separação dessas duas despesas.

Ainda assim, mesmo privilegiando os gastos com investimentos, a regra de ouro não foi capaz de proteger essas despesas. Como pode ser visto no gráfico 1, desde o final da década de 1980 houve uma tendência de queda dos investimentos do governo geral, em especial do governo central. Em grande parte, esse resultado é fruto das demais regras fiscais, como o resultado primário e, mais recentemente, o teto de gastos, que não privilegiam o investimento, que, ao contrário, tende a ser a principal variável de ajuste das demais regras. A única exceção à queda quase contínua do investimento foi no período 2004-2010, que, como será visto a seguir, foi excepcional em termos de flexibilização de outras regras fiscais.

GRÁFICO 1

Brasil: investimentos do governo geral (1947-2019)

(Em % do PIB)



Fonte: Pires (2020).

Elaboração da autora.

Obs: GC – governo central; GE – governo estadual; GM – governo municipal; GG – governo geral.

A discussão com relação ao cumprimento da regra de ouro de 2019 veio associada a um possível “crime de responsabilidade”, capaz de destituir do cargo um presidente da República; e a discussão parece ter sido bloqueada antes mesmo que fosse possível entender o tema. A combinação de queda de arrecadação e queda do investimento é um desafio para regra de ouro. No entanto, em vez de uma discussão sobre os motivos que levaram à queda da arrecadação e à dificuldade de se cumprir essa regra, optou-se por reforçar o discurso de austeridade. Ao final de 2019, o governo chegou a propor uma alteração da regra para que a autorização pelo Congresso pudesse ser feita diretamente na LOA e não por meio de créditos suplementares e especiais. Essa alteração, porém, estava associada a outras medidas de controle fiscal, que posteriormente foram parcialmente aprovadas na EC nº 109/2021, sem a flexibilização da regra de ouro.

3 LRF E AS METAS FISCAIS

A LRF foi aprovada em meio a um contexto de mudança de regime econômico. Desde 1999, o Brasil passou a adotar o regime de metas de inflação, e, de forma mais ampla, o chamado tripé macroeconômico, centrado numa condução específica de três importantes políticas macroeconômicas. No âmbito da política cambial, após o ataque especulativo do início de 1999, passou-se para um regime de câmbio flexível, abandonando o regime de bandas cambiais. A adoção da meta de superávit primário tornou-se o pilar da política fiscal, e, do ponto de vista da política monetária, a taxa de juros passou a ser o principal instrumento, voltado exclusivamente para o controle inflacionário, a partir do estabelecimento de metas anuais para a inflação.

No entanto, a nova lei voltada a finanças públicas também refletia um processo de renegociação das dívidas de governos subnacionais, com a aprovação da Lei nº 9.496/1997 (Lopreato, 2013) e a reforma gerencial do orçamento, com uma mudança na lógica de planejamento e programação orçamentária, com a aprovação do Decreto nº 2.829/1998 e a Portaria da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) nº 42/1999 (Barcelos e Calmon, 2014). Cabe destacar que a meta de resultado primário, na forma como foi adotada inicialmente no Brasil, de 2000 a 2013, com resultado primário positivo, de certa forma garantiu o cumprimento da regra de ouro, principalmente diante do ordenamento que considera como despesa de capital a correção monetária dos juros.

Posteriormente à LRF, foi sancionada a Lei nº 10.028/2000, chamada Lei de Crimes Fiscais, que alterou o Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940); a Lei nº 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento; e o Decreto-Lei nº 201/1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores. Nesse sentido, a LRF trouxe um novo componente jurídico: a criminalização da política fiscal – que será discutida mais adiante.

3.1 Concepção inicial

A partir da década de 1970, com o período de estagflação, as ideias keynesianas do pós-guerra passaram a ser questionadas no plano teórico pela ascensão do monetarismo, tanto na versão inicial, de Milton Friedman, quanto na versão posterior, de Robert Lucas. Essas críticas se concretizaram no plano político ao longo das décadas de 1980 e, principalmente, 1990, quando se consolidou o chamado novo consenso macroeconômico, uma nova síntese da teoria macroeconômica convencional, tal como a síntese neoclássica dos anos de 1950.

De acordo com o novo consenso, a política monetária torna-se o principal instrumento de política econômica, inclusive para o controle do ciclo econômico, enquanto as demais políticas – fiscal, cambial e financeira – ficam subordinadas aos objetivos de estabilização do produto e principalmente da inflação (Paula e Saraiva, 2015).

Do ponto de vista da política fiscal, a questão da sustentabilidade da dívida e da credibilidade da política econômica se sobrepôs à importância dos impactos distributivo, anticíclico e de manutenção do pleno emprego. O espaço da política fiscal foi reordenado, com uma forte defesa do processo de consolidação fiscal e a vigência de regras fiscais rígidas, voltadas para a sustentabilidade da dívida, sem espaço para a discricionariedade.

O caminho da credibilidade e da reputação da política macroeconômica só estará consolidado quando houver a crença no *comprometimento com a manutenção das regras, independentemente da ocorrência de turbulências financeiras e de alternância no poder político* (Lopreato, 2006, p. 7, grifo nosso).

Conforme destacado, vários países passaram a adotar regras rígidas de política fiscal, que deveriam ser mantidas mesmo na ocorrência de crises econômicas e de mudanças na orientação política. Entre seus principais regramentos, a LRF trazia o que se segue.

- A limitação dos gastos com pessoal, imposta às três esferas de governo e a cada um de seus poderes.
- A criação de restrições à geração de despesas excedentes no último ano do mandato.
- O disciplinamento de toda nova despesa corrente de duração superior a dois anos.
- A imposição de que os entes governamentais assumam compromissos com metas fiscais e, a cada quatro meses, apresentem ao Poder Legislativo e à sociedade a evolução de suas finanças.
- A limitação da contratação de dívidas.
- A proibição de refinanciamentos das dívidas de estados e de municípios.
- A punição de entes públicos (e, indiretamente, de seus beneficiários) pelo descumprimento dos limites estabelecidos pela lei.

Neste capítulo iremos destacar a imposição de compromissos com metas fiscais e avaliar como elas criaram constrangimentos fiscais à gestão orçamentária. A partir da LRF, o foco da política fiscal recaiu exclusivamente sobre a sustentabilidade fiscal, seguindo a corrente teórica hegemônica na década de 1990. O objetivo passou a ser o acompanhamento sistemático da capacidade efetiva do setor público de fazer frente aos seus passivos, com a geração continuada de superávits primários. Essa visão, de certa forma, abstraía a capacidade de a intervenção governamental impulsionar o produto e o emprego.

A LRF determinou que as LDOs deveriam incorporar o estabelecimento de metas fiscais e os regramentos para a limitação de empenho e movimentação financeira, incluindo a de outros poderes. Um dos pontos que ganharam destaque com a LRF foi a publicação de possíveis riscos fiscais que passaram a constar em um anexo à LDO. Em linha com a ideia de avaliação da situação fiscal, a LDO passou a publicar a avaliação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e dos servidores civis e militares, a avaliação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e projeções de longo prazo dos benefícios da LOA, bem como a margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada.

Como destaca Lopreato (2006), a preocupação com a sustentabilidade da dívida coloca especial ênfase nas obrigações potenciais do setor público – como as operações fiscais não registradas em balanço e futuras obrigações previdenciárias e de outros benefícios sociais. Além disso, defendia-se a adoção de métodos de avaliação do risco fiscal, como o *value-at-risk* (VaR), principalmente para os países emergentes, que estariam sujeitos às mudanças súbitas nos “sentimentos” do mercado (Barnhill Junior e Kopits, 2003 *apud* Lopreato, 2006).⁵

3.2 Implementação da regra

Na seção IV da LRF, que trata da execução orçamentária e do cumprimento das metas, foram inseridos os comandos sobre as metas fiscais. O primeiro comando exige que, até trinta dias da publicação da LOA, o Poder Executivo estabeleça a programação financeira, com cronograma mensal de desembolso.

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (Brasil, 2000).

O comando inicial da LRF é para que seja definida uma programação financeira – sobre a qual será avaliado o cumprimento da meta –, e não sobre a dotação orçamentária aprovada na LOA. Essa já é uma primeira fonte de imprevisibilidade para os executores de política (“gastadores”), pois, mesmo que seja aprovado um determinado orçamento para sua área, se a despesa for discricionária, não há qualquer garantia de execução.

Nos anos em que o orçamento é aprovado pelo Congresso em dezembro, a programação financeira é estabelecida entre janeiro e fevereiro, a depender da data de sanção do orçamento, portanto, acontece antes do fechamento do primeiro bimestre. Em anos de maior ajuste fiscal, o Executivo já anuncia um primeiro contingenciamento de despesas nessa primeira programação financeira. No entanto, o

5. Barnhill Junior, T. M.; Kopits, G. *Assessing fiscal sustainability under uncertainty*. Washington: IMF, 2003. (Working Papers, n. 79).

comando tradicional para esse ato é trazido no artigo subsequente, art. 9º da LRF, que define que deverão ser avaliadas bimestralmente as projeções de receita até o final do ano. Nesse mesmo comando normativo é definido que o instrumento para a obtenção da meta de resultado primário é a limitação de empenho e movimentação financeira (pagamento).

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (Brasil, 2000).

Qualquer decisão de contingenciamento requer uma análise prévia sobre a projeção da arrecadação fiscal e da evolução das despesas de forma a indicar para a sociedade as projeções fiscais e dar mais transparência, inclusive aos demais órgãos e poderes, quanto à necessidade de uma contenção das despesas. Portanto, mesmo quando há um contingenciamento anterior ao final do bimestre, há um relatório extemporâneo para indicar a possível necessidade.

Apesar da inspiração na norma norte-americana, a forma como esse comando foi inserido na legislação brasileira apresentou peculiaridades que reforçaram seu efeito de constranger a gestão do orçamento, aumentar a imprevisibilidade e dificultar o planejamento público – além de comprometer a própria qualidade do gasto público. A seguir iremos discutir os impactos da possibilidade de contingenciamentos sucessivos ao longo de um exercício fiscal e algumas mudanças de interpretação nos comandos da lei, em especial quanto às seguintes questões: i) possibilidade de alteração da meta fiscal; ii) condições em que poderia ser feito o contingenciamento; e iii) consolidação do resultado primário como meta central da União.

3.2.1 Avaliação bimestral e possibilidade de contingenciamento

A LRF brasileira combinou diferentes regramentos existentes em outros países ou blocos, como a União Europeia e a zona do euro, os Estados Unidos e a Nova Zelândia: o Fundo Monetário Internacional (FMI) difundiu algumas normas de gestão pública em diversos países; o tratado de Maastricht, da Comunidade Econômica Europeia (CEE), trazia metas rígidas de resultado fiscal; o Fiscal Responsibility Act da Nova Zelândia, de 1994, trazia estímulos para ampliar a transparência das contas públicas e, nos Estados Unidos, normas de disciplina e controle de gastos do governo central levaram à edição da Lei de Execução Orçamentária (Budget Enforcement Act – BEA), aliado ao princípio de *accountability* (Nascimento e Debus, 2001).

A estrutura da norma brasileira criou uma combinação única desses diversos regramentos, resultado de múltiplas interações e das variadas posições defendidas pelas organizações envolvidas em sua elaboração, quase todas formadas por “guardiões do orçamento”, como as estruturas da Fazenda e do Planejamento federais, e por “controladores”, como o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas. Em particular, combinaram-se os mecanismos de maior transparência – a publicação bimestral e quadrimestral de relatórios prospectivos e de prestação de contas, respectivamente – com a possibilidade de impor contingenciamentos recorrentes se as projeções fiscais se afastassem do previsto na LOA.

O mecanismo de contingenciamento foi pensado, em grande parte, a partir da regra norte-americana de *sequestration* (sequestro/bloqueio), que teve origem em 1985, com a aprovação da Lei Gramm-Rudman-Hollings (GRH). Conforme discutido em Auerbach (2008), a GRH definia uma sequência de déficits anuais a serem obtidos até alcançar um orçamento equilibrado em 2001. Se houvesse uma decisão de política pública que indicasse o não cumprimento da meta fiscal, isso levaria a um processo de “sequestro”, com cortes de determinadas rubricas predefinidas para atingir a meta. Em 1987, essa regra foi modificada, pois foi considerada inconstitucional, e as metas predefinidas também foram alteradas. A recessão econômica dos Estados Unidos levou a uma queda nos resultados fiscais – o que acabou por mudar as regras orçamentárias. Em 1990, a GRH foi substituída pelo BEA, que eliminou as metas anuais e incluiu outras para despesas discricionárias. Além disso, incluiu um mecanismo – que depois seria adaptado na LRF – para que mudanças na tributação e nas obrigações de despesas orçamentárias, exceto seguridade social, não afetassem a meta, chamado de *pay-as-you-go* (PayGo). Na prática, tal regra deveria ser garantida numa janela quinquenal, com base nas projeções do Escritório de Orçamento do Congresso (Congressional Budget Office – CBO). Cabe destacar que a regra, além de plurianual, também deixava de fora qualquer flutuação cíclica, como mudanças nos impostos ou gastos que resultassem do ciclo econômico, inflação, mudanças na distribuição de renda ou quaisquer outros fatores econômicos. Em 1993, a regra foi estendida para um PayGo de dez anos. Na prática, como destaca Auerbach (2008, p. 5): “a revogação da GRH em 1990 e o colapso do BEA após 1998 ilustram uma característica das regras orçamentárias federais dos Estados Unidos: as regras deixam de funcionar quando se desviam muito da política consensual”.⁶

Na prática, a principal vez em que o mecanismo de sequestro foi efetivamente acionado nos Estados Unidos foi no governo Obama, por forte pressão política, que impediu um acordo político quanto às mudanças nas regras orçamentárias e

6. “[T]he repeal of GRH in 1990 and the collapse of BEA after 1998 both illustrate a characteristic of U.S. federal budget rules: the rules cease to operate once they deviate too far from consensus policy”.

fiscais. A Lei Statutory Pay-As-You-Go Act, de 2010, restabeleceu um procedimento para impor uma regra de neutralidade do déficit em novas receitas e legislação de gastos obrigatórios. Instituiu também um processo de sequestro, separado dos limites discricionários, que exigia cortes automáticos generalizados em programas obrigatórios selecionados, caso a legislação, tomada como um todo, não atendesse ao padrão de PayGo estabelecido pela lei. Em 2011, foi aprovada a Lei de Controle de Orçamento (Budget Control Act – BCA) que reimplantou limites (“tetos”) sobre o volume da autorização orçamentária discricionária e criou uma comissão mista de redução do déficit, que deveria apresentar um projeto de lei para reduzir o déficit federal em pelo menos US\$ 1,5 trilhão em um período de dez anos, e também uma supercomissão de sequestro, como um incentivo à comissão mista (Matthews, 2013). Como não conseguiram chegar a um acordo até dezembro de 2011, o sequestro seria posto em prática a partir de 2013, junto com o fim dos incentivos fiscais da era Bush e da desoneração da folha de pagamentos. Essa combinação de contrações fiscais ficou conhecida como *the fiscal cliff* (o abismo fiscal) (Matthews, 2013), e, depois de se chegar a um acordo em dezembro de 2012, os cortes começaram a partir do dia 1º de março de 2013.

Essa breve análise das regras dos Estados Unidos, que inspiraram o mecanismo de contingenciamento brasileiro, deixa claro algumas diferenças significativas. Em primeiro lugar, nos Estados Unidos, mesmo tendo a possibilidade de “sequestro”, essa medida raramente foi acionada, enquanto no Brasil é algo quase rotineiro. Uma segunda diferença importante diz respeito ao momento em que se faz o contingenciamento: enquanto nos Estados Unidos é programado para os exercícios futuros, com regras plurianuais, no Brasil, o contingenciamento pode ocorrer diversas vezes ao longo do ano corrente. Finalmente, uma terceira diferença relevante é sobre o que aciona o contingenciamento: enquanto aqui é qualquer desvio da meta, nos Estados Unidos é um balanço (*scorecard*) plurianual de alterações de receitas e despesas recorrentes, e não qualquer mudança decorrente de flutuações econômicas. No entanto, uma semelhança diz respeito ao processo político de alterações das regras orçamentárias. Como destacado por Auerbach (2008), a regra era sempre ajustada e alterada quando se chegava ao seu limite. A exceção ocorreu em 2011, e justamente por pressão política de parte dos parlamentares republicanos.⁷ No Brasil, como discutiremos adiante, houve mudanças relevantes de interpretação da regra; a mais conflituosa ocorreu em 2015, por conta de forte tensão política.

A regra brasileira impôs a prática de contingenciamentos recorrentes ao prever que ao final de cada bimestre, se a previsão da realização da receita não comportasse o cumprimento das metas, haveria uma limitação de empenho e

7. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/tea-party-stays-on-the-sidelines-as-obama-republicans-in-congress-tackle-fiscal-cliff/2012/12/23/9f82a0d0-4b7e-11e2-a6a6-aabac85e8036_story.html?_ddid=4-1661172180>.

movimentação financeira. Inicialmente, quando a meta era definida como uma porcentagem do PIB, ainda havia um componente adicional de incerteza, que levava os governos a definirem limites com uma margem maior, para contemplar eventuais erros também na previsão do PIB. A prática, que se tornou mais comum mesmo em anos com poucas mudanças na previsão, era de um contingenciamento no início do ano e uma liberação de limites mais para o final do ano – o que aumenta a imprevisibilidade e compromete o planejamento dos executores de política pública (gastadores). Essa sistemática, combinada com o fato de que os orçamentos discricionários dos órgãos eram muitas vezes definidos no Ploa com base nos valores empenhados nos anos anteriores, levava os órgãos a sempre tentar executar todo o limite obtido, comprometendo muitas vezes a qualidade do gasto público. Cabe ainda destacar que, apesar dos contingenciamentos recorrentes, a interpretação do comando sofreu alterações, conforme será discutido na próxima subseção.

3.2.2 Consolidação da interpretação

O art. 9º da LRF passou por alguns questionamentos por parte do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a forma como deveria ser interpretado. Uma das discussões relevantes foi uma representação formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) do TCU, que apontava um suposto risco de descumprimento da meta de resultado nominal na execução orçamentária e financeira da União para o ano de 2006 e solicitava a apresentação de providências já adotadas ou previstas (Acórdão nº 1.788/2006-Plenário). Após uma discussão entre as áreas técnicas, por meio do Acórdão nº 296/2007-Plenário, o voto do relator foi aprovado no plenário, aceitando os argumentos das áreas técnicas do Poder Executivo.

3. Ocorre que no próprio Anexo IV da LDO/2006, em que foram estabelecidos, como metas, os percentuais de +3,15% e -1,59% do PIB para os resultados primário e nominal, respectivamente, também ficou consignado que *a meta de resultado nominal era meramente indicativa, uma vez que ela não pode ser controlada pela atuação exclusiva do Poder Executivo, sendo afetada pelo objetivo da política monetária* em relação ao controle inflacionário e passível de outros eventos, como crises internacionais.

4. Além da previsão explícita, na própria LDO, do caráter indicativo da meta de resultado nominal, entendo que *os elementos trazidos nas diversas notas técnicas evidenciam a inadequação, em termos econômicos, de se procurar trabalhar simultaneamente com duas metas ‘impositivas’* – de resultado primário e de resultado nominal (TCU, 2007, grifo nosso).

Essa foi uma mudança de interpretação em que o TCU exigia inicialmente o cumprimento literal da lei, mas concordou com argumentos econômicos sobre a factibilidade da obtenção da meta de resultado nominal e concordou também que a LDO poderia conferir um caráter meramente indicativo à meta de resultado nominal. Esse é um debate que mistura argumentos econômicos e jurídicos e

que está diretamente relacionado à própria forma como foi interpretada a meta de resultado primário – que para alguns juristas também teria um caráter puramente indicativo e programático, podendo ser descumprida desde que não houvesse intenção patente por parte do Poder Executivo de não buscar o seu cumprimento. Entretanto, antes de entrar no debate sobre a meta de resultado primário propriamente dita, cabe comentar um outro questionamento de interpretação por parte do TCU que foi resolvido em trocas de análises técnicas entre o Executivo e o tribunal.

Em 2007, o Judiciário federal e o Ministério Público da União (MPU) descumpriram a obrigatoriedade de limitar os empenhos e as movimentações financeiras de seus órgãos conforme indicado no relatório de receitas e despesas apresentado pelo Poder Executivo. Em uma interpretação literal do art. 9º da LRF, os órgãos entenderam que apenas a frustração de receita poderia ser considerada como parâmetro para o contingenciamento e não a frustração do resultado primário, envolvendo, também, o lado das despesas obrigatórias. À época, a posição do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), representada pelo procurador Julio Marcelo de Oliveira, era defender que o contingenciamento de despesas dos poderes Legislativo e Judiciário e do MPU somente podia ser exigido na hipótese de expectativa de frustração de receita e no limite da participação de cada um na base contingenciável, sob pena de ferir a autonomia dos poderes. Cabe ressaltar que os analistas da Semag/TCU discordavam da posição do MP junto ao TCU, pois, na visão dos analistas, a meta maior da LRF seria manter o equilíbrio fiscal; além do que o aumento de despesas primárias obrigatórias poderia prejudicar a obtenção da meta de resultado primário. Diante do pedido de reexame por parte do MP junto ao TCU, a SOF reforçou os argumentos de que devem se levar em conta tanto a frustração de receita quanto aumentos de despesas obrigatórias. Entre os argumentos apresentados, além de apontar para eventuais mudanças legislativas que afetavam as despesas obrigatórias, prejudicando a gestão fiscal e o cumprimento das metas, a nota técnica da SOF ainda reforçava que as despesas obrigatórias também sofriam influência de fatores conjunturais – como uma crise econômica inesperada – que provocavam uma elevação da despesa com seguro-desemprego, despesa tipicamente obrigatória, acima da dotação prevista originalmente. No Acórdão TCU 018.476/2007-8-Plenário há o relato de todos os argumentos e contra-argumentos sobre o tema. Ao final, contudo, o plenário aprovou o relatório do ministro que negou provimento ao pedido de reexame do MPTCU, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão nº 1.040/2008-Plenário que confirmavam o entendimento do Poder Executivo.

Ainda assim, a partir daquele ano houve uma alteração nas regras de cálculo do contingenciamento dos demais poderes constantes nas futuras LDOs, o que passou a proteger parte das despesas discricionárias dos demais órgãos – justamente aquelas ligadas à manutenção básica dos serviços prestados. Essa proteção não foi

estendida ao Executivo e, em diversos contingenciamentos posteriores, houve um risco de possível *shutdown* (paralisação completa das atividades) se o Poder Executivo mantivesse inalterada a meta de resultado primário e realizasse o contingenciamento necessário ante uma contração forte das receitas previstas, em grande parte, decorrente de um processo de desaceleração da atividade econômica.

Nesse sentido, o ano de 2009 foi emblemático, pois foi quando o mundo inteiro se viu surpreendido por uma crise financeira que levou a uma recessão comparada à grande recessão da década de 1930, a partir do final de 2008. Em maio de 2009, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o PLN nº 15, de 2009, que propunha redução da meta para 1,4% do PIB para o governo central e 0,20% do PIB para as empresas estatais, sendo também proposta a exclusão do grupo Petrobras da apuração do resultado fiscal do setor público. Como pode ser visto na tabela 3, tais parâmetros passaram a ser adotados nas reavaliações bimestrais mesmo antes da aprovação do Congresso Nacional, o que veio a ocorrer em 9 de outubro de 2009, quando da promulgação da Lei nº 12.053.

TABELA 3
Evolução da meta fiscal em 2009

Atos	Data	Ploa, LOA, relatórios e resultado				LDO	
		Meta		Abatimento ¹ proposto		Meta	Abatimento
		R\$ milhões	PIB (%)	R\$ milhões	PIB (%)	PIB (%)	R\$ bilhões
Ploa 2009		54.539,2	1,71	15.567,0	0,49	2,20	15,6
LOA 2009		52.311,7	1,66	15.551,6	0,49	2,20	15,6
Avaliação 1º bimestre	20 mar. 2009	50.926,4	1,65	15.551,6	0,50	2,20	15,6
Avaliação 2º bimestre	20 maio 2009	27.231,0	0,89	15.551,6	0,51	2,20	15,6
Avaliação 3º bimestre	20 jun. 2009	27.109,1	0,89	15.551,6	0,51	2,20	15,6
Avaliação 4º bimestre	20 set. 2009	14.160,7	0,46	28.500,0	0,94	2,20	15,6
Avaliação 5º bimestre	20 nov. 2009	14.160,7	0,46	28.500,0	0,94	1,40	28,5
Avaliação Dezembro		14.160,7	0,46	28.500,0	0,94	1,40	28,5
Realizado		42.443,2	1,35	17.934,8	0,57	1,40	28,5

Fonte: Relatórios bimestrais de receitas e despesas e LDO, 2009.

Nota: ¹ Abatimento refere-se à possibilidade de reduzir a meta de resultado primário pela execução de despesas específicas, no caso as do PAC.

Esse fato foi ressaltado no relatório e parecer prévio das contas da União para o exercício de 2009 elaborado pelo TCU, inclusive ressaltando que houve um descontingenciamento a partir da proposta de alteração da meta orçamentária.

Após a análise da realização e da nova projeção dos itens até o final do ano, combinada com a *alteração das metas fiscais propostas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, constatou-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira* em R\$ 9,1 bilhões em relação à avaliação anterior, nos termos do § 1º do art. 9º da LRF (TCU, 2010, p. 82, grifo nosso).

A conclusão da análise feita pelo TCU foi de que em 2009 o Poder Executivo federal observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, e “que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na LRF” (*op. cit.*, p. 428).

Os três exemplos apresentados demonstram a consolidação da meta resultado primário como a principal a ser obtida pelo Poder Executivo, em parceria com os demais poderes, por meio de seus atos próprios de contingenciamento. Cabe destacar aqui que esse é um possível entendimento da LRF, embora deixe de utilizar cláusulas de escapes previstas na própria lei, como o art. 66, que já prevê uma excepcionalização de certas regras e limites em situação de baixo crescimento econômico. Vale ressaltar, ainda, que baixo crescimento econômico é definido no § 1º desse mesmo artigo como a taxa de variação real acumulada do PIB inferior a 1%, no período correspondente aos quatro últimos trimestres, uma situação que ocorreu, por exemplo, em 2009. Além disso, no § 4º do art. 9º define-se que a cada quadrimestre o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, o que pressupõe que pode ocorrer um caso de não cumprimento. Haveria uma outra interpretação, portanto, de que a meta de resultado fiscal deveria ser um indicativo. Algo a ser perseguido pelo Poder Executivo, ainda que possam ocorrer eventos que não podem ser controlados diretamente pela atuação exclusiva do Poder Executivo, como uma crise financeira internacional, que deveria ser uma razão possível para o não atingimento da meta.

Entretanto, em vez de adotar essa sistemática, mais próxima ao regime de metas de inflação, pelo qual cabe ao presidente do BCB a explicação de eventual descumprimento da meta de inflação, a interpretação que vigorou é que a meta deveria ser cumprida até o final do ano fiscal, ainda que pudesse ser alterada ao longo do ano. A flexibilidade permitida, até 2015, era, portanto, a possibilidade de alteração da meta ao longo do exercício, sempre que o Poder Executivo justificasse a necessidade de sua alteração.

Quando foi aprovada a LRF, era possível mudar meta de resultado fiscal por medida provisória. Em 2001, primeiro ano de vigência da LRF, o presidente Fernando Henrique Cardoso alterou a meta originalmente estabelecida pela Medida Provisória nº 2.121-40, de 23 de fevereiro de 2001, reduzindo o valor da meta e incluindo uma possibilidade de compensação entre o orçamento da União e o resultado das estatais. Essa medida provisória, que já era a reedição de outra,

foi convertida na Lei nº 10.210, de 23 de março de 2001. Na prática, criou-se a possibilidade de abatimento da meta da União utilizando o resultado positivo das estatais. Interessante notar que, ao final de 2001, não foi alcançada a meta para os orçamentos fiscais e seguridade (tabela 4).

TABELA 4
Comparação da meta de resultado primário e resultado efetivo (2001)

Itens	Meta de resultado primário		Resultado efetivo	Resultado – meta
	Original	Modificada		
Orçamento fiscal e da seguridade	33,81	28,12	21,98	-6,14
Estatais federais	1,24	1,24	7,57	6,33
Total	35,06	29,37	29,55	0,19

Elaboração da autora.

Entretanto, em setembro de 2001, a EC nº 32/2001 vedou a edição de medidas provisórias para alteração de PPAs, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o crédito extraordinário, conforme previsto no seu art. 167, § 3º. Desde então, qualquer alteração da meta fiscal, matéria regida pelas LDOs, deve ser objeto de um PLN, o que exige apreciação na Comissão Mista de Orçamento (CMO) e aprovação das duas Casas em sessão conjunta.

Apesar desse entendimento estrito, houve flexibilidades importantes da meta de resultado primário, como a possibilidade de abatimento do PPI e posteriormente do PAC, desde a LDO de 2005, em um entendimento com o próprio FMI de que os investimentos públicos deveriam ter tratamento diferente, dado que eram sempre a primeira despesa a ser contingenciada em períodos de contração fiscal (Abreu e Câmara, 2015). Com essa proposição, alinhavam-se minimamente as duas principais regras fiscais vigentes, a meta de resultado primário e a regra de ouro, ambas supostamente protegendo os investimentos. Posteriormente, em 2009, outras flexibilidades foram sendo incorporadas, como a exclusão dos grupos Petrobras e Eletrobras da apuração do resultado fiscal do setor público, permitindo que essas empresas ampliassem seus investimentos. Em 2013, a partir de uma expansão do crédito aos entes subnacionais e a ampliação dos programas de desoneração tributária, também foram incluídas como possibilidade de abatimento as desonerações e eximiu-se a União de compensar eventuais frustrações da projeção de resultado primário dos demais entes. Naquele ano e em 2014, a União comprometeu-se exclusivamente com o resultado primário do governo federal e não com o do setor público.

3.3 Consequências econômicas e fiscais

Como já discutido, ao contrário dos Estados Unidos, que desconsideram o impacto de contrações econômicas sobre as variáveis fiscais, no Brasil qualquer fator que contribua para redução do resultado primário é motivo para ampliar o contingenciamento. Conforme procuraremos demonstrar, esse entendimento confere um caráter ainda mais procíclico à meta de resultado primário e acaba amplificando o ciclo econômico, com consequências para o próprio resultado fiscal.⁸ Se em 2009 o governo agiu rapidamente para conter os efeitos da crise, alterando a meta de resultado primário e não realizando qualquer nova contração de despesas – ao contrário, houve ampliação dos limites, como visto anteriormente –, em 2015 a situação foi diametralmente oposta.

O governo federal implementou ao longo de 2015 o maior contingenciamento de despesas discricionárias realizado desde o advento da LRF. Mesmo antes de o orçamento ser aprovado, foram editadas medidas de contenção dos gastos, como o decreto de limite orçamentário, que passou o limite de execução mensal durante a antevigência⁹ de 1/12 para 1/18, impondo, portanto, um corte potencial de 30% das despesas discricionárias correntes. Quando o orçamento foi aprovado nos quatro relatórios bimestrais que se seguiram, três apontaram a necessidade de que fossem feitos novos contingenciamentos, diante da queda cada vez mais acentuada da receita, ante a desaceleração econômica.

No relatório do segundo bimestre, o governo anunciou um contingenciamento de R\$ 70,9 bilhões, o que levou à revisão de cronogramas de obras e programas, bem como a uma contenção muito forte de gastos de custeio. No bimestre seguinte, apesar de ter sido proposto um novo contingenciamento, da ordem de R\$ 8,6 bilhões, ficou evidente a impossibilidade de obtenção da meta de 1,2% do PIB constante da LDO. Cabe lembrar que essa meta havia sido estabelecida em dezembro de 2014, quando a nova equipe econômica foi indicada, e estava baseada numa expectativa de mercado de crescimento de 0,8% da economia brasileira em 2015. No entanto, em julho de 2015, a expectativa era de queda de 1,5%.

Diante desse cenário, em julho, o governo enviou a proposta de mudança de meta para o Congresso Nacional, com o objetivo de reduzir o superávit do setor público consolidado de R\$ 66,3 bilhões para R\$ 8,7 bilhões. Em outubro, enviou uma revisão dessa proposta, reduzindo ainda mais a previsão do superávit, diante de uma maior frustração da receita, decorrente basicamente das mudanças nos parâmetros econômicos estimados tanto pelo governo como pelo mercado.

8. Uma análise da regra fiscal brasileira em um contexto de desaceleração econômica está em Dweck e Teixeira (2018).

9. Autorização na LDO para execução orçamentária de determinadas despesas antes da aprovação do orçamento, quando esta ocorre após o início do exercício financeiro.

Como pode ser visto na tabela 5, a necessidade de alteração da meta fiscal foi decorrente exclusivamente da forte queda de receita em relação à prevista na Lei Orçamentária. Comparando os totais das partes I e III, a queda da receita líquida foi de R\$ 180 bilhões em relação à LOA e de R\$ 115 bilhões em relação ao primeiro relatório de 2015, que só ocorreu no segundo bimestre, pois o orçamento só foi sancionado em abril de 2015.

TABELA 5
Receita, despesa e resultado primário da União – previstos e realizados (2015)
(Em R\$ bilhões)

Discriminação	LOA 2015	Relatório 2º bimestre	Realizado 2015
I - Receita total	1.447.826,80	1.371.702,50	1.247.789,30
Receita administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) – líquido dos incentivos	864.621,40	848.328,10	765.126,60
Arrecadação líquida para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	392.710,60	364.680,40	350.272,00
Receitas não administradas pela RFB	190.494,80	158.694,00	132.390,80
II - Transferência a estados e municípios	224.428,50	213.433,90	204.684,30
III - Receitas líquidas (I-II)	1.223.398,20	1.158.268,60	1.043.105,10
IV - Despesas	1.168.119,20	1.102.989,60	1.158.700,90
Benefícios previdenciários	436.289,70	437.472,30	436.090,10
Pessoal e encargos sociais	235.831,30	235.583,80	238.499,00
Outras despesas obrigatórias	169.989,20	174.805,50	230.825,20
Despesas discricionárias – todos os poderes	326.009,00	255.128,00	253.286,50
V - FSB	0	0	855
VI - Primário governo central	55.279,00	55.279,00	-114.740,80
VII - Ajuste metodológico	0,00	0,00	3.888,40
VIII - Discrepância estatística	0,00	0,00	-5.803,20
IX - Resultado primário do governo central (VI + VII + VIII)	55.279,00	55.279,00	-116.655,60

Fonte: STN e SOF.

Essa é tipicamente uma situação descrita na literatura como ajuste fiscal autodestrutivo, no qual a própria tentativa de obtenção de um resultado fiscal impõe uma contração fiscal tão forte que afeta a capacidade de crescimento econômico, reduzindo ainda mais a arrecadação. A previsão de crescimento da economia brasileira para 2015 foi revisada para baixo nos meses seguintes à publicação da LDO daquele ano. A rápida reversão dos parâmetros macroeconômicos causou a queda na previsão de receita, tornando impossível a obtenção da meta aprovada na LDO.

Em dezembro de 2014, quando houve a aprovação da LDO, a expectativa de crescimento do PIB era de 0,8%. Em julho de 2015, quando foi proposta a

revisão da meta e feito novo contingenciamento, a expectativa já era de queda de 1,5%, e o ano, por sua vez, terminou com uma expectativa de queda do PIB de 3,7%.

No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias: 3º bimestre de 2015,¹⁰ foi apurado um decréscimo da projeção das receitas primárias de R\$ 46.683 milhões em comparação com a estimativa do segundo bimestre. Por sua vez, verificou-se um aumento das despesas de caráter obrigatório de R\$ 11.364 milhões. A queda da receita, somada ao aumento da despesa obrigatória, levaria a um novo contingenciamento de R\$ 58.048,0 milhões, sendo R\$ 57.200,5 milhões em despesas discricionárias do Poder Executivo e R\$ 847,5 milhões em despesas discricionárias dos demais poderes. Cabe lembrar que, ao contrário dos demais poderes, no caso do Poder Executivo não há qualquer proteção de despesas essenciais à prestação de serviço público. Um contingenciamento dessa magnitude representaria uma paralisação das atividades de todos os órgãos federais em 2015, pois todos teriam suas dotações, classificadas como despesas discricionárias, contingenciadas em sua quase totalidade.

Apesar de enviado em julho, o projeto de alteração da meta fiscal só foi votado pelo Congresso em dezembro. A demora na deliberação desse projeto implicou a necessidade de realização de um terceiro contingenciamento, o qual se impunha como necessário justamente para que se pudesse fazer frente à mudança no entendimento do TCU, ocorrida em 7 de outubro de 2015, em face da aprovação, pelo plenário do tribunal, do parecer prévio das contas de 2014. O novo decreto, de 27 de novembro de 2015, impôs o contingenciamento de todo o limite disponível para execução financeira das despesas discricionárias dos ministérios. Apenas em 3 de dezembro de 2015, todavia, após a alteração da meta fiscal decorrente da sanção da Lei nº 13.199/2015, foi realizada a liberação de empenho e movimentação financeira desses recursos.

O cenário de desaceleração econômica se manteve para 2016. Em agosto de 2015, o governo chegou a enviar o Ploa de 2016 com a previsão de um déficit orçamentário, pela primeira vez desde a vigência da LRF. Entretanto, essa proposta foi recebida como uma heresia, tanto pela mídia quanto pelo Congresso, e durante a tramitação do projeto, o Poder Executivo encaminhou várias medidas cujo objetivo era garantir um cenário de aumento do resultado fiscal.

O Congresso acabou aprovando a LDO 2016 e LOA 2016 com uma meta de superávit primário. No entanto, já em fevereiro, na abertura do orçamento 2016, o governo indicou a necessidade de revisão da meta fiscal para acomodá-la à conjuntura econômica recessiva e também à não aprovação de diversas medidas propostas pelo governo. A combinação desses dois fatores provocou elevado grau

10. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-relatorio-avaliacao-fiscal/Relatorio_3oBimestre.pdf>.

de frustração de receitas. Para fazer frente a essa realidade, e para a manutenção de despesas em áreas importantes como saúde e investimentos prioritários, em março, o governo enviou ao Congresso Nacional o PLN nº 1/2016, que incluía uma possível redução na meta fiscal de até R\$ 120,7 bilhões. A proposta incluía a necessidade de reversão do contingenciamento adicional realizado em março para preservar a prestação de serviços públicos essenciais, bem como para evitar um corte adicional de despesas discricionárias, em um momento em que o país ainda enfrentava uma queda do nível de atividade econômica.

Em maio de 2016, a então presidente Dilma Rousseff foi afastada do cargo, e seu vice, Michel Temer, assumiu. Uma semana depois, no dia 20 de maio, o governo anunciou uma nova meta de resultado fiscal de um déficit de R\$ 170,5 bilhões,¹¹ superior ao previsto pela equipe da ex-presidente. Em poucos dias essa nova meta foi aprovada, e imediatamente o governo anunciou que enviaria uma proposta de EC para limitar o crescimento dos gastos,¹² o que efetivamente ocorreu, com o envio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016 em meados de junho. Os impactos dessa medida, aprovada no final de 2016, também em tempo recorde para uma EC, serão avaliados na próxima seção.

3.4 Mudanças de interpretação da LRF nas avaliações das contas do presidente da República de 2014 e 2015

Os anos de 2015 e 2016 foram marcados por debates sobre orçamento. Temas que eram discutidos apenas nas áreas técnicas das secretarias de Fazenda, Tesouro e Orçamento passaram então a ser comentados no Jornal Nacional. A primeira vez que o termo decreto de crédito suplementar apareceu no noticiário, em 2015, veio acompanhado da expressão decreto não numerado. Demorou até que as pessoas entendessem que o suposto problema, até então jamais questionado, nada tinha a ver com o fato de não ser numerado.

Nesse período foram sentidas as consequências de um ajuste fiscal autodestrutivo, e ficou evidente que a proposta apresentada em 2016 estava na contramão do debate internacional. A crise de 2008-2009 levou muitos países a adotarem políticas fiscais expansionistas. A piora no quadro fiscal decorrente dessas medidas e o agravamento do quadro econômico levaram à adoção de medidas de austeridade a partir de 2010. Desde então, a literatura econômica¹³ tem abordado cada vez mais as consequências de um ajuste fiscal autodestrutivo, que acontece, como já mencionado, quando a política de austeridade agrava ainda mais o quadro fiscal em vez de melhorá-lo.

11. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/governo-confirma-deficit-de-r-1705-bi-em-2016/>>.

12. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36375406>>.

13. Ver Delong e Summers (2012); Fatás e Summers (2016).

No Brasil, temos evidências claras dessa deterioração do quadro fiscal. Até a crise, receita e despesa tinham comportamentos muito semelhantes. Após a crise, houve uma atuação mais anticíclica, com receita e despesa muitas vezes com trajetórias opostas. A partir de 2015, porém, ambas despencaram (Dweck e Teixeira, 2018). Assim, mesmo tentando fazer uma política de corte de gastos, a consequência foi uma queda ainda maior da receita e uma forte queda de investimentos, com consequências negativas sobre o nível de atividade, alimentando o círculo vicioso de queda de arrecadação e piora do resultado fiscal (Dweck, Rossi e Mello, 2020).

Em uma prévia do relatório e parecer prévio das contas da União para o exercício de 2014,¹⁴ apresentada em junho de 2015, o relator Augusto Nardes apontou diversas irregularidades. Destaca-se o apontamento de que o governo, em 2014, deixou de fazer os contingenciamentos necessários, diante da possibilidade de não cumprimento da meta. A questão principal era justamente o fato de o governo ter enviado um PLN de alteração da meta e passado a utilizar a nova projeção da meta nos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesa antes da aprovação pelo Congresso da nova meta, o que veio a ocorrer em dezembro de 2014.

Posteriormente, em setembro de 2015, o ministro do TCU encaminhou mais um pedido de esclarecimento, referente a uma nova irregularidade não incluída na avaliação inicial de junho. Tratava-se de uma contestação do MPTCU, referente à publicação de decretos de crédito suplementar no período entre o envio do PLN de alteração da meta e a efetiva aprovação pelo Congresso da nova meta fiscal. A discussão se estendeu ao longo de 2016, com diversas mudanças de interpretação sobre a possível irregularidade na edição dos decretos de crédito suplementar. Esse debate acabou interferindo na própria tramitação da PEC nº 241/2016, que teve seu texto original alterado para contemplar uma das visões apresentadas, a de que a meta fiscal deveria ser cumprida tanto no plano das limitações de empenho e movimentação financeira quanto no âmbito das dotações orçamentárias.

Dessa forma, duas mudanças de interpretação se consolidaram ao longo de 2015 e 2016: i) a meta fiscal deveria ser cumprida a cada momento e não ao final do ano, conforme acontecia anteriormente. Esse novo entendimento implicava a necessidade de contingenciamentos mesmo em situações em que o Poder Executivo indicasse a impossibilidade de cumprimento da meta e mostrasse os impactos negativos para a prestação de serviços públicos que novos cortes trariam; e ii) a segunda mudança, que não foi definida pelo TCU e sim pelo relator do processo do *impeachment* da ex-presidente Dilma no Senado, definia que a meta fiscal deveria ter um paralelo também nas dotações orçamentárias, mesmo após o início do exercício financeiro – algo totalmente inédito e, possivelmente, em contradição com os comandos da LRF já discutidos aqui.

14. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html>.

4 TETO DE GASTOS

A ampliação do déficit fiscal desde 2014 e o aumento da dívida pública fortaleceram o discurso de que seria necessário reverter o quadro fiscal para permitir a retomada do crescimento. Apesar das evidências de que a causalidade era oposta, conforme discutido em Chernavsky, Dweck e Teixeira (2020) e Dweck, Rossi e Mello (2020), esse era o discurso dominante durante o governo Temer, que colocava a consolidação fiscal como a primeira medida a ser adotada.

Na exposição de motivos que acompanhou o chamado NRE, que instituía um teto de gastos, a PEC nº 241/2016, houve o reconhecimento de que “o atual quadro constitucional e legal também faz com que a despesa pública seja procíclica, ou seja, a despesa tende a crescer quando a economia cresce e vice-versa” (Brasil, 2016b). No entanto, em vez de rever a regra de resultado primário, reconhecida como um dos fatores que contribuía para tal fenômeno, somou-se uma nova regra fiscal, criando um limite para o crescimento real das despesas primárias totais.

Ainda em Brasil (2016b): “tal regime consiste em fixar meta de expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de aprovação desta PEC, o que levará a uma queda substancial da despesa primária do governo central como porcentagem do PIB”. Portanto, conforme discutido em Rossi e Dweck (2016) e Dweck (2020), o objetivo da proposta era a redução das despesas em percentual do PIB, o que na prática significava uma contração do Estado brasileiro. Pelos cálculos da época, supondo uma taxa de crescimento médio da economia de 2,5%, o resultado seria uma redução média de 0,5 ponto percentual do PIB por ano, o que causaria, em dez anos, período que estava estabelecido para correção das despesas,¹⁵ uma contração de mais de um quarto das despesas primárias federais. Diante das diversas exigências constitucionais, uma outra medida central da PEC nº 241/2016 era a revisão dos mínimos constitucionais das áreas de saúde e educação pelo mesmo período de vigência da proposta.

Inicialmente, a proposta era verificar o limite da despesa a partir do desembolso efetivo, como pode ser visto no trecho a seguir da exposição de motivos.

A conciliação de metas de resultado primário com limite de despesa nos levou a escolher o conceito de despesa sobre o qual se imporá o limite de gastos. (...) *Como é sabido, o resultado primário é apurado pelo regime de caixa (desembolso efetivo de recursos), o que nos leva a escolher o mesmo critério para fins de fixação de limite de despesa.* Assim, com o mesmo critério adotado nos dois principais instrumentos de gestão fiscal, teremos maior transparência no acompanhamento dos resultados obtidos e maior facilidade para considerar o efeito simultâneo do resultado primário e do limite de gastos (Brasil, 2016b, grifo nosso).

15. A PEC teria vigência de vinte anos, no entanto, no décimo ano, o critério de correção das despesas poderia ser corrigido.

Esse entendimento, todavia, era conflitante com as discussões que ocorriam no Senado Federal em meio ao julgamento do *impeachment*, o que levou a uma proposta de emenda no texto original que foi aprovada, impondo a restrição não apenas ao desembolso financeiro mas também no âmbito das dotações orçamentárias, conforme o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) em seu art. 107,¹⁶ inclusive vedando a abertura de crédito suplementar ou especial que ampliasse o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites. Para além de todas as restrições impostas pela própria regra, essa alteração teve consequências relevantes para a gestão orçamentária. Curiosamente, como será discutido a seguir, a interpretação desse comando impediu, até 2020, que o limite fosse rompido, mesmo havendo previsão na EC nº 95/2016 das consequências que ocorreriam em caso de descumprimento (art. 109).¹⁷

Essas consequências eram quase todas ligadas aos servidores públicos, em remuneração, promoção, contratação, auxílios etc., mas também incluíam, implicitamente, a vedação de reajuste real do salário mínimo, bem como de qualquer outra medida que implicasse reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação.

4.1 Implementação da regra

Para o primeiro ano de vigência da EC nº 95/2016, aprovada em dezembro de 2016, o governo deixou algumas sobras, incluindo um aumento da despesa primária ao final do mesmo ano, o que permitiu uma margem maior durante o governo Temer. No entanto, a principal flexibilidade dizia respeito ao orçamento dos demais poderes. Como os limites são individualizados por poder,¹⁸ nos três primeiros exercícios financeiros da vigência, o Executivo poderia compensar, com redução equivalente na sua despesa primária, o excesso de despesas primárias em relação aos limites dos demais poderes ou órgãos (Brasil, 2016a, § 7º, art. 107, ADCT). Essa cláusula permitiria acomodar os aumentos concedidos aos demais poderes no governo Temer. Nas áreas de saúde e educação também houve uma cláusula especial para o primeiro ano de vigência, que manteve os mínimos constitucionais anteriores, passando a ser corrigido apenas pela inflação a partir do segundo ano. Na prática, esse limite para o primeiro ano não significou qualquer ganho para essas áreas, dado que as despesas já estavam acima do mínimo (educação) ou próximas ao mínimo (saúde). Entretanto, nos anos seguintes, implicaram uma

16. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/latoa/ato-das-disposicoes-constitucionais-transitorias>>.

17. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>.

18. Na prática, os limites para as despesas primárias são subdivididos dentro dos poderes, e há limites individualizados para: i) Poder Executivo; ii) Poder Judiciário – Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios; iii) Poder Legislativo – Senado Federal, Câmara dos Deputados e TCU; iv) MPU e Conselho Nacional do Ministério Público; e v) Defensoria Pública da União.

contração nesses orçamentos, ao desvincular os mesmos do crescimento das receitas (art. 110, ADCT).

Com a aprovação da EC nº 95/2016, somava-se uma nova regra fiscal, sem modificar as já existentes, o que fortaleceu a prática de superposição das regras fiscais, com o efeito mais restritivo possível, pois a regra que prevalece é a que limita mais as despesas. Como pode ser visto na tabela 6, em todos os anos de vigência, a LOA foi aprovada já no limite imposto pela EC nº 95/2016. No entanto, ao longo do ano, eventuais frustrações de receitas levaram a novas restrições e contingenciamentos e, ao final do exercício financeiro, a execução foi muitas vezes inferior ao limite dado pelo teto de gastos. Cabe notar que, mesmo em 2020, ano em que houve grande parte da execução de despesas por meio de créditos extraordinários que estão fora do limite do teto, as despesas sujeitas ao teto foram executadas abaixo do limite, pois houve uma redução do valor autorizado inicialmente na LOA.

TABELA 6
EC nº 95/2016: limites e execução orçamentária

		Total de despesas primárias (inclusive transferência por repartição de receita)	Despesas primárias não sujeitas ao limite	Despesas primárias sujeitas ao limite	Limite EC nº 95	Excesso (+)/ necessidade de ajuste (-)
2016		1.485.040,20	264.310,70	1.220.729,50		
	LOA	1.557.112,50	255.343,70	1.301.768,90	1.301.820,10	51,20
2017	5º bimestre	1.538.714,40	253.971,80	1.284.742,60	1.308.622,00	23.879,40
	Extemporâneo dezembro	1.532.819,60	251.351,90	1.281.467,70	1.308.622,00	27.154,30
2018	LOA	1.617.585,50	269.710,30	1.347.875,20	1.347.880,90	-
	5º bimestre	1.643.831,40	297.700,30	1.346.131,10	1.347.880,70	1.749,60
2019	LOA	1.713.850,90	306.860,20	1.406.990,80	1.407.052,60	-
	5º bimestre	1.773.648,20	366.595,60	1.407.052,60	1.407.052,60	0,00
	Extemporâneo dezembro	1.772.267,80	366.656,80	1.405.610,90	1.407.173,70	1.562,80
2020	LOA	1.768.187,60	313.717,40	1.454.470,30	1.454.595,40	-
	5º bimestre	2.307.600,50	871.213,50	1.436.387,00	1.454.946,10	18.559,10

Fonte: Brasil (2016a); e Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP), diversos anos (disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2022/13>>).
Elaboração da autora.

Assim como as regras trazidas pela LRF tiveram o seu entendimento alterado ao longo do tempo, no caso do teto de gastos também ocorreram algumas questões que merecem destaque. No início de 2019 houve um forte contingenciamento de despesas, já previsto no primeiro RARDP e efetivado com o Decreto nº 9.741

de 29 de março de 2019, por meio do qual o governo bloqueou R\$ 35 bilhões de despesas discricionárias. No segundo semestre, seria realizada uma rodada de licitações do excedente da cessão onerosa e, se todos os blocos do pré-sal fossem arrematados, a arrecadação poderia chegar a R\$ 106,5 bilhões (Mendonça *et al.*, 2019). Esses recursos não estavam previstos no orçamento, e parte significativa deles deveria ser repartida com estados e municípios; no entanto, pela forma como foi aprovada a EC nº 95, esse repasse estaria sujeito aos limites do teto de gastos e, para ser realizado, exigiria o corte de outras dotações, pois o volume de recursos excederia o limite do teto. Essa situação levou a uma primeira alteração da regra, com a promulgação, em setembro de 2019, da EC nº 102, que inseriu mais uma exceção ao teto: as “transferências a Estados, Distrito Federal e municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma lei” (Brasil, 2019a).

Outra controvérsia quanto à interpretação da regra diz respeito à efetiva possibilidade de descumprimento do teto. Como já foi dito, a exigência de que o limite fosse cumprido também no campo das dotações orçamentárias, e que qualquer crédito suplementar ou especial também devesse respeitar os limites, determinou, na prática, que o teto deveria ser sempre respeitado nesse âmbito. A única possibilidade de descumprimento do teto, portanto, seria no âmbito do pagamento efetivo, dado o estoque de restos a pagar, que poderia ser executado para além dos limites do orçamento autorizado no ano. Nesse caso, haveria a possibilidade de a execução financeira exceder esse limite, desde que estivesse de acordo com a regra de resultado primário e a regra de ouro. Essa possibilidade, no entanto, até hoje não foi realizada, o que levou o governo¹⁹ a apresentar a PEC nº 186/2019, em que as cláusulas previstas na EC nº 95 para o caso de descumprimento pudessem ser ativadas quando, durante um exercício financeiro, fosse acionada a cláusula de escape da regra de ouro, ou seja, quando fosse aprovado ou realizado um volume de operações de crédito que excedesse a despesa de capital.

A proposta apresentada na PEC nº186/2019,²⁰ entretanto, ia além das restrições previstas na EC nº 95/2016, com a incorporação de uma cláusula que previa que “a jornada de trabalho dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional poderá ser reduzida em até 25% (vinte e cinco por cento), com adequação proporcional de subsídios e vencimentos à nova carga horária” (Brasil, 2019b). Essa proposta final era um dos

19. Apesar de terem sido redigidas basicamente pelo Poder Executivo, as PECs nºs 186, 187 e 188 foram efetivamente apresentadas pelo Senado, para permitir que a tramitação de todas essas PECs se iniciasse na referida Casa.

20. A PEC nº 186/2019 foi aprovada com modificações, com a combinação de outras medidas apresentadas em outra PEC na mesma época, e foi promulgada como EC nº 109/2021.

principais objetivos dessa nova PEC, diante da impossibilidade de cortes sucessivos nas despesas discricionárias. Isso será discutido na próxima subseção.

Apenas em 2021, com a promulgação da EC nº 109/2021, proposta durante as discussões sobre a necessidade de retomada do auxílio emergencial no início de 2021, é que parte do conteúdo proposto na PEC nº 186/2019 foi aprovada, permitindo acionar cláusulas de controle de gastos obrigatórios, majoritariamente ligados às despesas com servidores públicos.

4.2 Consequências econômicas e fiscais

O debate e a aprovação da EC nº 95/2016 foram muito acelerados, ainda assim houve diversas audiências públicas com argumentos favoráveis e desfavoráveis ao proposto pelo governo. Parte dos argumentos contrários à aprovação, em termos macroeconômicos, foi apresentada no documento Austeridade e Retrocesso, organizado por diversos pesquisadores contrários à aprovação da medida. Entre os principais argumentos, apontava-se o efeito da redução permanente das despesas públicas, que teriam um efeito contracionista, além de impactar diretamente a capacidade de atuação do Estado. Rossi e Dweck (2016) apontavam que o texto era uma alteração constitucional, pois, além de impor um teto de gastos, algo que poderia ser feito reformando a LRF, inserindo mais uma regra fiscal, o texto trazia a redução dos mínimos constitucionais de saúde e educação, uma vez que para cumprir o teto era preciso alterar as despesas obrigatórias, muitas delas regidas por matérias constitucionais. Dweck, Silveira e Rossi (2018) ressaltaram que, além das modificações dos mínimos constitucionais já inseridos na proposta original, seriam necessárias outras reformas em diversos benefícios sociais, com risco de ampliar desigualdades sociais e regionais.

Em seu quinto ano de vigência, é possível analisar os efeitos concretos da medida que corroboram as análises preliminares apresentadas durante a tramitação da proposta ou nos anos iniciais de sua vigência. Em primeiro lugar, é possível constatar o baixo ritmo de crescimento da economia brasileira, mesmo após dois anos consecutivos de queda (2015 e 2016) que antecederam a vigência da EC nº 95/2016. Como pode ser visto no gráfico 2, mesmo antes de a economia brasileira ser atingida pelos impactos da pandemia da covid-19, há sinais claros de desaceleração. Após uma breve recuperação econômica em 2017, sem atingir patamares razoáveis de crescimento, a economia brasileira começa a desacelerar a partir do quarto trimestre de 2018, mantendo um baixo ritmo de crescimento até 2020. O desenvolvimento observado de 2017 a 2019 é próximo ao crescimento populacional, implicando a estagnação do PIB *per capita* em patamar muito reduzido. Dweck, Rossi e Mello (2020) discutem teoricamente os efeitos recessivos da regra do teto de gastos ao impor um crescimento real zero aos gastos primários

federais, impedindo também que o governo federal adote medidas efetivas de estímulo à economia.

GRÁFICO 2

Taxa de crescimento real do PIB, acumulado em doze meses



Fonte: IBGE/Sistema de Contas Nacionais Trimestrais.

Em segundo lugar, conforme apontado por todos os críticos à proposta, já nos seus três primeiros anos de vigência, a EC nº 95/2016 levou a uma redução das despesas discricionárias e, em especial, dos investimentos públicos federais. Conforme apontado em Dweck (2020), entre 2016 e 2019 as despesas discricionárias reduziram 6,3% a.a., com destaque para a área de ciência e tecnologia com uma queda real de quase 15% a.a. no mesmo período e uma queda acumulada no período de 38%. Entre as despesas discricionárias – exceto saúde e educação –, as áreas mais afetadas, apresentadas por função, foram: direito da cidadania; organização agrária; desporto e lazer; habitação; encargos especiais; e ciência e tecnologia, com quedas superiores a 30% nesses três primeiros anos de vigência. Finalmente, se considerarmos apenas os investimentos federais, a queda média foi de 12% a.a., com o valor total saindo de R\$ 52,5 bilhões em 2016 para R\$ 36,2 bilhões em 2019.

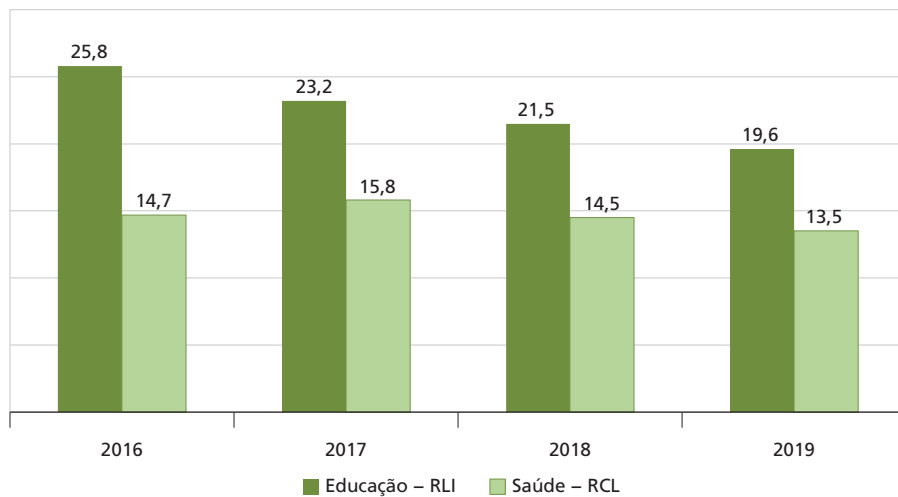
Em terceiro lugar, saúde e educação foram diretamente impactadas pela alteração constitucional que desvinculou essas áreas da evolução da receita. A educação, cujo mínimo constitucional era definido em 18% da receita líquida de impostos (RLI), encontrava-se em patamar muito superior em 2016, 25,8% da RLI. Já para a saúde, que teve a regra alterada pela EC nº 86/2015, o mínimo passou a ser definido como 15% da receita corrente líquida (RCL), com uma regra de transição que posteriormente foi rejeitada pelo STF. Como pode ser visto

no gráfico 3, ambas as áreas foram reduzidas a partir da definição das novas regras que entraram em vigor em 2018.

GRÁFICO 3

Valor empenhado em educação (MDE) e saúde (ASPS) (2016-2019)

(Em %)



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), 2016-2019.

Obs.: MDE – manutenção e desenvolvimento da educação; ASPS – ações e serviços públicos de saúde.

Para além dos efeitos já observados, o limite imposto para o teto de gastos representa uma contração do Estado brasileiro, pois significa uma redução das despesas primárias federais em termos *per capita* e em proporção do PIB.

Diversos economistas questionaram a viabilidade do teto.²¹ No entanto, em vez da revisão de uma regra sem precedentes internacionais, o governo reforçou a ideia da necessidade de reformas adicionais, quase todas voltadas para reduzir despesas obrigatórias.

A CF/1988 procurou assegurar fontes estáveis de recursos para as políticas sociais, em especial para a educação e a seguridade social, garantiu a estabilidade dos servidores públicos e regras de garantia de valor real para o salário mínimo, as aposentadorias e os salários dos servidores. Essas medidas visavam reverter uma tendência histórica de privilegiar o capital e as classes mais ricas na apropriação do orçamento público. Conforme destaca Oliveira (2018), certas garantias constitucionais buscaram mudar o “histórico do país em dar-lhes [às políticas sociais] um tratamento secundário e do capital e das classes mais ricas de se apoderarem de maiores fatias do orçamento” (Oliveira, 2018, p. 169).

21. Disponível em: <<https://bit.ly/3uKsGCs>> e <<https://bit.ly/3P6196y>>.

Desde o início, houve forte contestação dessas vinculações, com as recorrentes afirmações de que a Constituição não cabe no orçamento. Ainda que os questionamentos e as tentativas de desmonte tenham se iniciado pouco depois da promulgação da CF/1988, grande parte foi preservada até os dias de hoje. Entretanto, de forma a manter o teto de gastos, o que, desde 2019, o governo Bolsonaro propõe é “quebrar o piso”, a partir da desindexação de despesas, como salário mínimo e previdência, desvinculação de receitas e despesas obrigatórias e desobrigação ante o pacto federativo.

Os impactos negativos da EC nº 95/2016 se estendem para área social, com uma ampliação recente das desigualdades e da pobreza. Mesmo antes da pandemia, de acordo com Hoffmann (2020), o índice de Gini da renda domiciliar *per capita*, medido a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), sai de 0,524 em 2015 para 0,543 em 2019, revertendo uma longa série de quedas desde o início dos anos 2000. Já o indicador de pessoas abaixo da linha de pobreza, medido a partir de dados da mesma pesquisa, passa de 14,1 milhões de pessoas em 2014 para mais de 20 milhões em 2019.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existe hoje no Brasil uma superposição de regras fiscais que gera forte constrangimento à gestão do orçamento público. Essa superposição é fruto de regras de gestão fiscal aprovadas em diferentes períodos históricos, somadas a mudanças de interpretação das regras ao longo do tempo. Neste capítulo, procuramos discutir o surgimento dessas regras, bem como a forma como foram interpretadas e a relação entre os diferentes atores envolvidos na gestão fiscal.

A partir de 2014, acirrou-se o conflito entre metas fiscais rígidas e o embate político em torno do orçamento, que culminou com fortes mudanças de interpretação ao longo de 2015 e 2016. Nesse período, a criminalização da política fiscal, iniciada a partir da LRF, atingiu patamares antes inimagináveis e tornou difícil qualquer discussão rigorosa sobre a situação fiscal brasileira atual, com forte embate entre guardiões do orçamento e os controladores. Chamamos a atenção, ao longo do texto, para a diferença na condução do controle em um momento em que não havia uma tensão política forte, como 2009, em contraposição ao momento de instabilidade, como 2015. Esse confronto levou ao momento atual, com uma mudança de atitude por parte dos guardiões do orçamento, se aproximando inclusive de uma possível paralisia diante de indefinições e redução da segurança jurídica de determinadas ações. Não à toa há uma tentativa de consulta prévia aos órgãos de controle diante de qualquer dúvida ante uma possível nova interpretação das regras vigentes.

Durante a pandemia da covid-19, o conflito entre o tempo econômico e o tempo político se acirrou. Dado o grau de excepcionalidade da situação, houve uma capacidade de resposta a partir do afastamento de todas as regras fiscais existentes, seja por meio do Decreto de Calamidade, aprovado um dia antes da data em que seria necessário um forte contingenciamento (meados de março de 2020), até a aprovação da EC nº 106/2020, criada para afastar outras regras e gerar novos instrumentos para o enfrentamento da pandemia. No entanto, ao final de 2020, todas as regras fiscais retornaram, levando novamente a uma paralisia do Estado diante de uma segunda onda da pandemia, ainda mais contagiosa e mais letal.

O debate sobre regras fiscais está mudando no mundo todo. A visão sobre regras fiscais rígidas e baixa discricionariedade na atuação do Estado já está sendo modificada desde meados da década de 2010, e essa mudança foi ainda mais impulsionada pelos efeitos econômicos e sociais provocados pela pandemia. É urgente, então, que se repense, no Brasil, esse conjunto de regras superpostas que limitam artificialmente a atuação do Estado. Caso contrário, iremos ter de conviver com soluções *ad hoc* e seletivas, como em 2021, com a economia brasileira estagnada e forte crescimento da pobreza e da desigualdade social.

REFERÊNCIAS

- ABREU, C. R. de; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015.
- AMARAL, V. L. do; MACEDO, M. F. de; BITTENCOURT, F. M. R. **Regra de ouro**: falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União. Brasília: Senado Federal; Conorf, 2020. (Orçamento em Discussão, n. 46).
- AUERBACH, A. J. **Federal budget rules**: the US experience. Cambridge: NBER, 2008. (Working Paper, n. 14288).
- BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da Norma Geral de Direito Financeiro – Lei nº 4.320/64. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- BARCELOS, C. L. K.; CALMON, P. C. P. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 159-181, 2014.

BASTOS, C. P.; LARA, F. **O déficit público segundo o conceito operacional**: por uma mensuração adequada para a evolução do estoque real de dívida pública. [s.l.]: [s.n.], 2012. Mimeografado.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000, p. 1.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2016a, p. 2.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional nº 241, de 15 de junho de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016b.

_____. Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 set. 2019a.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional nº 186, de 5 de novembro de 2019**. Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispendo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019b.

CARVALHO, F. J. J. C. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 26, n. 50, p. 7-25, 2008.

CHERNAVSKY, E.; DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Economia e Sociedade**, v. 29, n. 3, p. 811-834, 2020.

COUTO, L. F.; CARDOSO JUNIOR, J. C. P. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 19, p. 75-82, dez. 2018.

DELONG, J. B.; SUMMERS, L. H. Fiscal policy in a depressed economy. **Brookings Papers on Economic Activity**, n. 1, p. 233-297, 2012.

DOMAR, E. D. The “burden of the debt” and the national income. **The American Economic Review**, v. 34, n. 4, p. 798-827, 1944.

DWECK, E. Por que é imprescindível revogar o teto de gastos? *In*: DWECK, E.; ROSSI, G.; OLIVEIRA, A-L. M. (Org.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. v. 1. p. 83-97.

DWECK, E.; ROSSI, P. L.; MELLO, G. Sobre o diagnóstico falacioso da situação fiscal brasileira. *In*: DWECK, E.; ROSSI, G.; OLIVEIRA, A-L. M. (Org.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. v. 1. p. 67-80.

DWECK, E.; SILVEIRA, F. G.; ROSSI, P. **Austeridade e desigualdade social no Brasil: economia para poucos**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. Os impactos da regra fiscal em um contexto de desaceleração econômica. *In*: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (Org.). **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp, 2018. v. 1, p. 283-326.

DWYER, J. **Keynes's economics and the question of public debt**. Thesis (Honours) – Faculty of Arts and Social Sciences School of Economics, The University of Sydney, Sydney, 2011.

FATÁS, A.; SUMMERS, L. H. **The permanent effects of fiscal consolidations**. Cambridge: NBER, 2016. (Working Paper, n. 22374).

FIORI, J. L. **Estado do bem-estar social: padrões e crises**. Rio de Janeiro: IMS/Uerj, 1997.

HICKS, J. R. Mr. Keynes and the “classics”: a suggested interpretation. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, v. 5, n. 2, p. 147-159, 1937.

HOFFMANN, R. Desigualdade de renda no Brasil, 1995-2019: diversas distribuições e o impacto do desemprego. **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, v. 2, p. e020007-e020007, 2020.

KEYNES, J. M. **The collected writings of John Maynard Keynes**. Cambridge: Royal Economic Society, 2012. v. 27.

LOPREATO, F. L. C. **O papel da política fiscal: um exame da visão convencional**. Campinas: Unicamp, 2006.

_____. **Caminhos da política fiscal do Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MATTHEWS, D. The sequester: absolutely everything you could possibly need to know, in one FAQ. **The Washington Post**, Feb. 20, 2013. Disponível em: <<https://wapo.st/3z3R4RY>>.

MENDONÇA, A. *et al.* Cessão onerosa: governo arrecada R\$ 69,96 bilhões com megaleilão do pré-sal. **G1**, 6 nov. 2019. Disponível em: <<http://glo.bo/3aFcxAE>>.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de maio de 2000. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, v. 3, n. 24, 2001.

OLIVEIRA, F. A. de. O orçamento como instrumento da democracia e da cidadania: a importância das vinculações. *In*: FAGNANI, E. (Org.). **A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: Anfp, 2018. p. 163-172.

ORAIR, R.; SIQUEIRA, F. F.; GOBETTI, S. W. **Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público**. Brasília: XXI Prêmio do Tesouro Nacional, 2016.

PAULA, L. F. R. de; SARAIVA, P. J. Novo consenso macroeconômico e regime de metas de inflação: algumas implicações para o Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 36, n. 128, p. 19-32, 2015.

PIRES, M. Observatório de Política Fiscal atualiza as estatísticas históricas de investimento público: 1947-2019. **Observatório de Política Fiscal**. Rio de Janeiro: FGV/Ibre, 2020. Disponível em: <<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/observatorio-de-politica-fiscal-atualiza-estatisticas>>.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, p. e00194316, 2016.

SANCHES, M. S. **Política fiscal e dinâmica do produto: uma análise baseada em multiplicadores fiscais no Brasil**. 2020. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

SCHICK, A. **Conflitos e soluções no orçamento federal**. Brasília: Enap, 2007. (Planejamento e Orçamento Governamental, v. 2).

SERRANO, F.; SUMMA, R. **A política fiscal na macroeconomia da demanda efetiva**. [s.l.]: [s.n.], 2012. Mimeografado.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão Tribunal de Contas da União nº 296, de 3 de julho de 2007**. Descumprimento da meta de resultado nominal no período de janeiro a maio de 2006. Evidenciação de que tal meta é meramente indicativa, conforme disposto na LDO para o exercício de 2006. Brasília: Semag/TCU, 2007.

_____. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – Exercício de 2009**. Brasília: TCU, 2010.