



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

AUGUSTO CÉSAR DE CARVALHO FONSÊCA

**A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 COMO MECANISMO DE
REVITALIZAÇÃO DO REGIME DE METAS FISCAIS**

Brasília

2017

AUGUSTO CÉSAR DE CARVALHO FONSÊCA

**A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 COMO MECANISMO DE
REVITALIZAÇÃO DO REGIME DE METAS FISCAIS**

Monografia apresentada no curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Orçamento Público, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal, como requisito para obtenção do título de Especialista em Orçamento Público.

Orientador(a): Antonio Carlos Costa d'Ávila
Carvalho Jr.

Área de Concentração: Orçamento, controle e
fiscalização

Brasília

2017

AUGUSTO CÉSAR DE CARVALHO FONSÊCA

**A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 COMO MECANISMO DE
REVITALIZAÇÃO DO REGIME DE METAS FISCAIS**

Monografia apresentada no curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Orçamento Público, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal, como requisito para obtenção do título de Especialista em Orçamento Público.

Brasília, de agosto de 2017.

Banca Examinadora

Prof. Antonio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Jr. (Orientador) – Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Tito Belchior Silva Moreira (Avaliador) – Tribunal de Contas da União

Dedico este trabalho à minha esposa Liana Tiekō
e ao meu filho Pedro Takashi

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sempre me guiar e por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades e alcançar meus objetivos;

Aos professores do ILB, aos colegas do curso e ao meu Orientador, pela paciência, amizade e troca de conhecimento;

À Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e à Secretaria de Organização Institucional, do Ministério da Defesa, pelo estímulo ao desenvolvimento de seus servidores;

Aos meus pais e irmãos, pelo incentivo e apoio incondicional; e

À minha esposa e ao meu filho, pelo companheirismo e compreensão nos momentos em que não pude estar presente.

As revoluções não concernem a pequenas questões, mas nascem de pequenas questões e põem em jogo grandes questões.

(ARISTÓTELES)

RESUMO

O Regime de Metas Fiscais foi implantado no Brasil a partir da sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, que, dentre outras regras, determinou a necessidade de fixação de metas de resultado primário pelo Governo Federal para um período de três anos. A Lei inovou em diversos outros aspectos e fez com que o País se acostumasse com a ideia de não gastar tudo o que se arrecada, desconsiderando pagamento de juros, de forma a poder honrar as suas dívidas. Ocorre que, com o passar dos anos, o que se viu foi a fragilização do Regime pela adoção de subterfúgios que permitiram ao Governo aumentar suas despesas. Em 2016, nova norma relacionada à execução de gastos governamentais, a Emenda Constitucional nº 95, trouxe regras para a autorização e a execução de despesas públicas que, de alguma forma, retomam o propósito da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dessa forma, este trabalho tem o objetivo principal de entender as causas do enfraquecimento do Regime e avaliar se essa Emenda apoiará o seu reestabelecimento pleno, permitindo que o País volte a conviver com ideia de controle de suas despesas, a fim de poder arcar com os custos de uma das mais caras dívidas do mundo. Para tal, como metodologia para avaliação, são apresentadas as principais características desse Regime, bem como as condições para a sua consolidação, além de explicar o funcionamento da Emenda e relacionar o panorama econômico atual com as restrições impostas pelo Novo Regime Fiscal. Há também uma avaliação de cenários fiscais projetados para os próximos 10 anos, observando as restrições de ambos os regimes, com base em projeções governamentais. Os resultados encontrados permitem afirmar que, em um primeiro momento, o Novo Regime Fiscal fortalecerá os controles do Regime de Metas Fiscais, uma vez que limitará a adoção dos subterfúgios que fragilizaram algumas das regras de responsabilidade fiscal. Por outro lado, após vários exercícios de vigência da Emenda Constitucional nº 95, existe a possibilidade de que os resultados primários alcançados sejam tão significativos e recorrentes que passem a não ser um parâmetro fiscal tão relevante. Este estudo mostra que, essa projeção, apesar de teoricamente possível, na prática, se mostra pouco crível, tendo em vista a possibilidade de revisão da metodologia de cálculo do limite de gastos imposto pela Emenda. Ainda assim, apesar de todas as dificuldades iniciais que o Novo Regime Fiscal imporá, em virtude da limitação das despesas governamentais, há uma expectativa de que ele se torne um marco no desenvolvimento do País, trazendo um novo conceito de crescimento ancorado, em maior medida, nos investimentos privados.

Palavras-Chave: Controle de Gastos. Despesas Públicas. Novo Regime Fiscal. Regime de Metas Fiscais. Responsabilidade Fiscal. Resultado Primário.

ABSTRACT

The Fiscal Target Polity was implemented in Brazil from the enactment of the Fiscal Responsibility Law, in 2000, which, among other rules, determined that Federal Government must set primary result targets for a period of three years. The Law innovated in several other aspects and Brazil used to the idea of not spending everything that is collected, in order to be able to honor its debts. But, over the years, the weakening of the Polity was noted through subterfuges that allowed the Government to spend more. In 2016, a new rule related to the execution of public expenditures, the Constitutional Amendment 95, has introduced rules for the authorization and execution of public expenditures that somehow take up the purpose of the Fiscal Responsibility Law. Thus, this research has the main objective of understanding the causes of the Polity's weakening and evaluate if this Amendment will support its full reestablishment, allowing Brazil gets back the idea of controlling its expenses to be able to afford the costs of one of the most expensive debts in the world. For this purpose, the main features of this Polity are presented, as well as the conditions for its consolidation, the Amendment's operation explanation and also relating the current economic scenario with the restrictions imposed by the New Tax Polity. There is also an assessment of projected fiscal scenarios for the next 10 years, noting the constraints of both polities, based on government projections. The results show that, at first, the New Tax Polity will strengthen the controls of the Tax Targets Polity, since it will limit the adoption of subterfuges that have weakened some of the rules of fiscal responsibility. On the other hand, after several years of validity of Constitutional Amendment 95, it is possible that the primary results achieved will be so significant and recurrent that they will not be such a relevant fiscal parameter. This research shows that this projection, although theoretically possible, is not very credible in practice, in view of the possibility of revising the public spending limit formula imposed by Constitutional Amendment 95. Nevertheless, despite all the initial difficulties that the New Fiscal Polity will impose, due to the limitation of government expenses, there is an expectation that it will become a milestone in the country's development, bringing a new concept of growth based on growing private investments.

Keywords: Expenses Control. Fiscal Target Polity. Fiscal Responsibility. New Tax Polity. Primary Result. Public Expenses.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 - Contingenciamento de despesas e o NRF..... | 31 |
| Figura 2 - Cálculo das Receitas Primárias..... | 40 |
| Figura 3 - Cálculo das Despesas Primárias | 41 |
| Figura 4 - Metodologia de cálculo do limite de despesas para 2017..... | 43 |
| Figura 5 – Cálculo do Resultado Primário - Cenário A | 48 |
| Figura 6 – Cálculo do Resultado Primário - Cenário B..... | 50 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 - Série histórica da DBGG e DLGG | 17 |
| Gráfico 2 - Despesas com Juros do Setor Público..... | 18 |
| Gráfico 3 - Ritmo de crescimento de receitas, despesas, PIB e inflação..... | 24 |
| Gráfico 4 - Receita corrente da União | 25 |
| Gráfico 5 - Crescimento despesas primárias | 26 |
| Gráfico 6 - Evolução das despesas do Governo Central | 27 |
| Gráfico 7 - Série histórica de parâmetros fiscais | 28 |
| Gráfico 8 - Evolução abatimento de metas ao longo das LDOs..... | 29 |
| Gráfico 9 - Projeções fiscais | 45 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ASPS – Ações e Serviços Públicos de Saúde

BCB – Banco Central do Brasil

CD – Câmara dos Deputados

CF – Constituição Federal

CN – Congresso Nacional

DBGG – Dívida Bruta do Governo Geral

DLGG – Dívida Líquida do Governo Geral

EC – Emenda Constitucional

EMI – Exposição de Motivos Interministerial

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFI – Instituição Fiscal Independente

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MF – Ministério da Fazenda

MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

NRF – Novo Regime Fiscal

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PIB – Produto Interno Bruto

PLDO – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

RAP – Restos a Pagar

RCL – Receita Corrente Líquida

SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico

SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia

SF – Senado Federal

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

| | | |
|-------|---|----|
| 1. | INTRODUÇÃO..... | 13 |
| 1.1. | Breve histórico | 13 |
| 1.2. | Cenário econômico e objetivos do estudo | 16 |
| 2. | DESENVOLVIMENTO..... | 20 |
| 2.1. | O surgimento do Regime de Metas Fiscais | 20 |
| 2.2. | Crescimento das despesas obrigatórias..... | 22 |
| 2.3. | O declínio do Regime de Metas Fiscais..... | 28 |
| 2.4. | Condições para o seu ressurgimento..... | 33 |
| 2.5. | EC nº 95 – Linhas gerais..... | 35 |
| 2.6. | Receitas e despesas primárias | 39 |
| 2.7. | Restrição da EC nº 95 na autorização orçamentária | 42 |
| 2.8. | A influência da EC no cenário fiscal | 44 |
| 2.9. | Projeções - Cenário A - Início da vigência | 47 |
| 2.10. | Projeções - Cenário B - Retomada do crescimento econômico | 49 |
| 3. | CONCLUSÃO..... | 54 |
| | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 57 |

1. INTRODUÇÃO

Importante mecanismo de controle das despesas públicas, o Regime de Metas Fiscais foi instituído no Brasil há mais de três décadas e foi um dos responsáveis pela estabilização do Plano Real após uma série de crises internacionais. Sem ele, dificilmente o País teria obtido o sucesso que teve no controle da inflação e, conseqüentemente, não teria experimentado os anos de crescimento da sua economia e de melhora na qualidade de vida dos seus cidadãos.

Nos últimos anos, entretanto, diversas decisões equivocadas na condução da política econômica do País resultaram no seu enfraquecimento, fazendo com que fosse necessário editar novas regras que pudessem apoiá-lo na árdua tarefa de controle das despesas públicas.

Nesse cenário, uma nova proposta para limitar os gastos governamentais foi implementada recentemente: o Novo Regime Fiscal (NRF). Em um país com tantas carências, esse regime recebeu diversas críticas de variados setores da sociedade em virtude da sua característica rigidez, mas pode representar um esforço presente que viabilizará o crescimento e o desenvolvimento futuro.

Após anos de descontrole fiscal e metas de resultado primário cada vez menores e sem o apelo de retidão contábil de outrora, o Regime de Metas Fiscais pode ser fortalecido pela nova regra de limitação de despesas do Governo Federal.

1.1. Breve histórico

A meta de resultado primário é um parâmetro fiscal que, de forma simples e direta, pode ser definida como o esforço feito pelo País para honrar o pagamento do serviço da sua dívida. Isso porque o resultado primário contabiliza o montante de receitas primárias que não são direcionadas para a execução de despesas primárias e, dessa forma, podem ser utilizadas para pagamento de dívidas.

No exercício de 2018, o Governo Federal terá como meta um resultado primário deficitário de R\$ 129 bilhões de reais, conforme previsto no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (PLDO-2018), encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional (CN). Isso significa que, sem considerar as despesas com o pagamento de juros e encargos e do principal da dívida, a União terá despesas maiores que suas receitas em R\$ 129 bilhões.

Se, isoladamente, o número acima impressiona, quando se avalia a série histórica, percebe-se que o quadro é realmente preocupante. De 2014 a 2019, o Brasil completará uma sequência de seis anos de resultados primários deficitários que impactarão diretamente no aumento do seu endividamento. De acordo com as projeções da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), essa tendência só se reverterá a partir de 2020, com um superávit primário estimado em R\$ 10 bilhões¹.

O grau de endividamento de um País e os seus resultados primários são importantes, pois, junto a outros fatores, demonstram a capacidade do tomador de empréstimos de honrar seus compromissos. Se há uma percepção de que as dívidas não poderão ser pagas, os investimentos e financiamentos privados são drasticamente reduzidos, levando a um ciclo de retração econômica que dificulta ainda mais a recuperação do País.

Em termos práticos, podem-se avaliar os resultados de uma retração econômica como aumento do desemprego, diminuição da renda média da população, retração do consumo das famílias, desmantelamento da cadeia produtiva, aumento na procura por assistência do Estado, serviços públicos de baixa qualidade, e outras consequências.

Ou seja, não se trata apenas de gastar menos do que se arrecada para pagar juros altos ao mercado. É justamente a desconfiança e a percepção de que não há compromisso dos governantes em saldar suas dívidas, somadas a outros fatores, que aumentam o chamado Risco Brasil² e, conseqüentemente, mantêm os juros pagos em patamar elevado e, em última análise, afeta negativamente a vida dos cidadãos.

O diagnóstico das causas da crise foi definido no final do primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff em 2014: excesso de gastos do Setor Público que, somado a uma retração do investimento privado, levou a um aumento da inflação e do déficit primário. Buscou-se, então, ainda que sem muito sucesso, implementar uma política que limitasse as despesas do Governo.

Nesse contexto, em junho de 2016, o Poder Executivo encaminhou ao CN a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016, popularmente conhecida como “PEC do Teto

¹ Conforme dados constantes Anexo IV.1 – Anexo de Metas Fiscais Anuais – do PLDO-2018, encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem Presidencial nº 120, publicada em edição extra do Diário Oficial da União de 13 de abril de 2017. (BRASIL, 2017d)

² O chamado Risco Brasil representa em termos numéricos o risco de se investir no País em determinado momento. Segundo Cirne de Toledo (2002, p. 2), “ele é definido e calculado pela simples diferença entre duas taxas de juros: a do país, e a dos títulos do governo americano (ambos na mesma moeda), usada como taxa-padrão”.

dos Gastos”. A Proposta, que seria aprovada em dois turnos na Câmara dos Deputados (CD) e, posteriormente, no Senado Federal (SF), após ter tramitado como PEC nº 55, foi finalmente promulgada como Emenda Constitucional (EC) nº 95, em 15 de dezembro de 2016, e instituiu o NRF. A Emenda buscou limitar o crescimento das despesas públicas, tendo em vista a sua significativa trajetória de alta nas duas décadas anteriores, a fim de que elas passassem a ter um crescimento controlado, menor ou igual à inflação.

De fato, nenhum país pode conviver com uma tendência de crescimento acelerado no seu nível de endividamento. Além de não ser sustentável do ponto de vista fiscal, gera inúmeros outros efeitos econômicos negativos, tais como: alta da inflação, diminuição da atividade econômica e do consumo, aumento do desemprego e desvalorização da moeda, os quais, combinados, em maior ou menor grau, resultaram na crise econômica mais rigorosa da história do Brasil, quando avaliados do ponto de vista do encolhimento do Produto Interno Bruto (PIB). No biênio 2015-2016, o PIB brasileiro encolheu 7,3%, sendo que apenas durante a crise de 1929, a quebra da Bolsa de Nova Iorque, o País havia tido uma diminuição da sua economia por dois anos seguidos, com retração acumulada de 5,3% na época.

Sobre a problemática do nível do endividamento, Freitas e Mendes (2016, p. 7) explicam que:

[...] uma trajetória explosiva da dívida pública leva à maior incerteza na economia, o que deprime o investimento e, conseqüentemente, a recuperação da atividade. Cria-se então um círculo vicioso: o investimento é baixo, a economia não cresce, fazendo com que as receitas governamentais não cresçam. Com isso, geram-se resultados primários negativos – ou seja, as receitas não financeiras não cobrem todas as despesas não financeiras, não permitindo pagar sequer parte dos juros incidentes sobre a dívida pública. A acumulação de juros sobre juros faz aumentar a relação dívida/PIB, reiniciando o ciclo perverso.

A Exposição de Motivos Interministerial (EMI) que acompanhou a PEC contém um resumo das conseqüências do problema fiscal existente:

[...] destacam-se os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros, que, por sua vez, deprimem os investimentos e comprometem a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia. Dessa forma, ações para dar sustentabilidade às despesas públicas não são um fim em si mesmas, mas o único caminho para a recuperação da confiança, que se traduzirá na volta do crescimento. (BRASIL, 2016f)

Em que pese a Constituição Federal (CF) de 1988 já ter previsto um limite para a dívida pública federal³ (ainda não definido pelo SF), de uma forma geral, o montante da despesa era limitado apenas pela estimativa da receita e pela meta de resultado primário definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Ou seja, caso a receita aumentasse, a despesa poderia ser ampliada sem grandes dificuldades, bastando que a meta de resultado primário fosse cumprida. Esse cenário estimulou um acréscimo na carga tributária que fez com que a arrecadação crescesse bastante, a ponto de acomodar a realização das crescentes despesas.

O modelo funcionou relativamente bem enquanto houve crescimento do PIB e, conseqüentemente, das receitas, mas, a partir do momento em que houve um estrangulamento da economia em função da alta carga tributária, recessão e frustração na arrecadação de receitas, foi necessário aumentar a dívida pública para honrar o pagamento de despesas obrigatórias programadas.

Dessa forma, o que se observou foi um aumento expressivo no endividamento governamental e, mais do que isso, uma aceleração na sua tendência de crescimento. O Governo Federal buscou definir, então, um limite para a execução de despesas, independente da realização de superávits primários ou de aumento da arrecadação, de forma a controlar o crescimento da dívida. Por esse novo ordenamento, o Teto dos Gastos, não importa se há uma nova fonte recursos: a despesa não pode ter crescimento real.

1.2. Cenário econômico e objetivos do estudo

Uma regra tão restritiva, no que diz respeito à realização de despesas, justifica-se pela desordem do cenário econômico no final do governo Dilma, aproximadamente na metade do exercício de 2016. Há que se analisar, contudo, se a citada Emenda realmente trará efeitos concretos no controle não só das despesas públicas, mas até mesmo da dívida, tendo em vista que outros controles existentes, como a meta de resultado primário⁴, o processo de elaboração

³ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, **limites globais para o montante da dívida consolidada da União**, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (BRASIL, 1988, **grifo nosso**)

⁴ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

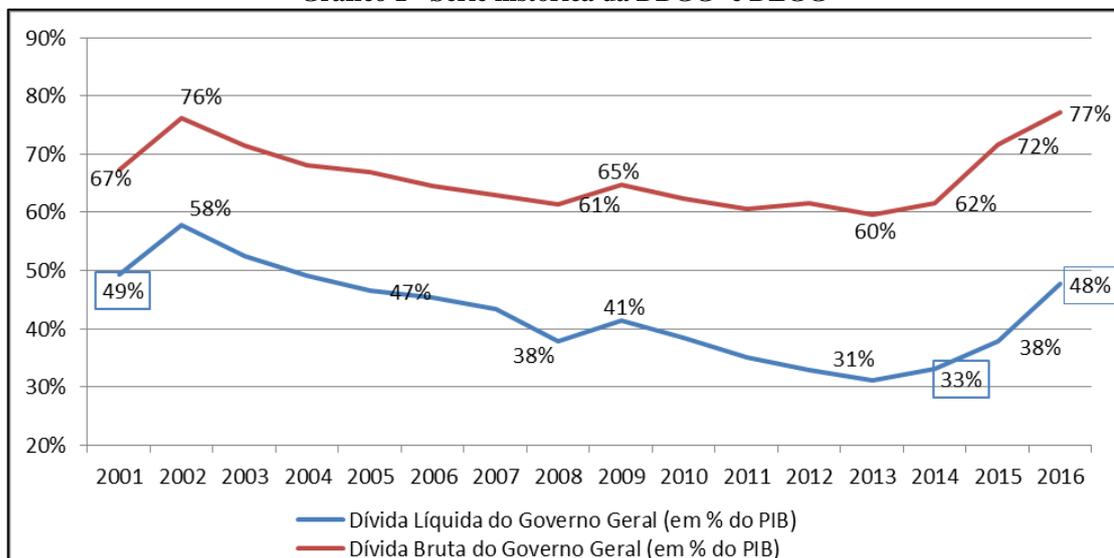
[...]

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. (BRASIL, 2000)

do orçamento, com a fixação da despesa a partir da estimativa da receita, e a chamada regra de ouro⁵, estabelecida pela CF e reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁶, não se mostraram completamente eficientes no controle dos gastos do governo.

O descompasso entre a arrecadação em queda e a elevação das despesas, levou a resultados primários deficitários que, desde 2014, totalizaram R\$ 286,2 bilhões⁷. Esse e outros fatores, nos últimos quatro anos, fizeram com que a Dívida Bruta do Governo Geral⁸ (DBGG) e a Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG) entrassem em uma perigosa trajetória de crescimento, observada no Gráfico 1, que, se não for controlada, pode levar o País a um padrão de endividamento não observado em países em desenvolvimento.

Gráfico 1 - Série histórica da DBGG⁹ e DLGG



Fonte 1 – Elaborado pelo autor com dados de Brasil (2017c)

⁵ Art. 167. São vedados:

[...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; (BRASIL, 1988)

⁶ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

⁷ Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), apurados pelo critério “acima da linha”, a partir de componentes do resultado. Dessa forma, pode-se identificar quais as receitas e despesas mais contribuíram para o resultado observado. (BRASIL, 2017f)

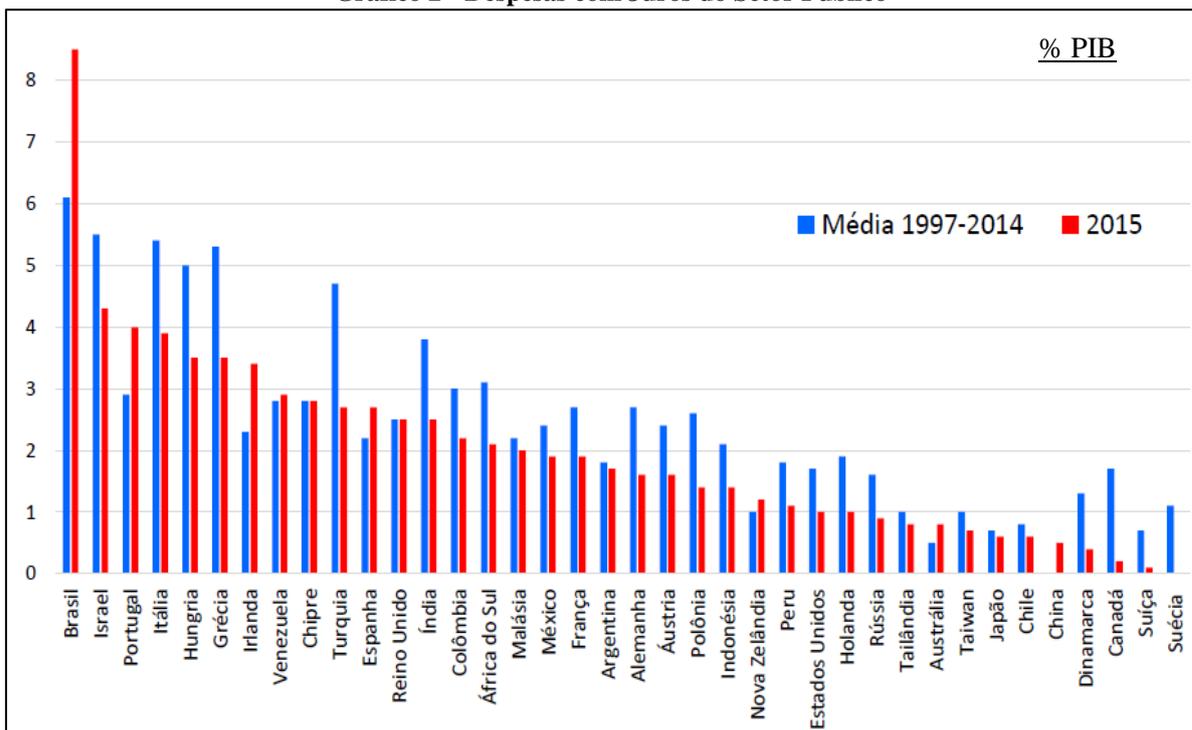
⁸ O Governo Geral abrange Governo Federal, governos estaduais e governos municipais. Exclui Banco Central do Brasil (BACEN) e empresas estatais. Uma vez que a maior parte da DBGG e DLGG refere-se a dívidas do Governo Federal, não há prejuízo em utilizarem-se dados do Governo Geral para composição do cenário econômico avaliado.

⁹ Exclui relações cruzadas, isto é, exclui ativos e passivos de entes junto a outros entes públicos também considerados no cálculo deste indicador (BRASIL, 2016e, p. 57).

Esse cenário é ainda mais preocupante, pois a elevada taxa de juros paga no Brasil faz com que o impacto de uma dívida alta seja ainda maior. Cysne e Gomes (2017, p. 2) ressaltam, ainda, que “à medida que a dívida cresce em relação ao PIB, maior é o esforço fiscal necessário para reverter sua trajetória, pois a conta de juros aumenta e é agravada pelo aumento dos prêmios de risco”.

O Gráfico 2 mostra como as despesas com juros no Brasil estão bem acima do patamar encontrado em outros países, especialmente quando a comparação se dá entre países com renda e nível de desenvolvimento similar. Esse é um dos maiores problemas da economia brasileira: as excessivas despesas com a dívida que prejudicam a execução de outras políticas públicas em um País com tantas carências.

Gráfico 2 - Despesas com Juros do Setor Público



Fonte 2 - Pagnussat (2016, slide 7)

De acordo com o modelo IS/LM¹⁰, a taxa de juros é significativamente influenciada pelos gastos governamentais e, dessa forma, um aumento nos gastos governamentais levaria, entre outros efeitos, a um acréscimo da taxa de juros. Nesse sentido, uma queda no nível de gastos do governo apoiaria uma esperada redução na taxa de juros no Brasil. Sob esse

¹⁰ Teoria publicada por John Hicks na revista "Econometrica", em 1937, baseada na teoria de John Maynard Keynes. A sigla IS/LM do modelo, em inglês, significa Investment Saving / Liquidity preference Money supply.

conceito, é possível entender porque a taxa básica de juros do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC)¹¹ mantém-se em um patamar elevado há várias décadas.

Espera-se que a EC nº 95 seja um divisor de águas não só no controle das despesas, como no que diz respeito ao controle da dívida pública, realinhando, inclusive, o Regime de Metas Fiscais, e trazendo confiança na sustentabilidade da política econômica de médio e longo prazo planejada para o País. Esse objetivo encontra-se expresso em Brasil (2016f):

[...] É importante destacar que, dado o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos. Corrigir o desequilíbrio das contas públicas é condição necessária para retirar a economia brasileira da situação crítica que Vossa Excelência recebeu ao assumir a Presidência da República.

Nesse sentido, esse estudo tem o objetivo geral de entender os motivos para o enfraquecimento do Regime de Metas Fiscais e avaliar se a promulgação da Emenda do Teto vai, de alguma forma, contribuir para o seu reestabelecimento.

Para tanto, como objetivos secundários, é necessário compreender como o Regime de Metas Fiscais foi concebido e qual o seu espectro de atuação, entendendo as diferentes classificações das receitas e despesas públicas. Será apresentado um breve histórico da vigência desse regime, e como ele foi paulatinamente sendo desconstruído.

Ademais, do ponto de vista da EC nº 95, o estudo apresentará suas principais características, conceitos de despesas relacionadas e possíveis cenários para o comportamento das receitas e despesas públicas nos próximos 10 anos, durante a vigência da norma, além de avaliar a sua relação com as restrições impostas pelo Regime de Metas Fiscais.

Por fim, após a avaliação desses dados, serão apresentadas conclusões sobre os diferentes cenários previstos, de forma a ponderar o impacto do NRF sobre o Regime de Metas Fiscais.

¹¹ Dados históricos disponíveis em Brasil (2017b).

2. DESENVOLVIMENTO

A fim de entender o impacto da EC nº 95 sobre o Regime de Metas Fiscais, é necessário avaliar as razões para a implantação desse Regime e as suas principais características. Além disso, é primordial buscar as principais causas para o seu enfraquecimento de forma a avaliar se a Emenda realmente poderá trazer impactos positivos sobre esse Regime.

Nesse contexto, será apresentada uma visão geral da Emenda e a sua influência no cenário fiscal, bem como projeções para o comportamento fiscal do País durante a vigência da Emenda.

2.1. O surgimento do Regime de Metas Fiscais

No final dos anos 90, o Brasil atravessou uma série de crises internacionais que trouxeram instabilidade econômica, desvalorização cambial, diminuição de investimentos externos e outros graves problemas. As crises do México (1995), Ásia (1997) e Rússia (1998) fizeram com que o Governo Brasileiro buscasse financiamentos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) de forma a diminuir o impacto da fuga do capital estrangeiro.

O ano de 1999 tornou-se, assim, ponto de inflexão importante não só na política cambial e monetária, mas também na área fiscal, com a adoção de uma forte restrição orçamentária e busca por superávits primários crescentes e sucessivos, acordados com o FMI. Em 2001, o superávit primário chegou à casa dos 3,5% do PIB. (LOUREIRO e ABRUCIO, 2004, p. 60)

Loureiro e Abrucio (2004) explicam que esse cenário externo conturbado, a péssima administração fiscal dos Estados e a repercussão negativa de diversos casos de corrupção divulgados naquela época apoiaram a construção de uma cultura de responsabilidade fiscal.

Nesse contexto, o Poder Executivo encaminhou, ao CN, Projeto de Lei Complementar que, dentre suas principais características, buscava aumentar a transparência das despesas públicas, impunha limites e a obrigação de prestar contas aos agentes públicos e estabelecia a exigência de definição de metas fiscais anuais. Após a aprovação, essa lei ficou conhecida como LRF.

Encaminhado pelo Poder Executivo ao CN com as diretrizes para a elaboração do orçamento do exercício seguinte, o PLDO estabelece, dentre outras coisas, as metas e

prioridades da administração pública federal, conforme previsto na CF. A LRF ampliou a importância da LDO e, especificamente sobre essas metas, determinou¹² que:

Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. (BRASIL, 2000)

Desde então, a meta de resultado primário se consolidou como um dos principais parâmetros fiscais brasileiros e a avaliação do seu cumprimento, que ocorre bimestralmente, está intimamente relacionada ao processo de execução orçamentária. Dessa forma, o Anexo de Metas Fiscais, que integra o PLDO, contém, entre outros temas, as metas anuais de resultado nominal e primário, para o exercício que o PLDO faz referência e para os dois seguintes, além da avaliação do cumprimento da meta do exercício anterior. Uma vez que a LDO tenha sido sancionada, a meta do exercício corrente só poderá ser alterada por meio de um projeto de Lei encaminhado ao CN, enquanto as dos dois exercícios seguintes serão reavaliadas no momento do envio dos respectivos PLDOs.

Giacomoni (2009, p. 295) define que as dotações orçamentárias constantes da LOA são autorizações de gastos válidas durante aquele exercício financeiro. A sua efetiva execução, contudo, depende da disponibilidade de recursos financeiros no momento da concretização do desembolso. Importante observar que o objetivo desta sistemática é, não somente verificar se a previsão de arrecadação confirmar-se-á, como também avaliar se o montante de despesas obrigatórias aumentou, necessitando de receitas adicionais para sua execução. Dessa forma, no intuito de sincronizar a arrecadação de recursos com a efetiva realização das despesas, a LRF disciplina que:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, (...) o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

(...)

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)

¹² No § 1º do art. 4º da LRF.

O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias é publicado bimestralmente, em conjunto, pelos Ministérios da Fazenda (MF) e MPDG, com a coordenação Técnica da SOF, no intuito de atender a essa determinação da LRF. Com base neste relatório, se necessário for, os Poderes e o Ministério Público editam normativos que limitam a execução orçamentária e financeira, com a finalidade de alcançar a meta definida, em um processo conhecido como contingenciamento de gastos.

Importante observar que o foco desse contingenciamento é a restrição na execução das chamadas despesas discricionárias, a fim de priorizar a execução das despesas obrigatórias, aquelas cuja execução está definida em lei ou na CF-88. A lógica é a de que, na falta de receitas que possam suportar a execução de todas as despesas programadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), deve-se priorizar a execução daqueles gastos para os quais não há possibilidade de desistência na realização, como o pagamento de salários aos servidores públicos, previdência social, benefícios e outros.

2.2. Crescimento das despesas obrigatórias

Com a obrigação do cumprimento da meta de resultado primário definida para o exercício, esperava-se que as despesas fossem avaliadas, de forma que fossem executadas as mais prioritárias, sem impactar no alcance da meta. Importante frisar que a LRF¹³ já demonstrava preocupação com o crescimento das despesas obrigatórias de caráter continuado, na medida em que determina que seja demonstrado que a assunção daquela despesa não trará impacto para o cumprimento da meta de resultado fiscal e que também seja indicada a origem dos recursos que a suportarão.

Ocorre que o processo político da definição do orçamento no Brasil é significativamente complexo e impacta diretamente na capacidade política dos governantes. Dessa forma, durante anos, houve um aumento expressivo das despesas obrigatórias de caráter continuado, de forma a atender diversas demandas da sociedade, estimulando um

¹³ Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (...) (Brasil, 2000)

acréscimo na carga tributária no intuito de aumentar as receitas governamentais, o que foi factível enquanto houve crescimento da economia.

De fato, esse incremento do PIB foi observado durante um período relativamente grande, impulsionado pelo crescimento da economia mundial, especialmente da China, que provocou um aumento da demanda por commodities brasileiras como minério de ferro, papel e carnes. Especificamente sobre a influência do crescimento da China, Prates (2007, p. 335 a 240) explica que essa demanda crescente deu-se pelo desenvolvimento de setores da economia intensivos em *comoditties* metálicas e industriais, pelo crescimento populacional e pelo ingresso daquele País na OMC, no final de 2001, fazendo com que ele se “comprometesse a acelerar seu processo de liberalização comercial, mediante a redução das barreiras tarifárias e não-tarifárias sobre bens e serviços importados”.

Foi observada, ainda, uma diminuição no desemprego e ampliação na oferta de crédito, que resultaram em uma expansão do consumo o que, por sua vez, impulsionou ainda mais a economia. Com o período de bonança relativamente longo e o aumento do bem estar social que a população observou, diminuiu a consciência geral da necessidade de realizar um ajuste fiscal, mandatário em virtude do significativo aumento das despesas obrigatórias do governo.

Nesse contexto, quando houve recessão e frustração na arrecadação de receitas, foi necessário aumentar a dívida pública para honrar o pagamento de despesas obrigatórias programadas. É esse crescimento desordenado das despesas que se busca combater no NRF:

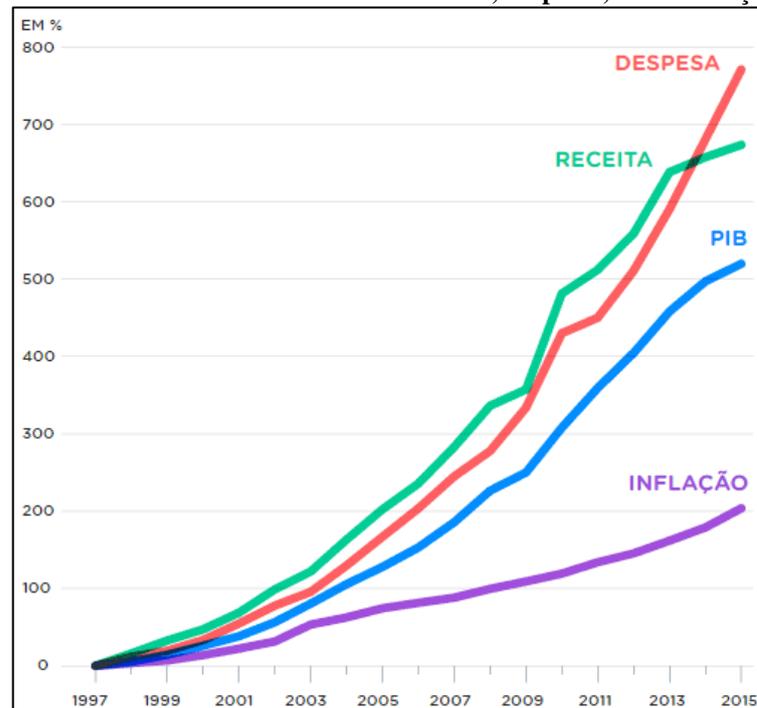
Nos últimos anos, aumentaram-se gastos presentes e futuros, em diversas políticas públicas, sem levar em conta as restrições naturais impostas pela capacidade de crescimento da economia, ou seja, pelo crescimento da receita. É fundamental para o equilíbrio macroeconômico que a despesa pública seja gerida numa perspectiva global. Nesse sentido, qualquer iniciativa que implique aumento de gastos não deve ser analisada isoladamente, haja vista que essa abordagem tende a levar a conclusões equivocadas sobre seus benefícios e custos. De fato, nossa experiência ensinou que o processo descentralizado e disperso de criação de novas despesas gerou crescimento acelerado e descontrolado do gasto. Isso posto, faz-se necessário a introdução de limites ao crescimento da despesa global, ao mesmo tempo em que se preservam as prerrogativas dos poderes constituídos para alocarem os recursos públicos de acordo com as prioridades da população e a legislação vigente. (BRASIL, 2016f)

No que tange ao aumento da carga tributária, há um consenso de que se pagam muitos tributos no Brasil e a percepção é de que o número aumenta a cada ano. Segundo Brasil (2016d, p. 2) a carga tributária brasileira alcançou, em 2015, 32,66% do PIB, estando concentrada principalmente no consumo de bens e serviços (49,7% do total arrecadado).

Comparando esse percentual com o de países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), percebe-se que o percentual brasileiro não está acima daqueles países, os quais, por sua vez, são considerados desenvolvidos e, em regra, possuem serviços públicos e indicadores econômicos e sociais significativamente melhores que os brasileiros. Quando a comparação se dá entre países emergentes, com um nível de desenvolvimento similar, a carga tributária brasileira se destaca¹⁴.

Analisando o Gráfico 3, percebe-se como as receitas e despesas da União cresceram nos últimos 15 anos, bem acima do crescimento do PIB¹⁵ e da inflação.

Gráfico 3 - Ritmo de crescimento de receitas, despesas, PIB e inflação¹⁶



Fonte 3 - Mariani e Almeida, 2016

Parte desse aumento da receita pode ser atribuído ao crescimento do PIB, mas não foi esse o único fator a contribuir para essa expansão. O Gráfico 4 mostra que esse incremento é

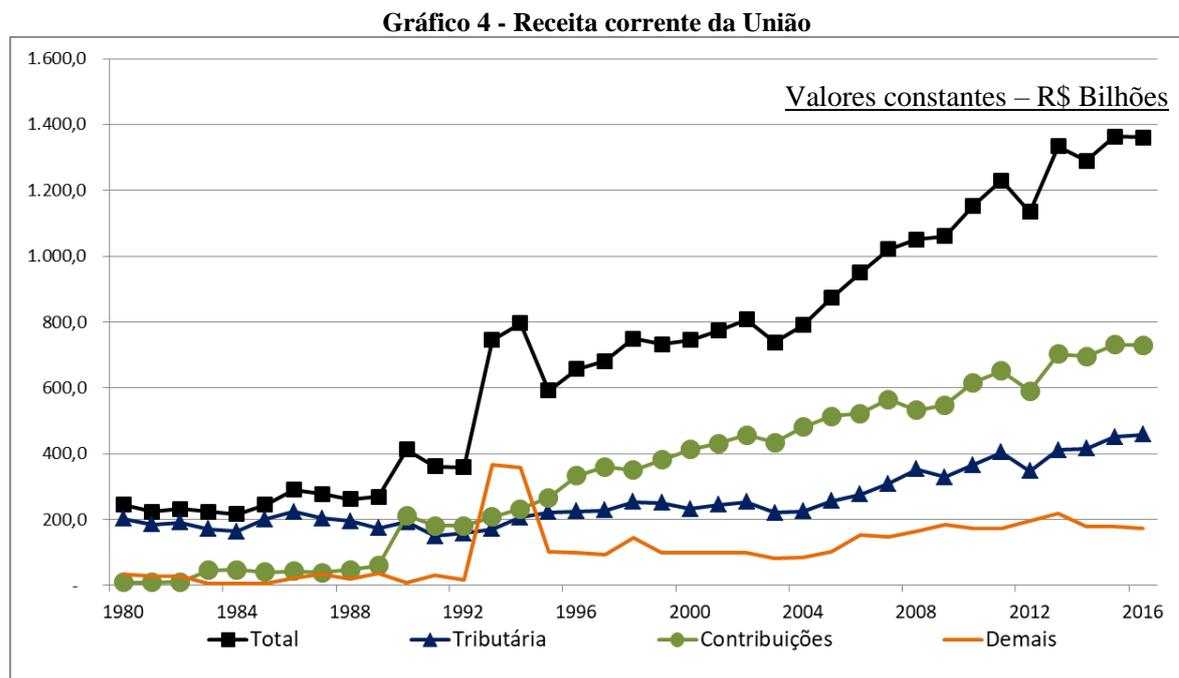
¹⁴ Brasil (2016d, p.8) ressalva que “as comparações dos valores de carga tributária nacional com as de outros países devem ser feitas com cuidado, pois algumas espécies tributárias existentes em um país podem não existir em outros. Um exemplo é a previdência, que em alguns países é privada, não fazendo parte da carga tributária. As diferenças metodológicas também são importantes fatores a serem considerados, por exemplo, em algumas compilações os tributos específicos incidentes sobre o setor de combustíveis não são computados como receitas tributárias”.

¹⁵ Segundo Henriques (2017, slide 56), de 2007 a 2015, a despesa primária do governo central cresceu o triplo do PIB (56% versus 18%).

¹⁶ Governo Federal - Valores nominais de receitas, despesas e PIB.

fruto de uma ampliação da carga tributária, especialmente das contribuições. Esses recursos têm a vantagem de não exigirem a repartição com os Estados e Municípios, que se aplica no caso de alguns impostos, e de não se submeterem ao princípio da anterioridade tributária. Para Orair, Gobetti, Leal e Silva (2013, p. 179, *apud* Rezende, Oliveira e Araújo, 2008), as contribuições sociais tiveram duplo objetivo: disponibilizar novas receitas para os ajustes fiscais necessários ao cumprimento da meta de resultado primário; e financiar despesas da área social, tendo em vista a política de aumento do salário mínimo implantada à época e as despesas com programas sociais.

Para Henriques (2017, p. 59), esse aumento da carga tributária não foi devidamente questionado pela população, pois houve, concomitantemente, uma melhoria na qualidade de vida, em razão da queda do desemprego e aumento da renda média da população, até mesmo por conta do aumento das políticas de distribuição de renda. Quando houve uma crise fiscal e o crescimento do desemprego, a percepção do peso dos impostos aumentou por parte da população.

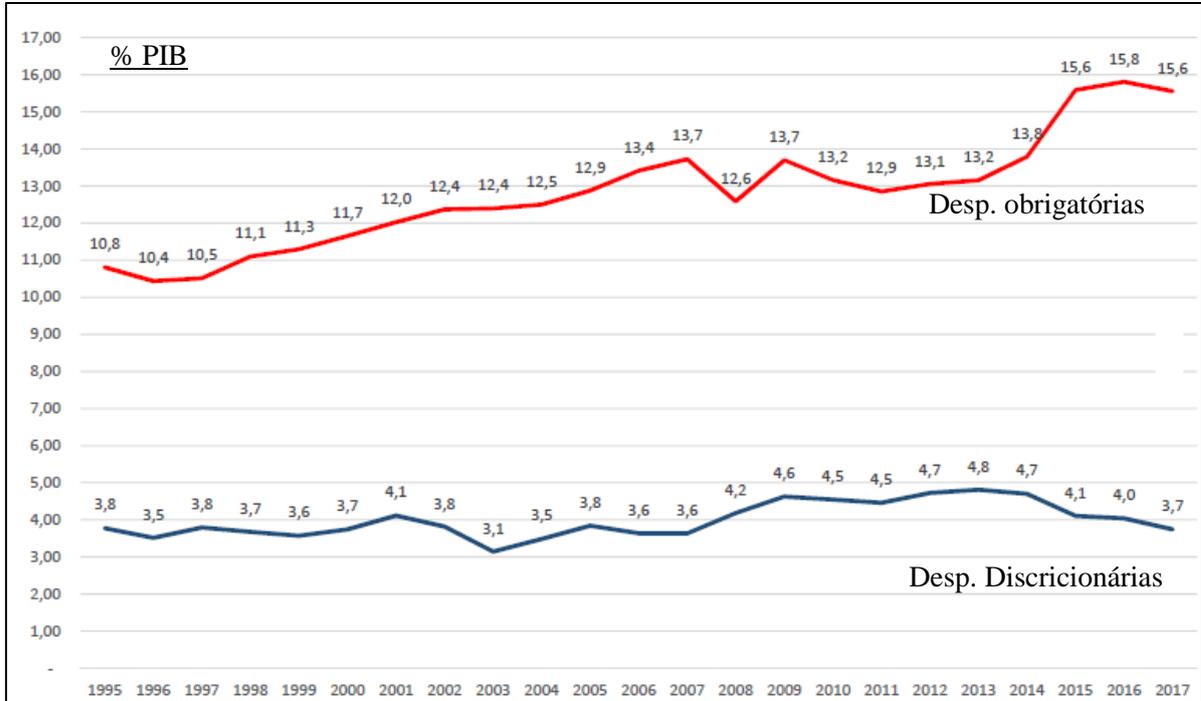


Fonte 4 – Elaborado pelo Autor com dados de Brasil (2017g)

Esse crescimento das receitas foi necessário para acomodar o aumento da despesa pública, principalmente das chamadas despesas obrigatórias, conforme ilustrado no Gráfico 5. Essas despesas estão elencadas em anexo da LDO de cada exercício e têm, como uma das suas características, o efeito negativo de engessar os gastos públicos, uma vez que, no

contexto orçamentário, são despesas que não podem ser objeto de limitação de empenho, conforme previsto na LRF¹⁷.

Gráfico 5 - Crescimento despesas primárias



Fonte 5 - Henriques (2017, slide 58)

Esse cenário torna-se ainda mais eloquente quando reduz-se o período avaliado. O Gráfico 6 demonstra, em valores correntes, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a evolução das despesas do Governo Central¹⁸ em valores acumulados em 12 meses. A partir do fim de 2014, é notável o impacto da queda da arrecadação e dos sucessivos contingenciamentos sobre as despesas discricionárias.

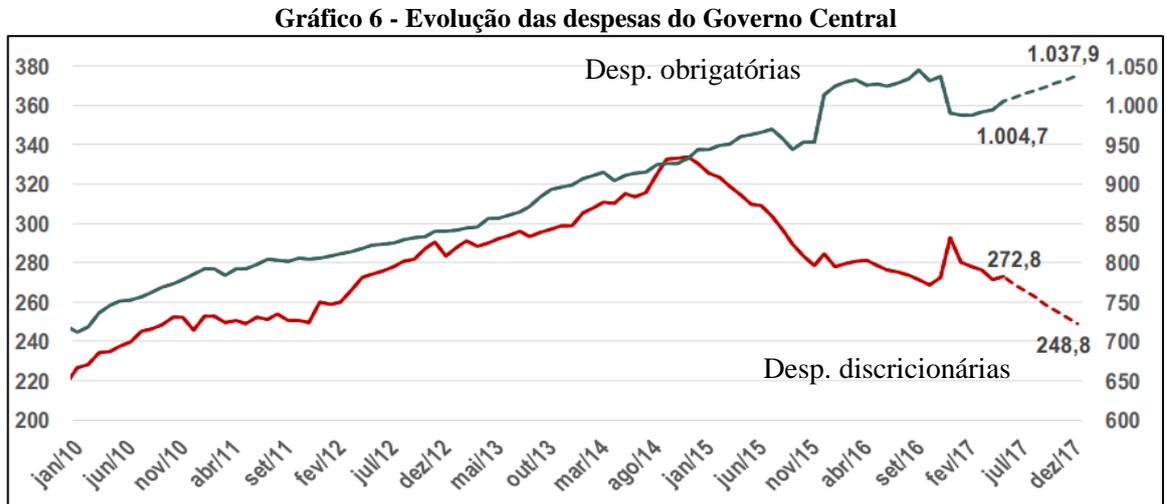
Avaliando também a inclinação das linhas no Gráfico 6 das despesas obrigatórias e discricionárias, percebe-se a velocidade dos seus aumento e redução, respectivamente. Isso demonstra que, caso não haja uma avaliação crítica das despesas obrigatórias, em pouco

¹⁷ 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.
(...)

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (...) (BRASIL, 2000)

¹⁸ Inclui o Tesouro Nacional, o Banco Central e a Previdência Social. Desconsidera a capitalização da Petrobrás realizada em setembro de 2010.

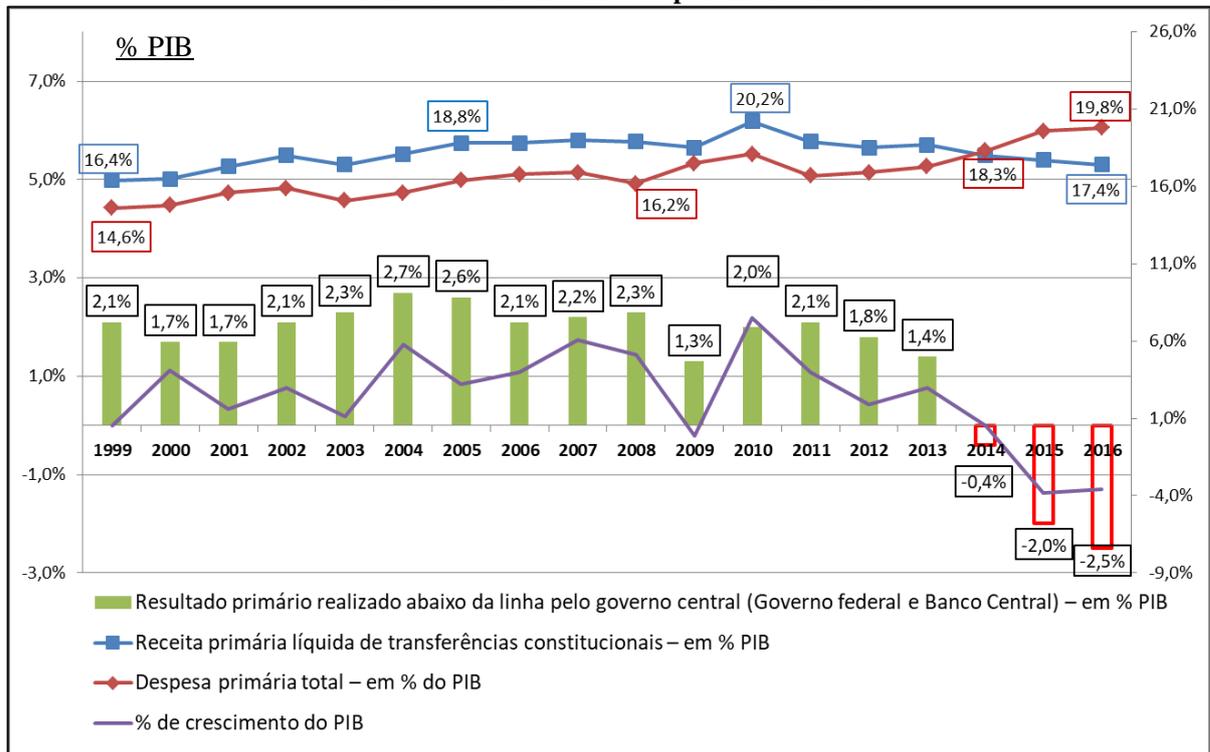
tempo haverá uma paralisação do Governo Central, uma vez que não haverá mais despesas discricionárias a serem contingenciadas.



Fonte 6 - Brasil (2017e, slide 11)

Esse engessamento das despesas públicas torna-se ainda mais relevante no contexto de uma recessão econômica, uma vez que, com a desaceleração da economia, a arrecadação do governo tende a cair. O Gráfico 7 demonstra que, enquanto o PIB está em uma trajetória de alta, a receita continua aumentando de forma a apoiar a realização de despesas. Em virtude do desaquecimento da economia brasileira, contudo, percebe-se uma queda na arrecadação de receitas sem a desejada redução proporcional nas despesas, especialmente entre os exercícios de 2013 e 2016, causando a ocorrência de resultados primários deficitários.

Gráfico 7 - Série histórica de parâmetros fiscais



Fonte 7 - Adaptado pelo Autor a partir de VOLPE e BIJOS (2017)

2.3. O declínio do Regime de Metas Fiscais

Ao longo do tempo, o Regime de Metas Fiscais foi sendo paulatinamente desconstruído principalmente por conta de três fatores principais: abatimentos no cálculo das despesas consideradas no resultado primário, aumento da carga tributária para acomodar a realização de despesas obrigatórias e, por fim, alteração da meta no fim do exercício.

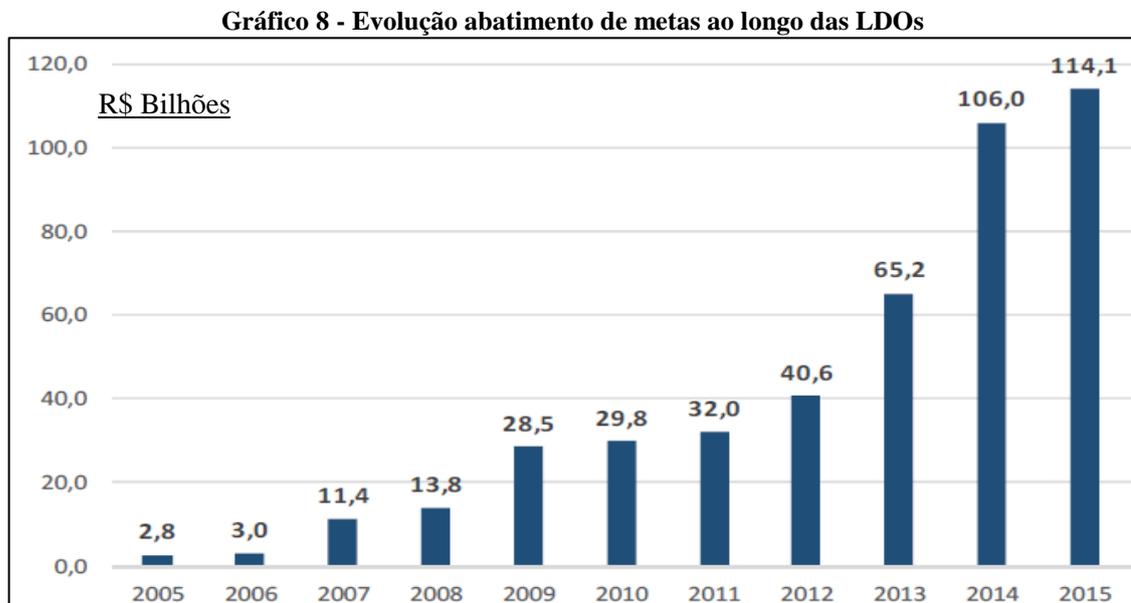
De forma resumida, os abatimentos no cálculo das despesas foram previstos em diversas LDOs sob a justificativa de que investimentos estratégicos impulsionariam o crescimento do PIB do País e, dessa forma, não deveriam ser considerados no cálculo. Esses abatimentos e até mesmo a alteração da metodologia de cálculo do resultado fiscal são defendidos por diversos economistas como Silva e Pires (2008, p. 614) que propõem:

(...) uma alteração na atual política fiscal, de modo a manter a austeridade fiscal e elevar o nível de investimento público, ou seja, (...) propõe-se permutar a meta fiscal embasada no superávit primário pela meta de poupança em conta corrente do governo. O conceito de poupança em conta corrente do governo consiste na retirada dos investimentos públicos do cálculo do superávit primário. Em virtude de não penalizar a elevação do estoque de capital, um dos determinantes do crescimento econômico, o conceito de poupança em conta corrente do governo mostra-se economicamente mais adequado do que o superávit primário.

Como exemplo tem-se a LDO-2010¹⁹ que previu o abatimento de parcela das despesas do PAC do cálculo do resultado primário para fins de cumprimento da meta.

Art. 3º: O **superávit** a que se refere o art. 2º desta Lei **será reduzido** em até R\$ 22.500.000.000,00 (vinte e dois bilhões e quinhentos milhões de reais), para o atendimento **de despesas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2010 com identificador de Resultado Primário previsto no art. 7º, § 4º, inciso IV, desta Lei. (BRASIL, 2009, **grifo nosso**)

O Gráfico 8 mostra que esse abatimento, somado a outros previstos em lei, totalizaram R\$ 29,8 bilhões naquele ano. Como comparação, em 2015, esse montante alcançou R\$ 114,1 bilhões.



Fonte 8 - Henriques (2017, slide 10)

Ademais, não são raros os exercícios em que o Poder Executivo contingenciou suas despesas em dezenas de bilhões de reais e, ainda assim, optou por encaminhar um projeto de lei ao CN propondo a alteração da meta de resultado primário fixada na LDO.

Como exemplo, a LDO para 2015²⁰, definiu a meta de resultado do Governo Federal em um superávit de R\$ 55,3 bilhões, já considerando um abatimento de R\$ 28,7 bilhões relativos às despesas do PAC. Após um ano de enormes dificuldades econômicas e questionamentos quanto aos procedimentos contábeis adotados pelo Governo, apesar de realizar sucessivos contingenciamentos das despesas previstas na LOA-2015, foi

¹⁹ Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009.

²⁰ Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015.

encaminhado Projeto de Lei alterando a meta de resultado primário para um déficit de R\$ 51,8 bilhões, que foi posteriormente aprovado pelo CN e sancionado pela Presidente²¹.

Ou seja, apesar de todos os controles previstos na Legislação vigente à época, o Governo Federal não iria cumprir com a meta de resultado fiscal definida na LDO e se viu obrigado a alterá-la ao fim do exercício, o que encobriu um resultado negativo de R\$ 107,1 bilhões em relação à meta original. Questionamentos quanto a esse procedimento de envio de projeto de lei ao CN, no intuito de alterar a meta de resultado primário, e já considerar esta alteração nos Relatórios de Avaliação de Receita e Despesa, associados a outros problemas, embasaram o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, efetivamente formalizado pelo CN em 2016.

Em 2016, já sob o novo governo do Presidente Michael Temer, novamente houve alteração da meta de resultado primário do Governo Federal, de um superávit de R\$ 24,0 bilhões, definidos ainda durante o governo anterior, para um déficit de R\$ 170,5 bilhões²².

De uma forma geral, esse tem sido o *modus operandi* nos últimos anos, o que corroborou para encobrir as várias falhas no planejamento governamental do País e ajudou a explicar o significativo aumento da dívida pública nos últimos anos.

Nesse cenário, a EC nº 95 tem papel fundamental, na medida que fortalece a cultura da limitação do gasto público. A partir da sua promulgação, não basta ao governante alterar a meta de resultado primário prevista na LDO para poder realizar despesas adicionais. O somatório das despesas primárias também não poderá ultrapassar o chamado Teto dos Gastos. Ou seja, se há uma decisão política de que se priorize determinada política pública, deve-se indicar qual outra despesa não será executada.

Para o exercício de 2017, já sob a égide do NRF, foi sancionada a LDO-2017²³ prevendo uma meta de resultado primário deficitário de R\$ 139,0 bilhões. Até a elaboração deste estudo, o governo havia contingenciado²⁴ R\$ 42,1 bilhões de um total de R\$ 146,5 bilhões de despesas primárias discricionárias. Ou seja, do ponto de vista da execução, não é o NRF que está restringindo a execução das despesas, mas sim o já tradicional mecanismo de cumprimento da meta de resultado primário, conforme Figura 1. Esse fenômeno ocorre, pois,

²¹ Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015.

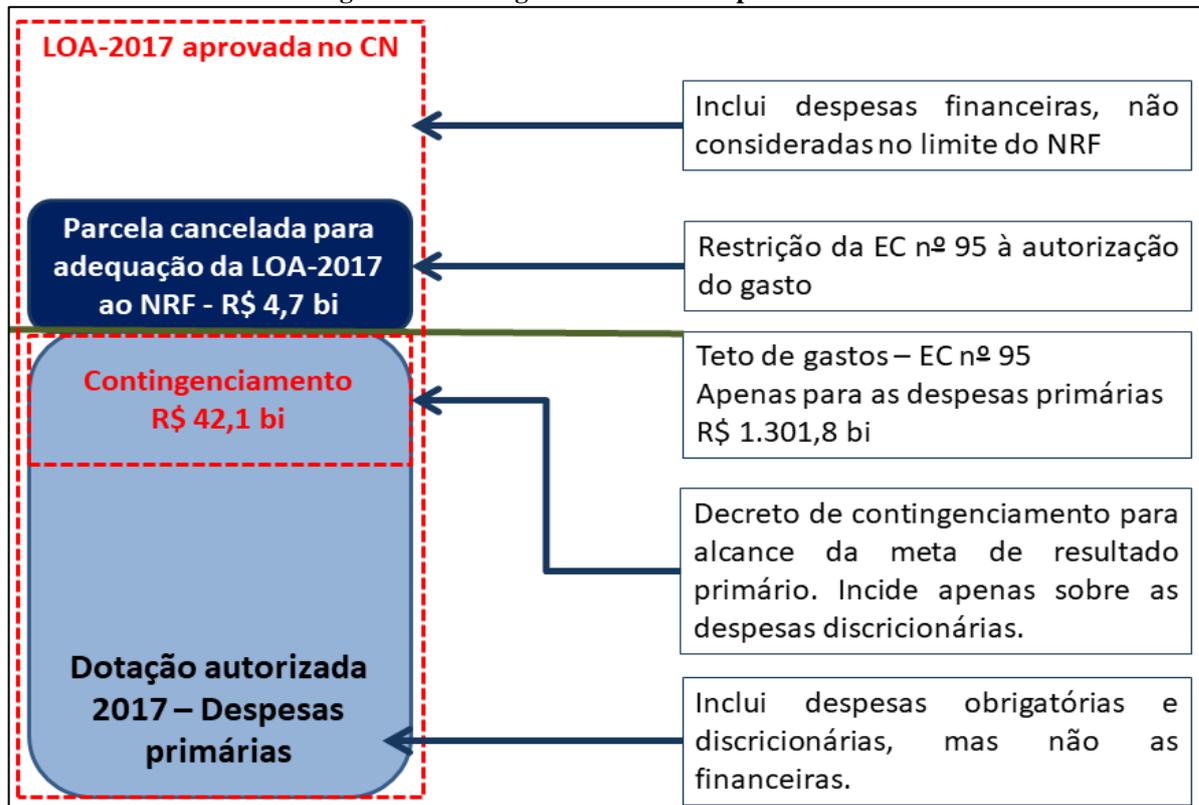
²² Lei nº 13.291, de 25 de maio de 2016.

²³ Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016.

²⁴ Decreto nº 9.018, de 30 de março de 2017.

em 2017, o País se encontra na pior crise da sua história, do ponto de vista da redução do PIB, e isso impacta diretamente na queda da arrecadação.

Figura 1 - Contingenciamento de despesas e o NRF



Fonte 9 - Elaborado pelo próprio Autor com dados de Brasil (2017h).

Sendo assim, em um contexto de recessão, onde há frustração de receitas previstas na LOA, o NRF pode ter aplicação limitada: é efetivo na restrição à elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de cada exercício (autorização orçamentária), mas pode não ser aplicável na execução das despesas públicas, uma vez que o cumprimento da meta de resultado primário pode produzir efeitos mais restritivos.

Nos primeiros anos de vigência do NRF, em um mesmo cenário de restrição fiscal, esse fenômeno só não seria observável caso a LOA fosse editada com extrema cautela e conservadorismo, a ponto de uma eventual queda na arrecadação não resultar em contingenciamento de despesas, por não prejudicar o alcance da meta de resultado primário. Em tese, esses imprevistos fiscais deveriam ser cobertos pela reserva de contingência constante do PLOA, conforme determina a LRF:

Art. 5º **O projeto de lei orçamentária anual**, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

III - **conterá reserva de contingência**, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

(...)

b) **atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.** (BRASIL, 2000, grifo nosso)

Sob a vigência do NRF e com o passar dos anos, uma vez que parte da receita não poderá ser associada a uma despesa na LOA, em observância ao Teto dos gastos, esse “saldo de receitas” atuará como “margem de segurança” para o alcance da meta de resultado primário, mesmo em um contexto de recessão.

Outro efeito esperado é a redução significativa dos chamados restos a pagar (RAPs). Como previsto em Brasil (2016a)²⁵, em caso de excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, quando comparado à meta fixada na LDO, esse saldo poderá ser utilizado para o pagamento de RAPs inscritos até 31 de dezembro de 2015, sendo excluído da verificação do cumprimento do limite de gastos. Nesse sentido, pode-se concluir que, enquanto houver RAPs daquele período, os governantes, de certa forma, sem excluir outros efeitos negativos sobre a economia, serão instigados a não fixar uma meta de resultado primário tão restritiva nas LDOs anuais, de forma a poder executar uma parcela maior de gastos no seu mandato.

Importante observar que a definição da meta de resultado primário não é um processo simples e é realizada com base em muitos outros parâmetros. Nesse contexto, torna-se primordial entender quais desses parâmetros foram considerados e como eles foram apurados. De forma a apoiar essa definição, e, principalmente, exercer a função legislativa de controle externo, no final de 2016, foi criada²⁶ pelo SF a Instituição Fiscal Independente (IFI) com a finalidade de:

I - divulgar suas estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários;

II - analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente;

III - mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial;

IV - projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público. (BRASIL, 2016g)

²⁵ § 11 do art. 107 do ADCT.

²⁶ Resolução nº 42/2016 do Senado Federal

Em que pese a IFI não ter competência e nem responsabilidade na definição das metas e prioridades da administração pública, sua criação contribui para um ambiente de maior prestação de contas sobre as decisões de governo, na medida em que seus relatórios servem de contraponto às estatísticas fiscais divulgadas por Órgãos Governamentais. Ou seja, espera-se que o processo de avaliação das receitas e despesas, contingenciamento de gastos e alteração das metas de resultado primário sejam acompanhados de dados e informações que os justifiquem e comprovem a adequada condução da política econômica do governo, a fim de explicitar as prioridades e demonstrar o cumprimento da legislação em vigor.

2.4. Condições para o seu ressurgimento

De forma simplificada, percebe-se que uma das grandes causas do declínio do Regime de Metas Fiscais foi, não só o aumento das despesas públicas de forma desordenada, mas especialmente das despesas obrigatórias, bem como o enfraquecimento do processo de elaboração orçamentária.

Uma vez que grande parte das despesas obrigatórias tem uma dinâmica de crescimento acima do PIB e está ressaltada do processo de contingenciamento dos gastos, a limitação de despesas para cumprimento da meta de resultado primário recai sobre a parcela discricionária da despesa pública. Estudos mostram que essa fração representa apenas aproximadamente 10% do total das despesas públicas e é justamente nelas onde se concentram os investimentos públicos, que, por sua vez, impulsionam o crescimento da economia.

Sobre essa dinâmica, Gobetti (2015, p. 34) corrobora e destaca que:

(...) o processo de crescimento das despesas correntes no Brasil – liderado principalmente pelos benefícios previdenciários e assistenciais – é estrutural (...). Inicialmente, a obtenção de resultados fiscais robustos foi viabilizada pelo aumento legislado da carga tributária e adicionalmente, nos episódios de ajuste fiscal, pelo corte dos investimentos.

Ou seja, em um contexto de recessão, para cumprir a meta de resultado primário, o Estado é obrigado a contingenciar parcela significativa daquelas que seriam as despesas mais indicadas para apoiar a retomada do crescimento do PIB: os investimentos. É o que Brasil (2016f) definiu como estrutura de gasto procíclica:

[...] Na fase positiva do ciclo econômico, é relativamente fácil obter superávits devido ao natural crescimento das receitas, ou seja, torna-se factível conjugar obtenção de superávit primário com elevação de gastos. Como o inverso ocorre na

fase negativa do ciclo econômico, acaba sendo necessário fazer ajuste fiscal em momentos de recessão.

[...]

Para corrigir o já referido problema de possuímos uma estrutura de gastos procíclica, o Novo Regime Fiscal evita que o limite seja estabelecido como percentual da receita ou do Produto Interno Bruto. Essas duas métricas permitiriam uma expansão mais acelerada do gasto durante os momentos positivos do ciclo econômico, ao mesmo tempo em que exigiriam ajustes drásticos nos momentos de recessão. Nosso objetivo é garantir uma trajetória suave do gasto público, não influenciada pelas oscilações do ciclo econômico.

Para mudar esse cenário, a EC nº 95 define um limite para a execução de despesas, independente da realização de superávits primários ou de aumento da arrecadação. Depreende-se, então, que a Emenda do Teto não tem apenas a finalidade de controle de gastos, e sim o objetivo maior de fazer com que a sociedade seja compelida a discutir a real obrigatoriedade de determinadas despesas públicas e também quais políticas públicas deverão ser descontinuadas em prol de outras consideradas mais prioritárias, fortalecendo, inclusive, o processo de elaboração orçamentária.

Em suma, aumentar o percentual das despesas discricionárias frente ao total das despesas públicas torna-se, então, fator primordial para o fortalecimento do Regime de Metas Fiscais. Nesse contexto, diversas propostas de revisão de despesas obrigatórias como as do regime previdenciário, políticas assistenciais e legislações trabalhistas, dentre outras, estão sendo debatidas nos primeiros anos de vigência do NRF, com enorme resistência da parcela da população impactada diretamente.

Caso essa adaptação fiscal não seja politicamente viável nos primeiros anos de vigência do NRF, haverá um estrangulamento ainda maior das despesas discricionárias que inviabilizarão o funcionamento da máquina pública. Como esse efeito traria um impacto muito grande para a sociedade, entende-se que, na hipótese de não revisão das despesas públicas obrigatórias, logo no início da vigência da Emenda, é provável que a limitação dos gastos precise ser revista.

Outro mecanismo que contribuiu para a diluição da efetividade da peça orçamentária foi o crescimento desordenado dos RAPs nos últimos anos, uma vez que já não havia certeza de qual despesa seria efetivamente paga durante o exercício. O controle da execução era feito “na boca do caixa”, tendo em vista que, com as autorizações orçamentárias da LOA e dos RAPs acumulados, era a execução financeira que determinava o que seria efetivamente realizado ao longo do ano.

Esse objetivo acessório pode ser identificado em Brasil (2016f):

Trata-se, também, de medida democrática. Não partirá do Poder Executivo a determinação de quais gastos e programas deverão ser contidos no âmbito da elaboração orçamentária. O Executivo está propondo o limite total para cada Poder ou órgão autônomo, cabendo ao Congresso discutir esse limite. Uma vez aprovada a nova regra, caberá à sociedade, por meio de seus representantes no parlamento, alocar os recursos entre os diversos programas públicos, respeitado o teto de gastos.

Como previsto na Emenda, a dinâmica de geração e acumulação de RAPs será desacelerada, fortalecendo a programação definida nos Orçamentos anuais, dada a limitação imposta pela EC nº 95 para autorizações de despesas na LOA. Como não haverá um descolamento entre o montante autorizado para o gasto e o que será efetivamente pago, a parcela inscrita em RAPs tende a ser residual.

Esse fortalecimento do processo de alocação orçamentária, com instrumentos de planejamento e controle bem definidos, também é fator primordial para a revitalização do Regime de Metas Fiscais.

2.5. EC nº 95 – Linhas gerais

Uma das principais características da EC nº 95 é a sua aparente simplicidade. Em apenas três artigos estão regras que demandarão mudanças no comportamento fiscal dos governos. Em suma, a Emenda inclui os artigos 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF-88.

O NRF se aplica aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por um período de 20 exercícios financeiros, sendo que, após o décimo exercício, o Presidente da República poderá propor a alteração do método de correção dos limites de gastos por meio de projeto de lei complementar.

A Emenda define limites anuais, individualizados, para as despesas primárias:

- I - do Poder Executivo;
- II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;
- III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;
- IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público;
- e
- V - da Defensoria Pública da União. (BRASIL, 2016a)

Os limites de cada um dos Órgãos e Poderes citados possuem dupla função: limitar a autorização orçamentária previamente (tanto para a elaboração da LOA quanto para a abertura de créditos adicionais) e, posteriormente, a sua execução financeira. Em um primeiro momento essa dupla função pode parecer desnecessária, mas, de fato, tem importância na medida em que limita a inscrição de despesas em RAPs. (BRASIL, 2017i, p. 2)

Esses limites são calculados da seguinte forma: (i) para 2017: total das despesas primárias pagas no exercício de 2016, inclusive os RAPs pagos e outras despesas que afetam o resultado primário, corrigidas em 7,2%²⁷; (ii) a partir de 2018²⁸: o limite do exercício (t) será o limite do exercício anterior (t-1), corrigido pela variação do IPCA, publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o período de 12 meses encerrados em junho (t-1), compreendendo o período de julho(t-2) até junho(t-1). Essa lógica traz previsibilidade ao processo de elaboração do PLOA, cujo calendário prevê o envio da proposta pelo Poder Executivo ao CN até o dia 31 de agosto de cada exercício.

No § 6º do art. 107 do ADCT, estão previstas algumas despesas que não se incluem na base de cálculo e no limite de gastos:

I. Transferências constitucionais²⁹ e ³⁰

²⁷ Vale observar que percentual aplicado, 7,2%, foi calculado com base na melhor estimativa disponível para a inflação de 2016. Como a IPCA daquele ano foi de 6,29%, segundo o IBGE, na prática, houve um aumento real no teto das despesas públicas de aproximadamente 0,9%.

²⁸ As exceções são as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) que em 2017 terão os seus limites ajustados conforme regras constantes do inciso I do § 2º do art. 198 e do *caput* do art. 212 da CF-88, respectivamente. De 2018 em diante, os limites serão o montante calculado para as aplicações mínimas em 2017, corrigidos pelo IPCA acumulado em 12 meses (conforme a correção das demais despesas). Dessa forma, durante a elaboração do PLOA-2018, para as despesas com ASPS e MDE a União fará uma estimativa do limite, uma vez que em agosto/2017 não se saberá o montante total executado, fazendo o eventual ajuste quando houver a divulgação oficial da despesa executada em 2017.

²⁹ São ressalvadas as seguintes transferências constitucionais:

- § 1º do art. 20 da CF 88 - Participação de Estados, Distrito Federal e Municípios no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração;
- inciso III do parágrafo único do art. 146 da CF 88 - Distribuição da parcela de recursos pertencentes aos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relativa a instituição de um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições;
- § 5º do art. 153 da CF 88 - Transferência do montante da arrecadação de imposto sobre o ouro, ao Estado, Município ou Território produtor, quando ele for definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial;
- art. 157, incisos I e II do art. 158 e art. 159 da CF 88 - Repartição de receitas tributárias com os Estados, Distrito Federal e Municípios;
- § 6º do art. 212 da CF 88 - As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação;
- inciso XIV do *caput* do art. 21 da CF 88 - Despesas da União com a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do DF, além de assistência financeira ao DF, por meio de fundo próprio; e
- V e VII do *caput* do art. 60 do ADCT - Complemento da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

- II. Créditos extraordinários para atender a despesas imprevisíveis e urgentes³¹
- III. Despesas da Justiça Eleitoral decorrentes da realização de eleições; e
- IV. Aumento de capital de empresas estatais independentes.³²

Importante observar que o legislador, no momento da edição da Emenda, previu certa dificuldade aos Órgãos em cumprir o limite definido, uma vez que não havia um valor exato a ser considerado como Teto de Gastos. Nesse sentido, foi incluído dispositivo que permite a compensação do excesso de despesas de um Órgão pelo Poder executivo, nos três primeiros exercícios de vigência do NRF, nos seguintes termos:

§ 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o **Poder Executivo poderá compensar** com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, **o excesso de despesas primárias** em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do caput deste artigo.

§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo **não excederá a 0,25%** (vinte e cinco centésimos por cento) **do limite do Poder Executivo**.

§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do caput deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso. (BRASIL, 2016a, **grifo nosso**)

Ademais, caso haja um excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício, em relação à meta fixada na LDO naquele ano, este montante poderá ser utilizado para o pagamento de RAPs inscritos até 31 de dezembro de 2015, sem que essa despesa seja considerada no cumprimento dos limites de gastos de cada Órgão. Essa característica reforça o entendimento de que o NRF é baseado na limitação da execução

³⁰ Da análise das exceções previstas ao teto dos gastos, de acordo com Freitas e Mendes (2016, p. 11), percebe-se que o percentual das despesas não submetidas ao teto pode ser bem maior do que os 20% calculados pela STN, com base nos gastos totais de 2014 e 2015. Uma vez que as transferências constitucionais para estados e municípios são calculadas com base na Receita Corrente Líquida (RCL), em um período de crescimento da arrecadação elas tendem a representar um percentual maior do que os de anos anteriores.

³¹ Em termos conceituais, a exclusão é perfeitamente justificável, mas, devido ao histórico recente de abertura de créditos extraordinários para despesas que claramente não atendiam aos requisitos de imprevisibilidade e urgência, deve-se aumentar o controle sobre o uso de tal dispositivo, a fim de que o montante dessas despesas não prejudique a efetividade da EC nº 95.

³² As despesas relativas ao aumento de capital das empresas públicas podem prejudicar o alcance dos objetivos do NRF, tendo em vista a atual crise por que passam duas das maiores empresas públicas do País: Petrobrás e Eletrobrás.

das despesas, mas com um objetivo maior que é o de reduzir o nível de endividamento e dos juros pagos pelo País.

O patamar mínimo dos gastos com saúde e educação continua existindo, mas com uma metodologia diferente. No caso da saúde, em suma, a regra anterior previa um percentual mínimo sobre a RCL da União que era escalonado: em 2016 era previsto que o piso dos gastos com saúde seria de 13,2% da RCL, chegando a 15% em 2020. Com o NRF, esse piso passa a ser o equivalente a 15% da RCL já em 2017, e, nos anos seguintes, passa a ser atualizado com base no IPCA, assim como as outras despesas não financeiras. Ou seja, em um primeiro momento há um aumento no piso, pois o percentual de 15% da RCL só seria atingido em 2020, mas, nos anos seguintes, a correção deixa de estar atrelada à arrecadação e o piso passa a ser corrigido pelo IPCA.

No que tange às despesas com educação, em 2017 a parcela da União mantém o mínimo de 18% da receita de impostos, líquida das transferências à Estados e Municípios, e, em 2018, também passa a ser corrigida pelo IPCA. Vale ressaltar que a parcela da União destinada ao FUNDEB não se sujeita ao NRF, conforme citado anteriormente.

Em resumo, a Emenda buscou atrelar a correção das principais despesas primárias da União a um mesmo índice que, por sua vez, incrementa apenas os ganhos inflacionários do período, sem considerar aumentos relativos ao crescimento do PIB ou da arrecadação. Esse entendimento foi aplicado inclusive na metodologia de cálculo para a aprovação e execução das chamadas emendas individuais de execução obrigatória, as quais, a partir de 2018, também passarão igualmente a ser corrigidas pelo IPCA.

Caso um Órgão ou o Poder Executivo descumpra o limite de gastos disposto no art. 107 do ADCT, serão impostas uma série de sanções³³ até o final do exercício em que seja novamente respeitado o limite do Órgão ou Poder.

³³ Art. 109 do ADCT:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

Observa-se que a maioria das vedações recai sobre despesas de pessoal. Em suma, o Órgão fica proibido de aumentar esse tipo de despesa, seja por meio de criação de cargos, carreiras, auxílios ou benefícios, seja pelo aumento dos já existentes. Ficam ressalvadas as reposições de vacâncias de cargos de chefia e de direção, ou até mesmo a realização de concurso público também para preenchimento de cargos vagos.

Além disso, há vedação expressa à criação de despesa obrigatória, tendo em vista o aumento exponencial desse tipo de despesa nos últimos anos, ou o reajuste dessa categoria de despesa já existente.

Vale ressaltar que parte das vedações é aplicável ao conjunto dos órgãos agrupados nos incisos que definem os limites, medida justificável pela similaridade entre as carreiras de servidores dos órgãos agrupados.

2.6. Receitas e despesas primárias

Uma vez que as limitações previstas na EC nº 95 não são aplicáveis às despesas financeiras e sim às primárias, é necessário conceituá-las e entender suas diferenças. De uma forma geral, podem-se dividir as receitas e despesas públicas entre receitas e despesas financeiras e receitas e despesas primárias. O resultado primário da União demonstra sua capacidade de pagamento da dívida, seus juros e encargos, e é calculado como a diferença entre suas receitas e despesas primárias em um exercício financeiro.

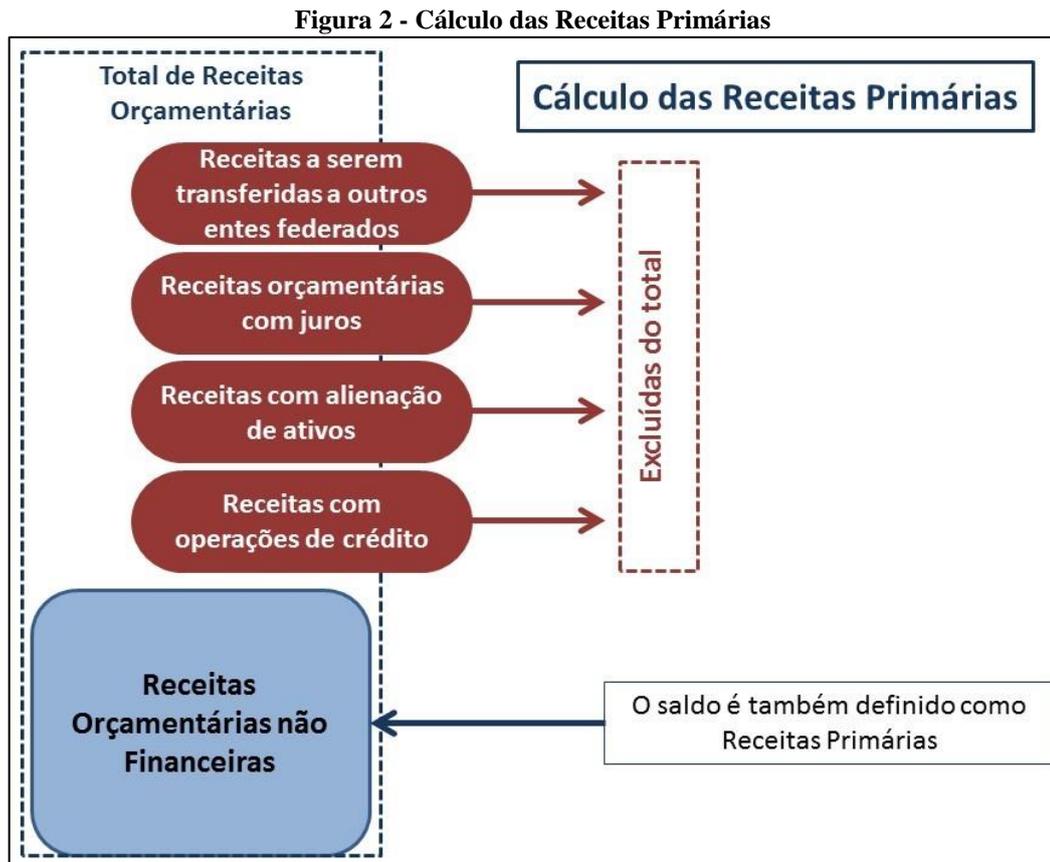
Como citado, a Emenda do Teto busca limitar a despesa pública, mas não são todas as despesas que estão no foco desse controle. Uma vez que o objetivo é reduzir o nível de endividamento da União, ela se concentra em limitar a realização de despesas primárias, de forma a aumentar o resultado primário, possibilitando o pagamento dos juros da dívida e do seu principal.

As despesas financeiras são aquelas relacionadas ao pagamento da dívida pública, seja para o pagamento do principal, ou para despesas acessórias como os juros e encargos, assim como as receitas financeiras decorrem do recebimento de recursos relacionados a operações de crédito da União com um agente devedor, entre outras origens de recursos. As receitas e despesas primárias, também conhecidas como não financeiras, estão relacionadas à atividade

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal. (BRASIL, 2016a)

fim do Estado que é a de arrecadar e realizar gastos com os serviços públicos à população, como transporte, saúde, educação e segurança.

Segundo Carvalho JR e Feijó (2015), para o cálculo da receita orçamentária não financeira, ou primária, deve-se apurar o total das receitas orçamentárias e dele excluir a parcela transferida a outros entes federados³⁴ e aquelas relacionadas a operações financeiras, conforme Figura 2.



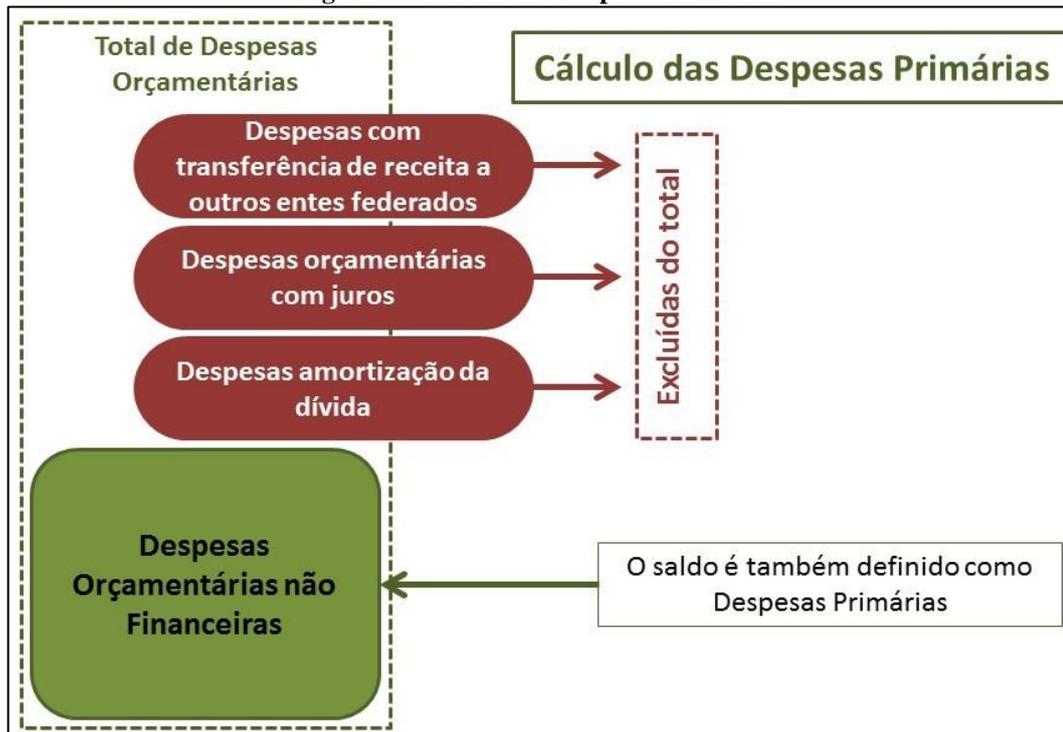
Fonte 10 - Elaborado pelo autor com dados de Carvalho JR e Feijó (2015, p. 53)

De forma análoga, Carvalho JR e Feijó (2015, p. 54) definem que a despesa orçamentária não financeira, ou despesa primária, deve ser calculada subtraindo-se do total das despesas orçamentárias, as despesas com transferências de receita a outros entes federados³⁵ e com o pagamento de juros e amortizações da dívida, conforme Figura 3.

³⁴ Segundo Carvalho JR e Feijó (2015, p.52), os valores a serem transferidos a outros entes devem ser excluídos do total uma vez que, embora arrecadados pela União, tais recursos não estão disponíveis para resgatar suas dívidas, pois serão transferidos a outros entes. Nesse sentido, também são excluídos os valores relativos à venda de patrimônio e os obtidos com a contratação de operações de crédito, para mensurar a real capacidade que a União tem de resgatar sua dívida.

³⁵As despesas com transferências de receita a outros entes federados devem ser excluídas do total para que não haja uma dupla contagem de despesas, tendo em vista a exclusão das transferências tributárias da receita.

Figura 3 - Cálculo das Despesas Primárias



Fonte 11 - Elaborado pelo autor com dados de Carvalho JR e Feijó (2015, p. 54)

Vale destacar a diferença de escopo entre a EC nº 95 e o Regime de Metas Fiscais. O Regime de Metas Fiscais define metas de resultado primário que se restringem, pelo critério de apuração acima da linha³⁶, à avaliação da execução do montante das receitas e despesas primárias do Governo durante um exercício. Com base na expectativa de alcance da meta definida, pode ser feito um contingenciamento de despesas, ressalvadas as obrigações constitucionais e legais, aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida e as constantes da LDO. Não há, contudo, uma preocupação com a autorização de gastos, de acordo com as LOAs.

Já a Emenda do Teto, faz uma limitação da autorização e execução de todas as despesas primárias. Só não estão incluídas neste Teto, as despesas financeiras e alguns itens ressalvados, mas as despesas obrigatórias e mesmo as ressalvadas do contingenciamento pela LDO constam do cálculo. Até mesmo os recursos oriundos de doações e convênios, que

Também são excluídos os montantes relacionados à amortização e ao pagamento de juros e encargos. (CARVALHO JR e FEIJÓ, 2015, p.54)

³⁶ Realizado pela STN, é apurado com base nos lançamentos contábeis do Governo, considerando cada entrada e saída de recursos e desprezando as receitas e despesas financeiras, além das transferências a Estados e Municípios. O critério abaixo da linha, é utilizado pelo BACEN para calcular o resultado primário sob a ótica do impacto dele no montante da dívida pública.

tradicionalmente são excluídos do cálculo do contingenciamento, são considerados para fins de apuração do limite da EC nº 95.

Ou seja, percebe-se que o escopo abrangente de atuação do NRF veio ampliar o controle sobre a autorização e execução de despesas públicas que, em parte, era realizado pelo Regime de Metas Fiscais.

2.7. Restrição da EC nº 95 na autorização orçamentária

Conforme citado, a Emenda do Teto limita gastos governamentais, definindo um limite que se aplica não só ao pagamento de despesas, como à própria autorização do gasto.

Em 2016, segundo dados constantes de Brasil (2017h, p. 3) o total da despesa primária paga foi de R\$ 1.470.038.861.530, incluindo-se o pagamento de RAPs, enquanto as exceções somaram R\$ 263.635.489.569³⁷. Ao saldo do montante pago deduzido das exceções, R\$ 1.206.403.371.961, foram adicionadas, além das despesas com RAPs, quaisquer outras demais despesas que impactaram no resultado primário do exercício. Durante o exercício de 2016, novamente segundo Brasil (2017h, p. 3), essas despesas somaram R\$ 7.981.038.607³⁸.

Dessa forma, o montante final de pagamentos em 2016, líquido das exceções previstas, foi de R\$ 1.214.384.410.569, o qual, corrigido por 7,2%, de acordo com o previsto³⁹, tornou-se o limite para a execução de despesas durante o exercício de 2017, no valor de R\$ 1.301.820.088.130.

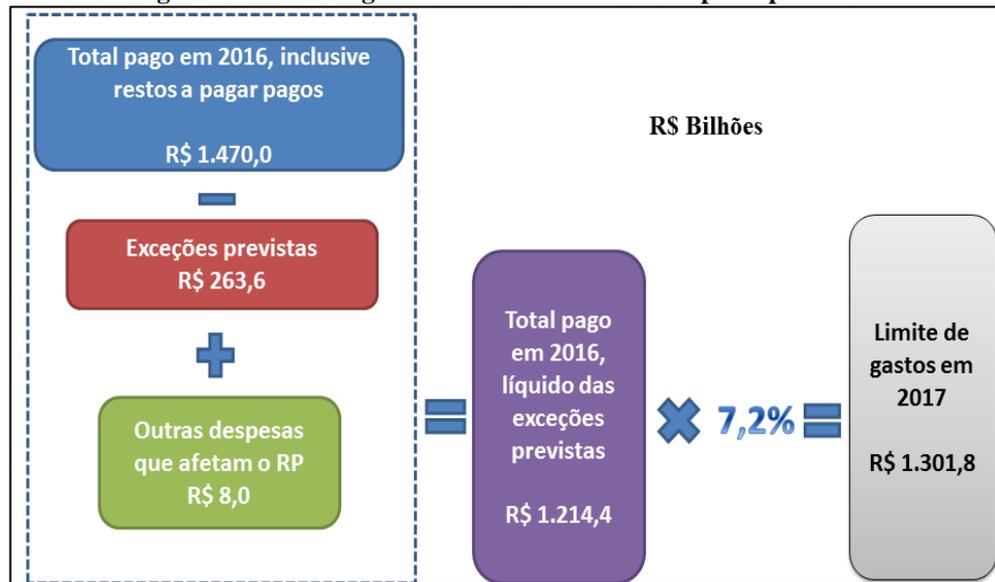
³⁷ Conforme os subitens abaixo:

- Transferências aos Estados e Municípios – Repartição de receita: R\$ 219.273.867.355;
- Transferências ao Fundo Constitucional do DF: R\$ 12.026.895.169;
- Complementação ao FUNDEB: R\$ 13.674.847.501;
- Créditos extraordinários: R\$ 11.441.280.559;
- Despesas da Justiça Eleitoral decorrentes da realização de eleições: R\$ 669.100.990; e
- Aumento de capital de empresas estatais independentes: R\$ 6.549.497.994.

³⁸ Composta dos seguintes itens:

- Emissão de cédulas e moedas: R\$ 772.517.836;
- Subsídio aos Fundos Constitucionais: R\$ 7.530.087.461; e
- Operações *Net Lending*: - R\$ 321.566.690.

³⁹ Inciso I, do § 1º, do art. 107 do ADCT da CF-88.

Figura 4 - Metodologia de cálculo do limite de despesas para 2017

Fonte 12 - Elaborado pelo autor com dados de Brasil (2017h, p.3)

Vale observar que a metodologia aplicada utilizou o total de despesas primárias do Governo Federal e tem caráter apenas exemplificativo, uma vez que o limite deve ser calculado para cada um dos órgãos e Poderes.

Ressalta-se que, na LOA-2017, apenas as dotações do Superior Tribunal de Justiça (STJ) estão abaixo do limite determinado pela EC nº 95. Tendo em vista que o PLOA-2017 foi encaminhado ao CN com uma estimativa do total das despesas a serem pagas em 2016, a LOA-2017 foi aprovada com dotações acima do limite calculado após o fechamento daquele exercício financeiro para quase todos os Órgãos, fazendo que estes ultrapassassem seus limites individuais. Dessa forma, o Poder Executivo utilizou a sua prerrogativa de abater o montante ultrapassado pelos Órgãos, até o limite de 0,25% do seu limite, o que se mostrou bastante confortável no exercício de 2017, uma vez que o limite do Poder Executivo é significativamente maior que o dos outros.

Vale ressaltar que a prerrogativa é exclusiva do Poder Executivo e, portanto, não se pode abater a diferença negativa do STJ do excesso dos outros órgãos. Nesse sentido, o MPDG bloqueou⁴⁰ R\$ 4.695.224.214 com o intuito de adequar as dotações da LOA-2017 aos limites da EC nº 95 para o Poder Executivo (R\$ 2.243.513.443) e para os demais Órgãos (R\$ 2.451.710.771). (BRASIL, 2017j)

De uma forma global, a partir de 2018, espera-se que as despesas primárias de todos os órgãos somados não ultrapassem o limite do NRF, tendo em vista que esse limite já será

⁴⁰ Por meio da Portaria Ministerial nº 17, de 1º de fevereiro de 2017.

conhecido no momento da aprovação das LOAs dos próximos exercícios. Podem ocorrer, contudo, negociações do Poder Executivo para que determinados órgãos ultrapassem seus limites em 2018 e 2019, utilizando-se da possibilidade de abatimento do montante excedente com um eventual saldo do Poder Executivo.

2.8. A influência da EC no cenário fiscal

Uma das principais e mais lógicas consequências da influência da EC nº 95 no cenário econômico é a diminuição no nível de incremento das despesas públicas. Após décadas de crescimento acelerado da despesa, bem acima da inflação e do aumento do PIB, com o início da vigência do NRF, ela só poderá ser corrigida pelo IPCA.

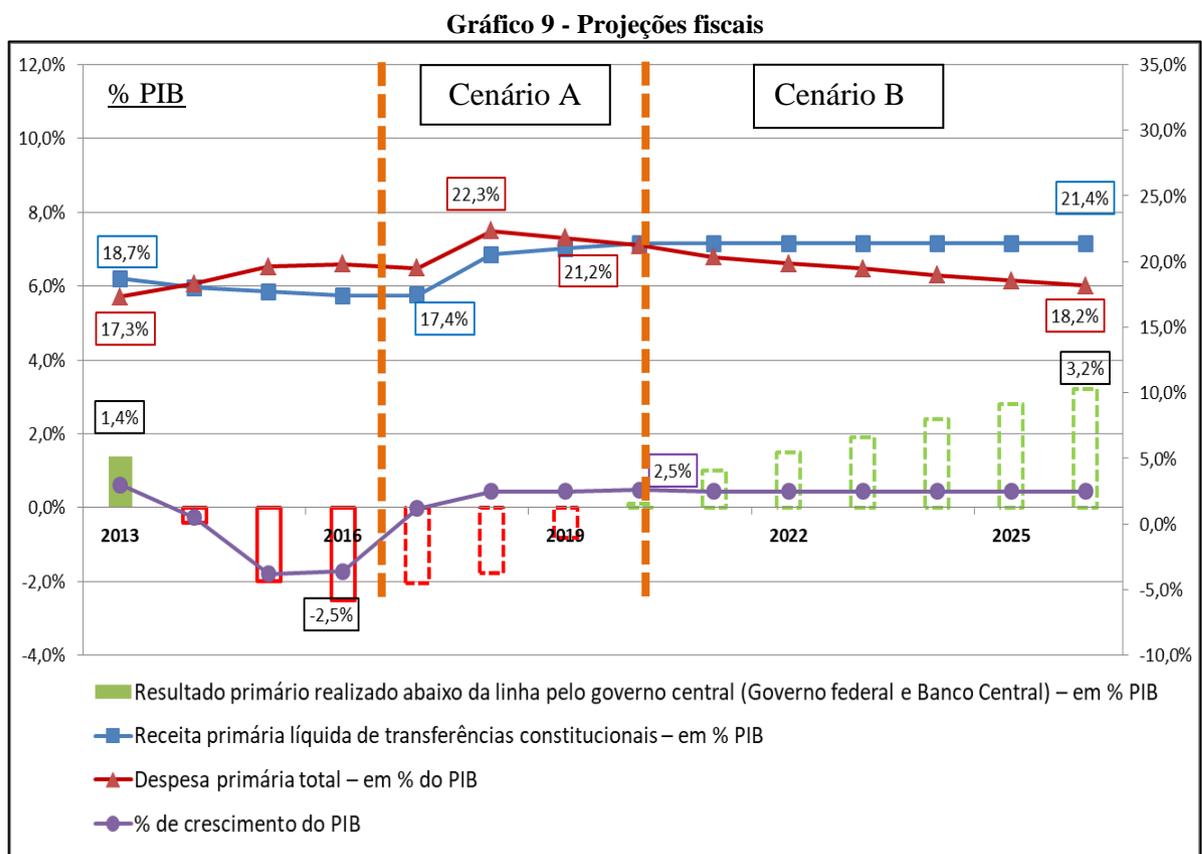
Essa diminuição dos gastos governamentais também terá importante papel na queda da inflação, uma vez que as despesas do governo influenciam no nível geral de preços do mercado, o que já pode ser observado nos relatórios do BACEN que medem a expectativa do mercado. Depreende-se de Brasil (2017a) que, após a promulgação da EC nº 95, diversos indicadores econômicos tiveram uma melhora apenas por conta da expectativa do mercado em um ajuste das contas governamentais. O exemplo mais significativo é a taxa de inflação que, em 2017, observa uma redução expressiva.

Pela teoria econômica desenvolvimentista, em um cenário de recessão, o índice inflacionário e o crescimento econômico ficam pressionados pela queda no consumo das famílias e do mercado em geral e, nesse sentido, seria importante um aumento das despesas públicas para aquecer a economia novamente. Mas foi exatamente esta lógica que trouxe o país ao cenário de recessão atual e é o ponto que a EC nº 95 busca limitar. Sendo assim, a equipe econômica do governo terá que buscar outras maneiras de influenciar o crescimento da economia, sem que isso envolva o aumento das despesas governamentais. Ou seja, espera-se que o cenário de recessão seja alongado em um primeiro momento, mas que a retomada seja consistente e baseada nos esforços privados, ainda que apoiados por políticas governamentais.

Após a retomada econômica, a arrecadação estatal deve aumentar gradativamente. Como as demandas por gasto público não poderão ser alocadas no orçamento federal, o resultado primário voltará a ser paulatinamente superavitário. De acordo com Brasil (2017d), um resultado primário positivo só deve ser observado a partir de 2020 mas, para a análise desse estudo, não é primordial definir com exatidão quando isso realmente irá ocorrer. Como citado anteriormente, há uma série de revisões das despesas obrigatórias que precisam ser

debatidas e que, em virtude dos problemas políticos que o país também atravessa, podem fazer com que essa data seja postergada.

Durante os primeiros anos de vigência do NRF, tendo em vista o cenário de recessão que o País atravessa, as despesas ainda serão maiores que as receitas. Contudo, a medida que a recessão for diminuindo e a receita aumentando, dada a sua tendência em acompanhar o crescimento do PIB, o superávit primário prevalecerá, uma vez que a despesa não poderá ser alocada, por conta da limitação da Emenda do Teto. Esses dois cenários estão demonstrados no Gráfico 9.



Fonte 13 - Adaptado pelo Autor a partir de BRASIL (2016c e 2017d), VOLPE e BIJOS (2017) e HENRIQUES (2017)

Importante observar que o cenário A está baseado nas informações constantes da LDO-2017 e do PLDO-2018, enquanto o cenário B, foi projetado por Henriques (2017), com base em dados da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE)⁴¹, do Ministério da Fazenda (MF).

⁴¹ O cenário previsto considerou:

- Crescimento do PIB de 1,6% em 2017 e 2,5% de 2018 a 2026;
- IPCA de 4,8% em 2017 e 4,5% de 2018 a 2026;

A retomada dos resultados primários superavitários significará um fortalecimento do Regime de Metas Fiscais e demonstrará ao mercado que a capacidade do governo em honrar seus compromissos está sendo reconstruída. Ou seja, paulatinamente, o governo teria uma capacidade cada vez maior de pagar os juros da dívida, o que contribui para a redução do nível de endividamento e, em médio prazo, para a redução da taxa de juros paga pelo País. É sabido que a taxa de juros não é produto apenas do nível de endividamento de uma nação, mas o fato de se ter uma política fiscal robusta, com a geração de sucessivos superávits incrementais e redução da dívida pública, certamente contribuirão, em muito, para essa diminuição.

Some-se a isso o efeito que o pagamento de dívidas tem sobre a política monetária⁴² de um país. Caso um governante resolvesse pagar a dívida inteira do País de uma só vez, aumentaria a quantidade de moeda em circulação de tal forma que geraria uma série de distorções econômicas, como a inflação. Uma das formas de corrigir tal efeito é realizar essa injeção de moeda no mercado de forma escalonada, sem variações abruptas, além de implantar uma política fiscal que gere resultados primários positivos, os quais têm a característica de diminuir a quantidade de moeda em circulação.

Henriques (2017, p. 73) corrobora esse entendimento quando afirma que os efeitos esperados do NRF são:

- Estabilizar a dívida pública e criar condições para a retomada do crescimento;
- Evitar o retorno da inflação elevada;
- Possibilitará o realismo orçamentário, desestimulando a utilização de receitas não recorrentes orçamento para equilibrar o orçamento;
- Permitir a avaliação de políticas públicas pela sua efetividade comparada, com maior protagonismo do Congresso Nacional; e
- Trazer maior pressão para o aperfeiçoamento de políticas públicas.

Um dos objetivos adicionais desse tipo de política é o diminuir a taxa de juros paga pelo governo quando precisa se financiar no mercado. Uma taxa de juros elevada significa que a taxa de aumento da dívida é alta, exatamente porque o montante apropriado aos saldos

-
- Receitas: previsão da LDO-2017 para dados de 2017, PLDO-2018 de 2018 a 2020 e, a partir de 2021, mantém-se constante em relação ao PIB;
 - Despesas: previsão da LDO-2017 para dados de 2017, PLDO-2018 de 2018 a 2020 e, a partir de 2021, crescimento de acordo com o IPCA.

⁴² Política monetária é o conjunto de operações que são levadas a cabo com o intuito de controlar a liquidez da economia. Para tanto, são utilizados inúmeros instrumentos, destacando-se o recolhimento compulsório, a assistência financeira de liquidez (operação de redesconto) e as operações de compra e venda de títulos (operações compromissadas). (BRASIL, 2011)

da dívida com juros e encargos é muito elevado. Esse é um problema crônico do Brasil, na medida em que parte considerável do orçamento público deixa de ser direcionada para a realização de atividades públicas voltadas à população que possui diversas demandas, para priorizar o pagamento de juros.

Essa também é a proposta que consta em Brasil (2016f):

[...] propomos a criação de um limite para o crescimento das despesas primária total do governo central. Dentre outros benefícios, a implementação dessa medida: aumentará previsibilidade da política macroeconômica e fortalecerá a confiança dos agentes; eliminará a tendência de crescimento real do gasto público, sem impedir que se altere a sua composição; e reduzirá o risco-país e, assim, **abrirá espaço para redução estrutural das taxas de juros**. Numa perspectiva social, a implementação dessa medida alavancará a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimulará a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Contribuirá, portanto, para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiro.

[...]

Certamente a contenção do crescimento do gasto primário, em uma perspectiva de médio prazo, abrirá espaço para a redução das taxas de juros, seja porque a política monetária não precisará ser tão restritiva, seja porque cairá o risco de insolvência do setor público. Juros menores terão impacto sobre o déficit nominal (representado pela soma do déficit primário com as despesas financeiras) e sobre a trajetória da dívida bruta. (**grifo nosso**)

Nos próximos dois capítulos serão apresentadas avaliações dos cenários A e B identificados no Gráfico 9.

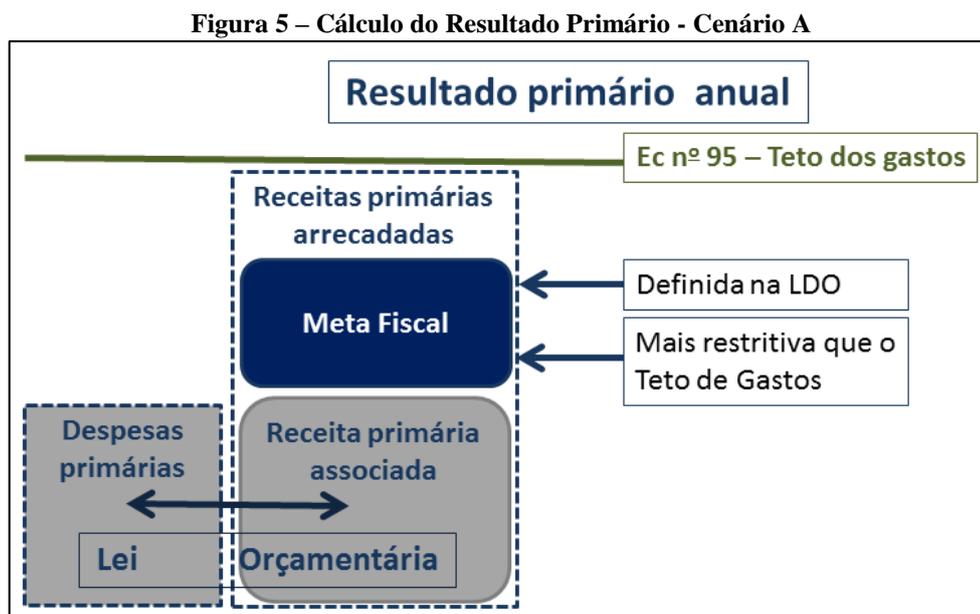
2.9. Projeções - Cenário A - Início da vigência

O cenário A corresponde ao período de início da vigência da EC nº 95, no qual o Brasil se encontra em uma recessão econômica e com grandes dificuldades para cumprimento da meta fiscal, ainda que esta seja um resultado primário deficitário. Vale ressaltar que não há uma associação direta entre déficit primário e o não cumprimento da meta de resultado primário, uma vez que a meta pode prever a realização de um déficit, mas é muito comum que, em situações de frustração de receita, a meta de resultado primário não possa ser cumprida. No exercício de 2017, primeiro ano de vigência do NRF, a meta de resultado primário, originalmente definida na LDO, foi de um resultado primário deficitário em R\$ 139 bilhões.

Ocorre que, após os dois primeiros meses do ano, em observância ao disposto na LRF, o governo publicou o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas, no qual foi detectada uma frustração das receitas primárias previstas na elaboração da LOA-2017 de

aproximadamente R\$ 42,1 bilhões. Sendo assim, conforme determinação da LRF, foi realizado contingenciamento no mesmo montante, de forma que a previsão do resultado primário do Governo Central estivesse alinhada com a meta definida na LDO-2017.

Tendo em vista que a LOA-2017 teve parte da sua dotação orçamentária cancelada para que o total de autorizações não estivesse acima do limite da Emenda do Teto, é fácil perceber que a meta de resultado primário tornou-se ainda mais restritiva, conforme Figura 5.



Fonte 14 - Elaborado pelo próprio Autor

Faz-se mister ressaltar que, mesmo em um cenário de recessão, com receitas primárias menores do que as despesas, a meta de resultado primário poderia ser cumprida, se assim fosse aprovado na elaboração da LDO, o que não obrigaria o Governo Federal a contingenciar suas despesas, ainda que a dívida estivesse sendo ampliada. A explicação lógica por trás desses conceitos é a de que, no momento em que o CN aprova uma meta de resultado primário deficitária, ele está concordando e autorizando uma ampliação da dívida pública naquele ano.

Em resumo, nos primeiros exercícios da vigência do NRF, especialmente em 2017, a eficácia da Emenda da EC nº 95 tende a se restringir ao momento da elaboração das LOAs, uma vez que, durante a execução do orçamento anual, a meta de resultado primário tende a retirar-lhe parte da sua eficácia.

Há que se observar, contudo, se o Governo Federal se sentirá, com base nesse comportamento, instigado a aprovar metas de resultado primário mais brandas, de forma a poder executar todo o montante de despesa autorizado na EC nº 95, em linha com as decisões

de exercícios anteriores. Essa não é uma decisão tão simplória, uma vez que a definição da meta de resultado primário é importante parâmetro econômico que influencia a decisão de muitos agentes econômicos, trazendo impactos, inclusive, na taxa de juros e no Risco Brasil.

Nesse Cenário A, observa-se o reestabelecimento do Regime de Metas Fiscais que será maior e melhor de acordo com a capacidade política do governo em controlar o aumento das chamadas despesas obrigatórias, de forma a aumentar o percentual de despesas discricionárias no total das despesas públicas.

Como as despesas obrigatórias não podem ser contingenciadas, na medida em que elas passam a compreender uma parte muito significativa das despesas públicas, retiram a capacidade do Governo em contingenciar a parte menor: as despesas discricionárias. Esse engessamento, caso não seja modificado pelas reformas legislativas previstas para as despesas previdenciárias, trabalhistas e outras, pode inviabilizar a existência, até mesmo, do NRF. Nesse contexto extremo, as despesas obrigatórias continuariam crescendo, a ponto de ultrapassar o limite de gastos da Emenda do Teto, inviabilizando-o.

Em suma, há uma expectativa de mercado de que o Cenário A seja mais longo do que o previsto por Henriques (2017), em virtude dos parâmetros econômicos que indicam uma lenta e gradual recuperação da economia brasileira. Essa lentidão na retomada do crescimento fará com que a arrecadação seja impactada e o resultado primário pode manter-se deficitário por mais alguns anos.

Ainda assim, o Regime de Metas Fiscais voltará a ter papel bastante relevante na medida em que os subterfúgios criados no passado não poderão ser novamente aplicados e as suas metas terão papel central, especialmente com a possibilidade de utilização do excedente para o pagamento de uma espécie de dívida: RAPs inscritos até 31 de dezembro de 2015.

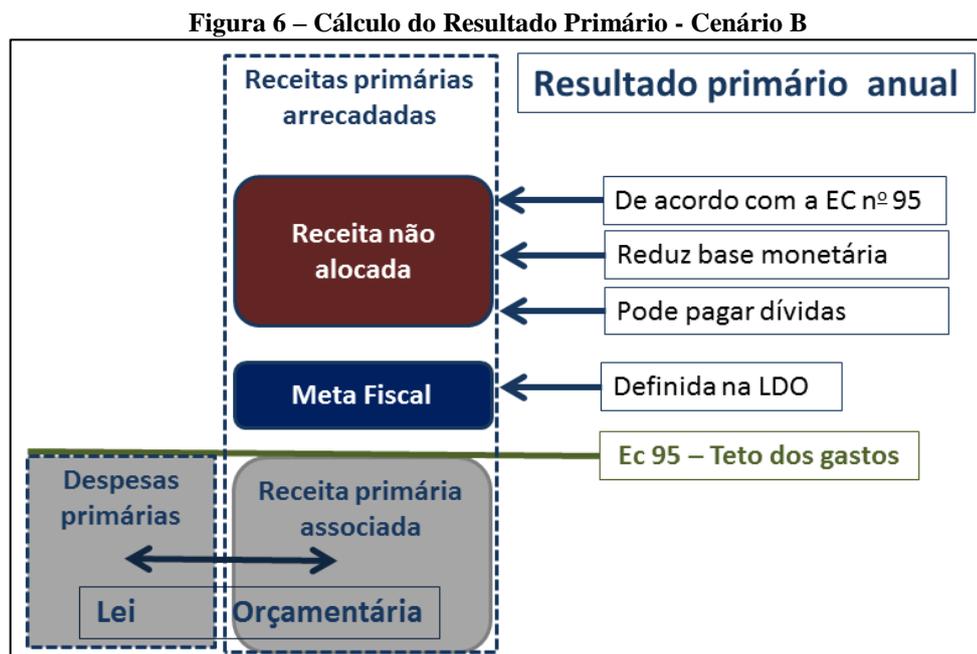
2.10. Projeções - Cenário B - Retomada do crescimento econômico

O Cenário B é onde se pretende chegar em médio prazo, quando o crescimento econômico levará a um aumento da arrecadação, que, por sua vez, viabilizará a obtenção de resultados primários superavitários cada vez mais robustos. Há alguns estudos que afirmam que tal situação só deve se tornar realidade em meados de 2020, como o de Henriques (2017), e nela o País também alcançaria a meta de resultado primário prevista na LDO e a despesa passaria a ser efetivamente limitada pelo Teto dos gastos. Contudo, ainda que essa data não se

confirme e venha a se tornar realidade apenas em anos posteriores, as análises desse estudo permanecem válidas.

Importante observar que, com o passar dos anos, em virtude da tendência incremental das despesas públicas, o limite da EC nº 95 se tornará cada vez mais próximo do montante total da despesa primária do Governo Federal. Ou seja, mesmo passando por um longo período de resultados primários deficitários, o montante nominal das despesas executadas tende a aumentar ano após ano, aproximando-se do limite do NRF.

A partir de então, deve-se observar a gradativa formação de um saldo de receitas que não poderão ter despesas primárias associadas, mas poderão ser utilizadas para o pagamento de dívidas, em sentido amplo. O texto da EC nº 95 deixa claro que o limite de gastos aplica-se somente às despesas primárias, excetuando-se as despesas financeiras, as quais incluem o pagamento de juros e do principal da dívida.



Fonte 15 - Elaborado pelo próprio Autor

Além disso, ao arrecadar mais recursos do que as despesas autorizadas em lei, o governo estará reduzindo a base monetária da economia. Como consequência, o BACEN poderá operar a política monetária de forma a novamente aumentar a liquidez da economia, resgatando títulos emitidos anteriormente.

Se não são independentes (**as políticas monetária e fiscal**), então uma exerce influência sobre a outra. Ou seja, decisões tomadas no âmbito da política fiscal produzem efeitos, ainda que de forma indireta, em componentes e variáveis cujo

acompanhamento e controle são considerados, pelos gestores da política monetária, de vital importância para o alcance de seus objetivos. (BRASIL, 2011, **grifo nosso**)

Brasil (2011) afirma que a arrecadação de receitas correntes (receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras) e de capital (operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras) reduz a base monetária, tendo em vista que retiram enormes quantidades de moeda dos agentes econômicos. Destaca-se, ainda, duas fontes de recursos que não alteram a base monetária: a remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e o resultado do BACEN.

Além disso, ainda segundo Brasil (2011), a realização de despesas correntes (pessoal e encargos, juros da dívida pública e outras) e de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida) aumenta a base monetária, uma vez que injeta na economia uma grande quantidade de moeda.

Ou seja, uma política fiscal restritiva tem dupla função no objetivo de diminuir o grau de endividamento de um país: pagam-se os juros e encargos do endividamento contraído – e eventualmente parte do principal da dívida – e reduz-se o estoque da dívida por meio da política monetária. Quando aplicada por um período alongado, essa lógica, associada a outras condicionantes, possibilitará a diminuição da taxa básica de juros, um dos grandes entraves ao crescimento da economia brasileira, uma vez que o nível de endividamento bruto poderá cair significativamente.

Importante observar que essa política fiscal restritiva terá um relevante efeito negativo que é o de inibir a retomada da economia. Os gastos governamentais são importante parcela dos investimentos previstos na economia brasileira e, na medida em que eles precisam ser contingenciados, é necessário que os investimentos privados ocupem essa lacuna, sob pena de a economia entrar em um movimento de retração ainda mais aguda. Não por acaso, o Governo Federal vem buscando incentivar o investimento privado com concessões nas áreas de infraestrutura elétrica e de transportes no intuito de que esses investimentos apoiem esses setores e a retomada do crescimento econômico.

Em longo prazo, percebe-se que o resultado primário superavitário será uma constante. Dependendo da retomada do crescimento da economia, em virtude da limitação das despesas, ele pode chegar a níveis tão altos que já não seria um fator determinante na política econômica. Afinal, não seria tão interessante um país em desenvolvimento, com diversas

carências e demandas internas, gerar resultados primários positivos acima de 4% ou 5% do PIB.

Esse efeito, de diminuição da importância do papel do Regime de Metas Fiscais foi previsto no momento do envio ao CN da PEC que instituiu o NRF:

Utilizaremos, portanto, um instrumento de gestão da estabilidade fiscal no curto prazo (o resultado primário) e um instrumento de médio e longo prazo (o limite de despesa). É importante ressaltar que a maior relevância do limite de crescimento real zero da despesa não financeira será justamente no momento em que sairmos da atual recessão. Quando a receita voltar a crescer, e com ela as pressões para gastar mais, contaremos com uma trava para o gasto público que nos permitirá evitar o desequilíbrio fiscal crônico. (Brasil, 2016f)

Pensando nisso, o legislador incluiu a possibilidade de revisão da metodologia de cálculo do limite de gastos a partir do décimo ano de vigência da EC nº 95. Ou seja, esse cenário extremamente otimista, dificilmente se concretizará, pois, com tamanho saldo de receitas sendo gerado, a pressão social para que se aumente o limite de gastos fatalmente fará com que esses números de superávit primário jamais se concretizem, utilizando a possibilidade de alteração do método de correção dos limites.

Importante observar que a projeção realizada com dados de Brasil (2016c e 2017d) e Henriques (2017) pode não se confirmar, tendo em vista os diversos fatores que podem influenciar no crescimento do PIB e da arrecadação. Ela tem como premissa a retomada gradativa do crescimento da economia brasileira que pode, ou vir a ser postergada ou, mesmo que de fato se torne realidade, sofrer nova desaceleração após período de crescimento.

No caso de nova desaceleração, se ela for bastante profunda e ocorrer logo após a retomada do crescimento do PIB, talvez o País precise realizar novos contingenciamentos para que se cumpra a meta de resultado primário do exercício.

Em ambos os casos – com ou sem nova recessão – a Emenda do Teto continuaria sendo bastante restritiva no momento da elaboração dos orçamentos anuais, mas, do ponto de vista da execução orçamentária, seria necessário avaliar a decisão política do governo ao definir a meta de resultado primário constante da LDO. Muito provavelmente, com nova recessão instalada, essas metas poderiam ser suavizadas, fazendo com que o seu alcance não fosse um desafio muito grande. Caso o nível de endividamento estivesse relativamente controlado, essa diminuição da meta de resultado primário não traria grandes impactos do ponto de vista da confiabilidade da política econômica.

De outra forma, a política monetária poderia ser utilizada para incentivar o consumo privado e apoiar a recuperação econômica do País, caso houvesse um ambiente econômico favorável. Vale ressaltar que, políticas expansionistas, com o intuito de aumentar o gasto público para incentivar a economia, não poderão ser implementadas em virtude do limite do teto.

Em resumo, com a retomada do crescimento econômico do Brasil, a tendência de formação de resultados primários superavitários, em patamar cada vez mais alto, faz com que o Regime de Metas Fiscais passe a ter sua relevância relativizada. Ocorre que, dado o aumento da pressão por aumento de gastos da sociedade, durante a recuperação da economia, é muito provável que o limite de gastos seja revisado após 10 anos, fazendo com que o resultado primário permaneça em nível histórico e fortalecendo o Regime de Metas Fiscais como um todo.

3. CONCLUSÃO

O Regime de Metas Fiscais foi uma das maiores inovações impostas pela LRF, impulsionada pelo momento político e econômico pelo qual o Brasil passava, no final da década de 90, com escândalos de corrupção, irresponsabilidade fiscal por parte dos governantes e ameaça de retorno da inflação em virtude de diversas crises externas.

Com a obrigatoriedade da definição de metas fiscais para três anos, atualizadas anualmente, há uma clara sinalização do governo, ao cidadão e ao mercado, do esforço fiscal que o Estado fará para honrar seus compromissos. Esse esforço ajudou muito na estabilização da economia, destacando-se o controle da inflação, a atração de investimentos externos e o controle das despesas públicas. Ocorre que o Brasil possui uma cultura pouco voltada à responsabilidade fiscal, bem como diversas carências e demandas que incentivam o Estado a atuar diretamente em diversos setores, aumentando assim suas despesas primárias.

Nesse cenário, o Regime de Metas Fiscais foi paulatinamente sendo desconstruído, principalmente por conta de três fatores: aumento da carga tributária para acomodar a realização das crescentes despesas obrigatórias, abatimentos de algumas despesas do cálculo do resultado primário e alteração da meta de resultado primário ao fim do exercício. Apesar das particularidades de cada um desses problemas, todos eles derivaram do mesmo objetivo principal: permitir que o Estado pudesse gastar mais.

Esse descontrole fez com que o País aumentasse em muito o seu endividamento, seja ele bruto ou líquido, sem que fosse percebida uma equivalente melhora na qualidade de vida dos seus cidadãos. Em pouco mais de duas décadas, em se tratando de nível de endividamento, o país ultrapassou todos os Países da América Latina e alcançou as nações desenvolvidas, cujos indicadores de desenvolvimento, econômicos e sociais, estão bem à frente dos brasileiros.

Sendo assim, o mecanismo encontrado para solução do problema foi a edição de uma emenda constitucional que limitasse a execução de despesas públicas. A ideia principal era desindexar algumas despesas que estavam atreladas ao crescimento do PIB ou da arrecadação, como a saúde e a educação, além de definir um limite máximo para a execução das despesas primárias da União. Com o passar dos anos e a retomada do crescimento da economia, espera-se que o NRF faça com que o resultado primário seja reconstruído, possibilitando a diminuição do nível de endividamento da Nação.

Um dos pontos chave para o sucesso do objetivo principal da EC nº 95 é o controle das despesas obrigatórias. Uma vez que a Emenda limita as despesas primárias como um todo, caso as despesas obrigatórias não tenham o seu crescimento reprimido, haverá uma compressão das despesas discricionárias, ainda maior do que a que já se observa. Sendo assim, é primordial que o percentual de despesas discricionárias no conjunto das despesas primárias da União seja ampliado, e isso só será possível se houver uma reforma legislativa nas leis e normativos que embasam as despesas obrigatórias. Esse aumento da discricionariedade do orçamento fortalecerá, inclusive, o processo de planejamento e alocação de recursos públicos. Dado o impacto político de tais reformas, pode-se considerar que a revisão das despesas obrigatórias é um dos maiores fatores de risco ao sucesso do NRF.

Como resultado ao objetivo principal deste Estudo, em curto e médio prazos, de acordo com as projeções fiscais do Governo e os cenários A e B apresentados, a Emenda do Teto contribuirá em muito para a revitalização do Regime de Metas Fiscais, na medida em que inibe a criação de mecanismos que burlaram o objetivo principal das metas fiscais, como previsto na LRF, ainda que de forma legal, além de fortalecer o debate na elaboração do orçamento público.

Em longo prazo, espera-se que a economia brasileira volte a crescer e gerar um aumento da arrecadação por parte do Governo, o que resultará na formação de resultados primários superavitários progressivamente maiores. Como há a possibilidade de alteração na metodologia de cálculo dos limites impostos pelo NRF, após 10 anos de vigência, caso esse cenário se confirme, há uma tendência de que os limites sejam rediscutidos para acomodar novas despesas, adequando, assim, os resultados primários superavitários.

Esse é um processo natural, até mesmo pela pressão da sociedade que terá feito o esforço de apoiar o crescimento do País durante uma década, sem receber as esperadas contrapartidas por parte do governo. Caso não haja alteração na metodologia de cálculo do limite de gastos previsto na EC nº 95 conforme previsto, os resultados primários superavitários passariam a ser tão expressivos que causariam uma diminuição da importância da meta definida na LDO.

Importante observar que as projeções para as receitas e despesas governamentais utilizadas nesse estudo não foram avaliadas quanto à sua acurácia, ainda que o Autor tenha ressalvas quanto à sua efetiva ocorrência. Notícias recentes quanto à lenta recuperação da economia brasileira levam a crer que os resultados primários superavitários devem demorar mais tempo do que o previsto pelo Governo para voltar a ocorrer. Contudo, para os objetivos

deste estudo, o ano da recuperação dos resultados primários superavitários não é uma informação crítica.

Vale ressaltar a possibilidade, ainda que longínqua, de que, após uma queda significativa do endividamento público e da taxa de juros, mesmo com a eventual revisão do método de correção dos limites para a execução de despesas após um decêndio, o País possa ter superávits consistentes no futuro, diminuindo a sua relevância no contexto da sustentabilidade da dívida. Dada a impossibilidade de utilização das receitas para novas despesas, haveria a oportunidade de realização de uma profunda reforma no intuito de reduzir a carga tributária do País.

Essa eventual diminuição do tamanho do Estado na economia incentivaria ainda mais o investimento privado, o consumo e a atividade econômica, fazendo com que o crescimento desejado, em longo prazo, seja muito mais independente da atuação estatal. Esse objetivo não está descrito em nenhum dos documentos oficiais do Governo que balizaram a edição da EC nº 95, entretanto, de fato, poderia tornar-se a maior das heranças deixadas para as futuras gerações de um país acostumado com excesso de gastos por parte do seu governo e com pouca atenção às normas fiscais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Focus - Relatório de Mercado**. Relatório de 13 de abril de 2017. Brasília, 2017a. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/readout.asp>. Acesso em 23 de abr de 2017.

_____. Banco Central do Brasil. **Histórico das taxas de juros**. Brasília, 2017b. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp#notas>. Acesso em 9 de abr de 2017.

_____. Banco Central do Brasil. **Portal Dados Abertos**. Brasília, 2017c. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/acessoainformacao/dados-abertos.asp>. Acesso em 9 de abr de 2017.

_____. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 1/2017/CN**, de 2017d. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo/ldo2018/ldo-2018-tramitacao-no-congresso-nacional-ciclos/Projeto.html>. Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 23 de abr de 2017.

_____. Constituição (1988). **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. Brasília, 2016a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em 11 de abr de 2017.

_____. Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 ago. 2009. Seção 1, p. 1. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L12017.htm. Acesso em 23 de jun de 2017.

_____. Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 jan. 2015. Edição extra. Seção 1, p. 1. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113080.htm. Acesso em 23 de jun de 2017.

_____. Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015. Altera os dispositivos que menciona da Lei no 13.080, de 2 de janeiro de 2015b, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 dez. 2015. Edição extra. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13199.htm. Acesso em 23 de jun de 2017.

_____. Lei nº 13.291, de 25 de maio de 2016. Altera os dispositivos que menciona da Lei no 13.242, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e

execução da Lei Orçamentária de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 mai. 2016b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13291.htm. Acesso em 23 de jun de 2017.

_____. Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 dez. 2016c. Seção 1, p. 5. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13408.htm. Acesso em 23 de abr de 2017.

_____. 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 mai. 2000. Seção 1. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 23 de abr de 2017.

_____. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil - 2015**. Brasília, 2016d. Disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>. Acesso em 18 de jun de 2017.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Anual do Tesouro Nacional - 2015**. Brasília, mai de 2016e. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/246449/RATN+Vers%C3%A3o+Final/a5b09e66-57ab-4a33-aef3-62d84dd606b9>. Acesso em 8 de abr de 2017.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Resultado do Tesouro Nacional – Apresentação de maio de 2017**. Brasília, 29 de junho de 2017e. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/246449/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-RTN+Mai+2017.pdf/fb572169-01b7-46f9-83b7-e01f84237199>. Acesso em 8 de jul de 2017.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Resultado Fiscal do Governo Central - Estrutura Nova (Jan/1997-Fev/2017)**. Brasília, 2017f. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional. Acesso em 9 de abr de 2017.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Séries Históricas. **Receitas por Categoria Econômica - 1980 a 2017**. Brasília, 2017g. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/series-historicas>. Acesso em 8 de abr de 2017.

_____. Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Exposição de Motivos Interministerial – EMI nº 83/2016**. Brasília, 15 jun. 2016f. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm. Acesso em 19 de jun de 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **NOTA TÉCNICA nº 03/SEAFI/SOF/MP, de 1º de fevereiro de 2017**. Assunto: Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Brasília, 2017h.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **NOTA TÉCNICA CONJUNTA nº 01/SEAFI/SECAD/SOF/MP, de 26 de maio**

de 2017. Assunto: Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, e a execução da lei orçamentária e dos seus créditos adicionais. Brasília, 2017i.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria nº 17, de 1º de fevereiro de 2017. Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor de Encargos Financeiros da União e da Reserva de Contingência, crédito suplementar no valor de R\$ 4.695.224.214,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 fev. 2017j. Seção 1, p. 72.

_____. Senado Federal. **Resolução nº 42, de 2016.** Cria a Instituição Fiscal Independente no âmbito do Senado Federal. Brasília, 2016g. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=250965&norma=270367>. Acesso em 23 de abr de 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.259/2011.** Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 18/5/2011. Brasília, 2011. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em 03 de jun de 2017.

CARVALHO JR, A. C. C. D.; FEIJÓ, P. H. **Entendendo Resultados Fiscais.** 1 ed. Brasília: Gestão Pública, 2015.

CIRNE DE TOLEDO, J. E. Risco-Brasil: O Efeito-Lula e os Efeitos-Banco Central, in **Revista de Economia Política.** São Paulo, 2002. Disponível em <http://www.rep.org.br/pdf/87-9.pdf>. Acesso em 10 de jun 2017.

CYSNE, R. P.; GOMES, C. T. F. **O Custo do Atraso no Equacionamento da Questão Fiscal.** Setembro, 2016. Disponível em <http://epge.fgv.br/users/rubens/wp-content/uploads/2016/09/o-custo-do-atraso-no-equacionamento-da-questao-fiscal.pdf>. Acesso em 5 de ago de 2017.

FREITAS, P.S.; MENDES, F.S.F. Comentários sobre a PEC que institui o Novo Regime Fiscal. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, julho/2016 (**Boletim Legislativo nº 49, de 2016**). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol49>. Acesso em 2 de abr de 2017.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOBETTI, S. W. Ajuste Fiscal no Brasil: os limites do possível. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, fev. 2015, in **Texto para Discussão, n. 2037.** Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2037.pdf. Acesso em 5 de ago de 2017.

HENRIQUES, L. G. **Gestão Macrofiscal do Orçamento.** Aula do Curso de Aspectos Fiscais e Macroeconômicos do Orçamento. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Brasília, 2017. Disponível em <https://goo.gl/K1GvHC>. Acesso em 18 de jun de 2017.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente, in **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 1 (93), janeiro-março/2004. Disponível em <http://www.rep.org.br/PDF/93-5.PDF>. Acesso em 15 de jun de 2017.

MARIANI, D.; ALMEIDA, R. **As receitas e despesas do governo federal desde 1997**. Nexo Jornal, 26 de outubro de 2016. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/grafico/2016/10/26/As-receitas-e-despesas-do-governo-federal-desde-1997>. Acesso em 8 de abril de 2017.

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W.; LEAL, E. M.; SILVA, W. J. Carga Tributária Brasileira: Estimacão e análise dos determinantes da evoluçãõ recente - 2002-2012. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro, out. 2013, in **Texto para Discussão, n. 1875**. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2031/1/TD_1875.pdf. Acesso em 5 de ago de 2017.

PAGNUSSAT, J. L.; Aula 2 do Curso de Conjuntura Econômica – **Questão Fiscal**. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Brasília, 2016. Disponível em <http://goo.gl/K8CWTb>. Acesso em 18 de jun de 2017.

PRATES, D. M. A alta recente dos preços das commodities, in **Revista de Economia Pública**, São Paulo, vol. 27, nº. 3, jul-set 2007. Disponível em <http://www.rep.org.br/PDF/107-1.PDF>. Acesso em 5 de ago de 2017.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A.; ARAÚJO, E. A. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

SILVA, A. M. A.; PIRES, M. C. C. Dívida pública, poupança em conta corrente do governo e superávit primário: uma análise de sustentabilidade, in **Revista de Economia Política**, vol. 28, nº 4 (112), outubro-dezembro/2008. Disponível em <http://www.rep.org.br/PDF/112-5.PDF>. Acesso em 5 de ago de 2017.

VOLPE, R. A.; BIJOS, P. R. S. **Novo Regime Fiscal: um passo relevante em direção ao equilíbrio das contas públicas**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XX, n. 157, fev 2017. Disponível em: http://ambito-juridico.com.br/site/index.php/materias.asp?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18469&revista_caderno=4. Acesso em 2 de abr 2017.