



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO – ILB
ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO

LARISSA FERREIRA SOARES ALMEIDA

**REGRAS FISCAIS E A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 95/2016:
Uma revisão teórica e aplicações ao Novo Regime Fiscal**

**Brasília
2017**

LARISSA FERREIRA SOARES ALMEIDA

**REGRAS FISCAIS E A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 95/2016:
Uma revisão teórica e aplicações ao Novo Regime Fiscal**

Trabalho final apresentado como requisito parcial para à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público concedido pelo Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal.

Orientador: Fernando Moutinho Ramalho
Bittencourt
Área de Concentração: Orçamento Público
Linha de Pesquisa: Processo e funções do Legislativo

**Brasília
2017**

Almeida, Larissa Ferreira Soares.

Regras fiscais e a Emenda constitucional nº 95/2016: uma revisão teórica e aplicações ao Novo Regime Fiscal / Larissa Ferreira Soares Almeida. – 2017. 65 p.

Orientador: Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt.

Trabalho final (especialização) – Curso de pós-graduação *lato sensu* em orçamento público. Instituto Legislativo Brasileiro, 2017.

1. Orçamento público, Brasil. 2. Despesa pública, Brasil. 3. Política fiscal. 4. Brasil. Emenda constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. I. Título.

CDD 352.480981

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Monografia

**REGRAS FISCAIS E A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 95/2016:
UMA REVISÃO TEÓRICA E APLICAÇÕES AO NOVO REGIME FISCAL**

elaborada por
Larissa Ferreira Soares Almeida

como requisito parcial para à obtenção do grau de
Especialista em Orçamento Público

COMISSÃO EXAMINADORA:

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt
(Presidente/Orientador)

Paulo Roberto Alonso Viegas
(Avaliador)

Brasília
2017

AGRADECIMENTOS

Ao Marcus, pela paciência e pelo incentivo à realização deste projeto.

Ao Senado Federal, pelas contínuas oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional.

Aos colegas da Coordenação de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário, em especial ao meu chefe, Maxwell Perona Ribeiro, pelo apoio ao longo do curso e por todo o aprendizado que o nosso convívio me proporciona.

Ao meu orientador, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, pelo suporte e pelas contribuições, que foram fundamentais para o resultado deste trabalho.

RESUMO

Ao final do ano passado, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, sob a alegação de que as contas públicas vêm sofrendo grave desequilíbrio e que a limitação às despesas primárias pode contribuir na reversão desse cenário. Nesse sentido, este trabalho apresenta uma revisão teórica sobre política fiscal, mais particularmente sobre as regras fiscais, identificando os tipos de regras adotadas em diversos países, os propósitos de cada uma delas e as circunstâncias desejáveis para sua implementação. Essa contextualização é necessária para o exame do Novo Regime Fiscal a partir de pressupostos baseados nessas teorias. Os resultados apontam para deficiências no desenho dessa nova regra de teto de gastos, as quais podem minar sua efetividade.

Palavras-Chave: Política fiscal. Regra fiscal. Teto de gastos.

ABSTRACT

At the end of last year, Constitutional Amendment nº 95, of 2016, was promulgated on the grounds that public accounts are suffering a serious imbalance and that the limitation on primary expenditure may contribute to the reversal of this scenario. In this sense, this paper presents a theoretical revision on fiscal policy, more particularly on fiscal rules, identifying the types of rules adopted in several countries, the purposes of each one of them and the desirable circumstances for their implementation. This contextualization is necessary for the examination of the “Novo Regime Fiscal” based on assumptions of these theories. The results point to deficiencies in the design of this new expenditure ceiling rule, which can undermine its effectiveness.

Keywords: Fiscal Policy. Fiscal Rule. Expenditure Ceiling.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráficos

Gráfico 1 - Evolução do número de regras fiscais (por tipo de regra) em vigor até 2012 nos países da União Europeia.....	20
Gráfico 2 - Número de regras fiscais vigentes (por tipo de regra) no ano de 2015.....	34

Quadros

Quadro 1 – Exemplos de critérios de Iman para avaliar regras fiscais.....	25
Quadro 2 - Tipos de regras fiscais	29
Quadro 3 - Impacto dos diferentes tipos de regras fiscais	30
Quadro 4 - Detalhes sobre regras de teto de gastos adotadas na Dinamarca, Japão, Holanda, Peru e Suécia.....	35
Quadro 5 - Gatilhos para cláusulas de escape em regras fiscais nacionais	43
Quadro 6 - Análise da EC n° 95/2016 por cada critério de avaliação definido neste trabalho.....	56

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Superávits fiscais primários: metas projetadas, previstas e realizadas (1999-2006)....	12
Tabela 2 - Evolução de alguns tipos de despesa primária em relação ao PIB (2010-2014)	15
Tabela 3 - Despesas da União e PIB de 2010 a 2014 (corrigidos pelo IPCA a preços de janeiro de 2016).....	48
Tabela 4 - Evolução dos investimentos públicos entre 1994 e 2015.....	51
Tabela 5 - Evolução das despesas obrigatórias sujeitas ao teto e da margem fiscal da União entre os anos de 2017 e 2030 (em bilhões de reais).....	52

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CABP	<i>Cyclically-Adjusted Primary Balance</i>
CF/88	Constituição Federal da República Federativa do Brasil (1988)
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
DPU	Defensoria Pública da União
EC	Emenda Constitucional
FES	<i>Economic Structure Improvement Fund</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
IFI	<i>Independent Fiscal Institutions</i> / Instituição Fiscal Independente
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
KELA	<i>Social Insurance Institution</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993)
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)
MPU	Ministério Público da União
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
PPI	Projeto Piloto de Investimentos
RMV	Renda Mensal Vitalícia (instituída pela Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974)
SOB	<i>Senior Budget Officials</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 SOBRE REGRAS FISCAIS	16
1.1 Revisão teórica sobre política fiscal	16
1.2 Regras fiscais no mundo: quando e porque surgem	19
1.4 Condições para a efetividade das regras fiscais	24
1.5 Regras procedimentais	28
1.6 Regras quantitativas ou numéricas	29
2 REGRAS DE TETO DE GASTOS – PARTICULARIDADES E APLICAÇÕES	33
2.1 Critérios de avaliação	35
2.1.1. Pagamento de juros.....	36
2.1.2. Efeitos da inflação	37
2.1.3. Prazo para a vigência do teto e para eventuais revisões	38
2.1.4. Despesas com investimentos	39
2.1.5. Despesas obrigatórias	40
2.1.6. Cláusulas de escape	43
3 SOBRE A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016	45
3.1 Descrição da regra fiscal	45
3.2 Discussão da regra fiscal a partir dos critérios desenvolvidos	47
3.2.1. Pagamento de juros.....	47
3.2.2. Efeitos da inflação	48
3.2.3. Prazo para a vigência do teto e para eventuais revisões	49
3.2.4. Despesas com investimentos	50
3.2.5. Despesas obrigatórias	52
3.2.6. Cláusulas de escape	54
CONCLUSÃO	56
REFERÊNCIAS	58

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objeto a análise da Emenda Constitucional nº 95, promulgada pelo Congresso Nacional, em 15 de dezembro de 2016 (EC nº 95/2016), sob o ponto de vista da teoria econômica das regras fiscais. A Emenda objeto do estudo foi aprovada com o escopo de estabelecer um limite para os gastos da União, por vinte exercícios financeiros, contados a partir do ano de 2017. Chamada de Novo Regime Fiscal, a Emenda foi encaminhada pelo Poder Executivo sob o argumento de que as contas públicas vêm apresentando grave desequilíbrio e que o controle das despesas públicas primárias seria a chave para a retomada do crescimento econômico.

Para a avaliação desse instrumento, fez-se uma revisão teórica e histórica sobre o uso de regras para nortear a atuação fiscal do Estado. Em seguida, apresenta-se o “estado da arte” no que tange à aplicação de regras de teto de gastos públicos, definindo-se critérios para o exame de tais normas e mostrando-se a experiência de países que adotaram esse tipo de limitação às despesas públicas.

Por fim, avalia-se o Novo Regime Fiscal sob os parâmetros definidos neste trabalho, a fim de detectar eventuais ganhos ou perdas em relação à consecução dos objetivos inicialmente traçados pelo Poder Executivo, na referida Emenda, a fim de garantir a sustentabilidade fiscal¹ e controlar a trajetória da dívida pública.

Uma política pública como o Novo Regime Fiscal deve, inicialmente, ser contextualizada na trajetória fiscal da economia brasileira. Historicamente, desde a Primeira República, houve diversas tentativas de reequilíbrio das contas públicas no Brasil². Para mencionar apenas as mais recentes, em 1998, como forma de obter um vultoso volume de recursos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), formalizou-se um primeiro compromisso de o País gerar superávits primários. Cabe destacar que essas metas foram definidas em relação a percentuais do Produto Interno Bruto (PIB), tendo em vista não ser o estoque da dívida em si, mas sua proporção em relação ao PIB o foco para a questão da solvência intertemporal da dívida. A Tabela 1 apresenta as metas definidas

¹ O conceito de sustentabilidade fiscal, no que se refere ao endividamento público, relaciona-se ao fato de o governo poder chegar a “um grau excessivo de acumulação de dívidas, que acabaria por redundar num processo de repúdio de seus compromissos com credores e/ou numa eventual aceleração de preços” (LUPORINI, 2006, p. 3). Uma das causas do excesso de endividamento do setor público pode ser a ocorrência sistemática de resultados fiscais deficitários.

² Campos Sales, Presidente da República entre os anos de 1898 e 1902, apresentou propostas para a reestruturação das contas públicas. Na Europa, assinou um acordo, conhecido como *Funding Loan*, com essa finalidade (LIMA, 2012, p. 5).

e revisadas em acordos junto ao FMI, bem como os percentuais efetivamente alcançados ao final de cada ano.

Tabela 1 – Superávits fiscais primários: metas projetadas, previstas e realizadas (1999-2006)

Metas percentuais em relação ao PIB – acordos junto ao FMI					
Ano	Acordo em 1998	Acordo em 2001	Acordo em 2002	Acordo informal	Realizadas ³
1999	2,60	-	-	-	2,92
2000	2,80	-	-	-	3,24
2001	3,00	3,35	-	-	3,34
2002	-	3,50	3,88	-	3,55
2003	-	-	3,88	-	3,89
2004	-	-	-	4,25	4,18
2005	-	-	-	4,25	4,35
2006	-	-	-	4,25	3,88

Fonte: Adaptado de Rezende (2009, p. 14).

Desde então, o estabelecimento de metas de superávit primário – excluídas, portanto, as despesas financeiras – tem sido um dos pilares de condução da política macroeconômica, uma vez que esses valores demonstrariam a capacidade do governo de pagar o valor principal e os juros que incidam sobre a dívida pública.

Contudo, desde 2006, vêm sendo realizadas alterações na composição das despesas utilizadas na apuração do resultado primário – cujas metas são definidas, anualmente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Inicialmente, foi autorizada a retirada da parcela de investimentos públicos do Projeto Piloto de Investimentos (PPI)⁴, antiga carteira de projetos de infraestrutura absorvida pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Em anos posteriores, houve a exclusão do resultado de algumas empresas estatais⁵, o abatimento de despesas no âmbito do PAC

³ Conforme apontado por Rezende (2009, p.14), a apuração das metas realizadas apresentadas na tabela está de acordo com as novas estimativas para o PIB divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁴ Para o exercício de 2006, o art 3º do LDO/2006 (Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005) previa a redução do superávit primário para atendimento ao PPI, conforme trazido na Exposição de Motivos que encaminhou o PLDO/2006.

⁵ Desde a LDO/2010 (após alteração feita por meio da Lei nº 12.377, de 30 de dezembro de 2010), as empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não são consideradas na meta de resultado primário.

e de desonerações tributárias⁶ e, ainda, a autorização para a redução da meta de resultado primário, no caso de frustração de determinadas receitas⁷, conforme apontado nos Relatórios de Cumprimento de Metas, publicados a cada quadrimestre, desde 2001, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Além disso, nos anos de 2015 e 2016, houve a aprovação de leis para a modificação das metas de resultado primário durante esses exercícios⁸, pois vislumbrava-se que o montante inicialmente estabelecido nas respectivas LDO não seria atingido. Nesse cenário, há também aspectos controversos acerca da apuração desses resultados, que utiliza a metodologia oficial “abaixo da linha”, calculada pelo Banco Central do Brasil:

Ainda seguem vícios conceituais na apuração de tais indicadores, mesmo tomando o conceito bruto no caso da dívida, que são os seguintes, entre os maiores: o Brasil é o único país do mundo a tratar o Banco Central como parte integrante do setor público não financeiro (no resto do mundo e como na teoria, ele é financiador do Governo e não parte dele); os resultados fiscais seguem sendo apurados pelo regime de caixa, embora a contabilidade pública permita conhecer os fluxos chamados acima da linha (receitas menos despesas) pelo regime de competência (em que importa a data em que o compromisso foi assumido e não quando ele foi pago); e, as autoridades monetárias é que divulgam os principais indicadores fiscais, tomando por base o informado pelo sistema bancário, e sem consultar balanços dos governos (no resto do mundo, o comum é uma autoridade fazendária ou das contas nacionais responder pela apuração de tais índices) (AFONSO, 2016, p. 22).

Em face do exposto, pode-se questionar a relevância do estabelecimento desse tipo de meta para a sustentabilidade fiscal do País em anos recentes.

Outro marco no processo de ajuste das contas públicas foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que ocorreu após uma década marcada por crises internacionais e altos patamares de inflação. Essa lei, que estabeleceu restrições orçamentárias a serem seguidas não só pela União, mas também pelos estados e municípios, está apoiada em quatro eixos: planejamento, transparência, controle e responsabilização (KHAIR, 2000, p. 15) e é inspirada no *Fiscal Responsibility Act*, promulgado, em 1994, na Nova Zelândia; no Tratado de Maastrich, da União Europeia; e no *Budget Enforcement*

⁶ Cita-se, como exemplo, a previsão na LDO/2014 (após alteração feita por meio da Lei nº 13.053, de 15 de dezembro de 2014) de redução das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao PAC do cálculo da meta.

⁷ Cita-se a previsão na LDO/2015 (após alteração feita por meio da Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015) de redução da meta de resultado primário, na hipótese de frustração da receita de concessões e permissões relativas aos leilões das Usinas Hidroelétricas (UHE).

⁸ Alterações promovidas pela Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, e pela Lei nº 13.291, de 25 de maio de 2016, respectivamente.

Act – conjunto de regras orçamentárias aprovadas nos Estados Unidos, em 1990. Alguns dos temas importantes tratados nessa legislação são:

a) Sobre a despesa com pessoal: não pode exceder o percentual de 50%, para a União, e de 60%, para os estados e municípios, do total da receita corrente líquida – tida como o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências e outras receitas correntes, deduzidas as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional e a contribuição dos servidores para o custeio do respectivo sistema de previdência e assistência social. Foram estabelecidos também diferentes percentuais para os Poderes em âmbito federal, estadual e municipal. Caso esses limites sejam ultrapassados, a lei impõe restrições para a concessão de reajustes remuneratórios e o provimento de cargos públicos, por exemplo;

b) Sobre a dívida consolidada para estados e Distrito Federal: limitada a duas vezes a receita corrente líquida. É importante lembrar que esse limite foi estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001, e a LRF traz a proibição de contratar operação de crédito – inclusive por antecipação de receita, com exceção daquelas necessárias para refinarciar dívidas mobiliárias –, caso o ente federado exceda o limite para a dívida consolidada;

c) Sobre inscrições em restos a pagar: nos últimos dois quadrimestres do mandato de titular de Poder, é proibida a assunção de obrigação que não possa ser cumprida, integralmente, até o final do mandato ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja disponibilidade de caixa.

Embora os controles e procedimentos impostos pela LRF e pelo regime de metas de superávit primário tenham tido impactos positivos no orçamento e na economia do País, é notório que são necessárias novas medidas para promover uma política fiscal compatível com a necessidade de crescimento sustentável e com o aumento da qualidade na alocação dos recursos públicos. Assim como foi apontado por Afonso (2016, p. 27), “já passa a hora de ser aprovada uma nova lei geral sobre orçamento, contabilidade e gestão pública, que dê mais espaço para a transparência fiscal e para o controle social”. Nessa conjuntura, as regras trazidas pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, visam ao controle de uma das causas do atual quadro degenerativo das contas públicas: o aumento das despesas públicas primárias, retratado na Tabela 2.

Tabela 2 – Evolução de alguns tipos de despesa primária em relação ao PIB (2010-2014)

Discriminação	Percentuais em relação ao PIB		
	2010	2014	Varição 2014-2010
Benefícios sociais	8,3	9,37	1,07
Abono e seguro desemprego	0,77	0,98	0,21
Benefícios assistenciais ⁹ (LOAS e RMV)	0,57	0,7	0,13
Benefícios previdenciários	6,56	7,14	0,58
Bolsa Família e outros programas	0,4	0,55	0,15
Subsídios	0,4	0,55	0,15
Pessoal	12,76	13,77	1,01
Custeio	5,82	6,41	0,59

Fonte: Adaptado de Afonso e Gobetti (2015, p. 22).

⁹ Benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social, na forma de renda mensal vitalícia para idosos e deficientes.

1 SOBRE REGRAS FISCAIS

1.1 Revisão teórica sobre política fiscal

Antes de adentrar na questão central deste trabalho – que é estabelecer um paralelo entre os aspectos teóricos sobre regras fiscais e o Novo Regime Fiscal – é necessária, para melhor compreensão de conceitos que serão apresentados ao longo do texto, a revisão de alguns tópicos da teoria macroeconômica, em especial daqueles que tangenciam a política fiscal.

Uma das tarefas mais importantes dentre aquelas atribuídas à política fiscal é a estabilização das flutuações do produto (ROCHA, 2009, p. 484). A ideia primordial é que o governo deveria implementar políticas fiscais expansionistas durante os períodos recessivos e políticas contracionistas em momentos de crescimento econômico, seguindo um padrão contracíclico.

Nesse contexto, a política orçamentária pode auxiliar de duas formas. Primeiramente, permitindo o funcionamento dos estabilizadores automáticos associados ao sistema de tributação e de despesas públicas. Estabilizadores fiscais automáticos são definidos como o conjunto de receitas e despesas públicas associadas ao ciclo econômico, pois reagem de forma involuntária a mudanças na atividade econômica (uma vez que suas regras impõem medidas que não dependem de decisões políticas discricionárias e que têm efeitos sobre a demanda em sentido contrário aos do ciclo). Assim, esses efeitos automáticos reduzem a magnitude dos ciclos, estimulando a atividade econômica nos períodos de recessão ou desestimulando nos períodos de expansão. Dessa forma, cita-se, como exemplo, pelo lado das despesas, o pagamento de seguro-desemprego pelo Estado, uma vez que esses recursos compensam a ausência temporária de renda em decorrência da perda involuntária do emprego, evitando grandes flutuações do lado da demanda (SANTOS, 2014, p. 14). Além desse, a variação da arrecadação tributária associada a essas políticas típicas de estabilização automática (a exemplo da arrecadação previdenciária vinculada à folha salarial) também apresenta relação com o desempenho econômico em sentido inverso, pois a oscilação no nível de renda gera impacto, por exemplo, no consumo e nos investimentos, os quais repercutem no volume de tributos a serem arrecadados. Ou seja, em momentos de baixa do ciclo, a arrecadação vinculada à seguridade social cai, mas o seguro-desemprego aumenta de forma automática; na alta, o volume concedido de seguro-desemprego cai, mas a retomada da atividade privada compensa a queda

associada na demanda e ainda enseja um aumento mais que proporcional da arrecadação que compensa os déficits ocorridos na baixa.

Contudo, o impacto desses mecanismos depende da dimensão e da progressividade do sistema tributário, que reflete o aumento do nível de tributação em razão do crescimento da renda, e da política de concessão de benefícios aos cidadãos, como o supramencionado seguro-desemprego (FARTO; MORAIS, 2010, p. 12). Conforme destacado por Gobetti e Orair (2016, p. 8), o potencial distributivo da política fiscal é, por vezes, focado no gasto público, o que pode ser preocupante em cenários de crise fiscal. Desse modo, um maior grau de progressividade dos tributos pode conferir efetividade à resposta da política fiscal em conjunturas econômicas adversas.

Uma outra forma de reduzir a magnitude de oscilações dos ciclos econômicos é usar a política fiscal de forma discricionária – uma atuação ativa do governo sobre a política de gastos e de arrecadação. Os gastos do governo, por exemplo, não teriam somente um componente endógeno associado à atuação dos estabilizadores automáticos, mas também um componente exógeno ou autônomo associado a decisões de caráter discricionário (ROCHA, 2009, p. 484).

Portanto, para avaliar o impacto das políticas fiscais, é importante diferenciar os elementos derivados de decisões discricionárias (componente estrutural) daqueles relacionados à atividade econômica (componente cíclico), o que pode ser feito por meio de estimações econométricas (SCHETTINI; GOUVÊA; ORAIR, 2011, p. 9).

Há autores que afirmam que a influência da política fiscal realizada por meio dos estabilizadores automáticos é mais “efetiva e consistente com os objetivos de controle inflacionário, além de atender o requisito fundamental de ser claramente definida e sistemática” (LOPREATO, 2006, p. 14). Por essa vertente, uma das formas de restringir a margem de decisão das autoridades orçamentárias seria mediante a imposição de regras fiscais – tema que será abordado na próxima seção deste trabalho.

Em relação ao crescimento econômico, sob o plano teórico, os primeiros estudos que relacionaram despesas públicas e renda nacional deram origem às hipóteses wagneriana e keynesiana. A Lei de Wagner, ao preconizar que o crescimento econômico leva a um aumento nas atividades governamentais, considera os gastos públicos como uma variável endógena. Já a teoria keynesiana tradicional afirma que “os gastos públicos são um instrumento exógeno de política econômica, causando mudanças no nível agregado do PIB real no curto prazo e sendo usados para corrigir as flutuações cíclicas da economia” (GADELHA, 2011, p. 795). Contudo, o autor apresenta

na mesma obra uma perspectiva mais atual sobre a interação entre a atuação do Estado e a dinâmica da economia:

Entretanto, a partir da contribuição de Giavazzi e Pagano (1990), iniciou-se um novo debate sobre os efeitos da política fiscal na atividade econômica. Especialmente, existe um grande número de estudos empíricos postulando que, sob determinadas circunstâncias, uma política fiscal contracionista pode ter efeitos expansionistas sobre o consumo, o investimento e o produto da economia. Trata-se da análise dos chamados efeitos não keynesianos da política fiscal, baseados nas evidências de contrações fiscais expansionistas e expansões fiscais contracionistas, que resultam do impacto da política fiscal corrente levando em conta a expectativa e a confiança dos agentes privados nas mudanças de políticas econômicas futuras, em particular, na resposta do consumo privado a maiores mudanças fiscais. Assim, ajustes fiscais baseados em corte de gastos podem gerar crescimento econômico, ao invés de recessão, através do aumento do investimento privado e maior confiança dos agentes econômicos (GADELHA, 2011, p. 795).

A hipótese da contração fiscal expansionista (*expansionary fiscal contractions*) baseia-se no fato de que a expectativa e a confiança dos agentes em relação às mudanças na política fiscal estimulariam os gastos privados, os quais, por sua vez, dissipariam os impactos de curto prazo das políticas de retração fiscal (LOPREATO, 2006, p. 23). O autor também apresenta as possíveis razões levantadas por vários estudiosos para o crescimento econômico – alguns estudos apontam, dentre outras causas, a expansão do consumo baseado no aumento da renda disponível esperada e o crescimento dos investimentos, considerando a perspectiva de redução das taxas de juros.

Sob esse paradigma, Alesina e Ardagna (2010 apud LOPREATO, 2014, p. 9) utilizaram um modelo CABP¹⁰ (*Cyclically-Adjusted Primary Balance*) em análise feita para avaliar os efeitos de medidas fiscais em 21 países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), a qual confirmou que programas austeros – principalmente, aqueles baseados em corte de gastos – tiveram resultados associados a impactos positivos na economia. A despeito disso, os mesmos autores, em obra publicada em no ano de 2012, concordam com a possibilidade de ser um conjunto de políticas, e não apenas efeitos da política fiscal, que seria responsável por propiciar condições expansionistas para a economia.

Não obstante o posicionamento favorável a medidas fiscais de caráter restritivo, foi publicado um artigo de Krugman (2013, p. 7), no periódico *The New York Review of Books*, que abordava, precisamente, as pesquisas conduzidas por Alesina e Ardagna, no qual o economista

¹⁰ O modelo CABP é aplicado em estudos convencionais de avaliação de políticas fiscais contracionistas. Segundo Guajardo et al. (2011, p. 6 apud Lopreato 2014, p. 9), esse modelo considera apenas as receitas e despesas primárias, subtraindo o efeito estimado das flutuações do ciclo econômico. O pressuposto é que, uma vez afastados os impactos das oscilações econômicas, as mudanças nas variáveis fiscais refletem as medidas discricionárias tomadas pelo governo por meio de ajustes nos gastos e nos tributos.

afirmou que esses estudos apresentavam inúmeras falhas, entre elas o fato de que nenhuma das economias que apresentou crescimento econômico passava, à época, por períodos recessivos – o que poderia corroborar a hipótese de contração fiscal expansionista. Ademais, sobre o mesmo trabalho, Jayadev e Konczal (2010 apud LOPREATO, 2014, p. 11) afirmam que, dadas as condições de cada economia à época, a restrição fiscal seria menos prejudicial em momentos de estabilidade econômica do que em períodos de recessão. Nesse contexto, Perotti (2011, apud LOPREATO, 2014, p. 11) concorda que a conjuntura de cada país deve ser avaliada para determinar o impacto de ações austeras no curto prazo. Percebe-se, portanto, a existência de posições divergentes e contraditórias acerca dos efeitos de medidas dessa natureza na economia, sem que se possa, de momento, elencar na literatura examinada evidências inequívocas em favor de qualquer das duas posições enfrentadas.

De acordo com Lopreato (2006, p. 24), um refinamento da teoria em torno desse debate é a tentativa de estabelecer uma associação entre a forma como são procedidos os ajustes fiscais e os efeitos obtidos por essas medidas, cujos resultados mostram que um aspecto essencial na formulação dessas políticas é a “composição” das medidas, pois gera uma reação por parte dos agentes econômicos. Caso os esforços sejam focados no aumento de tributos, as expectativas podem causar impactos negativos no produto. Sendo assim, os programas de reequilíbrio fiscal voltados para o corte de gastos são tidos como mais recomendáveis, pois:

i) o corte dos salários do setor público reduz os custos e gera efeitos positivos no lado da oferta; ii) é maior a probabilidade de conter o valor da dívida pública quando o ajuste fiscal ocorre via cortes dos gastos correntes; iii) a confiança dos agentes de que os cortes de gastos serão mais duradouros do que a redução dos investimentos públicos eleva a credibilidade da proposta de ajuste e iv) o fato de o governo não se furtar a promover cortes de alta sensibilidade como emprego, seguridade e gastos sociais, favorece a avaliação das autoridades e ajuda no sucesso da consolidação fiscal (LOPREATO, 2006, p. 25).

Diante disso, a limitação das despesas primárias imposta pelo Novo Regime Fiscal pode ser interpretada, dentro de uma certa perspectiva teórica, como um recurso de política econômica apropriado para fomentar a retomada do crescimento econômico.

1.2 Regras fiscais no mundo: quando e porque surgem

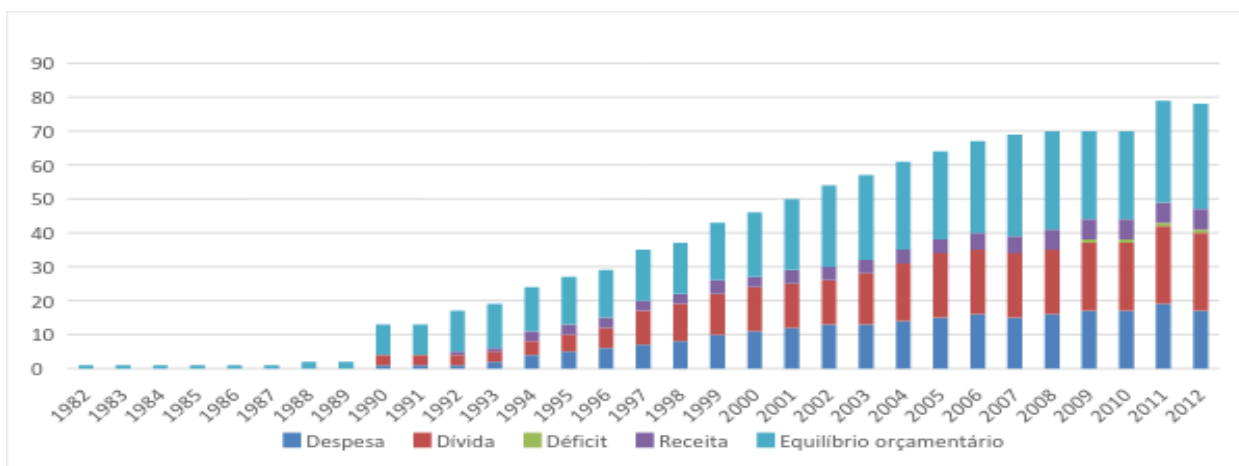
Segundo Bijos (2014, p. 13), a governança fiscal pode ser definida como o conjunto de “normas, regulamentos e procedimentos que influenciam a forma pela qual a política fiscal é

planejada, aprovada, implementada e monitorada”. Um importante elemento utilizado para concretizar a governança fiscal, tomando como referência o modelo da Comissão Europeia¹¹, são as regras fiscais.

Nas últimas décadas, observou-se em vários países a adoção dessas regras como meio para viabilizar, nos mais diversos cenários, a efetiva transparência nos gastos públicos, a necessária flexibilidade nas metas fiscais, a redução da carga tributária por meio do controle da evolução das despesas com a manutenção da máquina pública e a expansão dos investimentos públicos, minimizando o impacto na dívida pública (GOBETTI, 2014, p. 7). Essas regras fiscais podem ser subdivididas em regras numéricas – que se referem, exclusivamente, a variáveis fiscais quantitativas, destinadas a limitar, por exemplo, o montante da dívida pública ou do déficit fiscal – e em regras procedimentais – que delimitam a forma de agir dos agentes envolvidos no processo orçamentário, visando a reduzir o viés deficitário (LIMA, 2005, p. 14).

O Gráfico 1 mostra a evolução, entre os anos de 1982 e 2012, segregada por tipo de regra, do número de regras fiscais em vigor nos países membros do bloco econômico atualmente denominado União Europeia. A referência apresentada por Coutinho (2014, p. 50), para os números constantes do gráfico, é o *Fiscal Rules Database 1990-2012*, elaborado pela Direção-Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros da Comissão Europeia.

Gráfico 1 – Evolução do número de regras fiscais (por tipo de regra) em vigor até 2012 nos países da União Europeia



Fonte: Adaptado de Coutinho (2014, p. 50).

¹¹ Fonte: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states_en> Acesso em: 25 jun. 2017.

Nessa matéria, é possível identificar três momentos históricos importantes (BUDINA et al., 2012, p. 37). A primeira onda ocorreu em meados da década de 1990, respondendo a crises bancárias e da dívida, bem como à necessidade de consolidação fiscal em alguns países, visando à qualificação para a zona do euro. O Tratado de Maastrich – assinado em 1992 pelos membros da Comunidade Europeia para formar a União Europeia e dar início ao processo de criação da moeda única – estabelecia uma série de condições para a entrada dos países no grupo, inclusive que a dívida pública não ultrapassasse 60% do PIB e que o déficit nominal estivesse limitado a 3%, percentual, também calculado em relação ao PIB – ressalvados os casos em que as transgressões a tais regras fossem excepcionais ou temporárias (MANZI, 2014, p. 52). Posteriormente, foi proposto o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) para o monitoramento das políticas fiscais nacionais e para garantir a observância dos limites supracitados, definindo, inclusive, multas e sanções para os países que os descumprissem¹².

A segunda onda foi impulsionada, em grande parte, no início dos anos 2000, pelas economias emergentes – quando muitos países adotaram mais de uma regra em contraposição aos excessos fiscais. Já a terceira onda principiou-se como resposta à recente crise iniciada no mercado imobiliário americano, em meados de 2007.

Conforme apontado por Gobetti (2014, p. 7), o Monitor Fiscal do FMI de 2012 apontou para o início de uma nova geração de regras fiscais, caracterizadas pela flexibilidade de ajuste frente aos ciclos econômicos. O autor afirma que as experiências de vários países, como Reino Unido, Suíça e Chile, estavam em consonância com o indicado no referido documento do FMI, pois se constatava a presença de regras que permitiam variação no resultado fiscal, a depender do ciclo e, ao mesmo tempo, outras que fixavam as metas para déficit e dívida pública a médio prazo.

1.3 Objetivos gerais das regras fiscais

Além de uma série de outros objetivos pontuais, as regras fiscais podem amenizar os problemas caracterizados pela noção de “fundo comum” ou “*common pool*” – compreendida como uma das consequências da ação dos diversos agentes que tentam tirar o máximo proveito dos recursos públicos para o atendimento dos respectivos interesses. De um lado, parte significativa

¹² Apesar disso, conforme destacado por Manzi (2014, p. 55), houve uma decisão, de cunho político, de incluir países que não apresentavam indicadores nos parâmetros desejados.

dos beneficiários de determinada política pública – e os políticos apoiados por eles – ignoram os custos de implementação para o conjunto da sociedade. Por outro, os grupos de interesse exercem grande pressão sobre a despesa, o que, em última análise, ocasiona os déficits comumente observados nos orçamentos, segundo o raciocínio exposto abaixo:

Isto faz com que os políticos que os representam tendam sistematicamente a sobre-estimar o benefício social líquido desse tipo de política pública focalizada (percebem o total dos benefícios gerados a seus eleitores/beneficiários, mas apenas a parcela do custo que a eles cabe custear através dos tributos que pagam). A *common pool* tem então por efeito uma distorção na percepção das reais restrições orçamentárias por parte dos representantes eleitos por segmentos específicos do eleitorado total (seja este segmento uma região ou uma parcela setorial do eleitorado geral): cada político supõe que um aumento de gasto em políticas redistributivas poderá trazer aos seus eleitores mais serviços por eles desejados a apenas uma fração do custo, uma vez que a parcela restante será paga por outros contribuintes (BITTENCOURT, 2015, p. 21).

De acordo com Araujo e Siqueira (2016, p. 190), essa ideia, conhecida também como ilusão fiscal, foi inicialmente apresentada, em 1903, por Amilcare Puviani. Em geral, os eleitores não têm a clara noção das funções que deveriam ser desempenhadas pelos governos e nem entendem a relação entre as ações governamentais e os benefícios para a sociedade, portanto há certa incapacidade, por parte do contribuinte, de compreender a efetividade de um conjunto de políticas e os respectivos custos como um todo. Assim, é de interesse dos governos omitir certas informações, pois eles se beneficiam desse desconhecimento.

Araujo (2014, p. 11) relaciona dois mecanismos adicionais, abordados na literatura, que dão origem à ilusão fiscal: a complexidade do sistema tributário – que faz com que os contribuintes subestimem a carga de tributos – e o financiamento do gasto público por meio de endividamento – que reduz a percepção dos custos reais das políticas públicas.

O “*common pool*” e a ilusão fiscal bem como o *lobby* dos grupos de interesse são razões para o viés deficitário, definido na literatura como a tendência a conduzir, continuamente, políticas fiscais insustentáveis, apresentadas no processo orçamentário em consequência de “distorções de natureza política que impediriam que, ao longo do ciclo econômico, o balanço orçamentário se equilibrasse” (GOBETTI, 2014, p. 9).

Uma das soluções levantadas, na literatura, para essas questões é a imposição de regras fiscais. Porém, afirmar que tais regras são de fato efetivas e definir um conjunto “ideal” concretiza-se em verdadeiro desafio, vivenciado pelos governos e amplamente debatido na literatura.

Ademais, as regras fiscais podem ser de grande valia para a concretização do conjunto de princípios de governança orçamentária¹³ proposto pela OCDE¹⁴, organizado após trabalhos dos *Senior Budget Officials* (SBO):

- 1) Os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites fiscais claros, críveis e previsíveis;
- 2) Os orçamentos devem ser estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo;
- 3) O orçamento de capital deve ser projetado para atender às necessidades de desenvolvimento nacional, de forma eficiente, efetiva e coerente;
- 4) Os dados e documentos orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis;
- 5) O debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista;
- 6) Os orçamentos devem apresentar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas;
- 7) A execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada;
- 8) Avaliações de desempenho devem ser parte integrante do processo orçamentário;
- 9) A sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e gerenciados de forma prudente;
- 10) A integridade e a qualidade das projeções orçamentárias, do planejamento fiscal e da execução orçamentária devem ser promovidas mediante rigorosa assecuração de qualidade, incluindo auditoria independente (BIJOS, 2014, p. 23).

Bijos (2014, p. 25) propõe a organização desses dez princípios em quatro dimensões distintas: fiscal, programática, participativa e *accountability*. Para o autor, os princípios agrupados na dimensão fiscal (numerados acima como 1, 6 e 9) operam em benefício da sustentabilidade fiscal, a qual pode estar amparada em um arcabouço de regras procedimentais ou quantitativas, conforme elucidado nas próximas seções deste Capítulo.

Nesse contexto, vale destacar que as regras fiscais atuam, de forma conjunta, no âmbito do processo orçamentário, com outros aspectos atrelados às decisões, já que devem interagir com todos os demais componentes da governança orçamentária – definida por Borges (2015, p. 31) como uma “coleção de regras, princípios, sistemas, comportamentos, formais e informais, que regem o processo de decisão sobre a origem e a aplicação dos recursos públicos, em determinado período, no âmbito do Executivo e do Legislativo”.

¹³ A governança orçamentária se difere da governança fiscal por acrescentar a dimensão qualitativa do gasto público. Esta última foca em temas como equilíbrio das contas públicas, resultado fiscal e trajetória da dívida pública (BIJOS, 2014, p. 11).

¹⁴ Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

1.4 Condições para a efetividade das regras fiscais

Na literatura, espera-se que as regras fiscais possam minimizar o chamado viés deficitário, se forem bem planejadas e implementadas. Nesta seção, discutimos algumas condições de desenho e implementação das regras que afetam esse resultado.

Inicialmente, existem condições relacionadas ao horizonte temporal no qual as regras fiscais estão inseridas. Considerando-se a problemática da inconsistência temporal¹⁵, qualquer regra deve ser suficientemente flexível para acomodar contingências. Por consequência, o desenho preciso das regras torna-se de extrema importância. Regras orçamentárias rígidas podem não ser efetivas na medida em que houver mudanças na conjuntura econômica ou política; por outro lado, as regras fiscais também não atingirão seus objetivos caso possam ser alteradas por circunstâncias passageiras (SOUZA, 2008, p. 60). Além disso, deve-se considerar um possível efeito pró-cíclico quando não forem ajustadas ao ciclo econômico, pois quando a economia está pujante o alcance da meta fiscal é possível ainda que haja aumento da despesa pública (compensado pelo aumento das receitas), enquanto que, em épocas de crise, quando a economia apresenta comportamento contrário e necessita do aumento das despesas públicas para uma eventual recuperação, o cumprimento das metas depende do corte de gastos ou do aumento de tributos para se acomodar à queda de arrecadação.

Outra dimensão da efetividade de uma regra fiscal parece ser a compreensão de sua necessidade e o comprometimento com as finanças públicas sustentáveis nas instituições políticas. Regras percebidas como muito restritivas em relação à agenda do governo ou geradoras de efeitos politicamente inaceitáveis têm pouca chance de perdurar, pois enquanto os custos políticos de ignorar os requisitos da disciplina fiscal superarem os benefícios políticos de controlar a dívida pública, o governo optará por ignorá-los (LJUNGMAN, 2008, p. 6).

A lista de características relevantes para o sucesso das regras fiscais inclui vários outros pontos. Segundo Iman (1996, apud Lima, 2005, p. 32), há um conjunto de fatores que pode apontar se determinadas regras fiscais serão efetivas ou não, citando-se, como exemplo, o estabelecimento da regra na Constituição, e não em normas infraconstitucionais, e a avaliação do cumprimento da

¹⁵ Há uma distância entre o momento no qual a regra é concebida, sob certas circunstâncias econômicas, e quando ela gera impactos. Nesse primeiro momento, não há conhecimento suficiente para precisar os efeitos de determinada política fiscal.

meta fiscal por instituição politicamente independente. Posteriormente, outros autores abordaram o tema:

A regra “ideal”, segundo Kopits e Symansky (1998) e Kell (2001), deve atender a oito critérios: ser bem definida; transparente; simples aos olhos do público; adequada a determinados objetivos; consistente com outras políticas macroeconômicas; suficientemente flexível para acomodar flutuações cíclicas ou choques exógenos; efetiva nos mecanismos de implementação (ou *enforceable*, na expressão original em inglês) e apoiada por políticas eficientes, como reformas estruturais, que garantam sua sustentação no médio e no longo prazo (GOBETTI, 2014, p. 11).

Lima (2005, p. 33) também apresenta um quadro com algumas das condições suficientes de Iman, específicas para as regras de equilíbrio orçamentário, mas que poderiam ser aplicadas às demais. Esses critérios foram construídos com base em experiências de estados norte-americanos e estão exemplificados no Quadro 1.

Quadro 1 – Exemplos de critérios de Iman para avaliar regras fiscais

Critérios de avaliação de Iman	Regra de orçamento equilibrado	
	Fraca	Forte
Contabilização ¹⁶	<i>Ex Ante</i>	<i>Ex Post</i>
Cancelamento por maioria simples	Permitido	Não permitido
Penalidades em caso de descumprimento	Brandas	Severas
Processo para aprovação de emendas ao orçamento	Fácil	Difícil

Fonte: Adaptado de Lima (2005, p. 33).

No Manual de Transparência Fiscal, publicado em 2007 pelo FMI, há orientações no sentido de que essas regras devem ser simples e transparentes, para comunicar de forma eficaz os objetivos das políticas econômicas do governo. Para tanto, elas devem ser definidas de maneira clara, especificando a forma de avaliação do cumprimento e as soluções tempestivas para possíveis desvios. Regras complexas são uma fonte de opacidade, o que faz com que sejam compreensíveis apenas para um pequeno grupo de especialistas, principalmente integrantes do governo (WYPLOSZ, 2012, p. 24).

Ademais, Hallerberg et al (2009, apud WYPLOSZ, 2012, p. 10) afirmam que as regras fiscais poderiam ser fixadas por delegação ou contrato. Sob contrato, os partidos políticos que se

¹⁶ O autor explica que “a contabilização da meta fiscal deve ser *ex post*, não *ex ante*. A razão é que metas *ex ante* acabam dando incentivos a previsões de receitas e despesas excessivamente otimistas.” (LIMA, 2005, p. 32).

juntam em uma coalizão de governo inserem na agenda dessa coalizão acordos que visem à disciplina fiscal. Já sob delegação, algum poder é investido a um ator – por exemplo, o Ministro da Fazenda –, cujo papel é alcançar a disciplina fiscal. Esse ator utiliza esses poderes para forçar os demais agentes públicos a adotar uma determinada trajetória de gasto ou receita. Outro tipo de delegação, com vistas a melhorar o processo orçamentário, é o “empoderamento” do corpo administrativo¹⁷ – visto como menos propenso a se inclinar aos grupos de pressão. Sobre essa participação da burocracia estatal, há diversas visões quanto ao efeito de sua predominância no âmbito decisório. Enquanto que, sob um ponto de vista econômico, argumenta-se que a atuação dos agentes do corpo burocrático pode ser mais vantajosa em decorrência de um possível caráter mais técnico, há posições na ciência política que a veem como perniciosa ao processo democrático. Para ilustrar essas óticas distintas, destaca-se as importantes considerações feitas por Loureiro e Abrucio (2004):

É reduzido, com efeito, o espaço democrático do debate, da discordância e, o pior de tudo, do controle democrático, confinado que fica a uma só arena, exatamente a mais fechada de todas (...). Afinal, não seriam os políticos, justamente por responderem aos cidadãos, os atores fundamentais na criação de uma cultura capaz de equilibrar os ditames do ajuste fiscal com as necessidades de gerar desenvolvimento, emprego e bem-estar social, muito mais do que os burocratas, por mais competentes e portadores de *ethos* republicano que sejam? Mais do que comparar a legitimidade desses agentes, o fundamental é saber que a transformação do *modus operandi* dos representantes políticos constitui o principal mecanismo de consolidação das reformas do Estado. Se a burocracia ajudar nesse processo, tanto melhor; o que não deve ocorrer é o alijamento dos políticos das decisões técnicas, visto que eles seriam, por natureza, “irresponsáveis” (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004, p. 66).

Ainda, ambas as abordagens – por contrato ou por delegação – requerem uma forte capacidade de monitoramento e controle do Ministério da Fazenda ou similar, durante a execução do orçamento, sendo que a reação a eventos imprevistos dependerá fortemente da respectiva atuação discricionária, sob a abordagem da delegação. A escolha entre as abordagens depende do sistema político de cada país: a delegação é apontada como apropriada para países com governos formados por um único partido, enquanto os contratos seriam mais adequados para governos multipartidários de coalizão (SHAH, 2007, p. 2).

Por fim, as regras fiscais devem ser apoiadas em uma série de mecanismos de suporte e em um conjunto de arranjos institucionais, para que possam ser convertidas, na política e execução orçamentária, em realidade. Os sistemas de relatórios orçamentários precisam ser abrangentes e

¹⁷ Formado pela burocracia permanente do Estado, composta por funcionários que apresentam estabilidade em relação às trocas de governo.

adaptados às necessidades gerenciais, para possibilitar o acompanhamento do orçamento de forma confiável. Esses sistemas permitem não só monitorar internamente a adesão às regras, como indicar aos formuladores de políticas e gestores o momento adequado para implementar eventuais mudanças. Sistemas de auditoria internos e externos também são imprescindíveis para garantir a prestação de contas. Além disso, deve ser dada publicidade aos dados fiscais para permitir, igualmente, o monitoramento, por parte da sociedade (BUDINA et al., 2012, p. 23).

Outrossim, as estruturas orçamentárias de médio-prazo¹⁸ (*medium-term expenditure frameworks*) podem concretizar-se em importante suporte às regras fiscais, permitindo aos governos demonstrar o impacto das políticas ao longo de vários anos, definir prioridades orçamentárias futuras e, em última instância, melhorar o controle das despesas públicas. Apresentar o orçamento em um horizonte plurianual demonstra antecipadamente se a política governamental é consistente ou não, a longo prazo, com a regra fiscal (BUDINA et al., 2012, p. 23). A seguinte dinâmica foi proposta pela OCDE para a acomodação dessas estruturas de médio-prazo ao processo orçamentário:

i) rígida restrição orçamentária fixada de cima para baixo (“*top-down*”), fundamentada em sólidas projeções fiscais e macroeconômicas; ii) conjunto de políticas públicas prioritárias estabelecidas de cima para baixo, capaz de, juntamente com as restrições fiscais, dar direcionamento estratégico à linha de frente da elaboração orçamentária; iii) estimativas futuras feitas de baixo para cima (“*bottom-up*”), sobre os custos de políticas, programas e atividades de médio prazo, apoiadas por avaliações das despesas; iv) um único processo político no centro do governo, capaz de conciliar os componentes de “baixo para cima” e de “cima para baixo”, de modo que as prioridades sejam estabelecidas em conformidade com a restrição fiscal definida. (BIJOS, 2014, p. 21)

Nas próximas seções, são detalhados os tipos de regras fiscais, destacando-se as vantagens e desvantagens associadas a cada uma delas, bem como definindo-se aspectos para avaliá-las.

¹⁸ Conforme trazido por Bittencourt (2015, p. 58), essa forma de planejamento – para um horizonte temporal entre dois a quatro anos – tem sido observada em diversos países. Não se trata de orçamento plurianuais, mas da adequação desse instrumento anual a um cenário de médio prazo, o qual deve condicionar a política de alocação de recursos, levando em conta (i) o “engessamento” do orçamento, que apresenta uma série de despesas de caráter obrigatório, que requerem a disponibilidade de recursos por longos períodos; (ii) a necessidade de uma trajetória sustentável para as despesas frente à estimativa de receitas – que deve ser fruto de projeções confiáveis; (iii) a importância de os agentes econômicos conhecerem antecipadamente as demandas do Estado; e (iv) os efeitos positivos da avaliação dos custos dos principais programas – passo essencial na construção dos cenários de médio-prazo.

1.5 Regras procedimentais

As regras fiscais procedimentais, de modo geral, visam a melhorar a gestão das finanças públicas, ao estabelecer um conjunto de rotinas, ao longo de todo o processo orçamentário, para os diversos atores, bem como a forma de interação entre eles, por meio de critérios de transparência¹⁹ e responsabilização. Entretanto, tais regras não definem padrões substantivos de resultado para as variáveis fiscais.

Consoante apontado por Bittencourt (2015, p. 23), a LRF brasileira apresenta um conjunto de regras, estritamente procedimentais, a serem observadas ao longo do processo orçamentário. Uma possível vantagem em relação às regras numéricas ou quantitativas seria a flexibilidade frente à realidade econômica, sem enrijecer demasiadamente o orçamento, mantendo-se, desse modo, o equilíbrio intertemporal das finanças públicas e não apenas o alcance de uma meta em determinado ano (LIMA, 2005, p. 27).

Considerado o arcabouço legal e normativo do País, destacam-se as normas fixadas na CF/88 relativas à elaboração e aprovação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) e as determinações contidas no Regimento Comum do Congresso Nacional (Resolução do Congresso Nacional n° 1, de 1970) – além das disposições da já mencionada LRF. De forma resumida, o modelo orçamentário é definido pela CF/88, que determina as funções e o conteúdo de cada uma das três principais peças legais do orçamento federal. O Regimento Comum do Congresso Nacional detalha a forma de apreciação dessas peças no Poder Legislativo, dando papel de destaque à tramitação no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Já a LRF trouxe importantes avanços no caminho da austeridade e da transparência orçamentária, dentre os quais destacamos:

- a) Inclusão na LDO do Anexo de Metas Fiscais, para receitas, despesas, resultado nominal e primário e dívida pública do ano ao qual se refere e para os dois exercícios subsequentes;
- b) Inclusão na LDO do Anexo de Riscos Fiscais, voltado à avaliação de passivos contingentes;

¹⁹ Segundo Von Hagen e Harden (1995, apud LIMA, 2005, p. 28), para ilustrar essa importância, concluiu-se, em levantamento realizado em doze países da União Europeia, que a promoção da transparência na elaboração e execução orçamentárias seria aspecto relevante na busca pela disciplina fiscal.

c) Previsão da promoção da limitação de empenho e movimentação financeira, segundo critérios fixados pela LDO, caso avalie-se que a arrecadação de receitas ao longo do exercício não comportará o volume de despesas fixadas na LOA;

d) Inclusão na LOA de anexo que traga o demonstrativo de compatibilidade da programação orçamentária com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais.

Outra regra procedimental presente na CF/88, incluída pela Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015 (EC nº 86/2015), diz respeito ao chamado orçamento impositivo, por meio do qual se estipulou o percentual de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária anual encaminhado pelo Poder Executivo para aprovação de emendas individuais de parlamentares e se tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira dessas emendas em montante correspondente a esse mesmo percentual em relação à receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

1.6 Regras quantitativas ou numéricas

Essas regras têm por objetivo primordial a limitação de uma ou mais variáveis fiscais, observando-se, de forma mais frequente, as que restringem o endividamento público ou estabelecem metas para o resultado primário ou nominal. Ainda há, também, aquelas que limitam as despesas ou as receitas públicas. A adoção desse tipo de regra possibilita a mitigação de incertezas na política fiscal, “conferindo maior previsibilidade e estabilidade à gestão das finanças públicas, mediante imposição de restrições fiscais de Estado, aplicáveis a diferentes governos, de variados matizes ideológicos” (BIJOS, 2014, p. 14).

Conforme elencado por Kumar et al. (2009, p. 5) destacam-se os seguintes tipos de regras fiscais numéricas que visam promover a sustentabilidade fiscal:

Quadro 2 – Tipos de regras fiscais

Tipo de regra	Características	Impacto sobre a dívida pública
Sobre o déficit orçamentário	Podem ser divididas entre as que se aplicam ao déficit nominal ou apenas ao resultado primário, podendo ser calculadas de forma ajustada ao ciclo econômico.	Podem ajudar a garantir a solvência intertemporal, controlando a relação entre dívida pública e PIB. Contudo, as regras ligadas apenas às despesas primárias estão menos relacionadas à sustentabilidade da dívida, uma vez que o pagamento de juros não é considerado nesse caso.

Tipo de regra	Características	Impacto sobre a dívida pública
Sobre a dívida pública em relação ao PIB	Estabelecem um limite para a dívida pública, usualmente representado por uma porcentagem do PIB.	Este tipo de regra é, por definição, o mais eficaz para assegurar a convergência a um “alvo”. No entanto, não dá orientações suficientes para a política fiscal quando a dívida está abaixo do limite.
Sobre as despesas públicas	Estabelecem limites para o total de gastos ou apenas para as despesas primárias. Essa limitação pode ser definida em termos absolutos ou, ainda, condicionada a taxas de crescimento do PIB.	Essas regras não estão diretamente ligadas à sustentabilidade da dívida, contudo podem ser uma importante ferramenta para esse propósito, principalmente quando acompanhadas por regras de dívida ou de déficit orçamentário.
Sobre as receitas públicas	Estabelecem limites máximos ou mínimos sobre as receitas, visando a aumentar a arrecadação de receitas ou evitar uma carga fiscal excessiva	Essas regras também não estão diretamente ligadas ao controle da dívida pública, uma vez que não limitam as despesas.

Fonte: KUMAR et al (2009, p. 5).

Já o Quadro 3 sintetiza os resultados esperados de cada tipo de regra sobre os objetivos da política fiscal. O sinal positivo (+) indica que há influência de determinada regra sobre o objetivo, enquanto o sinal negativo (-) indica que há pouco efeito sobre aquele propósito.

Quadro 3 – Impacto dos diferentes tipos de regras fiscais

Tipo de regra fiscal	Objetivo pretendido	
	Sustentabilidade da dívida	Estabilização da economia
Déficit orçamentário	++	-
Déficit orçamentário primário	+	-
Déficit orçamentário ajustado ao ciclo econômico	++	++
Dívida pública em relação do PIB	+++	-
Despesas	+	++
Limite máximo para receitas	-	-
Limite mínimo para receitas	+	+

Sinal [+]: há influência da regra sobre o objetivo; sinal [-]: há pouca influência da regra sobre o objetivo.

Fonte: Adaptado de Kumar et al (2009, p. 6).

As regras de déficit aparecem como relativamente fáceis de implementar, pois dependem exclusivamente da política fiscal, não sendo impactadas por medidas alheias a ela (LIMA, 2005, p. 22). Entretanto, podem oportunizar a chamada contabilidade criativa, que tem por objetivo alterar, favoravelmente a determinados interesses, por meio de artifícios contábeis decorrentes de omissões e interpretações legais, as demonstrações contábeis (por exemplo, a contabilidade criativa

é apontada como um fator que induziu a distorções no significado econômico e financeiro do resultado primário apurado no Brasil nos últimos anos) (ORAIR; GOBETTI, 2017, p. 48).

Com relação às regras ajustadas ao ciclo econômico, parte-se da premissa de que é necessário calcular qual seria o resultado fiscal depurando-se as variações cíclicas da economia, pois “a relação orçamentária com o ciclo é direta, afetando tanto receitas quanto despesas” (ANDREIS, 2014, p. 9). O autor destaca também que a política fiscal reage diferentemente, a depender do contexto de cada país, pontuando que, nos países em desenvolvimento, os gastos do governo apresentam comportamento mais pró-cíclico em comparação aos países desenvolvidos²⁰ – dessa maneira, o crescimento da despesa é ainda mais induzido nos períodos em que há crescimento da economia e da arrecadação.

Além disso, conforme destacado em relatório elaborado pela Confederação Nacional da Indústria (2014, p. 10), quando há baixo crescimento econômico, a utilização de regras rígidas impacta diretamente os investimentos do setor público, agravando o efeito pró-cíclico contracionista. Ademais, segundo essa organização empresarial, as outras possibilidades de cumprimento da meta fiscal, como o aumento de tributos, também são indesejáveis sob o ponto de vista de estabilização da demanda²¹. Para superar essas questões, muitos países têm recorrido à utilização de regras fiscais ajustadas ao ciclo econômico.

Já as regras voltadas exclusivamente ao controle da dívida pública podem apresentar mais facilidade de acompanhamento quando comparadas às demais, tendo em vista que as metodologias para o cálculo da dívida, via de regra, encontram-se consolidadas, sendo, inclusive, coletadas e divulgadas por vários organismos internacionais, como FMI e OCDE (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009, p. 117).

Muitos países combinam o uso de duas ou mais regras fiscais para resolver as lacunas presentes em cada uma delas. Por exemplo, uma regra de dívida combinada com uma regra de

²⁰ Acerca dessa afirmação, Andreis (2014, p. 4) detalha que “existem duas explicações para os países em desenvolvimento terem a política fiscal pró-cíclica. A primeira é referente às imperfeições dos mercados de créditos internacionais. Com isso, as economias emergentes perdem acesso a recursos financeiros no exterior nos períodos de recessão, o que força os países a diminuírem os gastos e aumentarem os impostos. A segunda explicação é alusiva à economia política, em que as decisões relativas à política fiscal não são tomadas por uma pessoa, mas sim coletivamente por meio do processo político. Assim, nos tempos de bom crescimento econômico os incrementos de receitas são gastos em vez de economizados. Isto faz com que o governo reduza os seus dispêndios e aumente as tarifas nos períodos de recessão para enfrentar as restrições orçamentárias intertemporais.”

²¹ Lopreato (2014, p. 10) aponta, nesse sentido, que “os programas de ajuste por meio de corte de gastos estão relacionados com recessões menores do que os que se baseiam em aumento de tributos”.

despesa proporcionaria uma ligação com a sustentabilidade da dívida, ao mesmo tempo que ajudaria o governo em decisões operacionais de curto e médio prazo (BUDINA et al., 2012, p. 9).

Como os déficits e as dívidas são suscetíveis às condições cíclicas, às turbulências financeiras e a outros eventos pontuais, as regras nunca podem ser completamente simples e mecânicas. Se o objetivo é conseguir uma redução sustentável do déficit, órgãos independentes – a exemplo das *Independent Fiscal Institutions* (IFI)²² – podem desempenhar papel importante. Esses órgãos, quando validam a adequação dos pressupostos orçamentários e os cálculos subsequentes e quando lhes é atribuído um papel consultivo formal e transparente, parecem ser mais eficazes na redução do viés deficitário (WYPLOSZ, 2012, p. 24).

Ademais, as regras voltadas ao controle de despesas podem enviar fortes sinais aos setores público e privado sobre o espaço fiscal disponível para implementar políticas – o que pode reforçar tanto a disciplina fiscal como a eficiência dos gastos, otimizando a alocação dos recursos públicos (DOROTINSKY; WATKINS, 2013, p. 1). Assim, um compromisso vinculativo sobre as despesas totais pode fornecer um apoio valioso na formulação da política fiscal (LJUNGMAN, 2008, p. 5).

²² Devem guiar-se pelos seguintes parâmetros: (1) para serem efetivas, devem levar em conta as necessidades e o ambiente institucional de cada país; (2) os representantes, os quais terão autonomia de atuação no período de seus mandatos, não devem ser filiados a partidos políticos e devem ser escolhidos com base em mérito e competência técnica; (3) as tarefas típicas podem incluir (mas não estão limitadas a): projeções econômicas e fiscais (com horizonte curto a médio prazo ou cenários de longo prazo), análise das propostas de leis que impactam no orçamento, monitoramento de conformidade com regras fiscais ou metas oficiais; (4) devem ter acesso total às informações de seu interesse em tempo hábil, incluindo metodologias e premissas utilizadas na elaboração do orçamento e outras propostas legislativas; (5) seus relatórios e análises devem ser publicados e serem de livre acesso; (6) devem ter canais de comunicação eficientes com a sociedade e demais *stakeholders*, dentro outros. (OCDE, 2014).

2 REGRAS DE TETO DE GASTOS – PARTICULARIDADES E APLICAÇÕES

O planejamento e a elaboração dos orçamentos implicam em um conjunto complexo de negociações entre as prioridades do governo e as limitações de financiamento do setor público. Estabelecer uma regra fiscal na forma de um teto para as despesas tem representado uma inovação no caminho da disciplina fiscal (DOROTINSKY; WATKINS, 2013, p. 1). Para a análise feita neste capítulo, considera-se teto de gastos a restrição sobre a totalidade ou a maior parte das despesas públicas, estabelecida antes do início da elaboração do orçamento (ou seja, deve servir de parâmetro para sua elaboração e execução).

Esse tipo de regra fiscal de despesa, em comparação às demais apresentadas no Capítulo 1, pode apresentar as vantagens de simplicidade, fácil monitoramento e, por se relacionar diretamente à elaboração dos orçamentos anuais, força. Diferentemente das regras de déficit, ainda cria uma importante barreira, quando há elevação na arrecadação, para o aumento dos gastos – momentos nos quais se cria um espaço fiscal propício à elevação das despesas (CORDES et al., 2015, p. 3).

Segundo Ljungman (2008, p. 4), os limites para os gastos não precisam ser homogêneos, atingindo igualmente todas as categorias de despesa. A disciplina fiscal, apesar de tendente à abrangência total, deve ser ponderada com outros aspectos do processo orçamentário, como a estabilização econômica e a necessidade de financiamento do setor público. Assim, pode haver, justificadamente, a exclusão de certos itens do teto de gastos. Essas exclusões devem ser claramente motivadas e não devem gerar ambiguidades, pois o controle do cumprimento do limite torna-se complexo na medida em que o número de exceções aumenta.

Porém, um problema fundamental ligado à abrangência é a previsibilidade. Em uma situação na qual todas as despesas públicas pudessem ser perfeitamente previstas no período para o qual a limitação de gastos é definida, os níveis para o teto de gastos poderiam ser calibrados ao longo do tempo para acomodar flutuações temporárias. Desse modo, é essencial estimar, com a maior precisão possível, as diversas variáveis macroeconômicas. Dorotinsky e Watkins (2013, p. 5) listam uma série de boas práticas a serem adotadas pelos países na busca por melhores estimativas:

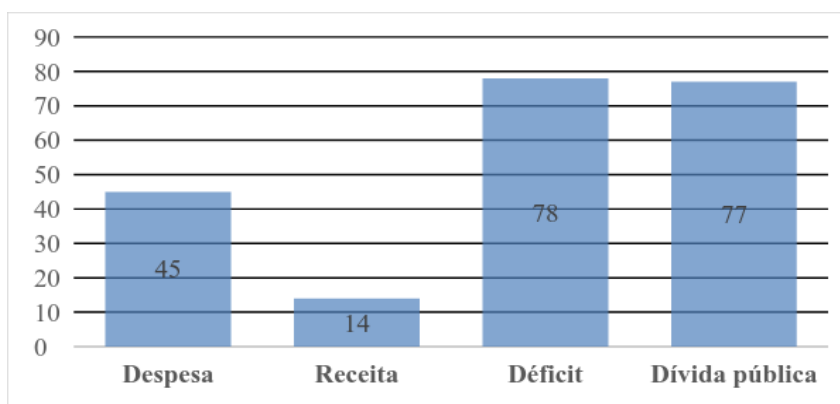
- a) Comparar as previsões macroeconômicas realizadas pelos setores público e privado;
- b) Elaborar regras técnicas para a obtenção dos números e torná-las públicas;
- c) Divulgar, de forma célere, as previsões para o Parlamento e a sociedade;

d) Acrescentar ao orçamento a comparação entre as previsões do governo e outras dos setores público e privado, para as principais variáveis econômicas, incluindo explicações para as variações significativas.

Ademais, o objetivo fundamental de um limite máximo de despesas é mantê-las em um nível sustentável. Pode haver, justificadamente, uma variação das despesas de ano para ano, caso que pode ser previsto quando do estabelecimento do teto. Ainda assim, as “permissões” de flutuações temporárias de despesas não devem ser generosas, uma vez que podem prejudicar a disciplina na elaboração do orçamento (LJUNGMAN, 2008, p. 16). Previsões mais precisas de despesas, para todos os anos cobertos por limites máximos, diminuem claramente a necessidade de flexibilidade, mas não eliminam as possíveis revisões das despesas projetadas, nem a médio nem a curto prazo.

Para ilustrar o uso recente de regras de despesa, o Gráfico 2 demonstra a distribuição, por tipo de regra vigente, no ano de 2015, observada a partir de um levantamento do FMI²³ sobre uso de regras fiscais em 96 países. Em seguida, o Quadro 4 traz, como ilustração, alguns exemplos de regras de teto já adotadas para as despesas públicas.

Gráfico 2 – Número de regras fiscais vigentes (por tipo de regra) no ano de 2015



Fonte: Elaborado a partir da base de dados disponível em: <<http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/matrix/matrix.htm>> Acesso em: 30 jun. 2017.

²³ Conforme explicado na introdução do relatório, foram consideradas regras fiscais que tenham metas fixadas na legislação e nos acordos fiscais, cujos objetivos não podem ser revistos frequentemente, vinculativos por, pelo menos, três anos. Além disso, só foram incluídas no estudo aquelas que se aplicam a uma grande parte das finanças públicas, cobrindo, no mínimo, o nível do governo central. Também não foi avaliada a forma como a regra foi aplicada, mas sim como está descrita na legislação ou nos acordos (LLEDÓ et al., 2017, p. 8).

Quadro 4 – Detalhes sobre regras de teto de gastos adotadas na Dinamarca, Japão, Holanda, Peru e Suécia

País	Detalhes sobre as regras nacionais
Dinamarca	A partir de 2014, foram introduzidos limites máximos para as despesas, para cobrir um período de quatro anos (sendo que há tetos para o governo central, municipal e regional). A melhoria da gestão orçamentária e as sanções econômicas servem de suporte para o cumprimento desses limites.
Japão	O <i>Fiscal Management Strategy</i> , que entrou em vigor em 2010, introduziu uma estrutura orçamentária de médio prazo, incluindo a limitação para as despesas, que não devem exceder os gastos do exercício anterior (excluídos a amortização da dívida e o pagamento de juros). As despesas relacionadas com a reconstrução serão geridas separadamente das outras despesas, assim como os recursos para financiá-las (a exemplo de receitas não tributárias, incluindo as vendas de ativos do governo e receitas de impostos específicos para a reconstrução). O teto de gastos foi revogado em 2013, na gestão do atual Primeiro-Ministro, Shinzō Abe.
Holanda	São fixados tetos reais para as despesas, de forma global (abrangendo os gastos do governo central e assistência social) e, separadamente, para cada um dos quatro anos de mandato do governo. A abrangência foi alterada nos últimos anos: desde 2007, os pagamentos de juros foram excluídos; desde 2009, os gastos com seguro-desemprego e outros de assistência social também estão fora da limitação.
Peru	Foram definidos os seguintes limites para o crescimento das despesas de custeio: 2% (entre 2000 e 2002), 3% (entre 2003 e 2008) e 4%, desde 2009. Em 2012, as despesas com manutenção de infraestrutura, com bens e serviços de programas sociais e com equipamentos destinados à ordem pública e à segurança foram excluídos. Posteriormente, em 2013 e 2014, apenas a regra do déficit fiscal permaneceu em vigor.
Suécia	São fixados tetos nominais, para as despesas do governo central e para o sistema de pensões, por um período de três anos (excluídas as despesas com juros). Essa limitação não pode ser objeto de ajuste, exceto para questões técnicas. Uma margem orçamentária é utilizada como um amortecedor.

Fonte: Elaboração própria, a partir de LLEDÓ et al., 2017.

2.1 Critérios de avaliação

Esta seção apresenta, de forma individualizada, uma série de critérios que podem ser utilizados para estudar as regras para teto de gastos, trazendo os conceitos por trás de cada um deles. O objetivo é indicar e detalhar aqueles que serão utilizados no Capítulo 3 para a análise da Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (EC nº 95/2016). Destaca-se que os trechos a seguir estão amplamente baseados em Ljungman (2008) – inclusive em relação aos três países que foram objeto de sua pesquisa: Finlândia, Holanda e Suécia, citados como exemplo.

2.1.1. Pagamento de juros

O foco neste tópico é avaliar se é preferível que as regras incluam ou não, no montante de gastos públicos que se propõem a controlar, as despesas com juros.

Ljungman (2008, p. 8) afirma que o pagamento de juros sobre a dívida pública é uma das poucas categorias de despesas nas quais os argumentos para a exclusão do limite máximo são indiscutíveis. O principal argumento para excluir os pagamentos de juros é que, no horizonte temporal estipulado para a limitação das despesas, as variações podem ser substanciais e, ao mesmo tempo, pouco relacionadas à sustentabilidade da política fiscal²⁴. A boa gestão da dívida pública pode exigir mudanças na composição e nos instrumentos de dívida utilizados. Essas mudanças poderão conduzir a variações dos pagamentos de juros, de natureza independente da dinâmica das despesas públicas tradicionais – variações estas que poderiam afetar a margem para outras despesas. Dependendo da estrutura da dívida pública, as flutuações a curto prazo das taxas de juros e das taxas de câmbio terão um impacto direto no montante de juros. Caso os pagamentos de juros fossem considerados no limite máximo, tais eventos poderiam exigir reduções de despesas ou criar espaço para aumentos de despesas em outras áreas do orçamento. Conforme apontado por Bastos (2016, p. 4), quando a taxa de juros sobre a dívida é muito elevada, além de levar a uma preocupante trajetória para a dívida pública – que poderia conduzir a uma alta dos níveis de inflação e à desvalorização cambial –, um grande volume de recursos do orçamento é comprometido com esses pagamentos.

Além disso, considerando que a sustentabilidade da dívida pública – conceito que está atrelado também à capacidade de pagamento dos juros das operações de crédito contratuais e da dívida pública mobiliária – é uma das finalidades precípua das regras fiscais voltadas ao controle de despesas, pode-se alegar que seria contraditório limitar por meio delas o pagamento dos juros sobre a dívida (cujo atendimento é exatamente um dos objetivos da própria regra fiscal).

Portanto, consideramos como um critério de qualidade de regras fiscais de teto de gastos, no tocante às despesas com juros, que estejam excluídas dos limites fixados na regra.

²⁴ Nesse sentido, Ljungman (2008, p. 8) apontou: “*The Ministry of Finance also points out that reducing the cost and risk of servicing the government debt may require the Treasury to restructure the debt in a way that would increase expenditure in the short term, but would be expected to lead to lower average expenditure over the medium to long term.*”.

2.1.2. Efeitos da inflação

Como praticamente todas as receitas e despesas públicas são afetadas por alterações nos níveis de preços, deve ser avaliada a inclusão de uma previsão de correção dos limites nas regras de teto de gastos, visando a manter estável o patamar das despesas públicas em relação ao início do período de vigência do teto – inclusive diante das dificuldades trazidas pelos erros de estimativas, abordados no início deste Capítulo.

É importante lembrar que várias categorias de despesa estão sujeitas ao crescimento de preços, porém a sensibilidade à inflação não atinge, de maneira uniforme, todas elas. Além disso, há itens cujos valores não estão indexados à inflação, tais como as despesas com remuneração de pessoal²⁵ (LJUNGMAN, 2008, p. 14). Por isso, o uso de qualquer deflator padrão não gerará uma conversão acurada. Esse problema poderia ser resolvido usando um índice baseado em despesas governamentais. No entanto, o uso de um parâmetro não padronizado reduziria a transparência e seria de difícil implementação, pois seria necessário eleger a cesta de itens que iriam compor esse novo índice, indicar o peso que seria atribuído a cada um deles e definir uma metodologia de aferição e acompanhamento (ou seja, estabelecer a região de coleta de dados, a periodicidade e a metodologia de cálculo). Assim, essa não parece ser uma solução viável.

Desse modo, o uso de um índice geral de inflação para o ajuste do teto de gastos surge como o mais apropriado. Haveria também a possibilidade de utilizar como índice o deflator do PIB²⁶ – que não é, estritamente falando, um índice de preços, mas pode ser usado para essa finalidade.

No caso da Finlândia, os tetos de gastos são definidos em termos reais, sendo que a correção dos valores para cada exercício é realizada no ano anterior, baseada em um índice apurado pelo governo central – a partir de uma média ponderada de vários índices de aumento de preços e salários –, cujos detalhes dos cálculos não são divulgados integralmente. Já a Suécia não adota qualquer ajuste para a correção dos valores (fixados em termos nominais), mesmo quando as

²⁵ O autor afirma que, nesses casos, o governo, ao estabelecer o limite que servirá para a elaboração do orçamento, poderia considerar os futuros aumentos de salário.

²⁶ O deflator do PIB corresponde à razão entre o PIB nominal – soma da produção de bens e serviços calculada a preços correntes – e o PIB real – soma a preços constantes, ou seja, determinados em um ano-base –, apurados em determinado ano, multiplicada por cem. Esse cálculo traduz a medida do aumento dos preços de uma economia a partir de um ano-base, o que torna a base mais abrangente e inclui os preços implícitos da administração pública. (PEREIRA, 2009, p. 126).

previsões indicam um nível de inflação diferente do inicialmente estimado pelo governo – uma das razões é a estabilidade dos preços no país (LJUNGMAN, 2008, p. 26 e 42).

Diante do exposto, entendemos que considerar os efeitos da inflação na fixação dos limites é um critério de qualidade de regras fiscais de teto de gastos, utilizando-se para essa finalidade um índice de inflação geral da economia, pois não haveria a necessidade de construir novos indicadores e seria possível garantir uma estabilização no nível real das despesas públicas, sem gerar uma contração excessiva para acomodá-las em um cenário de inflação persistente.

2.1.3. Prazo para a vigência do teto e para eventuais revisões

Duas questões devem ser pensadas no desenho das normas de teto de gastos: o período de tempo pelo qual as despesas públicas serão limitadas pela regra e, caso se inclua um dispositivo que trate de sua revisão, quando poderá ser revisto o método de correção de seus valores.

Por um lado, um certo distanciamento temporal entre a decisão sobre o limite máximo e as negociações do orçamento pode evitar uma situação em que o limite máximo das despesas seja fixado em nível maior do que o necessário – devido à dificuldade de se estabelecer prioridades nesses momentos. Por outro lado, é complexo fazer uma previsão adequada da situação fiscal e econômica muito antecipadamente. Ao estabelecer uma restrição de despesas a médio prazo, existe, portanto, o risco de que o nível do limite máximo se torne inconsistente com o desenvolvimento macroeconômico e os objetivos fiscais (LJUNGMAN, 2008, p. 17).

Também é essencial definir se, durante o período para o qual for estabelecido o teto de gastos, a limitação para as despesas será conhecida *a priori* ou se deverá ser estabelecida de forma pontual ao longo de sua vigência. Para essa escolha, deve ser ponderada a influência dos ciclos eleitorais e do planejamento, bem como o inevitável aumento da incerteza nas previsões macroeconômicas na medida em que o horizonte temporal se alonga (DOROTINSKY; WATKINS, 2013, p. 4).

Na Finlândia, os limites máximos são definidos para um período de quatro anos, que coincide com o mandato do chefe de governo e, uma vez estabelecidos, não são revisados (LJUNGMAN, 2008, p. 27). Na Holanda, o teto de gastos também é estabelecido por quatro anos, o que inclui as previsões de gasto global para os principais setores do governo, conferindo previsibilidade ao processo orçamentário anual (LJUNGMAN, 2008, p. 29). Já na Suécia, a

limitação para o orçamento é conhecida três anos antes de sua elaboração e, anualmente, há a confirmação dos valores apresentados para os dois exercícios subsequentes. Entretanto, já ocorreu de o governo não propor um teto para os gastos até o terceiro ano, alegando que a taxa de crescimento da economia estava sendo incerta (LJUNGMAN, 2008, p. 45).

Portanto, consideramos, como um critério de qualidade de regras fiscais de teto de gastos, no que tange aos horizontes temporais, o estabelecimento prévio dos momentos nos quais essas limitações poderão ser revistas e, tendo em vista as dificuldades inerentes à realização de projeções macroeconômicas, que o teto para as despesas não seja estabelecido de forma rígida por um período superior a quatro anos – em consonância com os exemplos trazidos por Ljungman (2008).

2.1.4. Despesas com investimentos

Por serem gastos que podem desempenhar uma função estratégica na economia do país, deve-se ponderar, na elaboração das regras de teto de gastos, as implicações de se incluir ou não as despesas de investimento na limitação.

Para isso, deve-se levar em conta as consequências de se comprimir os investimentos públicos, particularmente, o investimento em infraestrutura (LJUNGMAN, 2008, p. 13). De acordo com Orair (2016, p. 9), “esses investimentos se distinguem da maior parte das demais despesas públicas porque resultam na acumulação de ativos fixos, que potencialmente ampliam o patrimônio líquido do setor público e geram um fluxo futuro de receitas”. Argumenta-se que a manutenção de um patamar elevado de despesas com investimentos poderia induzir a melhora do cenário econômico, principalmente em situações de vulnerabilidade:

Diante do reconhecimento de que metas com essas características induzem vieses anti-investimento e pró-cíclico na política fiscal, surgiram duas ondas revisionistas com propostas de aprimoramentos nos regimes fiscais. A primeira, em meados dos anos 2000, por uma série de trabalhos sugerindo regras que combinem incentivos aos investimentos públicos com sustentabilidade fiscal no médio prazo. (GOBETTI, 2014, p. 11).

Em cenários de restrição fiscal, existe uma tendência de redução dos investimentos públicos. Uma das razões para explicar esse fenômeno é a dificuldade de reduzir os gastos de categorias de despesa sobre as quais o governo tem pouca ou nenhuma discricionariedade, por serem de determinação constitucional ou legal. Por essa razão, têm prioridade, tanto na elaboração quanto na execução orçamentária, em relação às demais – dentre as quais se encontram os investimentos. Porém, considerados os benefícios supracitados, parece haver argumentos

convincentes para encontrar-se algum tipo de arranjo especial no sentido de assegurar a preservação das políticas de investimento durante o processo de priorização necessário quando do estabelecimento do teto de gastos públicos. Deve-se ponderar, inclusive, que, no horizonte temporal definido para essa limitação, pode ser que os benefícios desses investimentos não sejam corretamente mensurados, prejudicando-se, assim, a avaliação do que deve ser preservado ou não (LJUNGMAN, 2008, p. 13).

Na Holanda, os recursos do *Economic Structure Improvement Fund* (FES), financiado principalmente pela receita obtida com gás natural, podem ser utilizados para custear as despesas com investimentos além dos limites (LJUNGMAN, 2008, p. 33). Apesar de estarem incluídas no teto de gastos estabelecido na Finlândia, podem ser permitidas despesas com investimentos acima do limite, caso a receita com a venda de ações de empresas de propriedade do governo seja “excepcionalmente alta” (LJUNGMAN, 2008, p. 25). Nesse caso, o financiamento das despesas é feito por meio de receitas de capital – situações que retomam o conceito da “regra de ouro”:

O pressuposto teórico por trás da “regra de ouro”, baseado em modelos keynesianos ou de crescimento endógeno, é que os investimentos públicos proporcionam a acumulação de ativos que também serão desfrutados pelas gerações futuras, justificando que seu custo de financiamento seja distribuído ao longo do tempo. Entretanto, uma vez que os investimentos públicos contribuam para o crescimento do produto potencial, as dívidas contraídas para seu financiamento seriam pagas com o aumento da arrecadação tributária e seriam intertemporalmente sustentáveis. (GOBETTI, 2014, p. 13).

À vista do exemplo apresentado, consideramos como um critério de qualidade de regras fiscais de teto de gastos, no tocante às despesas de investimento, a previsibilidade de formas de garantir um tratamento singular a esse tipo de gasto, mantendo um nível razoável de investimentos públicos, a despeito da necessidade de controle fiscal. Esta previsibilidade seria alcançada (já ponderada a necessidade do controle de gastos) por meio da exclusão do teto de gastos o montante equivalente ao percentual de 1% do somatório da receita de capital arrecadada líquida no exercício anterior àquele em que se elabora a proposta orçamentária – desde que esse montante tenha como destinação, exclusivamente, gastos com investimentos.

2.1.5. Despesas obrigatórias

Conforme apontado no tópico anterior, no conjunto de despesas orçamentárias, existem aquelas que o governo possui uma margem para utilizar, dentro dos parâmetros legais, de forma

mais livre – as chamadas despesas discricionárias. Assim, no momento de adequação ao teto de gastos, essas despesas podem ser suprimidas ou reduzidas mais facilmente do que aquelas de caráter obrigatório. Portanto, é necessário discutir se a limitação imposta pelo teto será factível para comportar todo o conjunto de despesas, inclusive as obrigatórias, que têm ritmo de crescimento próprio.

Nesse contexto, parte da obrigação de despesa anual do governo surge como resultado de determinações legais ou constitucionais, dentre as quais cita-se, como exemplo, os benefícios previdenciários e os relacionados ao seguro desemprego. No curto prazo, esse tipo de despesa está fora do controle imediato do governo, pois os critérios para definir as condições para a obtenção de benefícios não podem ser alterados facilmente e, em geral, exigem ampla discussão junto ao Parlamento e à sociedade. Porém, do ponto de vistas de regras fiscais de teto de gastos, o fato de o governo ter que cumprir sua obrigação sob a legislação existente não representaria, por si só, uma razão automática para a exclusão de tais despesas do teto de gastos (assegurando-se que os pagamentos sejam realizados), uma vez que ambos os pontos possuem fundamentos institucionais e econômicos (LJUNGMAN, 2008, p. 9).

Um limite de despesas abrangente requer uma análise das projeções a médio prazo de todos os itens de despesa e incentiva o governo a reagir ao enfraquecimento das finanças públicas e, se necessário, propor alterações legislativas. Em relação às restrições orçamentárias, ao incluir esse tipo de despesa no teto de gastos, discutir a sustentabilidade das políticas governamentais para além do próximo ano torna-se um elemento natural e, como os sistemas de direitos são parte das políticas de governo, é razoável que elas sejam avaliadas e comparadas às demais no âmbito do processo orçamentário (LJUNGMAN, 2008, p. 9).

Sobre esse assunto, Bittencourt (2015, p. 13) trata das despesas que, apesar de impactarem o orçamento, são consequência de decisões tomadas fora do processo orçamentário, citando como exemplo os gastos decorrentes da indexação de preços e salários e os valores de remunerações e benefícios definidos em leis externas ao orçamento. Especificamente em relação a esse último grupo, são despesas que permanecem exigíveis, a despeito de haver ou não recursos orçamentários suficientes para honrá-las. Sendo assim, a pressão advinda do reflexo de normas legislativas não orçamentárias enrijece o orçamento e reduz seu papel de arena por meio da qual devem passar as demandas por recursos públicos.

Rezende (2009, p. 8) aponta o grande volume de despesas obrigatórias constante dos orçamentos da União e o número excessivo de vinculações de receitas previsto no ordenamento jurídico como as causas do notório enrijecimento das peças orçamentárias. Assim, em cenários de restrição fiscal, eles são um verdadeiro obstáculo para a consecução das políticas de ajuste fiscal e reforçam a característica incremental presente na elaboração dos orçamentos, dificultando a avaliação de prioridades no âmbito do processo orçamentário.

Na Finlândia, grande parte de benefícios – como o seguro-desemprego e outros a ele relacionados – são pagos por meio do *Social Insurance Institution* (KELA), cujos gastos não correm à conta do orçamento nacional. Assim, apenas a contribuição do governo relativa a esses benefícios está sujeita ao teto, mas os pagamentos realizados pela instituição, não (LJUNGMAN, 2008, p. 21). Já na Holanda²⁷ e na Suécia, essa categoria de gastos está integralmente sujeita ao teto (LJUNGMAN, 2008, p. 50).

Em vista do exposto, consideramos como um critério de qualidade de regras fiscais de teto de gastos a inclusão das despesas obrigatórias no conjunto de gastos a serem limitados.

Este critério pode vir a gerar, *a posteriori*, um problema jurídico de conflito entre normatividades (caso as despesas obrigatórias superem o teto de gastos), acerca de qual regra deve prevalecer. No entanto, como a avaliação aqui procedida é de natureza econômico-fiscal, esse risco potencial não deve afastar a lógica que preside à escolha da inclusão dessas despesas no teto (uma vez que uma potencial inconsistência entre as duas trajetórias tem o mérito de, independentemente de qualquer outra consideração, evidenciar a contradição entre dois objetivos fundamentais de política econômico-social). Um componente adicional da qualidade da regra fiscal, portanto, será a avaliação da compatibilidade entre a trajetória dessas despesas e a própria trajetória do teto, de forma a demonstrar uma eventual necessidade de mudanças estruturais nesse tipo de gasto. Deve-se apresentar e discutir esse componente de uma forma relativamente independente em razão de não depender apenas do desenho da regra fiscal em si mesma, mas de uma variável exógena (projeção da compatibilidade das despesas obrigatórias).

²⁷ Conforme relatado no Quadro 4, a abrangência em relação a essas despesas foi alterada em 2009.

2.1.6. Cláusulas de escape

Por fim, ao adotar o teto para os gastos públicos, o governo deve avaliar como serão definidas as cláusulas de escape à regra, que seriam situações pontuais previamente determinadas nas quais há a possibilidade de descumprimento parcial e provisório da limitação inicialmente estabelecida. A inclusão desse tipo de previsão está em linha com as avaliações feitas pelo FMI:

A nova geração de regras fiscais, na proposta do FMI, concentrar-se-ia em quatro tópicos principais: i) a determinação de um limite explícito ou meta para a dívida pública em porcentagem do PIB; ii) a manutenção do equilíbrio orçamentário, com restrição ao valor das variáveis com influência na dívida sob o controle das autoridades econômicas; iii) fixação de limites aos gastos totais primários ou despesas correntes e iv) fixação de tetos ou pisos para as receitas e dos meios necessários para elevar as receitas e/ou prevenir uma carga fiscal excessiva. A proposição inclui também a presença de ‘cláusulas de escape’, para a expansão dos gastos nos momentos de crise, bem como mecanismos automáticos de correção *ex post* de eventuais desvios em relação às metas estabelecidas. (LOPREATO, 2014, p. 20 – grifos nossos).

Durante as crises recentes, muitos países suspenderam suas regras de limitação a despesas, principalmente para possibilitar estímulos anticíclicos à economia, já que não havia cláusulas de fuga em vigor. São elas que permitem ao governo uma atuação mais ativa na política fiscal, visando a conferir flexibilidade às regras, para lidar com contingências. Entretanto, para não afetarem a efetividade das regras em questão, deve ser definida, de forma clara, uma gama limitada de fatores que permitam o uso de tais dispositivos, as quais não devem gerar interpretações ambíguas. Além disso, devem ser especificadas as medidas de correção ou de compensação a serem tomadas nessas situações de desvio à regra (BUDINA et al., 2012, p. 20).

O Quadro 5 ilustra alguns exemplos de gatilhos presentes em regras fiscais nacionais – não apenas relativas a teto de gastos –, os quais permitem a invocação de cláusulas de escape e, por conseguinte, o descumprimento das regras em caráter excepcional.

Quadro 5 – Gatilhos para cláusulas de escape em regras fiscais nacionais

País	Desastre natural	Recessão econômica	Socorro ao sistema financeiro	Outros eventos fora do controle do governo
Alemanha	X	X		X
Brasil	X	X		
Colômbia		X		X
Espanha	X	X		X
México		X		

País	Desastre natural	Recessão econômica	Socorro ao sistema financeiro	Outros eventos fora do controle do governo
Panamá	X	X		X
Peru	X	X		X
República Eslovaca	X	X	X	X
Suíça	X	X		X

Fonte: Adaptado de Budina et al (2012, p. 21).

Logo, consideramos como um critério de qualidade de regras fiscais de teto de gastos a presença de cláusulas de escape claramente definidas por sua natureza intrínseca – preferencialmente vinculadas a aspectos do ciclo econômico – e que tenham sua ocorrência inequivocamente fora do controle governamental, bem como a previsão de medidas de correção aos desvios.

A seguir, é feita uma análise do Novo Regime Fiscal a partir das premissas levantadas neste Capítulo sobre diversos aspectos, a saber: tratamento conferido às despesas com juros sobre a dívida pública; metodologia de cálculo para a correção dos limites em razão da inflação; prazos definidos para a vigência do teto para os gastos públicos e a sua revisão; abordagem com relação aos investimentos públicos; trajetória das despesas obrigatórias frente aos limites; e presença de cláusulas de escape no desenho da regra.

3 SOBRE A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016

3.1 Descrição da regra fiscal

O Novo Regime Fiscal, instituído por meio da EC nº 95/2016, pode ser considerado uma medida inovadora no histórico da política fiscal e do processo orçamentário brasileiro. Anteriormente, não havia restrições às dotações orçamentárias fixadas nas leis orçamentárias anuais, senão àquelas relacionadas à arrecadação de receitas e ao atingimento da meta de resultado primário – assunto abordado no Capítulo 1 deste trabalho.

Além de outras particularidades tratadas ao longo deste Capítulo, é importante destacar que esse normativo deve coadunar-se às demais regras de controle estabelecidas, por exemplo, à LRF e à LDO. Assim, as despesas fixadas nas leis orçamentárias anuais poderão até ser inferiores aos limites estabelecidos pela Emenda, conforme os critérios definidos a seguir, uma vez que ainda devem ser compatíveis com os resultados fiscais estipulados na LDO.

Sob a égide desse novo regramento²⁸, devem ser observadas limitações, em se tratando dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, do ponto de vista orçamentário e financeiro, por vinte exercícios financeiros, sendo 2017 o primeiro ano desse período. Ou seja, os limites individualizados, definidos no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), parcialmente transcrito abaixo, servem como parâmetro tanto para a elaboração, a aprovação e as alterações nas leis orçamentárias anuais, como para a execução financeira propriamente dita (BRASIL, 2017, “Repercussões da Emenda Constitucional nº 95/2016 no processo orçamentário”). Ainda nesse dispositivo, está prescrita a forma de correção anual desses limites:

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites 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;

²⁸ Uma descrição mais extensa de todos os aspectos da Emenda Constitucional pode ser encontrada em Silva e Bittencourt (2017); (BRASIL, CD, NT 23/2017); (BRASIL, CD, ET 26/2016) e (BRASIL, CD, ET 12/2016).

IV – do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e
V – da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o *caput* deste artigo equivalerá:
I – para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II – para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. (BRASIL, CF/88, ADCT, art. 107).

Nos três primeiros exercícios em que o Novo Regime Fiscal estiver em vigor (entre os anos de 2017 e 2019), o Poder Executivo poderá compensar, com redução de igual monta em suas despesas primárias, eventuais excessos em relação aos limites vinculados aos demais Poderes, ao Ministério Público da União (MPU), ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e à Defensoria Pública da União (DPU), o que já se observa relativamente às dotações da LOA/2017²⁹. Além disso, está igualmente prevista, após devida regulamentação pela LDO, a compensação de limites no âmbito de cada um dos incisos do art. 107 do ADCT.

Dessa forma, resta clara a intenção do legislador de coibir o crescimento real do gasto público ao longo do período supracitado. Nesse sentido, no art. 113 do ADCT, está prevista a necessidade de, em se tratando de proposições legislativas que visem ao aumento de despesas obrigatórias ou que impliquem em renúncia de receitas, estarem acompanhadas pelas devidas estimativas de impacto orçamentário e financeiro.

Junto com a especificação quantitativa dos limites, foi definida uma série de vedações, caso haja descumprimento, por parte do Poder Executivo ou pelos órgãos elencados nos incisos II a V do art. 107 – cuja apuração inclui “os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício”. Basicamente, elas se referem à concessão de reajustes remuneratórios; à criação de cargos ou alteração na estrutura da carreira que implique em aumento de despesa; à realização de concurso público e à criação de despesas obrigatórias.

Em resumo, a expectativa por trás dessas novas regras é fazer com que as despesas primárias passem a corresponder a uma fatia cada vez menor do PIB, ao longo do tempo, uma vez que as primeiras, em tese, não poderão apresentar crescimento real e a economia deve operar em sentido inverso. Dessa maneira, espera-se trazer a dívida pública a uma trajetória sustentável novamente.

²⁹ BRASIL, Presidência da República. 2017. Lei Orçamentária Anual.

3.2 Discussão da regra fiscal a partir dos critérios desenvolvidos

Nesta seção, será feita a comparação entre a teoria desenvolvida no Capítulo 2, especificamente em relação aos aspectos abordados no tópico 2.1 – Critérios de Avaliação – e respectivas perspectivas a partir do desenho do Novo Regime Fiscal.

3.2.1. Pagamento de juros

Conforme dispõe o *caput* do art. 107 do ADCT, a limitação imposta pelo Novo Regime Fiscal dá-se apenas sobre as despesas primárias, excluído, portanto, o conjunto de despesas financeiras³⁰ da União – a exemplo do pagamento de juros da dívida pública³¹. O caráter excepcional conferido a essa categoria de gastos – juros da dívida pública – vai ao encontro da prescrição feita no Capítulo 2.

A Tabela 3 ilustra o total de despesas relacionadas à dívida pública federal – juros e amortização – em relação ao montante global de despesas e ao PIB. O registro desses números é essencial para que se visualize a magnitude do volume de recursos públicos destinados a essa finalidade. Assim, conforme apontado no Capítulo 2, as variações dos gastos com juros observadas ano a ano são substanciais e, caso fossem incluídas na regra do teto de gastos, poderiam afetar significativamente a margem para as despesas primárias.

³⁰ De acordo com glossário elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (disponível em: <www.orcamentofederal.gov.br>; acesso em: 20 jul. 2017): “são aquelas que não pressionam o resultado primário ou não alteram o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente, uma vez que criam um direito ou extinguem uma obrigação, ambas de natureza financeira, junto ao setor privado”.

³¹ Conforme detalhado na Mensagem Presidencial que encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2017: “correspondem, principalmente, ao pagamento de juros, encargos e amortização de dívidas, à concessão de empréstimos e financiamentos, à aquisição de títulos de crédito e representativos de capital integralizado e às reservas de contingência.” (BRASIL, PR, 2016, p. 41, “Orçamentos da União exercício financeiro 2017: Projeto de Lei Orçamentária”).

Tabela 3 – Despesas da União e PIB de 2010 a 2014 (corrigidos pelo IPCA a preços de janeiro de 2016)

Valores corrigidos a preços de janeiro de 2016 pelo IPCA (em R\$ bilhões)					
Ano	(A) Despesas da União – Todas as funções	(B) PIB	(C) Despesas com juros e amortização	(C / A) %	(C / B) %
2010	2.097	5.415	368	17,6%	6,8%
2011	2.191	5.716	314	14,3%	5,5%
2012	2.146	5.842	565	26,3%	9,7%
2013	2.111	6.019	554	26,3%	9,2%
2014	2.412	6.060	398	16,5%	6,6%

Fonte: Adaptado de Reis, 2016, p. 5.

Contudo, deve-se frisar as críticas levantadas por Silva e Bittencourt (2017, p. 22) acerca da metodologia utilizada na classificação das despesas primárias e financeiras: existe a possibilidade de o Poder Executivo alterar a sistemática de categorização, de forma a ampliar a respectiva margem de gastos, ao classificar despesas primárias como financeiras. Além disso, nessa última categoria, já são registradas uma série de gastos estritamente relacionados às políticas públicas, as quais são executadas por meio de instituições financeiras³² e não estão sujeitos a limitação.

Em resumo, está clara no *caput* do art. 107 a exclusão, do regime do teto de gastos, das despesas com os juros da dívida pública – o que atende ao critério definido neste trabalho. Apesar disso, a classificação imprecisa do conceito de despesas primárias pode levar a uma burla da sistemática imposta pelo Novo Regime Fiscal.

3.2.2. Efeitos da inflação

Foi definida como base para os limites individualizados anuais a “despesa primária paga em 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário”. Sobre essa soma, estipulou-se o índice de 7,2%, para a obtenção dos parâmetros para 2017, e a

³² Os autores destacam como exemplo os créditos subsidiados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

correção pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o cálculo relativo aos exercícios subsequentes.

Inicialmente, na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241, de 2016, apresentada pelo Poder Executivo em junho daquele ano³³, previa-se a aplicação do IPCA apurado entre os meses de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior ao de referência para o estabelecimento dos limites. Porém, considerando-se que o prazo de apresentação pelo Presidente da República do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o ano seguinte é 31 de agosto, essa sistemática exigiria um novo ajuste de valores após o conhecimento do índice acumulado ao longo do ano.

Em decorrência dos inconvenientes que esse processo poderia acarretar, alterou-se o texto para que se utilize, na proposta dos orçamentos anuais, o índice de preços apurado pelo período de doze meses – até junho do exercício anterior – ao qual se refere a lei orçamentária. Dessa forma, tornou-se mais claro o cálculo para a obtenção dos limites.

Assim, atende-se à sugestão apresentada no Capítulo 2, qual seja, de utilizar um índice cuja metodologia de cálculo e implementação se encontre consolidada³⁴, conforme se extrai do inciso II do art. 107 do ADCT. Entretanto, há que se avaliar os gastos cujo crescimento não obedece ao ritmo de correção inflacionária, para garantir a viabilidade de cumprimento do teto no horizonte temporal definido na norma – assunto que será tratado no tópico 3.2.5 – Despesas Obrigatórias.

3.2.3. Prazo para a vigência do teto e para eventuais revisões

Um dos pontos mais levantados nos debates realizados ao longo da tramitação da referida PEC foi a previsão de vigência do teto de gastos por vinte exercícios, prazo não encontrado em normas semelhantes aprovadas em outros países – fato destacado por Paula e Pires (2017, p. 140). Os autores afirmam também, em consonância com a teoria apresentada neste trabalho, que esse prazo excessivamente longo poderá ser prejudicial em momentos que o governo precise utilizar-se dos gastos em políticas fiscais anticíclicas, o que pode se tornar um entrave na retomada do

³³ Encaminhada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 329/2016.

³⁴ Cabe destacar nota feita por Carraca e Correa (2012, p. 446): “Pela Resolução 2.615, de 30 de junho de 1999, ficou determinado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) que o índice a ser utilizado como referência para o regime de metas de inflação seria o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desde dezembro de 1979.”. Mais informações sobre o Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor podem ser obtidas em BRASIL, IBGE, 2013.

crescimento econômico. Além disso, é considerada pouco factível a pretensão de manter o nível das despesas públicas estável sem que ocorram ajustes fiscais estruturais.

Sobre esse tema, Silva e Bittencourt (2017, p. 11) alegam que a proposta de horizonte temporal extenso pode dilapidar a confiança dos agentes econômicos na capacidade de o governo obedecer às regras por todo o período, considerada, inclusive, a possibilidade de burla às normas no momento em que o governo as entender demasiadamente rigorosas.

Da mesma maneira, foi prevista pelo legislador, em dispositivo transcrito abaixo, a possibilidade de o Presidente da República, a partir do décimo exercício da entrada em vigor do Novo Regime Fiscal, propor uma alteração na forma de correção dos limites individualizados:

Art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial. (BRASIL, CF/88, ADCT, art. 108).

Mesmo o prazo estipulado para essa revisão pode ser considerado longo demais, pois é difícil assegurar a integridade das projeções fiscais e macroeconômicas que deveriam respaldar a construção dessa norma fiscal. Cumpre destacar também que, pela restrição imposta em relação à possibilidade de apresentação de apenas um projeto de lei por mandato presidencial, reduz-se significativamente a oportunidade de rever-se uma regra que pode não atender aos seus objetivos precípuos.

Assim, ambos os prazos – os quais se encontram fixados no art. 106 e no *caput* do art. 108 do ADCT – são inadequados, de acordo com o parâmetro estabelecido no Capítulo 2, que corresponde à vigência pelo prazo de quatro anos.

3.2.4. Despesas com investimentos

Há um rol de despesas primárias, enumeradas no § 6º do art. 107 do ADCT, que são excluídas do cômputo dos limites, não estando, portanto, sujeitas ao teto. Essas exceções se referem a créditos extraordinários para atendimento a despesas imprevisíveis e urgentes³⁵; à repartição das

³⁵ Sobre a destinação dos créditos extraordinários, Silva e Bittencourt (2017, p. 20) relatam: “Contudo, da forma como hoje se encontra implantada no ordenamento, a medida provisória pode ser usada – e o tem sido – para autorizar

receitas federais arrecadadas pela União que devem ser repassadas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios; às despesas sazonais relacionadas à realização de eleições e ao aporte de capital do Tesouro Nacional nas empresas estatais não-dependentes³⁶.

Salvo essas exceções, não consta salvaguarda a despesas de investimento, as quais poderiam ser uma perspectiva de aumento no fluxo de receitas a médio e longo prazo, impactando positivamente os gargalos estruturais que minam a eficiência do setor produtivo no País (ORAIR, 2016, p. 9).

Conforme o Relatório de Acompanhamento Fiscal de julho de 2017³⁷, o montante destinado aos investimentos, que já é considerado escasso, deve ser achatado ainda mais, por ser o tipo de gasto mais “vulnerável” no curto prazo. A Tabela 4 demonstra essa estagnação, observada nos anos recentes.

Tabela 4 – Evolução dos investimentos públicos entre 1994 e 2015

Período	Taxa de crescimento real ao ano ³⁸ (%)			
	Governo central	Estatais federais	Setor público	PIB
1994 – 1998	-5,1	3,1	-0,9	2,6
1998 – 2002	-1,2	-1,7	-1,9	2,3
2002 – 2006	-0,6	0,0	0,4	3,5
2006 – 2010	25,4	23,2	17,0	4,6
2010 – 2014	-0,4	-2,4	-1,0	2,2
2011 – 2015	-6,2	-6,9	-5,2	0,3

Fonte: Adaptado de Orair, 2016, p. 16.

De acordo com Orair (2016, p. 17), os valores positivos observados no período de 2006 a 2010 devem-se à flexibilização na política fiscal e a mudanças no planejamento estratégico do governo, que priorizou a execução de uma série de projetos de investimentos. Com as imposições

qualquer despesa. Basta, na prática, a subjetividade do(a) Presidente da República quanto à conveniência e oportunidade do gasto. São frequentes, ao longo da história nacional recente, os registros de excessos (quase sempre aprovados pelo Parlamento, mas *a posteriori*) na utilização do referido instrumento, que chegou a ser tratado no âmbito do Supremo Tribunal Federal como autêntico “orçamento paralelo”.

³⁶ Segundo Vieira (2014, p. 16), são “empresas controladas que não recebam do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, também não o recebam para pagamento de custeio em geral e tampouco para financiamento de despesas de capital, o que inclui investimentos.”

³⁷ Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/530364/RAF_06_2017.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

³⁸ O autor considerou, para o cálculo dos percentuais, os valores anuais corrigidos pelo deflator implícito do PIB.

advindas com o Novo Regime Fiscal, o cenário se mostra o oposto do observado nesse período, apesar da exceção conferida à capitalização de empresas estatais (VIEIRA, 2014).

No Capítulo 2, definimos como critério de qualidade para esse tipo de regra fiscal a presença de dispositivos que visem à proteção dos investimentos públicos. A sugestão apresentada versou sobre a exclusão do teto de gastos de um percentual da receita de capital arrecadada líquida no exercício anterior ao de elaboração da peça orçamentária, o que, a título de ilustração, chegaria a ordem de treze bilhões de reais em 2017, considerando o montante arrecadado no exercício de 2015³⁹. Não se observa nenhuma disposição nesse sentido no texto da EC nº 95/2016, apesar de não haver vedação expressa ao aumento do volume de recursos destinados aos investimentos.

3.2.5. Despesas obrigatórias

Esse tipo de gasto corresponde a uma grande parcela das despesas da União, além de apresentarem um crescimento vegetativo, não comportado pela correção inflacionária. Nesse contexto, é essencial que as despesas obrigatórias estejam sob a limitação imposta pela regra de teto de gastos, de forma a não comprometer sua efetividade. Ao mesmo tempo, deve-se avaliar como será o comportamento desses gastos ao longo da vigência da regra.

Acerca dessa conformidade, a Instituição Fiscal Independente, no Relatório de Acompanhamento Fiscal de julho de 2017⁴⁰, trouxe importante contribuição para as discussões sobre as restrições ligadas ao crescimento dos gastos obrigatórios. A Tabela 5 expõe claramente que a trajetória dessas despesas, por apresentar ritmo de aumento superior ao da inflação, não é compatível com as contenções impostas pelo Novo Regime Fiscal.

Tabela 5 – Evolução das despesas obrigatórias sujeitas ao teto e da margem fiscal da União entre os anos de 2017 e 2030 (em bilhões de reais)

	2017	2018	2019	2020	2025	2030
(A) Teto de acordo com as regras da EC 95/2016	1.302	1.341	1.399	1.459	1.781	2.173
(B) Despesas obrigatórias	1.182	1.244	1.317	1.394	1.845	2.462
Previdência	560	597	642	689	968	1.358

³⁹ Fonte: Portal Siga Brasil, Painel Especialista, Receita. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

⁴⁰ Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/530364/RAF_06_2017.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

	2017	2018	2019	2020	2025	2030
Pessoal	231	253	265	280	363	468
Piso da Saúde	113	117	122	127	155	190
Piso da Educação	46	48	50	52	63	76
Abono e Seguro Desemprego	58	61	62	64	72	79
BPC (Benefício de prestação continuada)	54	58	63	67	97	139
Bolsa Família	30	31	32	33	41	50
Demais obrigatórias	76	64	64	65	67	77
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	15	15	16	17	20	25
(A – B) Margem fiscal	120	97	82	65	-64	-289
Margem fiscal em relação ao teto	9%	7%	6%	5%	-3%	-13%

Fonte: IFI, Relatório de Acompanhamento Fiscal de Julho de 2017 (p. 37).

É patente a diminuição progressiva da margem fiscal – diferença entre a limitação prevista pelo teto e os recursos necessários para cumprir obrigações constitucionais e legais –, o que exigirá, no mínimo, um severo corte das demais despesas da União. Essa problemática foi levantada em diversas publicações que trataram das deficiências da PEC, dentre as quais destacamos:

O terceiro problema é a incompatibilidade do teto geral quando confrontado com as regras atualmente vigentes para a correção de diversas rubricas do gasto primário. São pelo menos 14 vinculações ou indexações, que fazem com que 51% da despesa primária tenha vida própria. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), o seguro-desemprego, a educação e a saúde são exemplos de gastos que têm dinâmicas constitucionalmente garantidas e que não conversam com o indexador “inflação do ano passado”. A resposta do Governo a esse problema é que a reforma da Previdência dará conta de livrar o gasto de uma série de amarras e, assim, o teto estará sempre garantido. Lembra um pouco aquela música da Dalva de Oliveira: “Tudo na vida é ilusão...” (SALTO; BOLLE, 2016).

Finalmente, sobre a relação entre os gastos da Previdência Social e a limitação do teto, Nery (2016, p. 6) afirma que a obediência às regras impostas pelo Novo Regime Fiscal exigirá a realização da reforma da Previdência – cujas alterações são discutidas na tramitação da PEC nº 287/2016 – e provocará a demonstrada contração da margem fiscal, prejudicando o conjunto das despesas discricionárias. Caso não ocorra a citada reforma, uma saída, de efeitos insuficientes, seria a vedação aos reajustes reais do salário mínimo – valor ao qual está ligada boa parte dos benefícios previdenciários.

Assim, considerado o exposto no Capítulo 2, o desenho da EC nº 95/2016 abriga as despesas obrigatórias sob o teto, atendendo ao critério específico quanto ao desenho da regra fiscal. No entanto, não atende à extensão desse parâmetro no que tange à necessidade de acomodação de sua trajetória com a das despesas obrigatórias, conforme o panorama apresentado na Tabela 5.

3.2.6. Cláusulas de escape

De acordo com Rossi e Dweck (2016, p. 2), o Novo Regime Fiscal, ao contrário de outras regras adotadas internacionalmente para a mesma finalidade, não apresenta cláusulas de escape que poderiam ser utilizadas pontualmente para fazer frente às adversidades no cenário macroeconômico, por exemplo.

Em contrapartida, Volpe e Bijos (2017, p. 7) afirmam que (mesmo considerando incomum observar a adoção de cláusulas de escape no desenho de regras fiscais de despesa) em um horizonte de longo prazo, poderia haver uma previsão de suspensão temporária da regra, em momentos nos quais fossem alcançados superávits primários considerados suficientes para encaminhar a dívida pública a uma trajetória “mais” sustentável. Nesse sentido, em estudo elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara do Deputados (BRASIL, CD, 2016, ET nº 12), há considerações no sentido de criticar a ausência, na nova regra fiscal, de mecanismos anticíclicos que levassem em conta o cenário macroeconômico do País e que permitissem uma gestão fiscal capaz de responder a crises.

Em relação às despesas listadas no § 6º do art. 107 do ADCT – as quais não estão sujeitas às restrições impostas pelo teto de gastos –, cabe destacar que nenhuma delas apresenta relação direta com os ciclos econômicos, o que seria esperado caso se tratassem de cláusulas de escape:

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:
 I – transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do *caput* do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do *caput* do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
 II – créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;
 III – despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e
 IV – despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. (BRASIL, CF/88, ADCT, art. 107, § 6º).

O inciso I lista uma série de transferências intergovernamentais de recursos arrecadados pela União – a exemplo do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios – que, decerto, não deveriam estar sujeitas à limitação, inclusive por não se tratar da receita pública da União Federal, mas tão somente parcelas da receita de outros entes federativos que em nome deles são arrecadadas pelo governo federal (não fazendo sentido então que entrem na equação das receitas ou despesas da União). Já no inciso II, o Novo Regime Fiscal garantiu a possibilidade de uso desses créditos extraordinários como resposta a demandas

“imprevisíveis e urgentes”, cabendo aqui a ressalva já apontada no tópico 3.2.4 – Despesas com Investimentos: o Supremo Tribunal Federal já declarou a inconstitucionalidade de medidas provisórias de abertura desses mesmos créditos extraordinários, por não atenderem esses requisitos. Em relação ao inciso III, tratam-se de despesas sazonais em razão das eleições – momentos nos quais se percebe grande variação em relação à média anual de gastos da Justiça Eleitoral: excepcionalmente, pode-se considerar a exclusão de tais despesas como uma forma de captar a trajetória plurianual de despesas previsíveis – o que seria compreensível na lógica da escolha, mas não corresponde a nenhuma variável relacionada ao ciclo econômico. Finalmente, o inciso IV aborda a exclusão das despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, necessárias para que a União se mantenha na condição de acionista majoritária ou preste socorro financeiro a essas estatais (BRASIL, CD, 2016, ET nº 26, p. 11).

Dessa forma, não se observa a presença, em nenhuma das várias cláusulas de escape, das características parametrizadas no Capítulo 2: “gatilhos” bem determinados, associados ao ciclo econômico, e com medidas para a correção dos desvios – o que pode ser considerada uma deficiência do Novo Regime Fiscal.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, buscou-se realizar uma revisão teórica acerca de regras fiscais, para investigar quais seriam os efeitos esperados para essas medidas de política fiscal, buscando avaliar os pressupostos por trás de regras que visam a estabelecer um teto para as despesas públicas, cuja motivação foi a promulgação da EC nº 95/2016.

A partir das conclusões apresentadas ao longo deste estudo, foi elaborado o Quadro 6 para sintetizar quais características poderiam conferir efetividade a esse tipo de regra fiscal e o que se desprende das normas do Novo Regime Fiscal.

Quadro 6 – Análise da EC nº 95/2016 por cada critério de avaliação definido neste trabalho

Critério de avaliação	Características desejáveis	Observações em relação à EC 95/2016
Pagamento de juros	Deve estar excluído do conjunto de despesas que compõem o teto	Essas despesas não estão sujeitas ao teto (ainda que a definição utilizada para operacionalizar a exceção abra a possibilidade da eventual exclusão também de despesas que se caracterizam como juros)
Efeitos da inflação	O método de correção deve ser coerente para a manutenção do nível das despesas	O método de correção utiliza índice confiável do ponto de vista de generalidade e estabilidade
Vigência do teto e revisões	Os prazos definidos para a vigência do teto e suas revisões devem ser viáveis para garantir a manutenção das regras ao longo de todo o período	Os prazos para a vigência e para a revisão são excessivamente longos
Despesas com investimento	Deve haver alguma previsão no sentido de preservar os gastos com investimentos	Não há dispositivos que confirmam proteção à realização dessas despesas
Despesas obrigatórias	O teto de gastos não deve excluir as despesas obrigatórias, de forma a abranger a parcela mais significativa das despesas públicas	Essas despesas estão sujeitas ao teto.
	O teto de gastos deverá ser mantido considerando o volume e a tendência de crescimento das despesas obrigatórias	A trajetória projetada das despesas obrigatórias afigura-se incompatível com o teto tal como fixado.
Cláusulas de escape	As cláusulas de escape devem ser bem definidas, relacionadas a variáveis fora do controle do governo e preferencialmente vinculadas ao ciclo econômico, bem como devem ser previstas medidas de correção aos desvios	Não há cláusulas de escape definidas nos moldes desejados

Fonte: Elaboração própria.

Desta forma, dos seis parâmetros utilizados como critério de avaliação do Novo Regime Fiscal sob o ponto de vista da qualidade de sua concepção, constata-se que a regra atende plenamente a um deles (efeitos da inflação); atende a um deles com o risco de potenciais falhas de implementação (pagamento de juros); atende a outro na perspectiva de seu desenho (inclusão de despesas obrigatórias), ainda que persista forte risco de incompatibilidade da regra com a realidade macroeconômica das despesas obrigatórias. Do lado negativo, a regra não atende de forma alguma aos três critérios restantes (vigência do teto e revisões, despesas com investimento e cláusulas de escape).

Ademais, não se observam outros atributos – em conformidade com a revisão teórica presente no Capítulo 1 – que seriam importantes para conferir efetividade ao diploma normativo em questão: flexibilidade, em especial a possibilidade de ajuste ao ciclo econômico, e a presença de uma estrutura orçamentária de médio prazo para nortear a alocação dos recursos públicos. Além disso, sempre existe a possibilidade, inerente a qualquer regra fiscal, de a nova regra se mostrar restritiva em relação à agenda política do governo a tal ponto que os interesses para modificá-la sobreponham-se aos interesses de gestão fiscal que presidiram à sua adoção.

Aparentemente, a esperada melhora nas contas públicas não será alcançada tão somente por meio das restrições impostas pela nova regra. Entretanto, esse cenário de contenção pode ser propício para que se desenvolvam outras discussões no sentido de garantir maior eficiência aos gastos públicos, atendendo às demandas da sociedade por bens e serviços; rever a legislação para conferir um rumo sustentável ao sistema previdenciário; estudar a melhor forma de realizar a tão necessária reforma tributária e até mesmo aprimorar a legislação orçamentária brasileira.

Como sugestão para futuras pesquisas, indica-se a análise do comportamento das despesas ao longo da vigência do teto de gastos e de proposições legislativas em andamento que poderão amparar o seu cumprimento.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. “Orçamento Público no Brasil: História e Premência de Reforma”. Espaço Jurídico Journal of Law – EJJL. Joaçaba Editora: Unoesc, 2016.

_____. GOBETTI, S. W. “Impactos das reformas tributárias e dos gastos públicos sobre o crescimento e os investimentos – O caso do Brasil”. Série Macroeconomia do Desenvolvimento n. 167. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Chile. Organização das Nações Unidas, 2015.

ANDREIS, A. A. “Balanço Orçamentário Estrutural no Brasil: a política fiscal no Brasil é pró ou anticíclica no período pós-plano real?” In: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. XIX Prêmio Tesouro Nacional – Concurso de Monografias em Finanças Públicas. Brasília, 2014.

ARAUJO, J. M. Um estudo sobre ilusão fiscal no Brasil. Tese para obtenção do título de Doutor em Economia. Pernambuco. Universidade Federal de Pernambuco, 2014.

_____; SIQUEIRA, R. B. Demanda por gastos públicos locais: evidências dos efeitos de ilusão fiscal no Brasil. Estudos Econômicos. São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – Universidade de São Paulo, 2016.

BASTOS, P. P. Z. Crescimento da dívida pública e política monetária no Brasil (1991-2014). Texto para Discussão. n. 273. São Paulo. Instituto de Economia – Universidade de Campinas, 2016.

BIJOS, P. R. S. Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. Orçamento em Discussão. n. 12. 2014. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle.

BITTENCOURT, F. M. R. Instituições e teoria orçamentária – pontos para discussão econômica e gerencial. Orçamento em Discussão. n. 20. 2015. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle.

BORGES, A. C. C. S. Governança orçamentária e gasto público no Brasil: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração. 2015. Brasília: Universidade de Brasília – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade.

BRASIL. Câmara dos Deputados. “Impactos do ‘Novo Regime Fiscal’ – Subsídios à análise da Proposta de Emenda à Constituição – PEC Nº 241/2016”. Estudo Técnico n. 12. 2016. Brasília, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira.

_____. _____. “Novo Regime Fiscal – Emenda Constitucional 95/2016 Comentada.” Estudo Técnico n. 26. 2016.

_____. _____. Repercussões da Emenda Constitucional nº 95/2016 no processo orçamentário. Nota Técnica nº 23. 2017.

_____. Confederação Nacional da Indústria (CNI). “Regras fiscais: aperfeiçoamentos para consolidar o equilíbrio fiscal.” Propostas da Indústria – Eleições 2014. Brasília. 2014.

_____. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 1970. Aprova o Regimento Comum do Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1970-1979/resolucao-1-11-agosto-1970-497934-republicacaoatualizada-1-pl.html>>. Acesso em 9 ago. 2017.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, edição de 2016 (alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 96/2017, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94).

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>. Acesso em 09 ago. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em 09 ago. 2017.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Métodos de Cálculo. Série Relatórios Metodológicos. v. 14. 7. ed. Rio de Janeiro: 2013.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 09 ago. 2017.

_____. Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6179.htm>. Acesso em 09 ago. 2017.

_____. Lei nº 8.472, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em 09 ago. 2017.

_____. Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2006 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11178.htm>. Acesso em 09 ago. 2017.

_____. Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12017.htm>. Acesso em 09 ago. 2017.

_____. Lei nº 12.377, de 30 de dezembro de 2010. Altera o art. 2º e o Anexo IV da Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2010, e o art. 2º e o Anexo III da Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/L12377.htm>. Acesso em 09 ago. 2017.

_____. Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12919.htm>. Acesso em 09 ago. 2017.

_____. Lei nº 13.053, de 15 de dezembro de 2014. Altera a lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/Lei/L13053.htm>. Acesso em 09 ago. 2017.

_____. Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13080.htm>. Acesso em 09 ago. 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 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/Lei/L13199.htm>. Acesso em 09 ago. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/L13291.htm>. Acesso em 09 ago. 2017.

_____. Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13414.htm>. Acesso em 09 ago. 2017.

_____. Presidência da República. Orçamentos da União exercício financeiro 2017: projeto de lei orçamentária. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal – Ministério do Planejamento,

Desenvolvimento e Gestão. 2016.

_____. Senado Federal. Relatório de Acompanhamento Fiscal – Julho de 2017. Brasília: Instituição Fiscal Independente, 2017.

_____. _____. Resolução nº 40, de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221525>>. Acesso em 09 ago. 2017.

BUDINA, N. et al. “Fiscal rules in response to the crisis: toward the “next-generation” rules: a new dataset”. IMF Working Papers. 2012. Estados Unidos. Fundo Monetário Internacional.

CARRARA, A. F.; CORREA, L. A. “O regime de metas de inflação no Brasil: uma análise empírica do IPCA.” Revista de Economia Contemporânea. Rio de Janeiro: 2012.

CORDES, T. et al. “Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy?”. IMF Working Paper 15/29. Estados Unidos: Fundo Monetário Internacional. 2015.

COUTINHO, V. D. L. Multiplicadores e regras orçamentais – uma aplicação para a União Europeia. Dissertação de Mestrado em Economia. 2014. Portugal. Faculdade de Economia – Universidade do Porto.

DOROTINSKY, W.; WATKINS, J. Common Practices in Setting Expenditure Ceilings within National Budgets “Recently Asked Questions”. Series Global Expert Team – Public Sector Performance, 2013.

FARTO, M.; MORAIS, H. A política orçamental como instrumento anticíclico. Anuário Janus, 2010.

GADELHA, S. R. DE B. “Política fiscal anticíclica, crise financeira internacional e crescimento econômico no Brasil.” Revista de Economia Política. 2011. São Paulo. Centro de Economia Política.

GOBETTI, S. W. Regras fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo. Texto para Discussão. 2014. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

_____. ORAIR, R. O. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. Texto para Discussão. n. 2190. 2016. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

KHAIR, A. A. Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2000.

KRUGMAN, P. Como a defesa da austeridade se desfez. Valor Econômico, 2013.

KUMAR, M. S. et al. “Fiscal rules: anchoring expectations for sustainable public finances.” IMF Staff Papers. Estados Unidos: Fundo Monetário Internacional. 2009.

LIMA, E. C. P. Regras fiscais: teoria e evidência. Brasília: Plenarium, 2005. Tese apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília para obtenção do título de Doutor em Economia, p. 17.

LIMA, R. “A política financeira da Primeira República do Brasil (1889-1930).” Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo. n. 55. 2012.

LJUNGMAN, G. “Expenditure ceilings: a survey.” IMF Working Papers. 2008. Estados Unidos: Fundo Monetário Internacional.

LLEDÓ, V. et al. Fiscal Rules at a Glance. 2017. Estados Unidos: Fundo Monetário Internacional.

LOPREATO, F. L. C. Crise econômica e política fiscal: os desdobramentos recentes da visão convencional. Textos para Discussão. n. 236. São Paulo: Instituto de Economia – Universidade de Campinas, 2014.

_____. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. Texto para Discussão. n. 119. 2006. São Paulo: Instituto de Economia – Universidade de Campinas.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. Revista de Economia Política. 2004. v. 24. n. 1 (93). jan./mar., p. 50-72.

LUPORINI, V. Conceitos de sustentabilidade fiscal. Texto para Discussão. n. 189. 2006. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense – Faculdade de Economia.

MANZI, R. H. D. Os critérios de convergência de Maastricht e as instabilidades macroeconômicas na formação da crise econômica e financeira nos GIPS. Carta Internacional. Minas Gerais: Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2014.

NERY, P. F. Reformas gêmeas: o novo regime fiscal e a reforma da previdência. Boletim Legislativo n. 52. 2016. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa – Senado Federal.

ORAIR, R. O. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. Texto para Discussão. n. 2215. 2016. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

_____; GOBETTI, S. W. Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral. Texto para Discussão. n. 2288. 2017. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions. 2014. p. 7-9.

PAULA, L. F.; PIRES, M. Crise e perspectivas para a economia brasileira. Estudos Avançados. n. 89. 2017. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

PEREIRA, T. A. Qual é o valor financeiro das transferências em Educação Pública e Previdência Social no Brasil? Uma análise para as coortes nascidas entre 1923 e 2000. Tese apresentada ao curso de Mestrado em Demografia do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas. 2009. Minas Gerais: Universidade Federal de Minas Gerais.

REIS, L. F. Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014). Reunião Científica Regional da ANPED, jul./2016.

REZENDE, F. A reforma orçamentária e a eficiência fiscal. Texto para Discussão. n. 1392. 2009. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

ROCHA, F. “Política fiscal através do ciclo e operação dos estabilizadores fiscais”. Revista Economía. 2009. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – Universidade de São Paulo.

ROSSI, P.; DWECK, E. “Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação.” Cadernos de Saúde Pública. 2016. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca – Fundação Oswaldo Cruz.

SALTO, F.; BOLLE, M. DE. “PEC do Teto “não é uma Brastemp”. Publicado em 13 de dezembro de 2016. El País. Brasil, 2016.

SANTOS; C. A. O. Seguro-desemprego e rotatividade no mercado e trabalho brasileiro: uma análise da relação entre as variáveis. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração, para a obtenção do grau de Mestre. 2014. Distrito Federal: Universidade de Brasília.

SCHETTINI, B. P.; GOUVÊA, R. R.; ORAIR, R. O. Resultado estrutural e impulso fiscal: Uma aplicação para as administrações públicas no Brasil, 1997-2010. Texto para Discussão. n. 1650. 2011. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

SHAH, A. “Budgeting and Budgetary Institutions.” Public Sector Governance and Accountability Series. 2007. Washington, D.C. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. Dívida Pública: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009.

SILVA, J. DE R. P.; BITTENCOURT, F. M. R. Uma interpretação para o teor dos dispositivos da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal com limites para o gasto da União, e considerações sobre sua implementação. Orçamento em Discussão. n. 34. 2017. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle.

SOUZA, S. S. A fria austeridade das regras fiscais resiste ao calor das urnas? Oportunismo fiscal e contabilidade criativa nos estados brasileiros. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, para a obtenção do grau de Doutor. 2008. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco.

VIEIRA, L. M. “Empresas Estatais e Transparência Orçamentária : casos de informação Parafiscal e Extraorçamentária.” In: VII PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIAS. 2014. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal.

VOLPE, R. A.; BIJOS, P. R. S. “Novo Regime Fiscal: um passo relevante em direção ao equilíbrio das contas públicas.” Revista Âmbito Jurídico. n. 157. Rio Grande do Sul: 2017.

WYPLOSZ, C. “Fiscal rules: theoretical issues and historical experiencesnber working paper series.” Working paper 17884. 2012. Estados Unidos: National Bureau of Economic Research.