

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
DOUTORADO EM ECONOMIA**

WANDER MARCONDES MOREIRA ULHÔA

***O MODUS OPERANDI DO REGIME FISCAL
BRASILEIRO NO PERÍODO DE 2000 A 2016***

**UBERLÂNDIA
2017**

WANDER MARCONDES MOREIRA ULHÔA

*O MODUS OPERANDI DO REGIME FISCAL
BRASILEIRO NO PERÍODO DE 2000 A 2016*

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Economia, do Programa de Pós-Graduação em Economia, do Instituto de Economia, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

Área de Concentração: Desenvolvimento Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho.

UBERLÂNDIA
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

U38m Ulhôa, Wander Marcondes Moreira, 1974-
2017 O modus operandi do regime fiscal brasileiro no período de 2000 a
2016 / Wander Marcondes Moreira Ulhôa. - 2017.
226 f. : il.

Orientador: Niemeyer Almeida Filho.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa
de Pós-Graduação em Economia.
Inclui bibliografia.

1. Economia - Teses. 2. Estado - Teses. 3. Federalismo - Teses. 4.
Orçamento - Teses. I. Almeida Filho, Niemeyer. II. Universidade Federal
de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU: 330

TERMO DE APROVAÇÃO

WANDER MARCONDES MOREIRA ULHÔA

O MODUS OPERANDI DO REGIME FISCAL
BRASILEIRO NO PERÍODO DE 2000 A 2016

Tese aprovada para a obtenção do título de Doutor em Economia do Programa de Pós-Graduação em Economia, do Instituto de Economia, da Universidade Federal de Uberlândia (MG).

Uberlândia, 25 de agosto de 2017.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho (Orientador)

Profa. Dra. Vanessa Petrelli Corrêa (UFU)

Prof. Dr. José Rubens Damas Garlipp (UFU)

Profa. Dra. Denise Lobato Gentil (UFRJ)

Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato (UNICAMP)

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho, meus sinceros agradecimentos pela dedicação e paciência. Destaco, também, o meu reconhecimento à sua lucidez intelectual.

Aos Professores de Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia que desde os tempos de graduação foram fundamentais à minha formação acadêmica e profissional. Não poderia de registrar os meus agradecimentos especiais ao Prof. Dr. José Rubens, Prof. Dra. Vanessa Petrelli, Prof. Dr. Antônio César Ortega, Prof. Dra. Marisa Botelho e Prof. Dr. Henrique Dantas Neder.

Destaco, ainda, a contribuição dos colegas da Prefeitura de Uberlândia na minha formação profissional, sobretudo aquelas obtidas no âmbito Secretaria de Desenvolvimento Social e da Secretaria de Finanças, que me permitiu absorver conhecimentos que raramente podem ser encontradas nos livros-texto.

Agradeço, também, ao Professor e Ex-Secretário de Finanças da Prefeitura de Uberlândia Vitorino Alves da Silva que me iniciou no mundo das finanças públicas.

Ao Professor Walmir Moreira Lage, estudioso e conhecedor do setor público brasileiro, agradeço a disponibilidade em ler e discutir os primeiros ensaios desta tese.

A Renata Claudia Giembinsky, minha amiga desde os tempos de graduação, meus agradecimentos pelo estímulo de sempre.

A minha família registro os meus mais profundos agradecimentos pelo amparo emocional e material, o que permitiu que meus estudos ocorressem sem preocupações e intempéries.

A minha esposa, Weslanda Marques Ulhôa, agradecer é necessário, porém insuficiente, afinal teve que renunciar aos seus sonhos para que este trabalho fosse possível. Minha gratidão eterna.

Ao meu filho, Miguel Braga Ulhôa, peço desculpas pelo longo período ausente, embora a distância fosse apenas dos corpos, em espírito nos aproximamos ainda mais. Obrigado por fazer “paizinho” muito feliz.

“A ciência pela ciência não tem valor, vale apenas como meio de ascensão da vida. Vossa ciência tem um pecado original: dirigir-se apenas à conquista do bem-estar material. A verdadeira ciência deve ter como finalidade tornar melhores os homens. Eis a nova estrada que precisa ser palmilhada. Esta é a minha ciência” (Pietro Ubaldi, A Grande Síntese).

“O imposto não é uma questão apenas técnica, mas eminentemente política e filosófica, e sem dúvida a mais importante de todas. Sem impostos, a sociedade não pode ter um destino comum e a ação coletiva é impossível. Sempre foi assim. No cerne de cada transformação política importante, encontramos uma revolução fiscal” (Thomas Piketty, O Capital no Século XXI).

“O desenvolvimento de um Estado fiscal e social está intimamente ligado ao processo de construção de um Estado, simples assim. Trata-se, portanto, de uma história extremamente política e cultural, associada às especificidades de cada história nacional e dos abismos próprios de cada país” (Thomas Piketty, O Capital no Século XXI).

“Sejamos francos: a economia jamais abandonou sua paixão infantil pela matemática e pelas especulações puramente teóricas, quase sempre muito ideológicas, deixando de lado a pesquisa histórica e a aproximação com as outras ciências sociais. Com frequência, os economistas estão preocupados, acima de tudo, com pequenos problemas matemáticos que só interessam a eles, o que lhes permite assumir ares de cientificidade e evitar ter de responder às perguntas mais complicadas feitas pelo mundo que os cerca” (Thomas Piketty, O Capital no Século XXI).

“É desnecessário dizer que todo aquele que partilha um delírio jamais o reconhece como tal” (Sigmund Freud, O Mal-Estar na Civilização).

RESUMO

O Regime Fiscal Brasileiro é resultado de um ambiente político e macroeconômico liberal que se consolida ao final dos anos de 1990, cujos esforços da ação estatal se centraram na estabilização de preços, com ênfase às regras monetárias (metas de inflação) e fiscais (equilíbrio orçamentário e superávit primário). Eis que se estabelecem, então, as diretrizes do Regime Macroeconômico, garantindo um guia às ações do Estado, independentemente da matriz ideológica dos gestores públicos. Nesse contexto, deve-se entender a construção do Regime Fiscal Brasileiro, especialmente com a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que fixou regras orçamentárias e fiscais aos entes federativos, no intuito de garantir *inter alia* o equilíbrio das contas públicas e de obstar a ação perdulária do Estado, quesito imprescindível à estabilidade monetária. Pretendia-se, essencialmente, que o ordenamento jurídico restringisse as ações estatais nas diversas esferas públicas. Daí não se pode inferir que a LRF obstou todas as ações discricionárias dos gestores públicos, e ainda havia espaço para promover modificações que afetassem relações federativas, renúncias fiscais, tributárias ou mesmo aumento do gasto público primário – isso ocorre desde que se cumpram as metas fiscais (superávit primário). Julga-se que a melhor forma de aferir que não há linearidade absoluta do Regime Fiscal Brasileiro é perscrutar suas dimensões: (I) Orçamento e Tributação; (II) Federalismo Fiscal; (III) Empresas e Bancos Estatais; e (IV) Metas Fiscais. Conclui-se que, em distintas oportunidades, foi ampliado o caráter discricionário da ação estatal, no sentido de mobilizar os instrumentos de natureza fiscal em razão de objetivos distintos, associados às especificidades dos projetos de poder, sem modificar os fundamentos centrais do Regime Fiscal. O problema ocorre quando as receitas fiscais são insuficientes para compatibilizar a execução orçamentário-financeira da despesa primária às necessidades de gerar superávits primários. Esse fato explica a sanção da Emenda Constitucional n. 95 (Novo Regime Fiscal), que reduzirá o espaço das ações estatais; afinal, é o principal instrumento de intervenção estatal com que o gasto público será cerceado em favor da geração de excedentes fiscais para estabilizar a relação dívida/Produto Interno Bruto (PIB).

Palavras-chave: Regime Fiscal; Regime Macroeconômico; Estado; Federalismo Fiscal; Orçamento e Tributação; Metas Fiscais.

ABSTRACT

The Brazilian Tax Regime is the result of a liberal political and macroeconomic environment that was consolidated in the late 1990s, whose state action efforts focused on price stabilization, with emphasis on monetary (inflation targets) and fiscal (balanced budget and primary surplus) rules. Here the guidelines of the Macroeconomic Regime are established, ensuring a guide to the actions of the state, regardless the ideological matrix of public managers. In this context, the construction of the Brazilian Tax Regime should be understood, especially with the sanction of Fiscal Responsibility Law (FRL), which set budgetary and fiscal rules for federative entities, in order to ensure *inter alia* the balance of public accounts and to prevent the state's wasteful action, an essential matter to monetary stability. It was essentially intended that the legal system would restrict state actions in the various public spheres. Hence, it cannot be inferred that FRL obstructed all the discretionary actions of public managers, and there was still a gap to promote changes affecting federative relations, fiscal, tributary renunciations or even an increase of primary public expenses – it occurs if the fiscal targets are executed (primary surplus). It is presumed that the best way to assess that there is not an absolute linearity of the Brazilian Tax Regime is to scrutinize its dimensions: (I) Budget and Taxation; (II) Fiscal Federalism; (III) State Companies and Banks; and (IV) Tax Targets. It was concluded that, at different times, the discretionary aspect of state action was increased, in order to mobilize fiscal instruments for different objectives, associated to the specificities of power projects, without changing the central foundations of the Tax Regime. The problem occurs when fiscal revenues are insufficient to reconcile the budget-financial execution of primary expenditure with the need to generate primary surpluses. This fact explains the sanction of Constitutional Amendment n. 95 (New Tax Regime), which will reduce the gap of state actions; after all, it is the main instrument of state intervention with which public spending will be bounded in favor of generating fiscal surpluses to stabilize the debt/Gross Domestic Product (GDP) relation.

Keywords: Tax Regime; Macroeconomic Regime; State; Fiscal Federalism; Budget and Taxation; Fiscal Targets.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Processo de integração no ciclo orçamentário brasileiro	52
Figura 2. Dimensões do Regime Fiscal Brasileiro	82
Figura 3. Dotação Orçamentária: Contrato de Repasse – Convênio n. 770044/2012	144
Figura 4. Dotação Orçamentária: Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	144

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Metas para a inflação, intervalos de tolerância, mediana das expectativas de mercado e IPCA efetivo (até 2017)	31
Gráfico 2. Evolução da despesa da União na função “Assistência e Previdência” (em % da despesa total): 1988 a 1993	46
Gráfico 3. Volume de recursos desvinculados (em bilhões de reais): períodos selecionados	50
Gráfico 4. Despesa total com pessoal do município de Uberlândia (em % da RCL) ..	76
Gráfico 5. Evolução das reservas internacionais (em bilhões de dólares)	89
Gráfico 6. Percentual de refinanciamento da DPMFi	96
Gráfico 7. Saldo da conta única do Tesouro Nacional (em bilhões de reais)	97
Gráfico 8. Arrecadação das receitas administradas pela RFB de 1995 a 2015, a preços de dezembro de 2015 do IPCA (em bilhões de reais)	101
Gráfico 9. Lucro líquido das 1.000 maiores empresas brasileiras (em bilhões de reais)	108
Gráfico 10. Valores arrecadados pelo REFIS (em bilhões de reais) – valores atualizados de acordo com o IPCA de set./2016	109
Gráfico 11. Despesa da União na função “Encargos Especiais” (Despesas Financeiras) – valores atualizados com base no IGP-DI de set./2016 (em bilhões de reais)	118
Gráfico 12. Receitas correntes da União: períodos selecionados conforme os valores atualizados com base no IPCA em out./2016 (em bilhões de reais)	119
Gráfico 13. Brasil: previsão de gastos tributários (%) em relação à receita administrada pela RFB	126
Gráfico 14. Gastos tributários: desoneração da folha de salários – valores atualizados de acordo com o IPCA de set./2016	132
Gráfico 15. Relação entre transferências obrigatórias (FPM e FPE) e receitas correntes da União – períodos selecionados (em %)	135
Gráfico 16. Relação entre as despesas de transferências (obrigatórias e voluntárias) a estados, Distrito Federal e municípios e as receitas correntes da União: média de períodos selecionados (em %)	138
Gráfico 17. Evolução da arrecadação própria dos municípios brasileiros: 2006 a 2015	145

Gráfico 18. Evolução da despesa com pessoal e da receita corrente – ano-base 2007 = 100	148
Gráfico 19. Estados: evolução das despesas com pessoal (em bilhões de reais, em 2015)	149
Gráfico 20. Receitas de operações de crédito: esferas subnacionais (em bilhões de reais)	151
Gráfico 21. Investimentos públicos: 1947 a 2015 (em participação percentual do PIB)	154
Gráfico 22. Desembolsos anuais do BNDES (em bilhões de reais e a preços de 2015)	163
Gráfico 23. Créditos concedidos pelos setores público e privado nacional: saldo ao final de período (% do PIB)	165
Gráfico 24. Participação percentual do setor financeiro público no crédito habitacional: 2003 a 2011	166
Gráfico 25. Investimento público: estatais federais x União (em % do PIB)	166

LISTAS DE QUADROS

Quadro 1. Tarefas do Regime Macroeconômico	27
Quadro 2. Classificação por categorias econômicas	34
Quadro 3. Funções e subfunções de governo	36
Quadro 4. Emendas à Constituição: desvinculação de recursos	49
Quadro 5. Gestão orçamentária x gestão financeira	62
Quadro 6. Limites das despesas com pessoal	64
Quadro 7. Modificação nas metas fiscais (resultado primário): 2001 a 2016	78
Quadro 8. Principais medidas tributárias e fiscais adotadas: 1994 a 1998	100
Quadro 9. Medidas que afetaram as finanças dos governos subnacionais na década de 1990	136
Quadro 10. Métodos de apuração de resultados fiscais	179
Quadro 11. Síntese da EC n. 95	187

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Receita disponível por esfera de governo (em % do total): 1988 a 1993 ..	44
Tabela 2. Receita corrente por fonte (em % do total): 1988 a 1992	48
Tabela 3. Gastos tributários – projeções PLOA 2016 – consolidação por tipo de tributo	56
Tabela 4. Evolução dos gastos federais não-contingenciáveis e contingenciáveis (em % do PIB)	68
Tabela 5. Restos a pagar – saldos apurados em dezembro (em bilhões de reais)...	70
Tabela 6. Projeções de variáveis macroeconômicas x variáveis macroeconômicas apuradas de 2011 a 2016 (em %)	71
Tabela 7. Comportamento da RCL do município de Uberlândia: períodos selecionados	75
Tabela 8. Dívida líquida do setor público de 1994 a 2002 (em % do PIB)	86
Tabela 9. Impacto dos empréstimos do Tesouro Nacional a bancos públicos sobre a dívida mobiliária federal: 2008 a 2014	94
Tabela 10. Carga tributária bruta por esfera federativa (em % do PIB): períodos selecionados	102
Tabela 11. Carga tributária direta e indireta sobre a renda total das famílias em 1996 e 2004	104
Tabela 12. Correção da tabela do Imposto de Renda x IPCA: 1996 a 2002	104
Tabela 13. Carga tributária bruta: 1995 a 2002 (em % do PIB)	105
Tabela 14. Carga tributária bruta: 2003 a 2013 (em % do PIB)	106
Tabela 15. Taxa de crescimento do PIB (%) e de trabalhadores com vínculo formal de emprego (em milhões)	107
Tabela 16. Evolução da participação das bases de incidência na arrecadação total: 2005 a 2014 (em %)	111
Tabela 17. Despesa da União por função (em % do total)	114
Tabela 18. Despesas da União por função – Agricultura e Saúde e Saneamento – valor atualizado com base no IGP-DI em set./2016 (em bilhões de reais)	115
Tabela 19. Despesas da União por função selecionada: valor atualizado com base no IGP-DI em set./2016 (em bilhões de reais)	116
Tabela 20. Taxas de crescimento das receitas e despesas primárias do governo central: períodos selecionados	120

Tabela 21. Despesa da União por função – média por períodos selecionados (total em bilhões de reais – valores atualizados com base em 2016)	122
Tabela 22. Gastos tributários (IR e IPI*) – períodos selecionados e valores atualizados de acordo com o IPCA de set./2016.....	129
Tabela 23. Gastos tributários – CSLL, COFINS e Contribuição para Previdência Social (CPS) – períodos selecionados e de acordo com os valores atualizados do IPCA de set./2016	131
Tabela 24. Receita disponível das administrações públicas: 2002 a 2012	140
Tabela 25. Receita por fonte – município de Uberlândia: 2014.....	142
Tabela 26. Fontes e destinações de recursos das despesas do município de Uberlândia – consolidado 2014	143
Tabela 27. Gastos de pessoal x RCL (em %)	150
Tabela 28. Montante de endividamento: credores selecionados (em milhões de reais)	153
Tabela 29. Participação das instituições nos ativos da área bancária (em %).....	160
Tabela 30. Taxa de inadimplência: SFN X BNDES	163
Tabela 31. Investimentos públicos: 2002 a 2015 (em bilhões de reais de 2015 convertidos pelo deflator implícito do PIB)	169
Tabela 32. Resultado primário, juros nominais e NFSP (% do PIB).....	182
Tabela 33. Despesas realizadas e pela regra da PEC n. 241(55)/2016 – educação e saúde de 2002 a 2015 – valores reais de dez./2015.....	198
Tabela 34. Necessidades de financiamento do setor público.....	200

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
ARO	Antecipação de Receita Orçamentária
BACEN (ou BCB)	Banco Central do Brasil
BASA	Banco da Amazônia S.A.
BB	Banco do Brasil S.A.
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A.
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEF	Caixa Econômica Federal
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Incidente sobre Combustíveis e Remessas para o Exterior
CMN	Conselho Monetário Nacional
COFINS	Contribuição Social dos Empregadores para o Financiamento da Seguridade Social Incidente sobre Receitas e Faturamento
COPOM	Conselho de Política Monetária
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTB	Carga Tributária Bruta
DGT	Demonstrativo de Gastos Tributários
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
DPMFi	Dívida Pública Mobiliária Federal interna
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNP	Frente Nacional dos Prefeitos
FPE	Fundo de Participação dos Estados

FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (antes FUNDEF e vinculado apenas ao ensino fundamental)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
IGP-DI	Índice Geral de Preços de Disponibilidade Interna
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF	Imposto Provisório de Movimentação Financeira
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
IRPF	Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas
IRPJ	Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídicas
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão "Intervivos" de Bens Móveis
ITR	Imposto sobre a Propriedade Rural
LDO	Leis de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
NCM	Novo Consenso Macroeconômico
NFSP	Necessidades de Financiamento do Setor Público
OCDE	Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico

PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S/A
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLP	Projeto de Lei Complementar
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMEs	Pequenas e Médias Empresas
PNE	Plano Nacional da Educação
PPA	Plano Plurianual
QRAC	Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital
RCL	Receita Corrente Líquida (LRF)
REFIS	Programa de Recuperação Fiscal
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RGPS	Regime Geral de Previdência Social.
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (taxa <i>overnight</i>)
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SM	Salário Mínimo
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 O REGIME FISCAL BRASILEIRO: FUNDAMENTOS, CARACTERÍSTICAS E DISCRICIONARIEDADE.....	25
1.1 A matriz teórica do Regime Fiscal Brasileiro.....	25
1.2 Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964	33
1.3 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: tributação e orçamento	42
1.4 Lei de Responsabilidade Fiscal	57
2 AS DIMENSÕES DO REGIME FISCAL BRASILEIRO	77
2.1 As interconexões do Regime Fiscal Brasileiro e as operações do Banco Central	84
2.2 Dimensão tributária e orçamentária	98
2.2.1 Receita pública	98
2.2.2 Despesa pública	112
2.2.3 Desonerações tributárias.....	123
2.3 Dimensão “Princípios Federativos”: Federalismo Fiscal	134
2.4 Dimensão “Empresas e Bancos Estatais”: Investimento e Crédito	153
2.5 Dimensão “Metas Fiscais”: Superávit Primário e Dívida Pública	170
3 O “NOVO REGIME FISCAL” BRASILEIRO	184
3.1 Fundamentos jurídicos da EC n. 95.....	184
3.2 EC n. 95: o despertar de um “Novo Regime Fiscal”?	188
3.3 A EC n. 95 e o modus operandi do Estado brasileiro	195
CONSIDERAÇÕES FINAIS	210
REFERÊNCIAS.....	214

INTRODUÇÃO

O Regime Fiscal, consolidado com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000), restringiu o espectro de atuação do Estado brasileiro. Essa concepção que emerge sob a hegemonia do Neoliberalismo relegou o papel do Estado no processo de desenvolvimento, engendrando um desenho institucional em que ele cumpre funções complementares e/ou corretivas, com ênfase aos objetivos monetários via estabilização de preços e financeiros, a partir da manutenção dos preços dos ativos. De agente da industrialização, o Estado passou a ser entendido como uma instituição de suporte ao âmbito privado, em que suas ações devem criar uma estrutura de governança institucional em favor do mercado, onde ocorreria concretamente o processo de desenvolvimento social.

Essa perspectiva é contrária à experiência internacional e à própria história da economia brasileira; afinal, entender o desenvolvimento capitalista sem considerar a abrangência e a intensidade do poder do Estado é imprudente. Há de se reconhecer que o papel do Estado é importante no sentido de constituir instrumentos necessários para mitigar as desigualdades sociais e econômicas e a manutenção do nível de renda e de emprego. A expansão do gasto público, notadamente por meio dos gastos sociais e do investimento público, foi utilizada como instrumento privilegiado para mitigar as flutuações do investimento privado que ancorou o crescimento das economias capitalistas no II pós-Guerra.

Assim, a elevação dos gastos sociais (assistência social, educação, saúde, habitação, previdência, transferência de renda, entre outros) constituiu-se num poderoso instrumento para ampliar e manter as condições de vida e emprego, cujas repercussões na redução dos níveis de pobreza e no processo de distribuição de renda e de riqueza não têm precedentes no modo de produção capitalista.

É bem verdade que a proporção de gastos sociais em relação ao PIB não seria possível sem a expansão das bases fiscais do Estado. Nesse aspecto, apreende-se o fato de que as receitas devem crescer *pari passu* às necessidades dos gastos públicos, assim como o uso racional e eficiente do sistema fiscal, como forma de distribuição de renda e de riqueza, favorecendo o sistema produtivo e a geração de emprego e renda. O expressivo incremento das receitas fiscais dos Estados atuou num duplo sentido, pois, de um lado, gerou as bases para financiar

os gastos públicos sem se tornar um fardo ao processo de acumulação de capital e, de outro, permitiu que o sistema fiscal fosse capaz de distribuir renda e riqueza.

As bases fiscais do Estado aumentam o espectro das políticas públicas, com vistas a mitigar as desigualdades de renda e de riqueza, ampliando o bem-estar e consumo das massas ao desonerar a renda e o consumo das classes de menor poder aquisitivo; além de aumentar a tributação nas rendas elevadas, com altas alíquotas de imposto de renda e impostos sobre a propriedade, por exemplo. Nesse entremeio, as políticas públicas, especialmente na dimensão fiscal, ganham relevância, por constituírem um instrumento de destaque para enfrentar os padrões iníquos de distribuição de renda e de riqueza.

De fato, a evidência empírica demonstra a relevância da expansão das bases fiscais e dos gastos públicos para o desenvolvimento econômico e social, principalmente das economias de capitalismo avançado, a partir do século XX (PIKETTY, 2014). Pode-se inferir que, do ponto de vista da equidade social e do progresso econômico, quando se leva em conta o conjunto de políticas públicas, a dimensão fiscal reúne de forma abrangente os instrumentos capazes de modificar a realidade e impor parâmetros equitativos na distribuição de renda e riqueza e, igualmente, na eficiência produtiva do mercado (WOLF, 2015). Sugere-se, então, que o aparato público de governança (orientador e indutor) é intrínseco aos processos de desenvolvimento econômico e social bem-sucedidos.

Por esse motivo, o desenvolvimento econômico induzido pelas políticas públicas exercerá influência no processo de acumulação e nas decisões dos agentes privados, podendo deprimir ou acentuar as flutuações do nível da atividade econômica. Trata-se de reconhecer a importância da ação do Estado como capaz de induzir (convencer) os homens de negócios (o empresário capitalista) de que os níveis de demanda agregada serão mantidos e/ou ampliados, nem tanto em razão da magnitude do gasto público (ou do déficit), mas pela crença de que o próprio Estado é capaz de intervir (CARDIM DE CARVALHO, 1999).

Não se trata de embaraçar os mecanismos de mercado, mas de reconhecer que eles são insuficientes para prover as necessidades humanas, com a necessidade de estabelecer parâmetros de competição entre os agentes econômicos, sob pena de sobrepor a lógica privada aos interesses coletivos. Afinal, o mercado é uma construção social em toda sua extensão, em que os resultados nele gerados (na forma de salários e/ou lucros, por exemplo) não podem ser

creditados unicamente a indivíduos e/ou empresas. É preciso reconhecer que o papel do Estado é condição *sine qua non* à distribuição de renda e riqueza e à aceleração dos processos de industrialização e de inovação – isso, do contrário, seria muito lento ou mesmo obstado por vias do “livre mercado”.

Novamente, destaca-se que nada disso seria possível sem a expansão das bases fiscais do Estado moderno, a despeito de que entender tal realidade apenas em razão da “revolução fiscal” seja insuficiente. Vale considerar a contribuição dos diversos eventos históricos (I e II Guerra Mundial e a Revolução Russa) e das crises econômicas (é o caso, por exemplo, da crise de 1929), quesitos explicativos para a expansão das bases fiscais do Estado (PIKETTY, 2014).

Enfatiza-se que a experiência histórica das economias avançadas é referência no desenvolvimento capitalista, com evidências suficientemente robustas demonstrando que os instrumentos fiscais contribuíram de forma sistêmica para estimular o desenvolvimento econômico e social, elevando as condições de vida e garantindo padrões de distribuição de renda e de riqueza mais equitativos. Como pressuposto nesse arranjo, tem-se que as receitas públicas foram auferidas em alguma medida com equidade fiscal, assim como os gastos públicos foram realizados com vistas a reduzir as iniquidades econômicas e sociais.

Diferentemente, o sistema fiscal brasileiro pouco ou nada se assemelha aos padrões das economias avançadas. As regras fiscais aplicadas no país, numa perspectiva histórica, foram ancoradas num sistema tributário regressivo e em gastos públicos que em quase nada reduziram as desigualdades sociais ou promoveram o mercado de consumo de massas. Isso não significa afirmar que o papel do Estado tenha sido algo amorfo ou indiferente ao sistema econômico e social, mas que os instrumentos fiscais sancionaram os padrões históricos das estruturas seculares de poder. Numa palavra, desde os primórdios, tal sistema privilegiou os caminhos de menor resistência que não confrontassem os “donos do poder”.

Esse é o caso, por exemplo, da economia primário-exportadora, em que a principal fonte de renda se referia às exportações de café. Nesse período surgiram pressões por desvalorização da moeda, de modo a manter os níveis de renda (os lucros) da economia quando os preços desse grão declinavam no mercado externo. Os efeitos de tal ajustamento se desdobraram em relação às finanças públicas; afinal, a desvalorização da moeda conduzia de forma inexorável ao incremento dos

serviços da dívida externa. Se não bastasse esse cenário, a desvalorização reduzia as importações-bases das receitas do governo, exigindo financiar os serviços essenciais via emissão de moeda, o que aumentava o custo de vida da população urbana. Além do inexpressivo peso da carga tributária, a condução da incipiente política fiscal reforçava o caráter desigual da distribuição de renda e riqueza.

Desse período adiante, até a publicação da Lei n. 4.320/1964 (BRASIL, 1964) e a reforma tributária de 1966, a mais abrangente mudança no sistema fiscal, pouco ou nada se alterou, mantendo as fontes de financiamento do Estado nas emissões primárias de moeda e no endividamento externo. A despeito do que as exigências de financiamento do Estado brasileiro eram cada vez maiores em razão da incorporação de novas atividades, sejam de natureza regulatória ou produtiva, exigiam-se aportes elevados nos grandes projetos de infraestrutura e nos investimentos das indústrias de base.

O Estado assumia definitivamente o papel de agente indutor e condutor do processo de industrialização. A reforma tributária de 1966, associada aos relevantes avanços do sistema econômico e ao crescimento da atividade econômica, permitiu ampliar as bases fiscais do Estado brasileiro, com repercussões nada desprezíveis na arrecadação federal (OLIVEIRA, 2010).

Se for considerada a perspectiva histórica, o mérito da reforma tributária se esgota aí, uma vez que o sistema fiscal foi pouco privilegiado como instrumento de desenvolvimento econômico e social. Os estímulos fiscais e financeiros, enquanto ferramentas de desenvolvimento regional e empresarial, guiavam-se por critérios pouco aderentes à racionalidade econômica, e, a despeito dos avanços na progressividade fiscal por meio dos impostos diretos, o sistema se manteve ancorado nos impostos indiretos. Visto assim, é imperioso reconhecer que a reforma do sistema tributário não contribuiu no sentido de mitigar as desigualdades do desenvolvimento brasileiro.

O arcabouço institucional que se forjou a partir desse período só mudaria de forma abrangente com a publicação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), especialmente no capítulo do Sistema Tributário Nacional (STN) e das Finanças Públicas, que foi regulamentado com a publicação da Lei Complementar n. 101/2000 (BRASIL, 2000), popularmente conhecida como LRF. Consolida-se o chamado Regime Fiscal Brasileiro, objeto de pesquisa desta tese.

Nessa perspectiva, sugere-se que o novo desenho do Regime Fiscal, que incorpora os pressupostos neoliberais, repouse numa lógica em que as ações do Estado garantam o bom funcionamento do mercado, uma vez que a alocação eficiente dos recursos só pode ser alcançada sob a égide daquele pressuposto. Pretende-se eliminar a margem de manobra dos estados para guiar o processo de desenvolvimento – isso explica o ímpeto à fixação de regras fiscais, subordinando os instrumentos de natureza fiscal – particularmente os gastos primários e as receitas – à necessidade de garantir um ambiente institucional adequado para a valorização do capital, contribuindo para ancorar as expectativas dos agentes econômicos.

Considera-se que entender o Regime Fiscal numa visão apenas do ordenamento jurídico é insuficiente, embora necessário. Há de reconhecer, então, que o pano de fundo do processo diz respeito a restringir a ação do Estado como provedor de serviços públicos e instituição de coordenação das expectativas dos agentes econômicos. Da mesma forma, rejeita-se o papel de coordenador do processo de desenvolvimento econômico e social, com o escopo de reduzir as desigualdades de renda e de riqueza, assim como “moldar” ou “condicionar” as estruturas de mercado, obstando ganhos rentistas e monopolistas ou comportamentos avessos ao progresso tecnológico.

Nesse entremeio, o sentido do Regime Fiscal Brasileiro se volta a estabelecer determinados regramentos fiscais que permitam reduzir, o tanto quanto possível, as ações discricionárias dos gestores públicos, garantindo um guia às ações de um Estado independente da matriz ideológica. Supõe-se que os instrumentos fiscais que outrora foram importantes para atenuar as flutuações do ciclo econômico se convertam, agora, em âncora para garantir a solvência do Estado a partir da estabilidade dívida/PIB.

O arcabouço do Regime Fiscal Brasileiro é inservível enquanto instrumento de desenvolvimento econômico e social, pois seus pressupostos (metas) dizem respeito, em grande medida, às expectativas dos credores, como forma de garantir a solvência do Estado, assegurando o pagamento dos serviços decorrentes do estoque da dívida pública. Assim, o superávit primário é a variável primaz do Regime Fiscal, o que responde aos estímulos autônomos da política monetária e cambial, pois, em última instância, a magnitude da expansão da dívida pública é variável dependente da operacionalização daquela, ou seja, se o estoque da dívida crescer,

torna-se necessário que o superávit primário também aumente para suportar o pagamento dos serviços (juros).

Com isso, surge o problema/pergunta desta pesquisa: O ordenamento jurídico que emerge com a sanção da LRF (BRASIL, 2000), consolidando o Regime Fiscal Brasileiro, restringiu as ações do Estado? Ao considerar a abrangência do problema, é adequado desdobrá-lo nos seguintes questionamentos: 1) Há reciprocidades entre os Regimes Fiscal e Macroeconômico?; 2) Os objetivos e as metas fiscais definidas no âmbito do Regime Fiscal reduziram a discricionariedade do gestor público em fazer escolhas?; 3) De que forma os regramentos fiscais afetaram o sistema tributário e a execução orçamentária?; 4) As relações federativas foram afetadas pelo novo Regime Fiscal?; 5) Qual papel assumem as empresas e os bancos estatais no Regime Fiscal?

Tendo em vista as perguntas ora formuladas, tem-se como objetivo geral mostrar que o Regime Fiscal Brasileiro pressupõe reduzir a abrangência do Estado, garantindo um ambiente institucional estável e adequado às relações privadas e convergentes às premissas do regime macroeconômico. Alinhados ao objetivo geral, traçam-se os seguintes objetivos específicos: 1) Mostrar que, de 2000 a 2016, não houve mudanças no Regime Fiscal, embora não se possa negligenciar que nos distintos governos, em razão da robustez do ciclo econômico, ampliou-se a discricionariedade do gestor público; 2) Demonstrar o equilíbrio das contas públicas como algo inalcançável, visto que as políticas de “ajuste fiscal” negligenciam a verdadeira origem do desequilíbrio fiscal – as interconexões entre as políticas monetárias e cambiais e suas repercussões nas contas fiscais do Estado; 3) Evidenciar que o cumprimento das “metas fiscais” é a principal ação pública; 4) Mostrar que o esforço fiscal para o cumprimento das metas fiscais será de tal magnitude e associado à reversão do ciclo econômico, que ocasionará desequilíbrios fiscais sem precedentes nas contas das esferas subnacionais, bem como reduzirá o escopo de atuação das empresas e bancos públicos na economia brasileira.

Com vistas ao cumprimento dos objetivos geral e específicos delineados, a tese será composta de três capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

O Capítulo 1 irá se referir às principais características do Regime Fiscal desde a publicação da Lei n. 4.320/1964 (BRASIL, 1964), com ênfase aos aspectos

orçamentários, contábeis e tributários, para mostrar que as mudanças no arranjo fiscal quase sempre reforçaram o caráter regressivo do sistema tributário. Guia-se por uma lógica diametralmente oposta aos princípios da equidade fiscal e se ampliam os conflitos distributivos (federativos e entre classes sociais), diminuindo a eficiência do sistema econômico. Nesse capítulo será ressaltado também que o Regime Fiscal Brasileiro abrange um conjunto de resoluções, portarias, leis ordinárias e complementares, decretos, entre outros dispositivos que estabelecem os parâmetros da ação do Estado em todas as suas dimensões. Todavia, o conteúdo que efetivamente determina os parâmetros do ordenamento jurídico daquele Regime Fiscal é composto pelos seguintes elementos: (I) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988); (II) Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000); e (III) Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964).

Durante a exposição do Capítulo 1, será evidenciado que o ordenamento jurídico *per se* não elimina o caráter discricionário da ação estatal. Com o passar do tempo, é possível verificar que os instrumentos de natureza fiscal e orçamentária podem ser mobilizados em função de objetivos distintos; assim, a ação do Estado sempre incorporará algum grau de discricionariedade que dependerá mais das decisões políticas do que do arcabouço institucional. Finalmente, argumenta-se que a LRF é o ordenamento jurídico de maior abrangência, no que diz respeito às regras orçamentárias e fiscais, mas, por outro lado, ainda há enorme discricionariedade nas ações a serem tomadas pelo Poder Público, seja porque a LRF não foi clara o suficiente para evitar interpretações distintas ou pelo fato de haver omissão no que tange aos preceitos estabelecidos.

O Capítulo 2 irá discorrer acerca das dimensões do Regime Fiscal Brasileiro, apresentando suas características e analisando ênfases distintas das gestões públicas em cada uma dessas dimensões. Considera-se que o Regime Fiscal pode ser entendido a partir de quatro dimensões:

- I. **Tributação e Orçamento:** a análise se refere às modificações no escopo do ordenamento jurídico e das flutuações da atividade econômica, apreendendo seus efeitos sobre a arrecadação (receita), a execução orçamentária (despesa) e o gasto tributário (renúncias e isenções fiscais);
- II. **Federalismo Fiscal:** destaque para a recentralização tributária em âmbito federal, embora tenha havido contrapartida de forte incremento das

transferências voluntárias da União. Será abordado também o desequilíbrio fiscal das esferas subnacionais, potencializado pela expansão das despesas primárias e a forte reversão do ciclo econômico;

- III. **Empresas e Bancos Estatais:** no período recente, foram fundamentais para a ampliação das ações públicas, mediante investimento público (empresa estatal) e financiamento ao crédito (bancos públicos);
- IV. **Metas Fiscais:** é o eixo mais importante e com maior abrangência no âmbito do Regime Fiscal Brasileiro, pois condiciona as demais dimensões aos respectivos imperativos. O indicador relevante é o resultado primário, instrumento por excelência para garantir o equilíbrio das contas públicas e a sustentabilidade intertemporal da dívida pública.

Enquanto isso, o Capítulo 3 argumentará que o “Novo Regime Fiscal”, proposto originalmente por meio da PEC n. 241(55) (BRASIL, 2016e) e sancionado pelo Presidente da República a partir da Emenda Constitucional n. 95 (BRASIL, 2016a), reduzirá a ação do Estado, afetando as políticas públicas de natureza social e econômica, além de influenciar a dinâmica do processo de acumulação de capital. Nesse cenário, as perspectivas futuras provavelmente irão desencadear a deterioração dos serviços públicos e o enfraquecimento das instituições do aparelho estatal. Trata-se de reconhecer que a referida EC construirá um novo *modus operandi* do Regime Fiscal, aprofundando a lógica dada no âmbito da LRF (BRASIL, 2000), que é a primazia do superávit primário no âmbito fiscal para garantir a sustentabilidade intertemporal da dívida pública. Vale dizer que, a partir de agora, não há espaço para a discricionariedade.

1 O REGIME FISCAL BRASILEIRO: FUNDAMENTOS, CARACTERÍSTICAS E DISCRICIONARIEDADE

1.1 A matriz teórica do Regime Fiscal Brasileiro

O Regime Fiscal abrange um conjunto de instituições, regras e normas que se ancoram num determinado ordenamento jurídico, estabelecendo os procedimentos operacionais. Todavia, deve-se deixar claro que o ordenamento jurídico *per se* não elimina o caráter discricionário da ação estatal, de maneira que é possível verificar historicamente que instrumentos de natureza fiscal são mobilizados em função de diferentes objetivos.

No início dos anos 2000, o Regime Fiscal apresentou um viés estabilização de preços e sustentabilidade da dívida pública, ainda que os resultados não tenham sido satisfatórios. A partir de 2006, enfatizou-se a ampliação das despesas correntes – assistência social e previdenciária – e nos investimentos, em especial os realizados pelas empresas estatais e financiados por bancos públicos. Portanto, pode-se inferir que a operacionalidade de determinado Regime Fiscal contenha algum grau de flexibilidade, podendo incorporar interpretações distintas a respeito das regras e normas estabelecidas (ROSSI, 2014).

Essa flexibilidade tem determinação complexa: não se trata de absolutizar dimensões como a política econômica. A rigor, a hipótese desta pesquisa é de que o Regime Fiscal concebido a partir dos anos 2000 é aproximativamente o mesmo, não obstante as variações dos blocos no poder que comandaram o Estado de 2000 a 2016. O ordenamento jurídico que se materializa no conjunto de instituições, normas, regras e procedimentos operacionais pouco se modificou, embora tenham ocorrido aperfeiçoamentos ou distorções.

O Regime Fiscal se insere numa perspectiva de desenvolvimento que pode ser modificada em razão dos diversos projetos políticos que saem vitoriosos dos pleitos eleitorais. A esse respeito, Lopreato (2014, p. 232) afirma que a “[...] revisão do papel do Estado tornou-se o pilar do novo Regime Fiscal. O projeto de viés liberal promoveu importante reestruturação patrimonial e retirou espaço da ação estatal ao transferir para o setor privado a tarefa de dinamizar a economia”.

Por isso, a escolha de determinado Regime Fiscal se insere num contexto mais amplo, construído a partir dos projetos políticos vitoriosos e, por conseguinte,

das diretrizes estabelecidas pelo Regime Macroeconômico¹. Pode-se inferir, então, que a escolha do Regime Macroeconômico impõe parâmetros, regras e normas à ação do Estado numa perspectiva de longo prazo, estabelecendo objetivos e metas que devem ser alcançados.

Por conseguinte, a discussão a respeito da natureza do Regime Macroeconômico passa inexoravelmente pelo debate do espoco da ação do Estado (LOPREATO, 2007). Dito de outra forma:

[...] a política macro se distingue do regime macro pelo seu horizonte temporal mais restrito ao curto prazo e seu caráter subordinado. É no curto prazo que se elabora e se maneja a política macro que passa pela administração de conflitos como crescimento *versus* inflação, como juros altos *versus* câmbio valorizado etc. Já as diretrizes da política macro e os seus objetivos de longo prazo são definidos pelo regime macro (ROSSI, 2014, p. 198).

Constata-se que a natureza do Regime Macroeconômico comporta visões de mundo diametralmente opostas, a depender da “ciência” que se professa ou dos interesses econômicos e financeiros implícitos dos grupos que detêm o poder político do Estado. Nesse sentido, trata-se de reconhecer que a escolha do Regime Macroeconômico não possui caráter de ciência, e sim político. Daí a importância de se apreender a dinâmica da economia capitalista a partir do estudo da economia política.

Vale afirmar que o ordenamento jurídico, enquanto definidor das regras, normas e procedimentos operacionais sob os quais o Estado pode intervir, estabelece os parâmetros da ação pública. É o caso, por exemplo, da tributação: confere-se ao Estado o “poder de tributar”, em acordo com os dispositivos constitucionais e observando, “sempre que possível”, a capacidade econômica do contribuinte², com flexibilidade operacional e a possibilidade de privilegiar o

¹ Destaca-se que o regime fiscal também repercute nos fundamentos do regime macroeconômico. Tanto é assim que, num episódio recente, o Banco Central (2016, p. 5) fez o seguinte apontamento: “Essa trajetória [de expectativas decrescentes da inflação] é claramente interrompida no final de agosto de 2015, coincidindo com eventos negativos, do ponto de vista das expectativas de inflação, relacionados à definição da política fiscal, consistente com o segundo movimento de desvalorização cambial observado em agosto e setembro, seguido de outro episódio de volatilidade ao final do ano”.

² Nesse caso, há referência ao art. 145, § 1º da Constituição Federal, que estabelece: “Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.

incremento da carga tributária a partir dos impostos indiretos (regressivos), em oposição aos diretos (progressivos).

Sendo assim, a ação do Estado regularmente incorporará algum grau de discricionariedade que dependerá mais das decisões políticas do que do arcabouço institucional. Na perspectiva desenvolvimentista, por exemplo, o Estado assume a vanguarda do sistema econômico, dirigindo o aparato institucional para melhorias nos padrões de vida – infraestrutura social, saúde, educação e sistema previdenciário público –, engendrando mecanismos que garantam um padrão de distribuição de renda e de riqueza relativamente mais equitativo, com o propósito de mitigar as incertezas intrínsecas ao processo de acumulação de capital, especialmente aquelas associadas à volatilidade do investimento e suas repercussões no ciclo econômico. Rossi (2014) argumenta que a política macroeconômica deve atuar para atenuar os efeitos do ciclo econômico e gerar um ambiente favorável ao investimento produtivo, conforme destacado no Quadro 1:

Quadro 1. Tarefas do Regime Macroeconômico

1) Orientar a política macro para uma atuação anticíclica.	2) Criar um ambiente macroeconômico favorável ao investimento produtivo
PRESSUPOSTO	
As flutuações cíclicas da renda e do emprego são endógenas ao sistema de produção capitalista.	O regime macro condiciona a decisão dos agentes no plano micro e cria condições mais ou menos favoráveis ao investimento produtivo.
OBJETIVOS	
O Regime Macroeconômico deve ter a flexibilidade e os incentivos suficientes para permitir uma atuação anticíclica da política macro (fiscal, monetária e cambial), assim como administrar choques externos decorrentes de crises internacionais. As diretrizes do regime devem orientar a política macro para a sustentação do crescimento econômico.	O regime macro deve prover a estabilidade macroeconômica, entendida não somente como estabilidade de preços, mas também das taxas de retorno da economia (juros e lucros) e da taxa de câmbio. Dois objetivos adicionais se referem à busca por juros baixos e pelo câmbio competitivo, com a finalidade última de desenvolver o financiamento de longo prazo e da competitividade sistêmica.

Fonte: Rossi (2014, p. 200).

Na visão do *mainstream*, o Regime Macroeconômico incorpora outros pressupostos e objetivos, que podem ser resumidos naquilo que se convencionou chamar na literatura especializada de “Novo Consenso Macroeconômico” (NCM). Os pressupostos dessa corrente estão ancorados nas escolas Monetárias, Novo-Clássica, Ciclo Real de Negócios e dos Novos Keynesianos, cujo eixo central da

política econômica é a estabilidade monetária. Desse modo, a política monetária, a partir da fixação da taxa de juros de curto prazo, exerce a primazia em relação às demais políticas econômicas – fiscal, cambial e financeira.

De acordo com Mishkin (2011, p. 2-3), os princípios do NCM podem assim ser sintetizados:

1) inflation is always and everywhere a monetary phenomenon; 2) price stability has important benefits; 3) there is no long-run tradeoff between unemployment and inflation; 4) expectations play a crucial role in the determination of inflation and in the transmission of monetary policy to the macroeconomy; 5) real interest rates need to rise with higher inflation, i.e., the Taylor Principle; 6) monetary policy is subject to the time-inconsistency problem; 7) central bank independence helps improve the efficiency of monetary policy; 8) commitment to a strong nominal anchor is central to producing good monetary policy outcomes; and 9) financial frictions play an important role in business cycles.

Em vista disso, considerar o arcabouço teórico do NCM apenas do ponto de vista da política econômica é incorreto, devendo-se incorporar a noção de regime de política econômica:

[...] a definição do regime de política econômica é o elemento chave dessa perspectiva teórica porque sinaliza como deve ser a condução da política econômica, permitindo, assim, reduzir a instabilidade e alcançar os ganhos decorrentes de políticas com regras fixas e bem entendidas (LOPREATO, 2006, p. 5).

Deseja-se garantir um “guia” para a política econômica independente da matriz ideológica dos agentes políticos, permitindo ancorar as expectativas dos investidores privados a partir de regras monetárias (Sistema de Metas de Inflação) e fiscais (superávit primário e nível de endividamento).

Por isso, defende-se a “independência” do BCB, no sentido de blindá-lo das interferências dos agentes políticos e da necessidade de manutenção da consistência intertemporal da política monetária sempre guiada pela necessária estabilidade de preços. Assim, as regras fiscais são elementos imprescindíveis, com vistas a obstar a ação perdulária do Estado, e a legislação orçamentária-fiscal passa a incorporar um conjunto de metas, a partir dos Anexos de Metas e Riscos Fiscais, cujo objetivo precípua é garantir a sustentabilidade intertemporal da dívida. Porquanto, o art. 9º, § 2º da LRF estabelece, *in verbis*: “Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente,

inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias” (BRASIL, 2000).

Nesse entremeio, infere-se que o conjunto de regras fiscais nada mais é do que a imposição de limites à ação do Estado, com o escopo de estimular a demanda agregada e gerar efeitos virtuosos no nível do investimento e do emprego. No âmbito do *mainstream*, os efeitos dessas políticas são contraproducentes e causadores dos déficits orçamentários que são financiados por emissão monetária, gerando apenas o incremento nas taxas de inflação. Assim, o equilíbrio das contas públicas é pressuposto à estabilidade de preços, em que obsta a possibilidade de “dominância fiscal”.

A ação do Estado por meio da austeridade fiscal deve favorecer a condução da política monetária, considerando que o objetivo é sempre a estabilidade de preços. Logo, num contexto em que a inflação é sempre (e em todo lugar) um fenômeno monetário, o equilíbrio das contas públicas é *per se* um instrumento que reforça a condução virtuosa da política monetária e amplia a confiança dos agentes privados (MONTES; ALVES, 2012). Além disso, a política fiscal perde relevância como instrumento de distribuição de renda e riqueza, preocupando-se com variáveis que se associam à preservação da riqueza financeira – é o caso, por exemplo, da relação/dívida e PIB e do superávit primário.

A partir do exposto, depreende-se que a condução da política monetária não pode alcançar objetivos e metas plenamente. Sem o apoio de uma política fiscal austera, o equilíbrio das contas públicas cumpre o papel de obstar a expansão da base monetária, gerando efeitos virtuosos na estabilidade monetária para abrir espaço no orçamento com a redução das despesas primárias, para que o excedente de recursos fiscais – superávit primário – seja suficiente para manter a relação entre dívida e PIB em patamares adequados³. Nesse entremeio, a austeridade fiscal cumpre o papel de absorver/neutralizar as despesas financeiras decorrentes do manejo da política monetária (por meio da taxa de juros de curto prazo) e da política cambial (via custos de manutenção das reservas internacionais e, no período recente, das operações *swaps* cambiais).

³ Por isso, Lopreato (2005, p. 185) afirma que “[...] a relação dívida/PIB tornou-se a base das expectativas sobre o comportamento futuro da situação fiscal e a queda desse indicador aclamada como condição prévia da redução dos juros e da retomada do crescimento”.

De fato, a estabilidade monetária está no centro do Regime Macroeconômico, que no Brasil baseia-se no chamado “Tripé Macroeconômico”, a saber: Metas de Inflação, Câmbio Flutuante e Superávit Primário. Em cronologia, o primeiro passo para a construção desse regime foi o Decreto n. 3.088, de 21 de junho de 1999, que estabeleceu a sistemática das metas de inflação (BRASIL, 1999a). Trata-se de uma regra monetária que passou a guiar o espectro da política monetária, tendo subordinado as demais dimensões da política econômica aos seus imperativos.

Os pressupostos do Sistema de Metas de Inflação adotado pelo BACEN estão em consonância com os princípios do NCM. Assim, o BCB (2016) destaca que o bom funcionamento do sistema de metas depende, dentre outros aspectos: 1) da autonomia operacional dessa instituição, de maneira a gerir a política monetária; 2) dos mecanismos de transmissão da política monetária, por meio dos quais mudanças na taxa de juros básica (principal instrumento da política monetária) afetam o comportamento de outras variáveis econômicas, sobretudo preços e produto; 3) que a situação fiscal esteja sob controle e que o sistema financeiro nacional esteja estável; 4) que um dos objetivos centrais do sistema de metas seja ancorar as expectativas de mercado que, de forma geral, orientam o processo de formação de preços na economia.

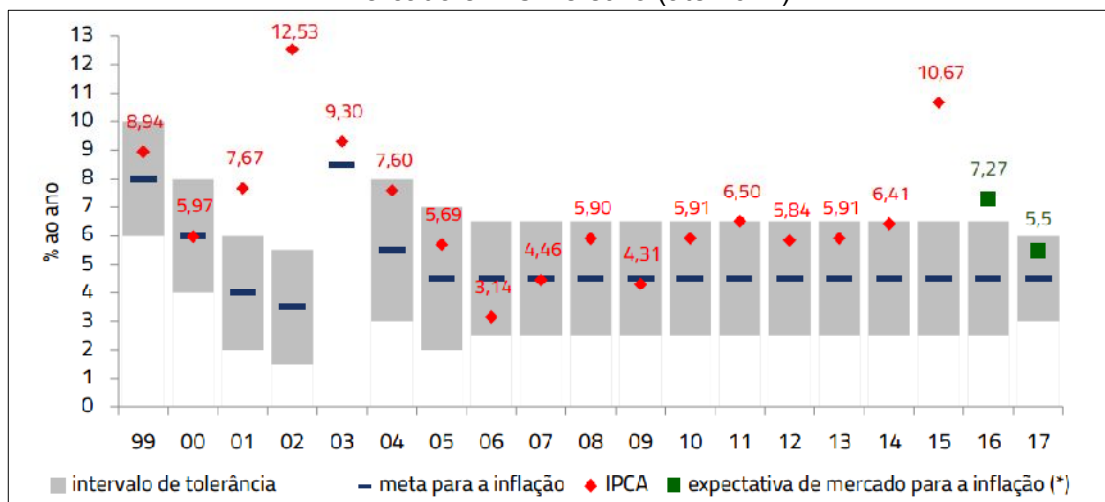
Outro aspecto relevante é que, a partir do momento em que a política monetária passa a se guiar pelo sistema de metas de inflação, não haverá metas relacionadas a outras variáveis macroeconômicas, como taxa de câmbio, crescimento econômico, nível de emprego etc.

A rigor, as demais variáveis macroeconômicas são subordinadas, manejadas em favor da estabilidade monetária. É assim, por exemplo, que se pode explicar a expressiva tendência de valorização do câmbio brasileiro, visto que o BCB pouco ou nada empreendeu esforços para obstar a apreciação do real frente ao dólar, pela sua convergência com os objetivos do sistema de metas de inflação.

Não obstante aos esforços empreendidos do espectro da política econômica nas suas diversas dimensões e implicações que modificaram substancialmente o *modus operandi* do Estado brasileiro, dando ênfase quase que exclusivamente aos objetivos da estabilidade monetária em detrimento às políticas de sustentação da demanda efetiva e de integração do sistema produtivo nacional, é temerário afirmar que tenha alcançado seus objetivos do ponto de vista histórico do sistema de metas

de inflação pois a dispersão entre o centro da meta pretendida e aquela efetivamente verificada é expressiva, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1. Metas para a inflação, intervalos de tolerância, mediana das expectativas de mercado e IPCA efetivo (até 2017)



Fonte: BCB.

* Expectativa do Boletim Focus (30 jun. 2016).

Observa-se que, de 1999 a 2017 (expectativa), apenas em quatro deles a inflação efetivamente verificada se aproximou da meta estabelecida – nos demais, ela se afastou significativamente do centro da meta. Na maior parte do período analisado, as taxas de juros permaneceram em patamares superiores aos padrões internacionais, sugerindo que a natureza do processo inflacionário pouco ou nada se relaciona à demanda agregada. Conclui-se que o BCB negligencia o fato de que o uso desmesurado da taxa de juros seja inócuo quando a origem da inflação é derivada de choques de oferta e desvalorizações cambiais.

O problema que emerge daí não diz respeito ao fato de que o uso da taxa de juros como principal instrumento de política monetária se mostra ineficaz, mas também quanto aos efeitos negativos causados nas demais variáveis macroeconômicas, como investimento, emprego, taxa de câmbio (por meio da apreciação), balanço de pagamentos e, especialmente, nos resultados das contas públicas. Nesse entremeio, deve-se entender a construção do Regime Fiscal, tendo como principal instrumento o superávit primário (âncora fiscal), cujo propósito é garantir a solvência do Estado com a estabilidade da relação dívida/PIB – eis que o superávit primário se torna a mais importante regra fiscal.

Não é por coincidência que, no período imediatamente posterior à publicação do Decreto n. 3.088 (BRASIL, 1999a), que estabeleceu o sistema de metas de

inflação, foi publicada a Lei Complementar n. 101 em 4 de maio de 2000, principal arcabouço jurídico do Regime Fiscal Brasileiro (BRASIL, 2000). Antes disso houve importantes mudanças institucionais que emergiram da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), mas o ordenamento jurídico se consolida plenamente apenas com a sanção da LRF.

Sob esse viés, é importante frisar que o novo ordenamento estabeleceu regras e limites à ação do Estado, que permaneceram em vigência até meados de 2016. Argumenta-se que, de 2000 a 2016, não houve mudanças no Regime Fiscal Brasileiro, e sim que as normas institucionais foram aperfeiçoadas. Daí não se deve inferir que as orientações estratégicas tenham sido idênticas nos governos do período – Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1999-2002), Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) –, embora os eixos estruturantes do Regime Fiscal fossem os mesmos.

Em distintas oportunidades, ampliou-se o caráter discricionário da ação do Estado, no sentido de mobilizar os instrumentos de natureza fiscal em razão de objetivos distintos, associados às especificidades dos projetos de poder, sem que os fundamentos fossem abandonados. Sugere-se, ainda, que a ampliação do caráter discricionário da ação do Estado é razão, em grande parte, do robusto dinamismo do ciclo econômico e da ação abrangente de empresas e bancos públicos no sistema econômico. Também se argumenta que a reversão do ciclo econômico restringiu o escopo da ação do Estado, notadamente a partir de 2014 – isso será mostrado *a posteriori*.

Assim, nos períodos 2003-2010 e 2011-2014 houve transformações importantes na ação do Estado e, por consequência, no arcabouço das políticas públicas, sobretudo as de natureza social, que ganharam relevância com propósitos de minimizar os padrões perversos de distribuição de renda, atuando na geração de renda e emprego. Também são importantes as políticas públicas que têm como objetivo influenciar, guiar as decisões dos agentes econômicos e/ou modificar os parâmetros competitivos de mercado. É bem verdade que o conjunto daquelas políticas públicas foi possível sem precisar modificar o Regime Macroeconômico.

Foi exatamente nesse aspecto que se ampliou o espaço de atuação das empresas e dos bancos estatais (Petrobras, BNDES e CEF) no sistema econômico, o que alargou o escopo de ação do Estado brasileiro, sem modificar a natureza do Regime Fiscal. No caso das empresas estatais, é importante ressaltar a ampliação dos investimentos e, no caso dos bancos públicos, a expressiva contribuição na

expansão do crédito global da economia. Conforme será demonstrado numa outra parte desta pesquisa, boa parte do caráter discricionário da ação do Estado no período recente é razão do uso das empresas (por meio dos investimentos) e bancos públicos (com a concessão de crédito), com o propósito de fortalecer as políticas públicas.

Antes, porém, é preciso apresentar o arcabouço jurídico que sustenta o Regime Fiscal Brasileiro, definindo regras, normas e diretrizes que estabelecem os parâmetros da ação do Estado brasileiro. Da mesma forma, será mostrado que o ordenamento jurídico do Regime Fiscal Brasileiro não é uma “caixa fechada” que obsta o caráter discricionário do Poder Público, podendo comportar interpretações diversas.

Como dito anteriormente, o Regime Fiscal Brasileiro abrange um conjunto de instituições, regras e normas que se ancoram num determinado ordenamento jurídico, fixando os procedimentos operacionais. Existe, ainda, uma miríade de resoluções, portarias, leis ordinárias, decretos, entre outros dispositivos que estabelecem os parâmetros da ação fiscal e orçamentária do Estado em todas as dimensões federativas. Todavia, o conteúdo que efetivamente estabelece os parâmetros do ordenamento jurídico do Regime Fiscal Brasileiro pode ser reunido em três instrumentos, a saber:

- I. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- II. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000;
- III. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.

Desse modo, cabe descrever os fundamentos e as características dessas legislações. Passa-se, então, ao detalhamento de cada um deles.

1.2 Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964

Do ponto de vista histórico, a Lei n. 4.320/1964 foi o primeiro passo para a organização, a padronização e o controle das contas públicas, com ênfase aos aspectos orçamentários e contábeis (BRASIL, 1964). Essa lei estabeleceu os preceitos gerais de direito financeiro para elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Destaca-se ainda que a referida lei estabeleceu os princípios que passaram a guiar a elaboração das peças orçamentárias, a saber: a) Princípio da Unidade (art.

2º); b) Princípio da Universalidade (art. 2º); c) Princípio do Orçamento Bruto (art. 6º); d) Princípio da Anualidade (art. 2º); e) Princípio da Discriminação ou Especialização (art. 5º); Princípio da Exclusividade (art. 7º) (BRASIL, 1964).

Ademais, é importante destacar que a Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964) foi um instrumento para que o Estado aperfeiçoasse sua capacidade de planejamento e evidenciasse a natureza da arrecadação (receita) e do gasto (despesa), fazendo com que as atividades do setor público fossem apuradas com maior precisão, no que tange ao produto global da economia, e que se aferissem os efeitos dos gastos públicos nas atividades privadas. Tais procedimentos foram facilitados com as classificações das receitas (art. 11) e das despesas (art. 12) em categorias econômicas (Quadro 2).

Quadro 2. Classificação por categorias econômicas

RECEITAS CORRENTES	DESPESAS CORRENTES
- Receita Tributária	- Pessoal e Encargos
- Receita de Contribuições	- Juros e Encargos da Dívida
- Receita Agropecuária	- Outras Despesas Correntes
- Receita Patrimonial	
- Receita Industrial	
- Receita de Serviços	
- Transferências Correntes	
- Outras Receitas Correntes	
RECEITAS DE CAPITAL	DESPESAS DE CAPITAL
- Operações de Crédito	- Investimentos
- Alienações de Bens	- Inversões Financeiras
- Amortização de Empréstimos	- Amortizações da Dívida
- Transferências de Capitais	
- Outras Receitas de Capital	

Fonte: Brasil (1964).

Observa-se, que, no caso das receitas correntes e de capital, as classificações podem ser desagregadas. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (BRASIL, 2014b), a origem das receitas – “detalhamento” – tem por finalidade identificar a natureza da procedência das receitas no momento em que ingressam no Orçamento Público. Com isso, é possível aferir os grupos ou classes sociais que financiam o Estado, mostrando o quão progressivo ou regressivo é o sistema tributário e, por consequência, os efeitos da arrecadação do Estado na distribuição de renda.

No tocante às despesas, as classificações podem ocorrer segundo a natureza: categorias econômicas e grupos (Quadro 2), modalidades de aplicação⁴ e elementos (art. 13). Todavia, o art. 3º, § 5º da Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001 (BRASIL, 2001a), em oposição ao art. 13 da Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964), facultou à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios o desdobramento da natureza da despesa em elementos para fins de escrituração contábil e controle da execução orçamentária. De acordo com Giacomoni (2012, p. 105):

[...] o objetivo da modificação parece ter sido fugir da obrigatoriedade de discriminar a despesa, na lei orçamentária, até o nível de *elementos*. Em lugar do formato exigido pela Lei n. 4.320/64 – *categoria econômica, subcategoria econômica e elemento* –, a modificação manteve as *categorias econômicas*, criou *grupos* de despesa, introduziu o conceito de *modalidade de aplicação*, pelo qual são classificadas as transferências de recursos, e retirou os *elementos* da lei orçamentária.

Ainda no que se refere às classificações das despesas, é possível considerar os critérios institucional, funcional e por programas. A classificação institucional tem por finalidade o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição, constituindo assim uma unidade orçamentária (art. 14) formada por órgão e unidade orçamentária. Com esse tipo de classificação, pretende-se evidenciar as responsabilidades e a alocação dos créditos orçamentários, facilitando também as apurações de custos e os resultados alcançados. Cabe destacar que nem toda unidade orçamentária constitui necessariamente uma estrutura administrativa, a exemplo dos diversos fundos.

A classificação funcional também é uma exigência da Lei n. 4.320/1964 (art. 2, §1º, I), podendo se apresentar por dois critérios, a saber: função e subfunção (BRASIL, 1964). De acordo com a Portaria n. 42, 14 de abril de 1999, as funções que representam o maior nível de agregação do gasto público podem ser classificadas em 28 modalidades, as quais, por sua vez, são subdivididas em 109 subfunções, com o intuito de obter um detalhamento maior do gasto público (BRASIL, 1999b).

⁴ De acordo com o art. 3º, § 1º da Portaria n. 163, de 4 de maio de 2001, a modalidade de aplicação “[...] tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados” (BRASIL, 2001a).

No quadro a seguir, é possível visualizar as classificações por funções e alguns exemplos de subfunções:

Quadro 3. Funções e subfunções de governo

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 - Legislativa	031 - Ação Legislativa
02 - Judiciária	061 - Ação Judiciária
03 - Essencial à Justiça	091 - Defesa da Ordem Jurídica
04 - Administração	121 - Planejamento e Orçamento
	122 - Administração Geral
05 - Defesa Nacional	151 - Defesa Área
06 - Segurança Pública	181 - Policiamento
07 - Relações Exteriores	211 - Relações Diplomáticas
08 - Assistência Social	241 - Assistência ao Idoso
	242 - Assistência ao Portador de Deficiência
	243 - Assistência à Criança e ao Adolescente
09 - Previdência Social	271 - Previdência Básica
	272 - Previdência do Regime Estatutário
10 - Saúde	301 - Atenção Básica
	302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial
11 - Trabalho	331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador
	332 - Relações de Trabalho
12 - Educação	362 - Ensino Médio
	364 - Ensino Superior
13 - Cultura	392 - Difusão Cultural
14 - Direitos da Cidadania	421 - Custódia e Reintegração Social
15 - Urbanismo	451 - Infraestrutura Urbana
16 - Habitação	481 - Habitação Rural
	482 - Habitação Urbana
17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural
	512 - Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 - Preservação e Conservação Ambiental
19 - Ciência e Tecnologia	571 - Desenvolvimento Científico
20 - Agricultura	601 - Promoção da Produção Vegetal
	602 - Promoção da Produção Animal
21 - Organização Agrária	631 - Reforma Agrária
22 - Indústria	661 - Promoção Industrial
23 - Comércio e Serviços	691 - Promoção Comercial
24 - Comunicações	721 - Comunicações Postais
	722 - Telecomunicações
25 - Energia	752 - Energia Elétrica
	753 - Petróleo
26 - Transporte	781 - Transporte Aéreo
27 - Desporto e Lazer	811 - Desporto de Rendimento
28 - Encargos Especiais	841 - Refinanciamento da Dívida Interna

Fonte: Brasil (1999b).

A classificação da despesa pode ocorrer por programas e desdobrada em ações. Assim, os programas expressam as diretrizes estratégicas a serem alcançadas, as quais são definidas por metas previamente estabelecidas, com vistas

a concretizar os objetivos expressos no Plano Plurianual de Investimento (PPA) que, por sua vez, são mensurados a partir de indicadores.

Enquanto isso, as ações são procedimentos que contribuem para que os objetivos estabelecidos nos programas sejam alcançados⁵. Elas podem ser classificadas da seguinte maneira (BRASIL, 1999b, art. 2º): 1) Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo; 2) Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo; 3) Operações especiais: despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e elas não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

É temerário concluir que as classificações da despesa nas diversas dimensões, quando da aprovação da Lei Anual Orçamentária (LOA), imponham compulsoriamente a necessidade de executar a despesa, tal como aprovada pelo Poder Legislativo. Dadas a complexidade da execução orçamentária, as insuficiências de informações no momento da elaboração da peça orçamentária e as bases extremamente precárias para a construção dos cenários macroeconômicos, particularmente no caso da economia brasileira, é improvável que não se tenha de realizar algum ajuste na programação durante a execução orçamentária.

Nesse entremeio, a Lei 4.320 (BRASIL, 1964) permitiu a modificação do orçamento por meio dos chamados créditos adicionais, sendo devidos em função das despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento (art. 40). De acordo com o art. 41 dessa lei, os créditos adicionais podem ser classificados em: 1) Suplementares: destinados a reforço de dotação orçamentária; 2) Especiais: destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e 3) Extraordinários: destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

⁵ É assim, portanto, que “[...] a conexão entre Orçamento e Objetivos dos Programas revela o quanto o Governo pretende despende em cada escolha de política pública desdobrada em Metas e Iniciativas. Por sua vez, as ações orçamentárias responsáveis pelo financiamento de atividades de apoio e manutenção de Governo conectam-se aos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado” (BRASIL, 2015, p. 42).

Os dispositivos relacionados aos créditos adicionais, previstos na Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964), são absolutamente admissíveis num contexto em que as ferramentas de planejamento são incapazes de prever com precisão as necessidades orçamentárias dos diversos programas de Governo e, muitos menos, as vicissitudes derivadas de fatores econômicos, sociais ou intempéries climáticas. Ademais, os remanejamentos orçamentários implicam na modificação das diretrizes estratégicas, quando o remanejamento ocorre entre programas distintos, exceto nos casos de superávit financeiro, excesso de arrecadação e operações de crédito, até porque a suplementação de uma dotação orçamentária terá como contrapartida a anulação parcial ou total de outra dotação.

Nesse aspecto, o importante a apreender não são as autorizações dos créditos adicionais, necessárias aos ajustes intrínsecos à programação orçamentária, e sim a amplitude dessas autorizações. Assim, quando as Leis Orçamentárias autorizam a abertura de créditos num patamar demasiadamente elevado, o orçamento, como instrumento de planejamento e condutor do gasto público, perde sentido, pois se admite que os pressupostos sob os quais a peça orçamentária foi erigida são extremamente frágeis. É o caso, por exemplo, do estado de Minas Gerais que no art. 9º da Lei n. 21.971, de 18 de janeiro de 2016, autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares ao seu orçamento fiscal até o limite de 40% da despesa fixada (MINAS GERAIS, 2016).

Num patamar inferior, mas ainda assim com ampla margem de movimentação, encontra-se o município de Uberlândia que, no art. 8º da LOA – Lei n. 12.249, de 30 de dezembro de 2015 –, autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares “[...] até o limite de **25% do valor total do orçamento**” (UBERLÂNDIA, 2015, grifos nossos). Vejamos, ainda os exemplos dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e do município de Belo Horizonte, que estabeleceram os seguintes parâmetros para a abertura de créditos orçamentários, respectivamente:

Art. 9º. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir, durante o exercício, créditos suplementares **até o limite de 17% (dezessete por cento)** da despesa total fixada (SÃO PAULO, 2015, grifos nossos).

Art. 5º. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, tendo por limite a utilização de recursos decorrentes de: a) cancelamento de recursos fixados nesta lei, **até o limite de 20%**

(vinte por cento) do total da despesa, por transposição, remanejamento ou transferência integral ou parcial de dotações, inclusive entre unidades orçamentárias distintas (RIO DE JANEIRO, 2016, grifos nossos).

Art. 4º. Para ajustes na programação orçamentária, fica o Executivo autorizado a abrir créditos suplementares **até o limite de 12% (doze por cento)** do valor total do Orçamento (BELO HORIZONTE, 2015, grifos nossos).

Diante do exposto, demonstra-se que a abrangência da movimentação, prevista nas legislações orçamentárias, é absolutamente contrária ao conceito de planejamento que, na verdade, é o fio condutor da própria concepção teórica do orçamento. É admitir, porquanto, que a construção da peça orçamentária obedece apenas aos ditames da legislação, preocupando-se com a forma em detrimento à essência.

Geralmente, pode-se inferir que as legislações relacionadas aos orçamentos públicos e elaboradas nos períodos subsequentes à publicação da Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964), inclusive a Constituição Federal de 1988 e a LRF (BRASIL, 2000), não se propuseram a obstar essa excrescência. Isso permite efetuar o gasto público num contexto de ampla discricionariedade, negligenciando as prioridades e os objetivos estabelecidos nos programas de Governo.

Vale dizer que a Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964) estabeleceu normas e regras associadas à execução do orçamento, com ênfase às programações da despesa, normalmente definidas em cotas (art. 47), as quais podem ser modificadas ao longo do exercício (art. 50); e aos parâmetros e regras que devem guiar a arrecadação (Capítulo II: Da Receita). Tais condicionantes permitiram que as unidades administrativas pudessem executar seus programas com maior previsibilidade (art. 48), favorecendo o processo de descentralização no âmbito da administração pública.

Não obstante se reconheçam os avanços da referida lei, houve negligência entre a execução orçamentária e a disponibilidade financeira. Tanto é assim que no art. 48, item b, lê-se: “[...] manter, durante o exercício, **na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada**, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria” (BRASIL, 1964, grifos nossos). Observa-se, pois, que não há imposição de que a despesa realizada seja compatível com a receita arrecadada, embora a menção ao “controle dos orçamentos” deixe subentendida a necessidade de equilíbrio.

Outro dispositivo que proporciona enorme discricionariedade e, não raro, tem pervertido o princípio do equilíbrio em razão da magnitude alcançada diz respeito a restos a pagar. De acordo com o art. 36 da Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964), “[...] consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”⁶. Do ponto de vista da execução orçamentária, é pertinente a existência desse dispositivo, pois seria improvável que, ao final do exercício, todas as despesas fossem efetivamente pagas, mesmo com a disponibilidade de caixa, por não haver tempo hábil para que o pagamento fosse efetivado. Esse é o caso do fornecedor que entrega a nota fiscal do serviço prestado ou de um bem qualquer no último dia útil do exercício, em que a classificação da despesa ocorrerá na perspectiva contábil como restos a pagar, observando que o impacto no exercício subsequente será apenas financeiro.

Emerge daí o fato de que não se pode falar em equilíbrio das contas públicas quando a magnitude dos restos a pagar é superior à disponibilidade de caixa. Ora, se no exercício subsequente o orçamento prevê a estimação das receitas num patamar exatamente idêntico à fixação das despesas, supondo o equilíbrio entre receitas e despesas, é possível concluir que qualquer magnitude de restos a pagar superior à disponibilidade de caixa implicará em um desequilíbrio financeiro, quando se inicia a execução orçamentária.

Tal possibilidade só será obstada se o agente público contingenciar uma fração da despesa suficiente para fazer frente aos restos a pagar do exercício anterior ou, ainda, que a arrecadação das receitas ao longo do exercício seja superior ao estimado, o que naturalmente só se saberá *ex post*. Considerando essa perspectiva, a boa prática da gestão pública pressupõe que a estratégia mais adequada será o contingenciamento no início do exercício, dado que o patamar da arrecadação se encontra no rol das expectativas. Conforme será visto adiante, nem mesmo a Lei de Responsabilidade Fiscal resolveu esse problema integralmente.

De fato, a Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964), a despeito da sua importância como padronização das regras e normas, particularmente no quesito orçamentário, negligenciou sistematicamente a programação financeira, tratando apenas na

⁶ É importante ressaltar que, de acordo com o art. 36, parágrafo único: “[...] os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurianual, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito” (BRASIL, 1964).

margem as questões relacionadas à necessidade de compatibilizar a execução orçamentária à disponibilidade de caixa⁷.

É surpreendente perceber que a reciprocidade entre orçamento e financeiro, na perspectiva da lei supracitada, faça sentido apenas no último mês de mandato do gestor público municipal, conforme visto no art. 59, § 2º:

Fica, também, vedado aos Municípios, no mesmo período [no último mês do mandato do Prefeito], assumir, por qualquer forma, compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito (Parágrafo incluído pela Lei n. 6.397, de 10/12/1976) (BRASIL, 1964).

Assim, não há vedação alguma nos períodos anteriores, emergindo a dominância do orçamento *vis-à-vis* disponibilidade de caixa, como se uma coisa pudesse existir sem a outra. Como resultado desse processo, o gasto público era realizado de tal forma que os agentes públicos se eximiam de prestar contas à sociedade, em se tratando da aplicação dos recursos públicos. Os dispositivos relacionados ao controle da execução orçamentária e da contabilidade, previstos na Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964), pouco contribuíram para os princípios da transparência e da eficiência. Ademais, o contexto político pós-golpe militar não era nada favorável à construção de um ambiente institucional que pudesse fortalecer aqueles princípios.

Pode-se constatar que a ação do Estado se tornou tão abrangente pós-1964 que o orçamento público se transformou em apenas uma das diversas dimensões em que o Estado brasileiro atuava sobre o sistema econômico e social. Com esse propósito, Oliveira (2009, p. 97) assevera que:

[O Poder Executivo Federal] esvaziou gradativamente o Orçamento Fiscal, ao mesmo tempo em que se criaram outros orçamentos – como o monetário, o das estatais, o do sistema financeiro habitacional, o da Previdência Social, etc. – cuja aprovação era decidida no âmbito do Executivo, para ele transferindo a responsabilidade pela gestão de expressiva parcela dos recursos públicos, com o que o princípio da unicidade e da transparência orçamentárias viram-se eclipsados.

O vácuo jurídico em relação ao ordenamento fiscal ainda era enorme, o que contribuiu para a desorganização das contas públicas, cujo ápice ocorreu a partir

⁷ Os arts. 47 e 50 pressupõem, de alguma forma, a compatibilização entre orçamento e disponibilidade financeira, quando fixam as cotas trimestrais para cada unidade orçamentária. Entretanto, a interpretação que os gestores públicos dão a esse respeito se volta apenas ao ponto de vista orçamentário.

dos anos 1980. Além disso, quesitos macroeconômicos como os desequilíbrios externos explicam, ao menos em parte, o desajuste financeiro do setor público brasileiro, sobretudo da União.

Pode-se afirmar, então, que sob a égide da Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964), a discricionariedade do Poder Público era bastante abrangente, e o gasto se guiava quase que exclusivamente pela disponibilidade orçamentária e na ausência de instrumentos de controle e transparência. No âmbito da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) irão emergir novos dispositivos relacionados às finanças públicas e ao sistema tributário, algo analisado doravante.

1.3 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Tributação e Orçamento

A publicação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) significou um enorme avanço em diversas perspectivas para a sociedade brasileira, ainda que as emendas nos períodos subsequentes desconstruíram o texto original. Constata-se que as modificações não ocorreram de forma integrada, com vistas a se adaptarem aos anseios da sociedade ou às necessidades do sistema econômico, e sim de maneira fragmentada e guiada por interesses políticos e/ou econômicos, erigidos num contexto de abertura econômica e perspectivas políticas liberais – vide os governos Collor e FHC; logo, pode-se afirmar que “[...] o texto atual é o de uma Constituição mutilada” (SAMPAIO, 2008, p. 48).

Não é o propósito desta pesquisa investigar as mudanças que ocorreram no conjunto do texto constitucional, mas apenas apreender as que aconteceram no âmbito tributário e do orçamento, bem como suas implicações no *modus operandi* do Regime Fiscal Brasileiro. Nesse sentido, os esforços estarão concentrados no Capítulo I – “Do Sistema Tributário Nacional: Princípios Gerais, Limitações do Poder de Tributar, Impostos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, Repartição das Receitas Tributárias”; e no Capítulo II – “Das Finanças Públicas: Normas Gerais e Orçamentos” (BRASIL, 1988).

Os parâmetros contidos no Capítulo do “Sistema Tributário” contemplam diversos dispositivos, com vistas a garantir maior equidade e progressividade, a exemplo do imposto sobre grandes fortunas (art. 153, VII), da progressividade dos impostos referentes à propriedade rural (art. 153, § 3º, I), do imposto sobre

propriedade predial e territorial urbana (art. 156, § 1º, I e II), do imposto de renda e proventos (art. 153, § 2º, I), dentre outros. O objetivo era prover o Estado de instrumentos capazes de reduzir as desigualdades de renda e de riqueza e, *pari passu*, manter a eficiência do sistema produtivo. Todavia, os resultados efetivos foram tênues e, com passar do tempo, se desconstruíram, pois a ênfase no incremento da carga tributária, conforme será visto adiante, recaiu em impostos e contribuições com forte caráter regressivo.

O Capítulo do “Sistema Tributário” perseguia outros objetivos, além da equidade fiscal, a saber: estabelecimento das regras e normas de tributação (Seção II: Das Limitações do Poder de Tributar); competências tributárias de cada ente federativo (Seção III: Dos Impostos da União, Seção IV: Dos Impostos dos Estados e do Distrito Federal e Seção V: Dos Impostos dos Municípios); e redução dos desequilíbrios regionais (Seção VI: Da Repartição da Receitas Tributárias) (BRASIL, 1988). O aspecto mais relevante nesse conjunto, na perspectiva da assembleia constituinte, foi o ímpeto em aumentar as disponibilidades financeiras das esferas subnacionais. À época, o discurso dominante era de que se buscava ampliar a autonomia política e orçamentário-financeira das esferas subnacionais, assim como estabelecer arranjos federativos que pudessem dirimir heterogeneidades regionais.

Nesse contexto, o resultado alcançado ficou aquém do esperado. Afinal, a Assembleia Constituinte pouco importava se a estrutura tributária mantivesse o caráter iníquo e contraproducente do sistema produtivo, desde que as esferas subnacionais pudessem aumentar as disponibilidades financeiras e que se estabelecessem regras e normas, com vistas a mitigar a discricionariedade da União em manipular o sistema tributário em seu favor. Não é sem razão que Leme (1992, p. 72) afirma: “[...] dessa disposição resultou um desenho tributário onde poucas foram as modificações operadas em sua estrutura, mas significativas as promovidas no esquema de partilha de recursos”.

Não se pode desconsiderar que, num curto espaço de tempo, houve um aumento das receitas das esferas subnacionais e se mantiveram intactos os dispositivos que estabeleceram as regras e normas do sistema tributário no âmbito da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). Ao analisar a Tabela 1, vê-se claramente que os ganhos das esferas subnacionais são relevantes – no caso dos estados, tais ganhos não se sustentam nos períodos subsequentes. Observa-se, ainda, que os

ganhos mais expressivos ocorreram em favor das esferas municipais⁸ e, no caso da União, houve perda *vis-à-vis* demais entes federativos.

Tabela 1. Receita disponível por esfera de governo (em % do total): 1988 a 1993

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
União	60,1	60,6	57,5	54,3	56,7	57,8
Estados	26,6	25,2	28,3	29,8	28,3	26,4
Municípios	13,3	14,2	14,2	15,9	15,1	15,8

Fonte: BNDES (apud REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007, p. 91).

Ao afirmar que o sistema tributário manteve suas regras e normas intactas por curto período, há referência ao fato de que as diversas emendas à Constituição relacionadas ao Capítulo I – “Do Sistema Tributário Nacional” desconstruíram o texto original, com o objetivo precípuo de recompor as perdas de receitas da União. Tais proposições ganharam força política a partir de 1993, no âmbito do Programa de Estabilização Econômica – Plano Real, até porque se forma certo “consenso” de que os desequilíbrios fiscais estavam na raiz do processo inflacionário brasileiro.

As origens do processo inflacionário brasileiro se relacionam, em grande medida, aos desequilíbrios fiscais⁹, cujas “[...] raízes remontam à ruptura do padrão de financiamento externo no início dos anos 1980 e aos esforços daí decorrentes”, assim como do “[...] aumento da rigidez das contas públicas”. A conclusão é de que “[...] a reorganização fiscal do Estado é a pedra fundamental do processo de estabilização, ainda que se requeiram medidas adicionais para quebrar a ‘inércia inflacionária’ decorrente da indexação [...]” (BRASIL, 1994a, p. 116) – não por acaso, o equilíbrio orçamentário é condição *sine qua non* à estabilização monetária.

Por isso, a primeira fase do Plano Real constitui a tentativa de ajustes das contas públicas (BACHA, 1998), o que dependeria também da revisão constitucional. Pode-se dizer que tal fato foi bem-sucedido, posto que, da publicação

⁸ Conforme será demonstrado adiante, percebe-se que o processo de descentralização fiscal ocorreu de forma assimétrica, pois os critérios de repartição fiscal beneficiaram os municípios de pequeno porte em detrimento aos médios e grandes, em que a demanda dos serviços públicos é maior em razão do maior adensamento populacional.

⁹ De acordo com Franco (1996, p. 36), “[...] a crise fiscal [...] está associada ao crescimento dos gastos de custeio, em boa medida decorrentes dos efeitos da Constituição de 1988”.

da Constituição em 1988 (BRASIL, 1988) até 2004, houve 12 ECs associadas ao Capítulo I – “Do Sistema Tributário Nacional”.

Nessa perspectiva, o desequilíbrio fiscal é insuficiente para explicar a magnitude do problema, pois oculta o fato de que, na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), perdeu-se a oportunidade de construir um sistema tributário progressivo. Pouco se modificou o padrão histórico do Sistema Tributário Nacional que privilegia os impostos indiretos em detrimento aos diretos, contribuindo para a ampliação das desigualdades de renda e de riqueza. A construção de um sistema tributário progressivo poderia ter sido acompanhada do incremento da carga tributária, com o propósito de financiar a ampliação das despesas sociais e previdenciárias.

Assim sendo, verificou-se a ampliação dos desequilíbrios fiscais; afinal, os benefícios sociais incorporados à Constituição de 1988 não encontraram reciprocidade no incremento das receitas fiscais. Dentre os diversos quesitos que podem ser arrolados para explicar a expansão dos gastos da seguridade social, destaca-se que:

Art. 201. § 2º. [...] nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo; § 4º. [...] é assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei; V. [...] a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a Lei (BRASIL, 1988).

De fato, é fácil imputar os desequilíbrios fiscais à expansão dos gastos da seguridade social, mas se negligenciam os fatores históricos que mantiveram as estruturas arcaicas de poder e dominação, reafirmando o caráter desigual de repartição da renda e da riqueza, em favor de uma minoria privilegiada.

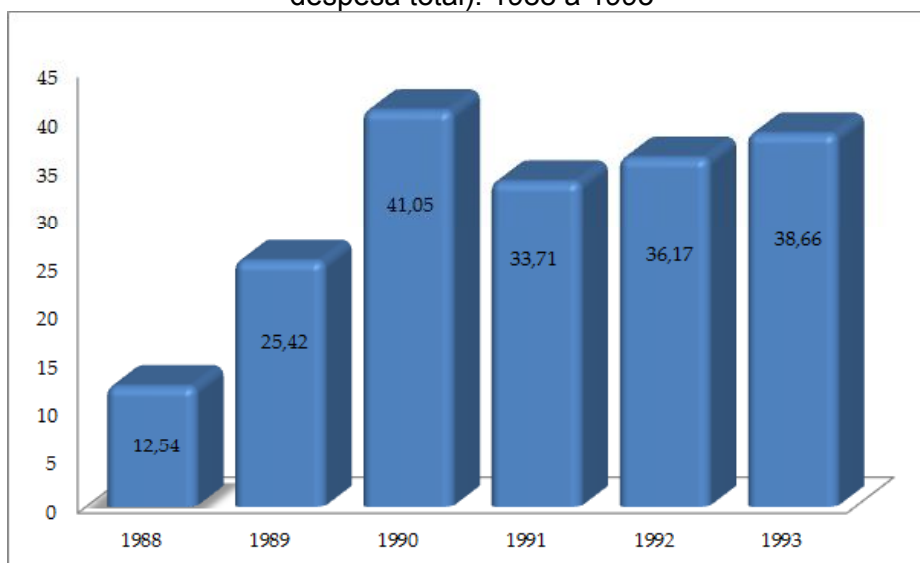
Como resultado disso, as massas residentes nos grandes centros urbano-industriais (e mais intensamente as massas nas áreas rurais) não acessaram/completaram a cesta básica de consumo, necessária à manutenção da vida, a saber: alimentação, infraestrutura básica (saneamento, habitação, transporte urbano, por exemplo), vestuário, educação, saúde, entre outros. Na extremidade oposta, a cesta de consumo das minorias privilegiadas sofisticava-se *pari passu* às economias centrais, o que exigiu a elevação dos níveis de concentração de renda.

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) se propôs, a partir da expansão dos gastos da seguridade social, a ampliar a abrangência das políticas públicas em favor da enorme massa de brasileiros que historicamente estiveram à margem dos benefícios gerados pela expansão da riqueza nacional, com vistas a mitigar as enormes desigualdades sociais. Nessa perspectiva:

[...] o sistema de seguridade social visava enfrentar os graves problemas socioeconômicos do país e que estão, ainda hoje, longe de ser superados. Os níveis elevados de concentração da renda, o grande contingente de pessoas vivendo em condições miseráveis e a inexistente capacidade de poupança da maioria da população tornava a seguridade social, baseada na noção de solidariedade e de cidadania, o caminho mais indicado para enfrentar estes problemas. A Constituição de 1988 significou um compromisso claro nesta direção (SANTOS; GENTIL, 2009, p. 153).

Do ponto de vista financeiro, o impacto foi expressivo: se forem considerados em termos de valores atuais, os benefícios previdenciários (pagamento de inativos, pensões etc.) saltaram de R\$ 26,6 bilhões em 1988 para R\$ 119,14 bilhões em 1993. A partir do Gráfico 2, a evolução percentual das despesas da União por meio da função “Assistência e Previdência” em relação ao total, excluindo as despesas financeiras.

Gráfico 2. Evolução da despesa da União na função “Assistência e Previdência” (em % da despesa total): 1988 a 1993



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da STN.

* Excluiu-se das despesas totais a função “Administração e Planejamento”, pois, à época, ela incorporava as despesas financeiras.

Não se pode inferir que os desequilíbrios fiscais sejam imputados única e exclusivamente à expansão dos gastos da seguridade social. Há de se considerar outros quesitos, a saber: 1) efeitos da descentralização fiscal em favor das esferas subnacionais, reduzindo a receita disponível da União num contexto em que a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) impôs o aumento das despesas; 2) omissão da assembleia constituinte em garantir fontes de financiamento suficientes para suportar as garantias derivadas dos dispositivos da seguridade social. Logo, pode-se afirmar que:

[...] encontra-se nas mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, nos capítulos tributários e dos direitos sociais, a origem tanto das dificuldades que atualmente enfrenta o Estado brasileiro para implementar políticas essenciais para o desenvolvimento quanto dos problemas que abriram o caminho para a progressiva deterioração do sistema tributário e para a deterioração da Federação (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007, p. 83).

A reação da União não foi de passividade, uma vez que lançou mão dos meios necessários à expansão das suas receitas, especialmente num contexto em que o Programa de Estabilização Monetária pressupunha o equilíbrio das contas públicas. O caminho de menor resistência foi o de aproveitar as “lacunas” deixadas pela Constituição de 1988 relacionadas à competência exclusiva da União para instituir contribuições sociais e econômicas (art. 149), da cobrança após 90 dias à instituição da contribuição (art. 195, § 6º) (BRASIL, 1988); afinal, não havia nenhum dispositivo constitucional exigindo que a arrecadação das contribuições fosse partilhada com as esferas subnacionais¹⁰.

Além desses dispositivos, vale lembrar que outras contribuições foram criadas, a exemplo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), destinada exclusivamente às despesas com atividades-fins das áreas de saúde, previdência e assistência social, com a contribuição de 2% sobre o faturamento mensal; e da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF)¹, à época com alíquota de

¹⁰ No caso da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), há exigência de que, do produto total da arrecadação, 29% sejam destinados aos estados e ao Distrito Federal (art. 159, III), em que 25% dos 29% serão repassados aos municípios dos respectivos estados (art. 159, § 4º) (BRASIL, 1988).

0,20%. Após diversas prorrogações, a CPMF foi extinta em 31 de dezembro de 2007.

Visto no conjunto, o aumento das contribuições desconstruiu o arranjo proposto pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), que já apresentava diversas deformidades. Os resultados foram desastrosos, pois, de um lado, o arranjo federativo construído por meio do processo de descentralização fiscal em favor das esferas subnacionais foi parcialmente revertido, e a ênfase da expansão tributária centrada no aumento das receitas de contribuições ampliou as deficiências do sistema tributário, dado o caráter cumulativo dessa receita, afetando o padrão competitivo do sistema produtivo.

As informações da Tabela 2 não deixam dúvidas quanto ao avanço das receitas de contribuições *vis-à-vis* receitas tributárias. Observa-se que, em 1992, as receitas de contribuições já respondiam por mais da metade da arrecadação das correntes – em 1988, representavam apenas 18,25%.

Tabela 2. Receita corrente por fonte (em % do total): 1988 a 1992

	1988	1989	1990	1991	1992
Receita Tributária	74,35%	64,47%	46,41%	41,66%	44,20%
Receita de Contribuições	18,25%	22,37%	51,34%	50,08%	50,68%
Receita Patrimonial	4,48%	9,96%	0,18%	1,32%	1,55%
Receita Agropecuária	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Receita Industrial	0,02%	0,03%	0,01%	0,02%	0,03%
Receita de Serviços	1,72%	1,91%	0,90%	1,20%	1,36%
Transferências Correntes	0,04%	0,04%	0,30%	0,05%	0,06%
Outras Receitas Correntes	1,13%	1,22%	0,86%	5,67%	2,12%
Receitas Correntes	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da STN.

Nota-se um problema a partir do art. 195 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que estabelecia que os gastos da seguridade social fossem financiados com as contribuições sociais do empregador (folha de salários, faturamento e lucro) e dos trabalhadores. De fato, a expansão das receitas das contribuições sociais ampliaria os fundos de financiamento da seguridade social, não fazendo sentido à época, pois o Governo desejava a discricionariedade na receita

arrecadada, de forma a arbitrar livremente a natureza do gasto e sem a obrigação de partilhá-lo com as esferas subnacionais.

Com esse objetivo, instituiu-se o Fundo Social de Emergência (FSE) por meio da Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 1º de março de 1994, com vigência até 31 de dezembro de 1995, que visava ao saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e à estabilização econômica, cujos recursos devem ser aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, em benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada (inclusive na liquidação de passivo previdenciário), entre outros programas de interesse econômico e social (BRASIL, 1994b, art. 71). Dos recursos que integraram o FSE, o mais importante se refere aos 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União (art. 72, IV). O Quadro 4 apresenta todas as Emendas à Constituição que se seguiram ao FSE.

Quadro 4. Emendas à Constituição: desvinculação de recursos

Desvinculação de Recursos	Emendas à Constituição	Período de Vigência
Fundo Social de Emergência (FSE)	ECR n. 1/1994	1994 e 1995
Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	EC n. 10/1996	1996 e 1997/1
Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	EC n. 17/1997	1997/2 a 1999
Desvinculação de Receitas da União (DRU)	EC n. 27/2000	2000 a 2003
Desvinculação de Receitas da União (DRU)	EC n. 42/2003	2003 a 2007
Desvinculação de Receitas da União (DRU)	EC n. 56/2007	2008 a 2011
Desvinculação de Receitas da União (DRU)	EC n. 68/2011	2011 a 2015
Desvinculação de Receitas da União (DRU)	EC n. 93/2016	2016 a 2023

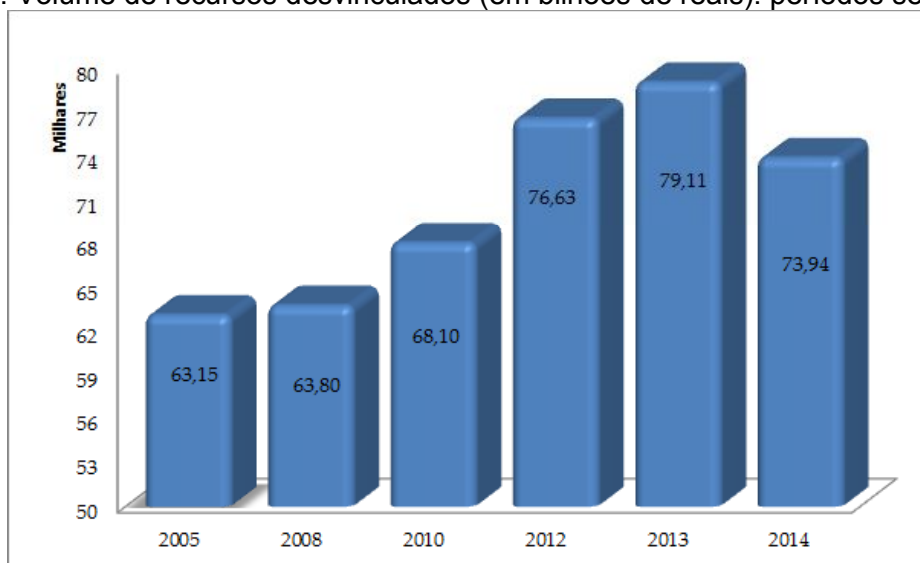
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Diário Oficial da União e da Câmara dos Deputados.

Do ponto de vista orçamentário-financeiro, ampliou-se a discricionariedade da União, o que foi (e continua sendo) um importante instrumento para escapar das vinculações impostas no âmbito da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). Não é sem razão que o próprio Governo é enfático ao afirmar a respeito dos benefícios desse instrumento:

Nesse cenário, a desvinculação de receitas, vigente desde o ano de 1994, foi instrumento de racionalização da gestão orçamentária, que ampliou as possibilidades de atuação dos gestores públicos e possibilitou atender, de forma célere e tempestiva, as demandas da sociedade, sem comprometer o equilíbrio fiscal das contas públicas. Nesse ínterim, a DRU tem permitido à Administração Pública Federal não só estabelecer prioridades, mas também prover e alocar recursos para torná-las exequíveis (BRASIL, 2015a).

Não obstante os eufemismos acima – “demandas da sociedade” e “estabelecer prioridades” –, é necessário reconhecer que a desvinculação de receitas não se trata apenas de disponibilizar recursos financeiros para o cumprimento das metas fiscais, mas também de arbitrar prioridades em acordo com os interesses políticos do Presidente da República. Nenhum governo nos últimos 22 anos, independente da matriz ideológica, prescindiu desse instrumento, até porque o volume de recursos é expressivo. O Gráfico 3 mostra a evolução dos recursos desvinculados em períodos selecionados:

Gráfico 3. Volume de recursos desvinculados (em bilhões de reais): períodos selecionados



Fonte: STN (apud ANFIP, 2015).

* Valores atualizados do IPCA para ago./2016.

Doravante, o propósito é ampliar as desvinculações das receitas, como foi proposto pela EC n. 93 (BRASIL, 2016h). De acordo com a EC, são desvinculados de órgão, fundo ou despesa até 31 de dezembro de 2023, 30% das receitas dos estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, entre outras receitas correntes.

Nesses termos, pode-se citar que o sistema tributário brasileiro agravou as deformidades após a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). Contribuíram o ímpeto da União em expandir os ganhos a partir da arrecadação das contribuições de caráter cumulativo que não são partilhadas com as esferas subnacionais. Vale ressaltar que o sistema tributário continuou a favorecer as desigualdades sociais de renda e de riqueza, enquanto o produtivo perdeu competitividade em razão do ônus

excessivo dos impostos regressivos. Na sequência serão apresentadas as mudanças no âmbito orçamentário.

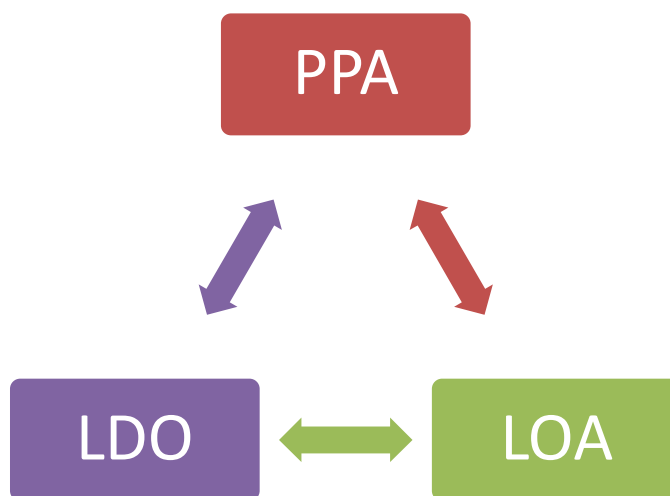
O processo orçamentário próprio à Constituição de 1988, especificado no Capítulo II – “Das Finanças Públicas: Normas Gerais e Orçamentos” –, apresenta avanços essenciais, fortalecendo os instrumentos de planejamento e de gestão, além de garantir o envolvimento maior do Poder Legislativo nas fases de elaboração, aprovação, execução e fiscalização. Para tanto, a Constituição Federal garantiu ao Poder Legislativo a prerrogativa de exercer o controle externo (art. 31 e art. 70) com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71), associado aos sistemas de controle interno (art. 74). Portanto, há desenho institucional de gestão pública mais democrática (BRASIL, 1988).

Todavia, as regras e normas vigentes após a publicação da Constituição pouco ou nada modificaram o *modus operandi* dos entes federativos, pois o ambiente econômico ainda era instável, e o processo inflacionário anulava qualquer perspectiva de planejamento de médio e longo prazo. Ademais, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabeleceu que os assuntos mais complexos deveriam ser tratados em Lei Complementar (art. 163), o que aconteceu apenas com a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

De qualquer forma, os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal foram imprescindíveis para constituir as políticas públicas de longo prazo, o que pressupõe a incorporação de diretrizes estratégicas às ações de curto prazo que se expressam na Lei Orçamentária Anual. Nesse contexto, a Constituição Federal determinou, no art. 167 (BRASIL, 1988): o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Orçamentária Anual (LOA).

Assim, não é possível executar políticas públicas de curto prazo sem vinculá-las às diretrizes estratégicas de longo prazo, uma vez que ações do Poder Público deverão sempre vir acompanhadas das prioridades e das metas que se deseja alcançar. Assim, o PPA pode ser considerado o fio condutor das demais peças orçamentárias, de maneira que a LDO e a LOA pressupõem as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, especialmente no que diz respeito às despesas de capital e os programas de natureza continuada. A Figura 1 apresenta, de forma esquemática, a integração das peças orçamentárias:

Figura 1. Processo de integração no ciclo orçamentário brasileiro



Fonte: Elaboração própria.

Ao considerar que as diretrizes estratégicas do PPA compreendem ações de longo prazo, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados necessariamente em consonância com o PPA. É assim, por exemplo, que o Plano Nacional de Educação (PNE) só terá efetividade se suas diretrizes forem compatíveis com o PPA.

Por essa razão, a Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014c), que aprovou o PNE, no art. 10, estabeleceu:

[...] o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

De maneira análoga, o art. 22 da LDO 2016 da União (Lei n. 13.242, de 30 de dezembro de 2015), estabelece: “[...] a alocação de recursos na área de Educação terá por objetivo, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2016, o cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação, Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014” (BRASIL, 2015c).

O PPA conecta as ações de longo às de curto prazo, as quais são operacionalizadas no âmbito da LDO e da LOA. Todavia, a realidade é distinta, o que evidencia a dispersão das políticas públicas e, o mais importante, negligencia sistematicamente as disponibilidades financeiras. Diante disso, o PPA é apenas um

ensaio dos desejos sociais e políticos, uma mera “abstração”, permitindo que as mais diversas dimensões do corpo social possam estar ali representadas. Há enorme profusão de programas e ações que, não raro, “saem do nada para lugar algum”, sem nenhuma direção estratégica – numa palavra, não há hierarquia de prioridades.

Nesse contexto, o problema aparece quando se deixa o campo abstrato (PPA) e adentra no mundo real (LDO e LOA) – revela-se aí a impossibilidade de atender todos os anseios sociais e políticos. O PPA, que deveria ser o fio condutor para a elaboração e execução orçamentária, perde sua funcionalidade, ou seja, é ignorado em todas as fases do processo orçamentário (AFONSO, 2016). Apreende-se, pois, que o PPA, por não poder definir *ex ante* os parâmetros de apropriação dos fundos públicos, perde importância; afinal, é apenas no âmbito da LDO e da LOA que efetivamente se decidirão os quesitos para a apropriação dos recursos públicos que pouco ou nada se relacionam com as prioridades definidas no PPA. Visto dessa forma, o PPA se parece muito mais com o Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital (QRAC), preceito da Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964), do que com os nobres objetivos estabelecidos no âmbito da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Do ponto de vista histórico, pode-se dizer que a Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964), no seu art. 26, antecedeu o PPA: “[...] a proposta orçamentária conterá o programa anual atualizado dos investimentos, inversões financeiras e transferências previstos no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital” – esse quadro de recursos era apenas uma formalidade, sem importância como estratégia de longo prazo.

Cumprе ressaltar que os quesitos exigidos no âmbito do PPA estão muito além das exigências do art. 26, não obstante às fortes semelhanças. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, representou uma inovação no processo orçamentário.

No art. 165, § 2º da Constituição Federal, estabelece-se que:

[...] a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Trata-se de compatibilizar as estratégias de longo prazo (PPA) com as decisões regulares de curto prazo, que irão influenciar na elaboração e execução da

Lei Orçamentária. As vicissitudes econômicas, políticas e sociais são elementos determinantes para estabelecer as metas e as prioridades.

O escopo da LDO é fortemente ampliado pela LRF e pelos dispositivos previstos na Constituição Federal e outros elementos como o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e as formas de limitação de empenho, as exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas, os anexos de metas e riscos fiscais, os resultados nominal e primário, além do montante da dívida pública. Dessa forma, a LDO assume a vanguarda do processo orçamentário, já que os conflitos de interesses irão explicitar o arcabouço.

No âmbito da LDO são definidos os parâmetros para a construção da LOA, determinando assim as prioridades na execução das políticas públicas, de que forma os fundos públicos serão distribuídos e que grupos serão “privilegiados”. O mesmo ocorre quando se definem as alterações na legislação tributária que constam na LDO, assim como as possíveis renúncias fiscais. É nessa peça, também, que se definem os parâmetros de movimentação dos créditos orçamentários, ou seja, qual será o poder de discricionariedade do gestor do poder executivo para modificar os programas ao longo da execução orçamentária.

Há outros quesitos que compulsoriamente devem ser arrolados na LDO, como a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. As principais agências são: Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia (BASA) e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Daí se percebe que a abrangência dessas agências envolve a disponibilidade de crédito habitacional, crédito agrícola, crédito ao investimento de longo prazo, financiamento aos setores de infraestrutura etc.

O cenário macroeconômico prospectivo é tratado pela LDO para estimar as receitas e despesas. Assim, os parâmetros definidos para o produto – inflação, taxa de juros e câmbio –, associados a outros quesitos, irão determinar o volume das receitas e despesas estimadas. O problema é que, não raro, os gestores públicos usam parâmetros distantes da realidade como forma de superestimar as receitas e acomodar os interesses políticos. Na LDO 2015 da União, por exemplo, estimava-se o crescimento do produto em 0,8%, enquanto foi notada uma queda de -3,8%.

No processo orçamentário, parte significativa das decisões é tomada no âmbito do PPA e da LDO. Mesmo assim, a Lei Orçamentária Anual (LOA) é

relevante. Ao considerar que a LOA é apenas autorizativa¹¹, ou seja, o gestor público não está obrigado a realizar as despesas fixadas, emergem dela enormes conflitos políticos. Os blocos políticos e econômicos impõem seus interesses privados em detrimento aos coletivos, corrompendo os princípios orçamentários e invertendo as prioridades estabelecidas no âmbito do PPA e da LDO – daí a afirmação: “o orçamento público é uma peça de ficção”.

De qualquer forma, a Constituição trouxe significativas alterações em relação às demais leis orçamentárias que, por sua vez, passam a ser vistas a partir de três dimensões, a saber:

Art. 165, § 5º. I) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

É equivocado concluir que a lei orçamentária anual se refira a três orçamentos. Se assim fosse, não faria sentido algum o princípio da unidade e da universalidade, não podendo, inclusive, entender a definição do orçamento público em toda sua extensão. A descentralização e a abrangência das atividades do Estado permitem a existência de múltiplos orçamentos, mas que, compulsoriamente, devem ser consolidados em uma única Lei Orçamentária (ALBURQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2013).

Outra inovação da Constituição Federal foi a obrigatoriedade de o “Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária” acompanhar o projeto de LOA. Trata-se de apresentar, conforme estabelece o art. 165, § 6º, o demonstrativo [de gasto tributário] regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (BRASIL, 1988). Na prática, deseja-se evidenciar o quanto o Estado deixou de arrecadar e quais setores e regiões foram beneficiados.

¹¹ A rigor, há despesas que são de execução compulsória, a exemplo dos precatórios, convênios e operações de crédito.

Do pondo de vista histórico, quando se considera a ação do Estado brasileiro, é percebido que tal instrumento foi amplamente usado e com diversos objetivos. Portanto, apreende-se que a ação do Estado não ocorre apenas por meio do “gasto direto”, como também em variadas formas de desonerações fiscais (“gastos indiretos”), cujos objetivos se referem a estimular determinados setores, reduzir as desigualdades regionais, entre outros. Nesse contexto reside a importância de mensurar monetariamente os efeitos regionais e por setores produtivos.

Pode-se dizer que as desonerações fiscais, nos últimos 10 anos, se tornaram um dos instrumentos mais abrangentes da ação do Estado brasileiro. Tanto é assim que no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2016) era previsto que a União deixaria de arrecadar 20,68% das receitas globais, o que equivale a aproximadamente R\$ 271,06 bilhões. A maior parte dessas desonerações se concentra em apenas três tributos – COFINS (R\$ 64,5 bilhões), Contribuição para a Previdência Social (R\$ 54,3 bilhões) e IRPJ (R\$ 44,1 bilhões) –, conforme os dados constantes na Tabela 3:

Tabela 3. Gastos tributários – projeções PLOA 2016 – consolidação por tipo de tributo

TRIBUTOS	VALOR (R\$)	PIB (%)	GASTOS TRIBUTÁRIOS (%)
COFINS	64.558.470.146	1,03	23,82
PREVIDÊNCIA SOCIAL	54.349.063.112	0,87	20,05
IRPJ	44.187.514.151	0,71	16,30
IRPF	36.326.908.537	0,58	13,40
IPI – INTERNO	22.633.413.605	0,36	8,35
IPI – VINCULADO	4.624.689.952	0,07	1,71
DEMAIS	44.326.059.950	0,71	16,37
TOTAL	271.006.119.453	4,33	100
ARRECADAÇÃO	1.310.289.246.844	20,95	

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da RFB (s.d.).

Ainda em relação às normas orçamentárias estabelecidas na Constituição Federal, destaca-se a chamada “regra de ouro”. O art. 167, III, proibiu a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital¹² e, na prática, impediu que os poderes públicos contraissem empréstimos ou financiamentos para custear as despesas correntes (pessoal e encargos, material de consumo, contratação de serviços etc.), sendo possível contratar operações de crédito apenas para financiar investimentos (obras de infraestrutura, aquisição de

¹² A Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) é uma operação de crédito que se destina a atender as insuficiências de caixa durante o exercício financeiro (art. 38 da LRF), podendo, portanto, ser contratada para pagamento de despesas correntes (BRASIL, 2000).

máquinas e equipamentos, construção de hospitais e escolas, entre outros). Embora o preceito constitucional seja amplamente aceito no âmbito do setor público, ainda assim a regra não pode ser tomada no sentido absoluto; afinal, no mesmo artigo, há uma ressalva que autoriza as operações de crédito para custear as despesas correntes, desde que autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo e por maioria absoluta (BRASIL, 2000).

Diante do exposto, é possível mencionar que o Capítulo II da Constituição Federal, que trata das Finanças Públicas, sofreu bem menos alterações, visto na perspectiva das Emendas à Constituição, do que o Capítulo I, que trata do Sistema Tributário Nacional (BRASIL, 1988). Isso se explica pelo fato de os temas mais polêmicos, no caso do Capítulo II, terem sido deslocados para o âmbito de Lei Complementar, o que ocorreu apenas com a sanção da LRF (BRASIL, 2000) – isso será visto na próxima seção.

1.4 Lei de Responsabilidade Fiscal

A sanção da Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000 modificou de forma abrangente o *modus operandi* do setor público brasileiro, visto que restringiu o espectro de manejo da política fiscal, especialmente nos quesitos expansão da despesa, renúncia de receitas, relações do Poder Executivo com as empresas e bancos estatais, gastos de pessoal e endividamento público, ao estabelecer limites máximos e regras de transição para as Unidades Federadas, cujos indicadores fiscais estivessem além dos limites estabelecidos.

Ademais, a referida sanção se insere num contexto em que o equilíbrio das contas públicas deve ser visto numa perspectiva macroeconômica, em que os desequilíbrios fiscais explicam o processo inflacionário brasileiro. O equilíbrio fiscal é condição *sine qua non* à estabilidade monetária, assegurando a credibilidade da política monetária e a sustentabilidade intertemporal da dívida pública. Nesse sentido, tal sanção estabeleceu normas, regras e parâmetros para as finanças públicas da União, dos estados e municípios, no sentido de “prevenir riscos”, “corrigir desvios” para garantir o “equilíbrio das contas públicas” a partir das metas estabelecidas (BRASIL, 2000). Nota-se que o propósito da LRF foi a fixação de regras fiscais que, a rigor, determinavam os parâmetros da ação do Estado.

Os efeitos mais imediatos foram sentidos pelas esferas subnacionais, principalmente os Estados, obrigados a aceitar os dispositivos estabelecidos na LRF. A ponta de lança desse processo foi a Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997, que estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal, exigindo como contrapartida metas ou compromissos (art. 2º) quanto às despesas com funcionalismo público, reforma administrativa, privatizações, resultado primário, dentre outros (BRASIL, 1997).

[...] os governadores, diante da dimensão da crise, não tiveram margem de manobra para não acatarem as condições de renegociação dos débitos e cederam espaço ao poder federal. O projeto de controle das finanças estaduais ganhou corpo, e o programa de ajuste fiscal foi usado como meio de enquadrar os Estados nas regras de gestão macroeconômica do Plano Real (LOPREATO, 2004, p. 3).

Considera-se que o “enquadramento” dos estados e municípios às regras da gestão macroeconômica foi permanente, estrutural. As operações de crédito desses âmbitos passaram a ser realizadas em consonância com a Resolução n. 43, de 21 de dezembro de 2001, do Senado Federal, e com a anuência do Ministério da Fazenda, em consonância à LRF:

Art. 32, § 1º. o Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. § 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação [...] (BRASIL, 2000).

Observa-se que a construção do Regime Fiscal Brasileiro, consolidada com a sanção da LRF, deve ser vista numa perspectiva mais ampla e do *modus operandi* do Estado em suas diversas dimensões. Há fortalecimento do Poder Central em detrimento das esferas subnacionais, o que subtrai o espaço de ação das políticas públicas dessas esferas, desconstruindo o arcabouço federativo pensado no âmbito da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), processo que ocorria em razão da brutal recentralização de recursos fiscais em âmbito federal. Ressalva-se a percepção de que as crises das esferas subnacionais são derivadas, por vezes, das próprias

ações dos gestores públicos locais, guiados por interesses que pouco ou nada se relacionam ao bem comum.

Nessa perspectiva, a LRF tencionava convergir as ações das esferas subnacionais, especialmente aquelas relacionadas aos resultados fiscais, aos imperativos do Governo Federal. A intenção foi de harmonizar a política fiscal guiada, naturalmente, por objetivos e metas estabelecidos em âmbito federal, cujo parâmetro por excelência é o resultado primário. A meta de superávit primário definida pelo Governo Federal incorpora o setor público como um todo, definindo, inclusive, o quanto cabe aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Na LDO 2016, a meta de superávit primário foi fixada em R\$ 30,554 bilhões para o setor público não-financeiro, o que equivale a 0,5% do PIB nominal estimado para o ano, e está dividida em R\$ 24 bilhões para o governo central, R\$ 6,554 bilhões para os estados e municípios e R\$ 0,0 para as estatais federais (BRASIL, 2015).

Observa-se que a construção de uma meta de superávit primário para o setor público brasileiro só é possível se todos os entes federativos informarem os respectivos resultados. Foi por isso que a LRF, no art. 4º, III, estabeleceu:

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

Do ponto de vista histórico, o esforço de maior monta sempre foi do Governo Federal, até porque usufrui de maior arrecadação absoluta e relativa. É interessante notar, ainda, que o artigo supracitado faz alusão ao resultado nominal, o que não faz sentido econômico, pois o gestor público não tem controle sobre a determinação da taxa de juros, visto como uma variável monetária, e não fiscal¹³.

O resultado nominal depende da variação do estoque da dívida pública, que guarda relação, dentre outros fatores, com a execução da política monetária e cambial determinada pelo BCB, ainda que pese o fato de tal instituição fazer parte da administração pública não financeira. Conforme será visto adiante, isso é de grande relevância, pois os resultados das operações do BCB são consolidados em

¹³ Quando se afirma que “não faz o menor sentido”, isso diz respeito apenas ao ordenamento jurídico. Do ponto de vista macroeconômico, é uma variável importante, cujos resultados influenciam diretamente na condução da política econômica.

conjunto com os demais entes da administração pública, uma vez que tal órgão atua exclusivamente no âmbito do mercado monetário e financeiro.

Todavia, interessa efetivamente nesse momento que a magnitude do resultado primário depende do comportamento das receitas e despesas primárias, pertencentes ao escopo da política fiscal e, portanto, controladas pelo Poder Executivo. Para fins das leis orçamentárias (LDO e LRF), importa o resultado primário, e tal proposição já foi objeto de deliberação em Sessão Ordinária do Tribunal de Contas da União (TCU, 2007, p. 424), que assim esclareceu:

Com efeito, tem-se que, como fato, o caráter meramente indicativo do resultado nominal consignado no art. 9º da LRF. Em que pese o TCU ter alertado ao Chefe do Poder Executivo, com fulcro no art. 59, inciso I, §1º da LRF sobre a possibilidade de não cumprimento das metas de resultado nominal, entende-se que, após analisadas as informações prestadas pelo Poder Executivo, em particular, pela Secretaria do Tesouro Nacional, que o seu caráter indicativo remete a sua adoção como referencial a ser divulgado no Anexo de Metas Fiscais, resguardada a compatibilidade da programação dos orçamentos, conforme a harmonia preconizada no art. 5º, inciso I, da LRF.

De fato, o resultado primário tem importância no escopo da LRF, pois vários preceitos observados nessa legislação são condicionados pelo resultado primário. Um exemplo disso é a programação orçamentária, guiada pelo resultado primário estabelecido no Anexo de Metas Fiscais, de maneira a compatibilizar a arrecadação de receitas às despesas, com vistas a alcançar a meta estabelecida do resultado primário. Por esse motivo, a LRF contém diversos dispositivos (art. 5º, I; art. 8º), cujo objetivo é garantir os instrumentos necessários para o cumprimento da meta fiscal, estabelecendo as medidas cabíveis quando do descumprimento de tais metas, a saber:

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

O acompanhamento da realização de receita, dentre outros indicadores, é feito a partir do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), publicado bimestralmente, cujo objetivo precípua é aferir se a gestão orçamentária e financeira

condiz com as metas fiscais estabelecidas (BRASIL, 2000, art. 53). Cumpre função semelhante, mas incorporando outros indicadores como despesa de pessoal e montante da dívida consolidada e mobiliária, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) publicado quadrimestralmente (Ibidem, arts. 54 e 55).

Pode-se dizer que, na dimensão fiscal, o ente federativo é “avaliado” em razão dos indicadores publicados nos relatórios, considerando que vários deles não são uma opção, mas uma imposição da LRF. O caso mais emblemático concerne ao resultado primário que se constitui na regra fiscal de maior abrangência.

Pode-se afirmar que a execução orçamentária é a variável de ajuste que obedece aos imperativos do resultado primário, de modo que o indicativo referente às metas que não serão alcançadas deverá compulsoriamente desencadear uma série de medidas para adequar a execução orçamentária às disponibilidades financeiras. Ora, se a execução orçamentária é incompatível com a receita efetivamente arrecadada, considerando que a meta fiscal não poderá ser alterada¹⁴, há duas alternativas: contingenciar as despesas (limitação de empenho) ou aumentar as receitas. Prevalece a alternativa de contingenciar a despesa, pois as receitas estão geralmente fora da competência administrativa.

Nesses termos, é possível observar que, de forma distinta à Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964) e à Constituição Federal (BRASIL, 1988), que enfatizavam sobremaneira a “gestão orçamentária”; a LRF volta suas atenções à “gestão financeira”, em que estabelece dispositivos de execução orçamentária cujos objetivos dizem respeito a convergir necessariamente a execução orçamentária aos resultados financeiros compatíveis com as metas fiscais fixadas na LDO. Esta perspectiva adere aos fundamentos da LRF, que pressupõe a “prevenção de riscos” e a “correção de desvios” para garantir o “equilíbrio das contas públicas” (BRASIL, 2000).

A LRF (BRASIL, 2000) adquire caráter bem mais dinâmico *vis-à-vis* Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964), cujos resultados eram apurados apenas ao final do exercício, sem ter objetivo ou meta explícita, tampouco meios legais que obrigassem o gestor público a adequar a execução orçamentária às vicissitudes do ciclo econômico.

¹⁴ A alteração da meta fiscal é possível se, e somente se, o Poder Legislativo aprovar novo Projeto de Lei modificando a meta anterior. Isso aconteceu em 2014, quando a União encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 36/2014, solicitando a alteração da meta fiscal estabelecida na Lei n. 13.053, de 24 de dezembro de 2013. À época, o Congresso Nacional aprovou nova meta fiscal por meio da Lei n. 13.053, de 15 de dezembro de 2014.

Desse modo, afirma-se que a gestão da coisa pública era guiada quase que exclusivamente pela disponibilidade orçamentária, ignorando as disponibilidades financeiras, no que pode ser denominado como “dominância orçamentária”.

O caráter dinâmico da LRF deriva da compatibilização das previsões estabelecidas na LOA, que são meras expectativas às condições do ciclo econômico. Assim, a LRF pretende efetivamente inverter a lógica anterior, de maneira que a execução orçamentária da despesa passe a depender da disponibilidade de caixa, resguardando as metas fiscais anteriormente fixadas na LDO. Nesse sentido, os relatórios e demonstrativos de gestão fiscal exigidos na LRF (BRASIL, 2000) cumprem a função de acompanhar e informar o desempenho da receita arrecadada *vis-à-vis* receita prevista, subsidiando a programação financeira. Na sequência, o Quadro 5 apresenta de forma sintética o que foi exposto anteriormente:

Quadro 5. Gestão orçamentária x gestão financeira

	Gestão Orçamentária	Gestão Financeira
Lógica	Planejamento futuro da administração e transparência ao cidadão.	Realidade econômica atual (i.e., arrecadação de impostos e execução despesas).
Instrumentos Normativos	Ações na Lei Orçamentária Anual, edição de alterações nas autorizações da LOA, tais como decretos de créditos suplementares, leis de crédito suplementar ou especial e créditos extraordinários.	Definições das metas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Relatórios de Avaliação de Receita e Despesa e Decretos de Contingenciamento ao longo do ano.
Momento de Edição	1. Ações da LOA: enviadas pelo Executivo até setembro do ano anterior à execução orçamentária. 2. Decretos ou projetos de lei de crédito suplementar: a qualquer momento durante o ano da execução orçamentária, desde que haja fonte de receita para tal, conforme dispõe a Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964).	1. Meta de resultado primário, LDO: enviada em abril do ano anterior ao exercício. 2. Relatórios de receita e despesas e decretos de contingenciamento: emitidos bimestralmente e relacionados ao desempenho econômico <u>durante o ano</u> (execução orçamentária).
Palavra-chave	Autorização	Execução

Fonte: AGU (2016, p. 92).

Ainda em conformidade com os dispositivos da LRF (BRASIL, 2000), foi exigido no âmbito da LDO o Anexo de Riscos Fiscais¹⁵, para avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (art. 4º, § 3º).

As contingências passivas referem-se a possíveis novas obrigações cuja confirmação depende da ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros, ou que a probabilidade de ocorrência e magnitude dependem de condições exógenas imprevisíveis. São também consideradas contingentes as obrigações que surgem de eventos passados, mas que ainda não são reconhecidas por ser improvável a necessidade de liquidação ou porque o valor ainda não pode ser mensurado com suficiente segurança (BRASIL, 2016f, p. 30).

Por seu turno, os riscos fiscais se classificam em duas dimensões: a) os riscos orçamentários que se relacionam a eventos inesperados, notadamente, os de natureza macroeconômica (nível de atividade, taxa de juros, mercado de trabalho etc.) que podem afetar as estimativas de receitas e despesas, ocasionando desequilíbrios fiscais; b) os riscos de dívida que se associam às dificuldades de refinanciamento do estoque da dívida causadas por eventos aleatórios e imprevisíveis no comportamento das taxas de juros e câmbio que podem afetar os serviços da dívida, por exemplo.

Todos os dispositivos centram-se em garantir o equilíbrio das contas públicas. Na mesma lógica, a LRF (BRASIL, 2000) impôs parâmetros às despesas de pessoal, ao endividamento público e às inscrições em restos a pagar. Assim, determinaram-se regras de condutas que apresentavam limites quantitativos que obstavam ir além do estipulado; impuseram-se regras de convergência quando fossem ultrapassados os parâmetros estabelecidos; e foi tipificado, como crime de responsabilidade, o descumprimento das normas estabelecidas nas leis orçamentárias¹⁶.

Em relação às despesas de pessoal, os limites foram definidos como percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) – 50% para União e 60% para estados e municípios –, considerando ainda os critérios de repartição, conforme o Quadro 6. Da mesma forma que os anexos de metas e riscos fiscais, a verificação

¹⁵ A Portaria n. 40, de 10 de fevereiro de 2015 (AGU, 2015), estabeleceu os critérios e procedimentos a serem observados na prestação de informações sobre ações judiciais ajuizadas contra a União, suas autarquias ou fundações públicas, que possam representar riscos fiscais.

¹⁶ Ver Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000, que alterou o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967.

dos limites das despesas de pessoal é realizada quadrimestralmente por meio do Relatório de Gestão Fiscal (art. 22) e, havendo excesso para além dos limites estabelecidos, a LRF especifica as providências que deverão ser tomadas (BRASIL, 2000, art. 23).

Quadro 6. Limites das despesas com pessoal

Poder	Executivo	Legislativo	Judiciário	Ministério Público	Total
União	40,9%	2,5%	6,0%	0,60%	50%
Estados	49%	3,0%	6,0%	2,00%	60%
Municípios	54%	6,0%	-	-	60%

Fonte: Brasil (2000, arts. 19 e 20).

Os gestores públicos têm se aproveitado das “lacunas” deixadas no dispositivo para cumprir apenas na “forma” que a lei exige, uma vez que não há “consenso” do que efetivamente deva ser contabilizado como despesa de pessoal, para além das exceções definidas no escopo do próprio dispositivo, de maneira que cada estado passou a arbitrar os próprios critérios em relação aos casos em que o artigo foi omissivo. Assim, em vários deles foram excluídos, do cálculo das despesas de pessoal, o IR retido na fonte dos servidores públicos, os pagamentos de gratificações, a folha de pagamento de inativos e pensionistas, as indenizações, a mão de obra terceirizada, entre outros.

Nesse sentido, os resultados publicados nos relatórios e demonstrativos fiscais são meras ilusões orçamentárias que não mudam em nada a forma da coisa – a insuficiência de caixa para pagamento de salários e encargos. Inúmeros entes federativos, mesmo cumprindo o dispositivo do art. 19 (BRASIL, 2000), não têm recursos financeiros para pagar as respectivas folhas de pessoal.

De modo semelhante, os limites de endividamento das unidades federadas, exceto para a União, foram definidos como percentual da receita corrente líquida. Assim, no caso dos municípios ficou estabelecido que o endividamento máximo não poderá exceder 1,2 vezes a RCL e, para os estados, 2,0 vezes¹⁷. O art. 31 estabeleceu os seguintes critérios de recondução da dívida aos limites:

[...] se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele

¹⁷ Os limites globais para o montante da dívida pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios foram definidos pela Resolução n. 40/2001b, em conformidade com o art. 30, I, da LRF (BRASIL, 2000) e o art. 52, VI e IX, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro (BRASIL, 2000).

Convém salientar que o acompanhamento dos limites fixados também é realizado quadrimestralmente pelo RGF (BRASIL, 2000, art. 30, § 4º).

O resultado primário e o montante da dívida pública são dois elementos centrais na LRF, de maneira que o resultado de um só faz sentido em relação ao comportamento do outro – numa palavra, são relações mutuamente determinantes. Do ponto de vista macroeconômico, o resultado primário é variável primaz para garantir a sustentabilidade intertemporal da dívida pública; logo, o resultado primário e o montante da dívida pública são as regras fiscais com maior abrangência na LRF. Ressalta-se que no escopo da LRF o resultado primário só é exigível para fins de recondução da dívida ao limite (art. 31, § 1º, II), não sendo obrigatório quando não há excesso de dívida a reconduzir. Mas não se deve negligenciar o fato de que, uma vez fixado e aprovado o resultado primário no Anexo de Metas Fiscais na LDO, fica o gestor público obrigado a cumpri-lo, sob pena de responder pelo crime de responsabilidade.

Ainda no sentido de garantir o equilíbrio das contas públicas, entre a passagem do mandato de um chefe do Poder Executivo a outro, a LRF (BRASIL, 2000) buscou aprimorar os instrumentos previstos na Lei 4.320 (BRASIL, 1964) e na Constituição Federal (BRASIL, 1988), a exemplo dos restos a pagar.

Conforme apresentado na seção anterior, a Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964), no art. 36, cita, *in verbis*: “consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”. Da mesma forma, ponderou-se que esse preceito faz todo sentido, pois é impossível que todas as despesas sejam integralmente pagas dentro do exercício financeiro, além de haver a necessidade de apropriar a despesa na conta contábil adequada.

O problema surge porque a Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964) não definiu limite algum ao fim do mandato do Chefe do Poder Executivo, de maneira que virou regra passar enormes montantes de restos a pagar de um mandato a outro. É bem verdade que, em períodos de elevada inflação, isso não fazia muita diferença, pois as despesas empenhadas, podendo ou não ser liquidadas, mas não pagas, rapidamente perdiam relevância financeira; afinal, não havia nenhum mecanismo de

indexação. O processo inflacionário foi importante instrumento para garantir o equilíbrio das contas públicas por décadas, dado que as receitas, de forma geral, gozavam de algum mecanismo de indexação, enquanto as despesas, sendo fixadas apenas pelo seu valor nominal, estavam expostas às vicissitudes da inflação corrente.

Todavia, a partir da estabilização monetária, o estoque de restos a pagar passa efetivamente a comprometer o equilíbrio das contas públicas e, não menos importante, se torna responsabilidade do gestor público eleito um estoque de dívida (flutuante) (os chamados restos a pagar) que em nada contribuiu para formar, afetando assim os resultados da nova gestão. Ademais, é bom lembrar que a estabilização explicitou os brutais desequilíbrios fiscais dos estados e municípios, os quais foram potencializados pelo declínio das receitas das esferas subnacionais – daí emerge, inclusive, a chamada “guerra fiscal”.

Nesse contexto, o art. 42 da LRF “pretendeu” estabelecer parâmetros, no sentido de obstar a passagem de restos a pagar entre um mandato e outro:

[...] é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício (BRASIL, 2000).

Se for considerado o texto do art. 42 exclusivamente na sua “forma”, pode-se afirmar, sem dúvidas, que o objetivo não foi alcançado. Aliás, é necessário ir além: não o legislador não tencionava impor limites tão severos, pois, se assim fosse, não faria referência temporal (“nos últimos dois quadrimestres do seu mandato”) e não deixaria de citar o que efetivamente interessa, ou seja, os restos a pagar, ao invés de “contrair obrigação de despesa”. O resultado não poderia ser diferente: abriram-se enormes possibilidades de interpretações, as quais desencadearam variadas demandas jurídicas.

De acordo com Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013), dentre as diversas polêmicas geradas pelo artigo supracitado, dada sua amplitude de interpretação, destacam-se as seguintes: a) há referência aos restos a pagar apenas dos dois últimos quadrimestres; assim, pergunta-se: As despesas empenhadas em períodos distintos daquele previstos podem ser deixadas para o novo mandatário?; b) Em que

momento se contrai a obrigação de despesa?; c) Quais quesitos devem ser considerados para verificar a disponibilidade de caixa?; d) O empenhamento no último ano de mandato pressupõe a disponibilidade de caixa?

Na literatura especializada existem diversas respostas que muito raramente convergem para algum “consenso” e, da mesma forma, o entendimento a respeito do assunto no âmbito dos tribunais de contas também é divergente. De fato, o art. 42 ampliou a discricionariedade do gestor público, pois permitiu que diversos dispositivos estabelecidos na LRF pudessem, de algum modo, ser “flexibilizados”. Quando os relatórios e demonstrativos fiscais apontam, por exemplo, alguma divergência entre receita estimada e arrecadada, raramente os gestores públicos publicam os decretos de contingenciamento (“limitação de empenho”) e, no momento em que isso ocorre, são em patamares inferiores aos necessários, pois sabem que o excesso de orçamento do exercício corrente *vis-à-vis* disponibilidade financeira poderá ser transferido para o subsequente por meio dos restos a pagar. Mas há de se explicar melhor o motivo de os decretos de contingenciamento serem pouco usados e porque seus efeitos são limitados.

O que efetivamente pode ser contingenciado no escopo dos orçamentos públicos, independentemente da esfera, é algo pouco relevante, dado que a maior parte das despesas é obrigatória em razão dos dispositivos constitucionais – aposentadorias e pensões, despesas de pessoal e encargos, ou ainda, despesas vinculadas (saúde e educação, por exemplo) – que compulsoriamente recebem uma parte da receita arrecadada. Assim, deseja-se enfatizar que as proposições do art. 9º da LRF (BRASIL, 2000), referente à limitação de empenhos, são nulas ou de efeitos apenas marginais.

Por essa razão, quase todas as Leis de Diretrizes Orçamentárias preveem, em algum dos seus dispositivos, as despesas que não poderão ser objeto de limitação de empenho¹⁸ - isso ocorre, por exemplo, no Anexo III da LDO 2016 da União, exclusivo para especificar as despesas que não podem ser objeto desse tipo de limitação (BRASIL, 2015). A Tabela 4 permite avaliar o quão difícil é reduzir as despesas quando as disponibilidades financeiras são insuficientes e que, ao longo

¹⁸ A previsão já existe no art. 9º, § 2º da LRF: “[...] não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias” (BRASIL, 2000). Porquanto, a LDO amplia tal escopo.

do tempo, as despesas não contingenciáveis se ampliam *vis-à-vis* despesas contingenciáveis.

Tabela 4. Evolução dos gastos federais não-contingenciáveis e contingenciáveis (em % do PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Despesas não Contingenciáveis	14,5	15,1	14,9	14,5	15,4	15,0	14,7	14,7	14,9	15,7	17,6
Despesas Contingenciáveis	1,7	1,6	1,6	1,7	2,1	2,2	2,1	2,2	2,2	2,5	2,0

Fonte: Brasil (2016, p. 13).

No caso do município de Uberlândia, a LDO 2016 (Lei n. 12.231, de 5 de agosto de 2015), no art. 18, § 2º, estabelece:

[...] na limitação de empenho e movimentação financeira, serão adotados critérios que produzam o menor impacto possível nas ações de caráter social, particularmente nas de educação, saúde e assistência social, e na compatibilização dos recursos vinculados (UBERLÂNDIA, 2015).

Enquanto isso, na LDO 2016 de Belo Horizonte (Lei n. 10.837, de 11 de agosto de 2015), não há nenhuma possibilidade de contingenciamento nas ações de caráter social, como pode ser observado no art. 28:

[...] a limitação de empenho, de que trata o art. 9º da Lei Complementar Federal n. 01/00, incidirá sobre os seguintes tipos de despesa, na seguinte ordem: I – obras estruturantes; II - serviços de terceiros e encargos administrativos; III - investimentos do Orçamento Participativo; IV - obras de manutenção que objetivam a recuperação de danos ocorridos no equipamento existente (BELO HORIZONTE, 2015).

Diante disso, tenciona-se demonstrar a rigidez das despesas orçamentárias do setor público brasileiro, restringindo enormemente as possibilidades do art. 9 da LRF (BRASIL, 2000). Mas se deve compreender, de fato, o motivo de os gestores públicos passarem a usar de forma ostensiva o artifício dos restos a pagar. Conforme foi observado, as possibilidades de contingenciamento são restritas, dada a forte rigidez das despesas públicas – do ponto de vista político, há pouca ou nenhuma disposição para enfrentar cortes abrangentes, pois, não raro, comprometem as alianças políticas que sustentam o Governo. Assim, segue-se à frente, acreditando que a expansão da atividade econômica será capaz de aumentar as receitas, o que gera recursos financeiros suficientes para pagar os estoques de

restos a pagar, cenário visto como o mais improvável. Nesse espectro de possibilidades, o aumento dos restos a pagar aparece como o caminho de menor resistência, permitindo empurrar o problema à frente sem ferir os preceitos da LRF, ao menos no curto prazo.

Aliás, a expansão dos restos a pagar tem sido o instrumento mais usado para compatibilizar o excesso de orçamento, *vis-à-vis* disponibilidades financeiras, com as metas fiscais (resultado primário) estabelecidas na LDO. Quanto maior o montante de empenhos inscritos em restos a pagar – dada a impossibilidade de pagá-los e, concomitantemente, cumprir o superávit primário –, maior a disponibilidade financeira. Aprende-se, pois, que a inscrição de empenhos nos restos a pagar é um subterfúgio que vem sendo amplamente usado no âmbito da administração pública para executar orçamentos que não têm reciprocidade financeira e cumprir a meta fiscal (superávit primário) estabelecida. É assim que, de um simples instrumento “[...] normal de giro financeiro, [os restos a pagar] se transformou numa fonte de financiamento indireto e, especialmente, numa forma de ocultar um orçamento paralelo para alocar, contratar e pagar gastos, notadamente no governo federal” (AFONSO, 2010, p. 383).

Não obstante se reconheça que o uso dos restos a pagar, em todas as esferas públicas, foi (e continua sendo) importante para escapar aos dispositivos da LRF (BRASIL, 2000), é necessário admitir, conforme citado, que a União é, entre os entes federativos, a que mais recorreu a esse expediente. E o surpreendente é que, conforme será visto adiante, o aumento dos montantes de restos a pagar ocorre, por vezes, concomitante à expansão das receitas ordinárias e extraordinárias, em que se pode deduzir que as despesas estavam crescendo num ritmo acelerado *vis-à-vis* receitas. Como resultado disso, o equilíbrio das contas públicas e o cumprimento das metas fiscais da União estavam sendo sustentados pela elevação dos montantes de restos a pagar que no médio-prazo não poderiam continuar a crescer de modo algum.

A Tabela 5 mostra a expansão dos restos a pagar como proporção do orçamento. Nota-se que, entre 2007 e 2014, o Governo Federal passou a recorrer aos restos a pagar para acomodar a expansão das despesas e o cumprimento das metas fiscais. É imprudente associar o expediente apenas ao arrefecimento do ciclo econômico, que aconteceu de forma mais intensa em 2008 (-0,2%), 2014 (0,1%) e 2015 (-3,8%), mas também houve momentos de forte aceleração da atividade

econômica – 2007 (6,0%), 2008 (5,0%) e 2010 (7,6%) –, em que se manteve a trajetória ascendente dos estoques de restos a pagar. Nesse caso, é temerário explicar a expansão dos restos a pagar simplesmente em virtude da reversão do ciclo econômico.

Tabela 5. Restos a pagar – saldos apurados em dezembro (em bilhões de reais)

	2006/7	2007/8	2008/9	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
P	5	7	27	23	25	24	26	34	38	45
NP	39	55	68	92	103	117	151	186	190	141
%RAP/OR	4,9	6,6	8,7	8,9	10,2	10,6	10,4	13,4	12,3	10,2

P = Processados

RP = Não Processados

%RAP/OR = Restos a Pagar Processados/Orçamento (exceto o refinanciamento DPF)

* Em 2016, o estoque é apurado no início do ano.

** O saldo identificado em 2006/2007 indica o valor apurado em dez./2007 da nova inscrição de despesas empenhadas e não pagas de 2006, assim como a reinscrição de anos anteriores que serão pagos, cancelados ou reinscritos em 2007.

Fonte: BRASIL (2016i) *apud* STN.

Nesse contexto, as interpretações diversas dos dispositivos da LRF se generalizam em todas as esferas da federação, a exemplo dos aumentos dos restos a pagar, conforme mostrado acima, mas há outros dispositivos. Veja-se o caso da previsão das receitas: o art. 11 estabelece que “[...] constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação” (BRASIL, 2000). Mas quais são os parâmetros que devem ser utilizados para estimar a receita do exercício futuro? O art. 12, da referida lei, assim dispõe:

[...] as previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas (BRASIL, 2000).

Nessa perspectiva, parece que os dispositivos são claros o suficiente para obstar manobras que possam superestimar as receitas. Todavia, verifica-se na prática uma conduta diametralmente oposta aos preceitos do art. 12 da LRF (BRASIL, 2000), de maneira que a regra diz respeito a adotar expectativas de crescimento do produto que nunca se realizam, destoando das previsões de mercado, quando da elaboração dos projetos de leis orçamentárias. A Tabela 6 mostra que, de 2011 a 2016, as taxas de crescimento do PIB, previstas no PLDO da

União sempre estiveram acima do PIB efetivamente apurado – a partir de 2014, as discrepâncias são mais intensas. Vale dizer que as projeções da taxa de juros (SELIC) seguem comportamento semelhante.

Tabela 6. Projeções de variáveis macroeconômicas x variáveis macroeconômicas apuradas de 2011 a 2016 (em %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB (PLDO)	5,50	5,00	5,50	4,50	0,80	- 1,90
PIB (Apurado)	3,90	1,80	2,70	0,1	- 3,80	- 3,80
SELIC (PLDO)	8,71	10,76	9,43	7,28	12,17	13,25
SELIC (Apurada)	10,90	7,10	9,90	11,60	13,50	13,75

Fonte: LDO União; BCB.

* Os dados para 2016 são estimativas do Boletim Focus (26 ago. 2016).

A rigor, as projeções das variáveis macroeconômicas são apenas uma parte da estimação da receita, havendo a necessidade de apurar outros índices, conforme especificado no art. 12 (BRASIL, 2000), que irão influenciar o comportamento da arrecadação no exercício seguinte. O MCASP, elaborado pela STN, destaca os quesitos que deverão ser utilizados:

No âmbito federal, a metodologia de projeção de receitas orçamentárias busca assimilar o comportamento da arrecadação de determinada receita em exercícios anteriores, a fim de projetá-la para o período seguinte, com o auxílio de modelos estatísticos e matemáticos. A busca deste modelo dependerá do comportamento da série histórica de arrecadação e de informações fornecidas pelos órgãos orçamentários ou unidades arrecadoras envolvidas no processo (BRASIL, 2014b, p. 55).

Pode-se inferir que a superestimação de receitas é ato proposital, não podendo ser explicada por erros técnicos. Tal proposta, que não é exclusiva da União, e sim adotada por todos os entes federativos, se refere a acomodar os diversos interesses políticos que compõem a peça orçamentária, os quais se manifestam por meio das emendas parlamentares.

De fato, a estimativa de receita não garante a realização da despesa e o orçamento público é apenas autorizativo. Então, deve-se reconhecer que a simples alocação do crédito orçamentário gera expectativas nos diversos segmentos sociais que demandaram serviços ou projetos do Estado e esperam a respectiva realização.

Por essa razão, o orçamento público perde credibilidade diante da sociedade, pois nunca se sabe o que efetivamente será realizado no escopo das despesas discricionárias. Há de se considerar, ainda, que essa prática conduz de modo

inexorável à ampliação dos restos a pagar, no sentido de que o orçamento aprovado não encontrará reciprocidade financeira, assim como as frustrações de receitas raramente serão acompanhadas do contingenciamento das despesas, conforme destacado anteriormente.

Viu-se, no caso da União, como o excesso de orçamento conduz à ampliação dos restos a pagar, mas esse cenário é igualmente válido para estados e municípios. No caso dos estados, os restos a pagar tornaram-se o principal instrumento de “ajuste fiscal”, em razão da acentuada queda da arrecadação tributária e das respectivas restrições em financiar as despesas com dívidas de longo prazo:

Na apuração do resultado primário dos estados pelo Banco Central, pode-se constatar que os estados apresentaram melhora do resultado primário em R\$ 22,3 bilhões ao longo de 2015 (saiu de um déficit de R\$ 13,2 bilhões em dezembro de 2014 para um superávit de R\$ 9,1 bilhões no final de 2015). No entanto, esse resultado esconde o fato de que essa melhora ocorreu, não pelo corte de despesas, mas pela postergação dos seus pagamentos. O volume de inscrição dos restos a pagar passou de R\$ 48,2 bilhões em 2015 para R\$ 62,9 bilhões em 2016, uma alta de R\$ 14,7 bilhões, que representa 66% da melhora do resultado primário em 2015 pela ótica de caixa. Para se ter uma ideia do montante dos restos a pagar inscritos para este ano, eles representam 1,8 vez o total de investimentos realizados em 2015 (R\$ 35 bilhões) (MACIEL, 2016, n. p.)

Em se tratando dos municípios, o uso dos restos a pagar também é abrangente, sobretudo nos pequenos e médios municípios, cuja receita disponível, em grande medida, depende das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sensível ao ciclo econômico:

[...] os dados revelam que cada vez mais as prefeituras têm utilizado o artifício de postergação de despesas via restos a pagar. Desde 2008, o nível de comprometimento do caixa das prefeituras com os restos a pagar do exercício anterior vem evoluindo significativamente. Em 2015, em média, as prefeituras viraram o ano com 57,6% do caixa comprometido com despesas do exercício anterior, praticamente o dobro do observado em 2007 (30,4%) (FIRJAN, 2016, p. 18).

No período recente, a forte desaceleração da atividade econômica tem reduzido expressivamente a arrecadação das esferas subnacionais, mas não se deve negligenciar que, de modo semelhante à União, houve aumento das despesas primárias; potencializando o desequilíbrio das contas públicas. Assim, visa-se

ênfatizar que a forte recessão econômica não explica por si só os desequilíbrios, mas há de se levar em consideração que, em momentos de bonança, o incremento das despesas primárias – de caráter continuado – também são fatores explicativos. Cumpre dizer que, entre as despesas, as de pessoal e encargos apresentam maior crescimento.

Ademais, por motivos óbvios, a LRF previu, entre os vários dispositivos, instrumentos que pudessem controlar a expansão da despesa. Nesse caso, a Seção I – Da Geração da Despesa, no Capítulo IV – Da Despesa, buscou regulamentar os meios necessários para obstar a expansão da despesa que pudesse ameaçar o equilíbrio das contas públicas:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000).

A lei não impede, por exemplo, que o aumento da despesa seja superior à receita, ainda que isso ocorra por diversos exercícios. Numa conjuntura de expansão do ciclo econômico, tal fato pode fazer pouca diferença, ainda que se constate que a despesa está aumentando em patamares superiores à receita. De qualquer maneira, os ganhos políticos e a visão curto-prazista – dominante no setor público – se sobrepõem aos riscos orçamentário-financeiros. Ao considerar que não há impedimentos no aparato legal, o gestor público sanciona o incremento das despesas que, em grande medida, são de caráter continuado.

O problema aparece quando as receitas não só deixam de crescer, mas também há redução nominal e real. Acrescenta-se a isso que os gestores dão pouca ou nenhuma atenção ao fato de que as despesas primárias no setor público brasileiro, qualquer que seja a esfera federativa, são fortemente indexadas, acentuando os desequilíbrios das contas públicas¹⁹.

Assim, nos momentos de reversão do ciclo econômico, as despesas continuam a expandir, independentemente do comportamento das receitas. Não é

¹⁹ O exemplo do salário mínimo e o piso nacional dos professores é o mais emblemático, cujos impactos são mais intensos nos entes dependentes de transferências constitucionais.

por outra razão que as despesas de pessoal e os seus encargos, no caso dos estados e municípios, explicam a maior parte dos desequilíbrios.

Outro aspecto negligenciado concerne às estimativas do impacto orçamentário-financeiro e do Poder Legislativo, que precisa sancionar a expansão da despesa. Tais estimativas pretendem aferir se o aumento de despesa é compatível com o desempenho da receita e as metas fiscais estabelecidas, em acordo com os preceitos da LRF (BRASIL, 2000). Trata-se de procedimentos simples e nada complexos, como aferir o desempenho histórico da receita e estimar as perspectivas de arrecadação nos anos vindouros (a LRF exige pelos menos dois anos) e, a partir daí, estimar a magnitude dos impactos do aumento da despesa e observar os parâmetros impostos pela LRF, se for o caso. Tomemos o caso do município de Uberlândia como *proxy* do que foi dito.

O Plano de Carreira dos Servidores Públicos da Administração Direta do Município de Uberlândia foi aprovado pela Lei n. 11.966, de 29 de setembro de 2014, para entrar em vigor em 1º de janeiro de 2015 (UBERLÂNDIA, 2014). Os efeitos do plano de carreira nas contas públicas foram devastadores, pois geraram expressiva elevação nas despesas de pessoal. Para ilustrar, em 2014 as despesas de pessoal somaram R\$ 566,77 milhões; e em 2015, R\$ 777,99 milhões, gerando acréscimo de 38,5% (R\$ 216,21 milhões). Tal cenário foi agravado, dado que, entre 2013 (R\$ 482,45 milhões) e 2014 (R\$ 566,77 milhões), as despesas de pessoal já haviam aumentado 16,44%.

É surpreendente observar que os acréscimos não têm compatibilidade alguma com o cenário macroeconômico à época, visto que havia evidências claras de desaceleração do nível de atividade econômica. Mas se ainda negligenciaram as condições macroeconômicas, não se poderia, de modo algum, desconsiderar o comportamento da RCL do município de Uberlândia.

A Tabela 7 mostra que as variações da RCL não eram suficientes para sancionar um aumento das despesas de pessoal daquela magnitude. Mesmo considerando que a RCL em 2014 (12,94%) teve acréscimo superior ao PIB (0,1%), ainda assim não haveria elementos factíveis para autorizar a implantação do Plano de Cargos. Tanto é que, em 2015, quando o plano passou a vigorar, a RCL eleva apenas 7,65%, enquanto as despesas de pessoal aumentam 38,5%. Assim, é lícito perguntar: Quais parâmetros foram usados para estimar o impacto orçamentário-financeiro?

Tabela 7. Comportamento da RCL do município de Uberlândia: períodos selecionados

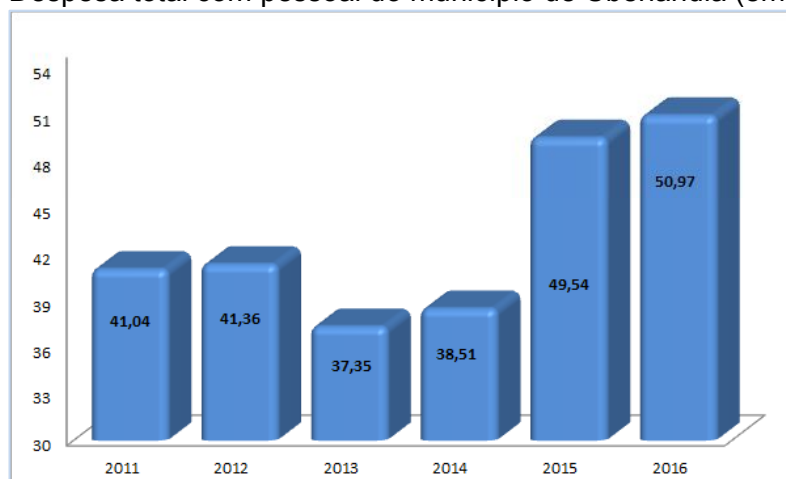
ANO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	VARIAÇÃO (%)
2011	R\$ 1.109.457.695,06	-
2012	R\$ 1.286.360.402,21	15,94%
2013	R\$ 1.291.698.019,25	0,41%
2014	R\$ 1.458.838.192,69	12,94%
2015	R\$ 1.570.382.863,98	7,65%
2016	R\$ 1.604.294.828,15	2,16%

Fonte: RGF (vários anos).

No município de Uberlândia (e em quase todas as esferas subnacionais), os gestores públicos simplesmente ignoram a necessidade de estimar o impacto orçamentário-financeiro e, mesmo quando o fazem, subestimam os impactos. Assim, cumprem as exigências da LRF (BRASIL, 2000) apenas na sua forma, ao assinarem declarações de que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira. Nesse entremeio, é temerário afirmar que a crise financeira das esferas subnacionais é derivada apenas das vicissitudes do ciclo econômico ou da concentração de recursos tributários na União, mas há de se considerar, conforme foi demonstrado, que há pouco apreço pelas regras orçamentárias e fiscais que garantem os instrumentos necessários à boa gestão pública.

Os efeitos da negligência rapidamente aparecem a partir de fortes desequilíbrios nas contas públicas, assim como da extrapolação dos limites estabelecidos na LRF, algo observado em Uberlândia e em outros municípios. Não é por coincidência que as despesas de pessoal dessa cidade, em relação à RCL, aumentaram de 38,51% em 2014 para 50,97% em 2016, conforme visualizado no Gráfico 4, ultrapassando inclusive o limite estabelecido no § 1º, inciso II do art. 59 (BRASIL, 2000). Isso foi causado por fatores que em nada se relacionam com as condições econômicas e motivado por decisões autônomas dos gestores públicos que desconsideraram aquilo que efetivamente interessa: a disponibilidade financeira.

Gráfico 4. Despesa total com pessoal do município de Uberlândia (em % da RCL)



* O ano de 2016 refere-se apenas ao 1º quadrimestre.

Fonte: Uberlândia (2011-2016).

Porquanto, evidencia-se que as regras fiscais (despesas de pessoal, endividamento, metas fiscais, restos a pagar etc.) contempladas no âmbito da LRF deixaram “lacunas” que enfraqueceram as premissas da lei – a “prevenção de riscos” e a “correção de desvios” –, com o intuito de garantir o “equilíbrio das contas públicas”. Isso explica, inclusive, porque foram incorporadas novas regras fiscais por meio da EC n. 95 (BRASIL, 2016a), a ser abordada no Capítulo 3.

Argumenta-se, ainda, que o Regime Fiscal consolidado com a sanção da LRF (BRASIL, 2000) não é simplesmente um ordenamento jurídico, cujo sentido seja apenas o equilíbrio das contas públicas. Os dispositivos fixados, ainda que insuficientes para alcançar os objetivos desejados, foram capazes de restringir a ação do Estado brasileiro. Daí a afirmação de Lopreato (2014), de que “[...] a revisão do papel do Estado tornou-se o pilar do novo Regime Fiscal”.

Os desdobramentos desta revisão explicam, a partir dos anos 2000, o *modus operandi* das empresas e dos bancos públicos; as diversas emendas à Constituição Federal (BRASIL, 1988) relacionadas ao sistema tributário e à execução orçamentária, no sentido particular de alcançar as metas fiscais; e o esgarçamento do Federalismo Fiscal brasileiro. Observa-se, então, que os impactos do Regime Fiscal Brasileiro podem ser vistos conforme diversas dimensões, o que será abordado no próximo capítulo.

2 AS DIMENSÕES DO REGIME FISCAL BRASILEIRO

Argumenta-se que o Regime Fiscal Brasileiro se consolida com a publicação da Lei n. 101 (BRASIL, 2000), associada à Lei 4.320 (1964) e à Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que passam a guiar as ações do setor público brasileiro em diversas dimensões. Há incorporação ao Regime Fiscal, sem alterá-lo na essência, de diversas normas e regras que estabeleceram novas condutas e parâmetros, assim como aperfeiçoamentos e deformações, notadamente os referentes à Constituição Federal.

Um elemento de sustentação nesta tese é que o Regime Macroeconômico permanece guiado por sistema de metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário. Nesse contexto, as ações do Estado são conduzidas com o propósito de alcançar, sancionar e promover aqueles objetivos, cujo pressuposto para a gestão da autoridade monetária é que o sucesso da estabilidade monetária depende do equilíbrio das contas públicas. O oposto também é válido, ou seja, desequilíbrios fiscais enfraquecem os instrumentos de política monetária, favorecendo a expansão dos preços. Ambos os cenários são previstos pela Autoridade Monetária, a saber:

Outro ponto importante sobre o combate à inflação, abordado na literatura e que está de acordo com as melhores práticas internacionais, diz respeito à adoção de um desenho de política fiscal consistente e sustentável, de modo a permitir que as ações de política monetária sejam plenamente transmitidas aos preços [...] Conforme ressaltado no Relatório de Inflação de setembro de 2015, e consistente com as discussões a respeito do Orçamento Geral da União para 2016 feitas à época, alterações significativas na trajetória esperada para as variáveis fiscais impactaram não apenas as hipóteses de trabalho contempladas nas projeções de inflação, mas também o próprio processo de apreçamento de ativos e a percepção de risco da economia doméstica, contribuindo para a deterioração das avaliações sobre o ambiente macroeconômico no médio e no longo prazo e da confiança dos agentes econômicos (BACEN, 2016a, p. 2-5).

Percebe-se forte reciprocidade entre os Regimes Macroeconômico e Fiscal. Com isso, é possível inferir que a desconstrução dos fundamentos fiscais não faz sentido, pois sua abrangência transcende aos objetivos de manter a estabilidade monetária, sendo também “âncora” das expectativas dos agentes econômicos, o que afeta o preço dos ativos. Assim, os fundamentos fiscais são importantes *inter alia*, para que sejam capazes de atender aos princípios do Regime Macroeconômico.

Apreende-se que a primazia do Regime Fiscal Brasileiro é gerar superávits primários, o que garante equilíbrio das contas públicas suficiente para atender a uma trajetória sustentável do endividamento público. Tal pressuposto guia as ações fiscais e orçamentárias, embora a intensidade não seja a mesma ao longo do período. Nessa perspectiva, defende-se a tese de que, em relação às diretrizes do Regime Fiscal Brasileiro vigentes de 2000 a 2016, não há mudanças de fundamentos, independentemente de variações do bloco de poder político que comandou o Estado.

Por outro lado, considera-se que em distintas oportunidades foi ampliado o caráter discricionário da ação do Estado para mobilizar os instrumentos de natureza fiscal ou orçamentária, em razão de objetivos distintos e associados às especificidades dos projetos de poder, sem que os fundamentos fossem abandonados. Argumenta-se que a ampliação do caráter discricionário da ação do Estado é decorrente, em grande parte, do dinamismo da atividade econômica, articulado com inovações no ordenamento jurídico fiscal.

Aliás, é necessário reconhecer que não se trataram apenas de “distintas interpretações”, e sim que se desejava flexibilizar as regras e normas e os regramentos fiscais para facilitar a ação do Estado via política fiscal expansionista, por exemplo (vide a crise de 2008 e 2009) ou simplesmente porque as vicissitudes macroeconômicas impediam que os preceitos legais no âmbito do Regime Fiscal fossem cumpridos – o resultado primário é o caso mais emblemático.

Não é sem razão que, ao longo dos últimos 16 anos, a meta do resultado primário foi modificada por diversas vezes ao longo do exercício financeiro, conforme o Quadro 7:

Quadro 7. Modificação nas metas fiscais (resultado primário): 2001 a 2016

Exercício Financeiro	Mandamento Jurídico
2001	Medida Provisória n. 2.211, de 29 de agosto de 2001
2007	Lei n. 11.477, de 29 de maio de 2007
2009	Lei n. 12.053, de 9 de outubro de 2009
2010	Lei n. 12.182, de 29 de dezembro de 2009, e Lei n. 12.377, de 30 de dezembro de 2010
2013	Lei n. 12.795, de 2 de abril de 2013, e Lei n. 12.901, de 18 de dezembro de 2013
2014	Lei n. 13.053, de 15 de dezembro de 2014
2015	Lei n. 13.199, de 3 de dezembro de 2015
2016	Lei n. 13.291, de 25 de maio de 2016

Fonte: LDO União (diversos anos).

Nesse contexto, as esferas subnacionais foram beneficiadas tanto pela flexibilização das metas fiscais, dispositivo que dependem da autorização das Assembleias Legislativas ou Câmaras de Vereados, quanto por condições e prazos de pagamentos da dívida com a União, que dependem da autorização do Congresso Nacional. Enquadra-se nesse caso a Lei Complementar n. 148, de 25 de novembro de 2014 (BRASIL, 2014a), que alterou a Lei Complementar n. 101 (BRASIL, 2000), estabelecendo novos critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, permitindo a troca dos indexadores da dívida que originalmente estavam fixados da seguinte forma: IGP-DI mais juros de 6% a 7,5% a.a. para estados e Distrito Federal, e IGP-DI + 9% a.a. para municípios.

Após a aprovação da Lei Complementar n. 148 (BRASIL, 2014a), o indexador ficou assim definido: IPCA mais 4% a.a. ou taxa Selic, o que for menor. O resultado efetivo dessa alteração foi a redução das despesas financeiras dos estados e municípios, mitigando as restrições financeiras.

Com propósito semelhante, para beneficiar os estados houve o PLP n. 257, conforme a EMI n. 36, de 21 de março de 2016 (BRASIL, 2016d), cujo objeto foi a ampliação de prazos para o pagamento das dívidas com a União. Conforme essa proposição, tencionou-se aliviar o caixa dos estados afetados pelo baixo desempenho da atividade econômica e pelas elevadas despesas de pessoal:

[...] propõe-se a concessão de prazo adicional de até 240 meses para pagamento das dívidas refinanciadas pelos entes estaduais perante a União, mediante celebração de aditivo contratual, com redução de até 40% no valor das prestações nos 24 meses posteriores à celebração do aditivo. Além disso, propõe-se autorizar as instituições públicas federais, a seu critério, a repactuarem financiamentos concedidos aos estados e ao Distrito Federal, com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, conforme condições estabelecidas pelo CMN. Nessas repactuações, autoriza-se a dispensa da verificação dos requisitos exigidos para a realização de operações de crédito e concessão de garantia pela União, inclusive aqueles definidos na Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2016d, p. 25).

De fato, as proposições ou os projetos de leis acima discutidos foram (e ainda são) sinais claros da incapacidade de se manter a expansão da despesa e as exigências das metas fiscais, quando associado ao baixíssimo desempenho da

atividade econômica. Aí se insere a PEC n. 241(55), cujo propósito é instituir o “Novo Regime Fiscal”: “[...] faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública” (BRASIL, 2016e, p. 1).

Ora, o que há de novo neste Regime Fiscal, se tal proposição já era prevista no ordenamento fiscal vigente? Pretende-se aprofundar as regras fiscais, para que os gestores públicos sejam impedidos de expandir a despesa primária, viabilizando o cumprimento das metas fiscais e a redução da dívida pública, algo distinto do que acontece atualmente:

No âmbito da União, a deterioração do resultado primário nos últimos anos, que culminará com a geração de um déficit de até R\$ 170 bilhões este ano, somada à assunção de obrigações, determinou aumento sem precedentes da dívida pública federal. De fato, a Dívida Bruta do Governo Geral passou de 51,7% do PIB, em 2013, para 67,5% do PIB em abril de 2016 e as projeções indicam que, se nada for feito para conter essa espiral, o patamar de 80% do PIB será ultrapassado nos próximos anos. [Portanto], tal regime consiste em fixar meta de expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de aprovação deste PEC, o que levará a uma queda substancial da despesa primária do governo central como porcentagem do PIB (PEC: 241/2016, p. 4).

Acredita-se que o cumprimento das metas fiscais ganhará abrangência no escopo do Regime Fiscal Brasileiro, de maneira que a execução orçamentária deverá ser conduzida a alcançar as metas fiscais estabelecidas.

É possível dizer que os instrumentos fiscais são os mesmos, não havendo caracterização de um “novo Regime Fiscal”. Todavia, há forte ênfase no cumprimento das metas fiscais, subordinando as demais dimensões do Regime Fiscal, com vistas à incorporação de dispositivos jurídicos que viabilizem a consecução de tais metas, reduzindo a discricionariedade da gestão pública em relação às demais dimensões, sobretudo no que se refere à execução orçamentária.

Então, pode-se inferir que os instrumentos disponíveis no Regime Fiscal Brasileiro foram mobilizados com ênfases distintas, de 2000 a 2016, sem haver alterações nas diretrizes centrais. A matriz do Regime Macroeconômico também permaneceu inalterada, mas isso não significa que as metas estabelecidas no âmbito fiscal tenham sido plenamente alcançadas ao longo do período, de modo que

as oscilações do nível de atividade no ciclo econômico influenciam a dinâmica fiscal, modificando metas e objetivos.

Diante do exposto, julga-se que a melhor forma de capturar as distintas ênfases que caracterizaram o *modus operandi* do Regime Fiscal Brasileiro é perscrutar as dimensões, apresentando suas características e analisando ênfases distintas das gestões públicas em cada uma dessas dimensões.

Desse modo, considera-se que o Regime Fiscal pode ser entendido a partir de quatro dimensões:

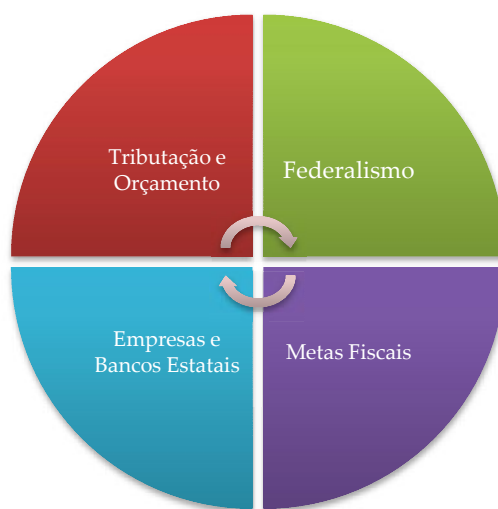
- I. **Tributação e Orçamento:** parte dos instrumentos do Regime Fiscal são manejados via tributação e orçamento. A análise diz respeito às modificações no escopo do ordenamento jurídico e das flutuações da atividade econômica, apreendendo seus efeitos sobre a arrecadação (receita), a execução orçamentária (despesa) e o gasto tributário (renúncias e isenções fiscais).
- II. **Federalismo Fiscal:** consiste na divisão da arrecadação fiscal entre as esferas de governo. Essa dimensão foi afetada pela recentralização tributária em âmbito federal, embora tenha havido contrapartida de forte incremento das transferências voluntárias da União. Há desequilíbrio fiscal das esferas subnacionais no período recente, potencializado por expansão das despesas primárias e forte reversão do ciclo econômico.
- III. **Empresas e Bancos Estatais:** são extensões do Estado no âmbito privado. Foram fundamentais para a ampliação das ações públicas, mediante investimento público (empresa estatal) e financiamento ao crédito (bancos públicos). Destaca-se que parte da capitalização ou apoio financeiro às empresas e bancos públicos ocorre via emissão de dívida pública mobiliária; portanto, à margem do orçamento federal.
- IV. **Metas Fiscais:** é o eixo mais importante e com maior abrangência no âmbito do Regime Fiscal Brasileiro, pois condiciona as demais dimensões aos respectivos imperativos. No conjunto de metas fiscais, o indicador relevante é o resultado primário, visto como o instrumento por excelência para garantir o equilíbrio das contas públicas e a sustentabilidade intertemporal da dívida pública.

Nenhuma dessas dimensões pode ser analisada isoladamente. A dinâmica e a particularidade de cada uma delas só podem ser apreendidas a partir do funcionamento do Regime Fiscal. Há de se ponderar que a ação do Estado deve se

materializar a partir dessas dimensões, em que influencia o processo de acumulação de capital, a distribuição da renda e da riqueza; mitiga ou potencializa os conflitos regionais; promove ou não o investimento privado e o consumo; afeta a política monetária e cambial, entre outras.

A Figura 2 esquematiza o Regime Fiscal Brasileiro e as respectivas dimensões:

Figura 2. Dimensões do Regime Fiscal Brasileiro



Fonte: Elaboração própria.

A condução da política monetária e cambial tem impactos nos resultados fiscais, dado que o BCB faz parte do setor público não financeiro, embora a instituição não seja uma dimensão do Regime Fiscal. Sua missão institucional é garantir a estabilidade do poder de compra da moeda e a solidez do sistema financeiro, objetivos realizados fundamentalmente pela condução da política monetária, cambial, creditícia e das relações financeiras com o exterior.

Entretanto, a condução dessas políticas gera efeitos nos resultados fiscais. O art. 7º da LRF (BRASIL, 2000) determina que o resultado do BCB, “[...] apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais”; da mesma forma, “[...] o resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento”.

Na prática, o BCB faz parte do setor público não financeiro, e seus resultados devem ser contabilizados em conjunto com as demais contas fiscais. Ademais, os

efeitos da política monetária e cambial repercutem em toda sua extensão nos resultados fiscais da União.

Ao considerar a abrangência das políticas conduzidas pelo BACEN, do ponto de vista das repercussões que geram nos agregados macroeconômicos, bem como em razão das normas e regras estabelecidas pelo ordenamento jurídico, não se pode entender o Regime Fiscal Brasileiro sem considerar as interconexões da política monetária e cambial e o resultado das contas fiscais do setor público. O caráter autônomo e independente dessa instituição conduz as políticas monetárias e cambiais à revelia das restrições fiscais.

Além disso, a condução do Regime Fiscal gera impactos sobre as políticas operacionalizadas pelo BCB e vice-versa. O incremento da taxa de juros básica (SELIC), com vistas ao controle inflacionário, afeta as despesas financeiras do setor público, exigindo esforço maior na geração de superávit primário. Igualmente, o aumento dos tributos pode ocorrer a partir das contribuições sociais ou econômicas que não são partilhadas com as esferas subnacionais, engendrando conflitos distributivos no âmbito do Federalismo Fiscal.

Isso apenas corrobora o que já fora afirmado anteriormente: as diversas dimensões do Regime Fiscal exercem influências recíprocas, de maneira que a expansão da dívida pública (dimensão Meta Fiscal) pode requerer redução das despesas primárias e/ou aumento das receitas (dimensão Tributação e Orçamento). De modo semelhante, a expansão das receitas não partilhadas com estados e municípios reduzirá proporcionalmente a receita dos entes federados. Adiante será detalhada como as ações de reciprocidade das diversas dimensões desencadeiam inúmeros conflitos de natureza econômica e política.

Considera-se, ainda, que as dimensões do Regime Fiscal podem ser classificadas hierarquicamente, para que se possa conferir importância distinta, tanto em razão do caráter discricionário das decisões políticas, mas também em virtude de imperativos jurídicos. A tese a ser defendida mostra que a “dimensão Metas Fiscais” subordinará, tanto no sentido político como no ordenamento jurídico, todas as demais dimensões.

Vale destacar que as dimensões, ainda que contenham algum grau de arbitrariedade, foram definidas em função do caráter discricionário da ação estatal, ou seja, da relevância que assumem em razão de projetos e decisões políticas ao

longo do período analisado e a partir da importância que assumem nos dispositivos jurídicos, especialmente aqueles derivados da LRF.

Daqui em diante, passar-se-á a analisar a dinâmica das diversas dimensões fiscais, com ênfase à dimensão “metas fiscais”, que tem primazia independente da natureza política do Governo. Antes, porém, será mostrado como as operações do BCB afetam os resultados fiscais do setor público.

2.1 As interconexões do Regime Fiscal Brasileiro e as operações do Banco Central

O ordenamento jurídico brasileiro da política fiscal possui características *sui generis*, quando trata das relações entre o Bacen e o Tesouro Nacional – parte expressiva destas foi determinada com a sanção da LRF. De forma resumida, é possível destacar as mais importantes:

Art. 7º. O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais. O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

[...]

Art. 34. O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar (BRASIL, 2000).

Ainda, o art. 164 (§ 3º) da Constituição Federal estabelece que “as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central” (BRASIL, 2000). Como efeito prático disso, as ações do BCB – tipicamente financeiras e monetárias – são incorporadas aos resultados fiscais do setor público não financeiro. É assim que:

O banco central torna-se um **ente híbrido**: é monetário por essência mas acaba tratado como se fosse uma unidade fiscal no Brasil. Tal abrangência é peculiar porque o banco central é tratado como parte do setor público não financeiro no país (ou seja, não há diferença entre suas contas e suas ações e as do governo clássico), ao contrário do que acontece no resto do mundo que trata como banco central junto com o resto da economia, em meio aos financiadores do governo (AFONSO, 2010, p. 291).

Talvez, o aspecto mais importante nesse contexto é que todas as operações do BCB ocorrem à revelia das regras orçamentárias e fiscais, em contraste absoluto às demais unidades que compõem o Poder Público em todas as esferas federativas, embora os custos derivados daquelas operações sejam suportados plenamente pelo Tesouro Nacional. Constata-se, pois, que as operações do BCB são realizadas à revelia das disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional, sem que se faça nenhum juízo de valor quanto ao fato de os objetivos desejados serem alcançados e, não menos importante, dos impactos que essas operações geram para o conjunto da sociedade. Assim:

[...] observar e controlar os custos fiscais associados a suas políticas é obrigação da autoridade monetária. Não se trata de limitar o escopo de ação do Banco Central, mas de ponderar que todas as suas ações devem ser precedidas de cuidadosa análise de custos e benefícios e, principalmente, devem manter consistência com todos os eixos da política econômica. Assim como deve acontecer com qualquer política pública, a ação do Estado no campo econômico deve seguir um princípio básico: respeitar a restrição orçamentária (SALTO et al., 2015, p. 11).

Diante do exposto, não se pode negligenciar que os resultados fiscais vistos apenas pelo âmbito das despesas primárias são insuficientes para explicar os déficits fiscais, sendo necessário perscrutar as interconexões da política monetária e cambial e as repercussões sobre os resultados do setor público. Ademais, a necessidade do “ajuste fiscal” é suportada eminentemente pela política fiscal via incremento das receitas (não raro de forma regressiva) e pela redução das despesas primárias, ao passo que o BCB operacionaliza a política monetária e cambial sem qualquer restrição.

Nesse sentido, o estoque da dívida pública é variável importante para entender os resultados fiscais do setor público brasileiro, não necessariamente em razão dos desequilíbrios que podem emergir da execução orçamentária, ou seja, as receitas primárias seriam insuficientes para cobrir as despesas primárias, com um déficit primário que será suportado pela emissão de títulos públicos.

Em verdade, essa é apenas uma das possibilidades que, do ponto de vista histórico, não tem sido relevante. É temerário, no entanto, afirmar o mesmo fato

quando se analisa a operacionalização da política monetária e cambial, cujos efeitos na variação do estoque da dívida pública são expressivos²⁰. Isso ocorre porque:

[...] a política monetária é executada principalmente por meio de operações com títulos públicos federais e *swaps* cambiais. A carteira de títulos públicos federais de emissão do Tesouro Nacional é utilizada, sobretudo, para executar ações das políticas monetária e cambial, normalmente via operações de mercado aberto, enquanto as operações de *swaps* objetivam especificamente melhorar condições de liquidez, fornecer *hedge* cambial aos agentes econômicos e corrigir eventuais distorções observadas na curva de cupom cambial (BACEN, 2015, p. 45).

Aliás, o *modus operandi* do BACEN, no que diz respeito à política monetária e cambial, pouco ou nada se alterou do ponto de vista histórico, ao se tomar a perspectiva dos impactos nas contas públicas – isso será apresentado *a posteriori*.

De 1994 a 2002, a expansão da dívida líquida do setor público, conforme a Tabela 8, resulta quase que exclusivamente da política cambial e monetária. A rigor, ancorava-se nas elevadas taxas de juros que serviram para financiar os desequilíbrios do balanço de pagamento e o custo de carregamento das reservas cambiais gerado, em grande medida, por diferenciais de juros e rigidez da taxa de câmbio.

Tabela 8. Dívida líquida do setor público de 1994 a 2002 (em % do PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dívida Total	29,2	30,5	33,3	34,5	43,3	49,4	49,4	53,3	58,3
Interna	20,8	24,9	29,4	30,2	32,5	34,4	35,5	38,4	40,4
Externa	8,5	5,6	3,9	4,3	6,4	10,4	9,7	10,6	13,8

Fonte: BCB (apud HERMANN, 2006, p. 18).

Os choques de juros foram recorrentes no período em função das diversas crises internacionais (México, Leste da Ásia e Rússia), o que ocasionou uma redução expressiva da dívida pré-fixada em favor da dívida pós-fixada (SELIC) e indexada à taxa de câmbio. Como exemplo, a dívida pré-fixada perfazia 42,7% em 1995, sendo 37,8% pós-fixada e 5,3% indexada ao câmbio. Em 1999, a composição por indexador modificou acentuadamente: pré-fixada a 9,2%, pós-fixada a 61,1% e câmbio a 24,2%.

²⁰ Vale destacar que, a partir de abril de 2002 o Banco Central passou a utilizar as operações de *swap* cambial como instrumento de proteção contra as variações da taxa de câmbio. No período imediatamente anterior, boa parte das operações de *hedge* cambial era realizada a partir das operações com títulos públicos indexados à variação cambial.

No intervalo de 1998 a 2002, nota-se que a dívida líquida do setor público apresentou expansão considerável, o que pode ser justificado por elevadas taxas de juros que pretendiam obstar a queda das reservas cambiais, diante da possibilidade de desvalorização cambial, o que de fato ocorreu em 18 de janeiro de 1999. Além disso, deve-se lembrar que os títulos indexados ao câmbio serviram de *hedge* ao sistema financeiro, sobretudo a partir de 1997, contribuindo acentuadamente para a ascensão do endividamento público.

Nesse entremeio, é inequívoco o fato de que o endividamento brasileiro, no período em tela não, resulte do desequilíbrio das despesas primárias; ao contrário, suas origens estão na operacionalização da política monetária e cambial. O resultado desse processo não poderia ser diferente: o forte crescimento das despesas financeiras desencadeou, por seu turno, a fragilização das contas fiscais do setor público. Tais proposições também são corroboradas por Terra (2011, p. 93):

[...] o que causou a ampliação das despesas financeiras a ponto de, em 1999, praticamente um terço das despesas públicas terem sido de natureza financeira, isto é, dedicarem-se a juros, amortizações e encargos da dívida pública? A resposta tem como essência o modo de operacionalização da política monetária de âncora cambial, em um contexto de economia aberta, sem controle efetivo dos fluxos internacionais de capital e com déficits em transações correntes. Por modo de operacionalização entendem-se os mecanismos pelos quais se efetivou a política monetária, quais sejam, elevadas taxas de juros ao longo de todo o período, e *hedge* cambial após 1997, levados a efeito por meio de títulos da dívida pública. Tais mecanismos fragilizaram as finanças públicas tanto diretamente, por serem despesas financeiras por elas imediatamente custeadas, quanto indiretamente, por terem causado desequilíbrios orçamentários ao setor público e, assim, novas despesas financeiras.

Convém salientar que nem mesmo a modificação da política monetária, em 21 de junho de 1999, alterou aquele cenário. Nessa data, o BCB publicou o Decreto n. 3.088 (BRASIL, 1999a), que estabeleceu a sistemática de “metas para a inflação” como diretriz para a fixação da política monetária, substituindo formalmente a âncora cambial como instrumento de estabilização monetária. Isso, do ponto de vista dos efeitos gerados no âmbito das contas públicas, pouco ou nada alterou, pois o manejo da taxa de juro básica para fins da estabilidade monetária continuava sendo o principal instrumento de política monetária, afetando de forma significativa os resultados fiscais do setor público. Na realidade, modificou-se a política fiscal em razão da sanção da LRF, que estabeleceu parâmetros fiscais para garantir, dentre

outros objetivos, o equilíbrio das contas públicas, contribuindo para a estabilidade monetária. Entretanto, o superávit primário ganha relevância no contexto fiscal, cujo objetivo era (e ainda é) garantir credibilidade à política monetária via sustentabilidade intertemporal da dívida pública. Assim:

[...] a política fiscal, nessa perspectiva, incorporou o papel de fiadora do espaço de valorização do capital e de responsável por afastar o risco de default da dívida pública. O clamor favorável à consolidação fiscal virou lugar comum e mostrou-se parte inescapável da busca por credibilidade da política econômica. A mudança colocou em segundo plano o resultado fiscal tradicional (Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP) e alçou ao lugar de principal indicador a visão de sustentabilidade da dívida. A relação dívida/PIB tornou-se a base das expectativas sobre o comportamento futuro da situação fiscal e a queda desse indicador aclamada como condição prévia da redução dos juros e da retomada do crescimento. Na fase das finanças globalizadas não era suficiente se ater a ideia de redução dos déficits públicos, mas ir à frente, pensando no tempo de valorização da riqueza financeira; o que exigia estar atento ao movimento intertemporal das contas públicas, pois, as alterações aí existentes influenciam as expectativas de ganho e as decisões de alocação das aplicações financeiras. A evolução da relação dívida/PIB, por sinalizar, com antecedência, o comportamento fiscal e as condições de financiamento público, transformou-se no parâmetro usado na definição da programação financeira e das ações na área fiscal (LOPREATO, 2005, p. 185).

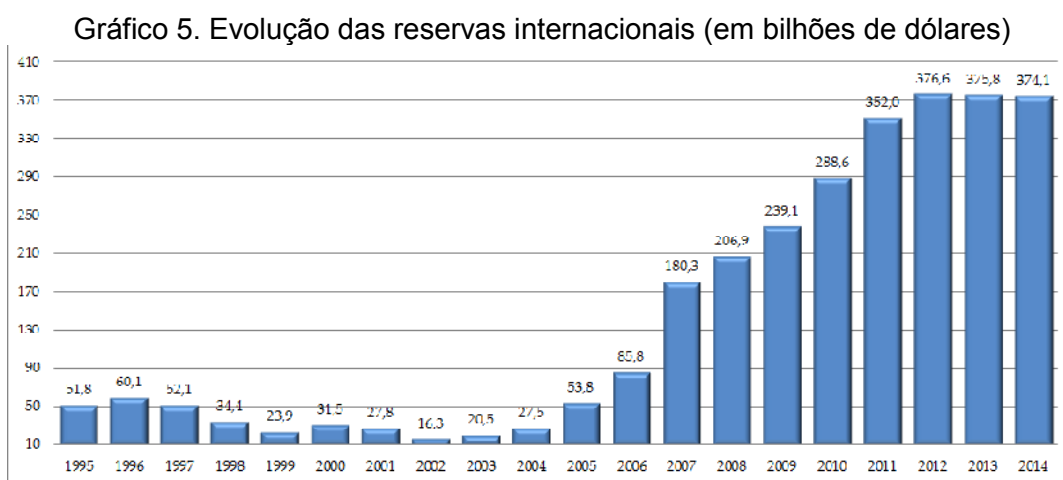
Nesse cenário, o resultado primário será alçado para além da política fiscal, pois o bom funcionamento da política econômica (metas de inflação e câmbio flutuante) deverá disponibilizar necessariamente excedente fiscal (superávit primário) para acomodar as variações do estoque da dívida pública causadas pelo manejo da política monetária e cambial. Tanto é assim que, já em 1999, antes mesmo da sanção da LRF, a LDO 2000 (Lei n. 9.811, de 28 de julho de 1999), no art. 18, estabeleceu que:

[...] a elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária de 2000 deverão levar em conta a obtenção de um superávit primário de, no mínimo, 2,7% (dois, vírgula, sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB, sendo 2,6% (dois, vírgula, seis por cento) dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, constando em anexo à proposta do texto da lei a metodologia de apuração desses resultados (BRASIL, 1999c).

A partir disso, a execução orçamentário-financeira se converte numa importante âncora à política monetária, de modo que o comportamento das receitas e despesas primárias estava quase exclusivamente condicionado à necessidade de

garantir robustos superávits primários. Portanto, é possível afirmar que os superávits primários contribuíram de forma significativa para obstar a expansão da dívida pública, especialmente nos momentos de baixo crescimento econômico e instabilidades no cenário externo. É bem verdade que, a partir dos anos 2000 – notadamente de 2004 em diante –, a expansão do PIB e das receitas tributárias também contribuiu para estabilizar a relação dívida/PIB, amortecendo os efeitos gerados pela acumulação de reservas internacionais.

Outrossim, a partir de 2004, a forte liquidez no mercado financeiro internacional permitiu a expansão das reservas internacionais a patamares nunca antes alcançados. Para se ter ideia, entre 2004 e 2014, as reservas saíram de US\$ 27,4 bilhões para chegar a US\$ 374,1 bilhões, conforme o Gráfico 5:



Fonte: BCB (2015).

Do ponto de vista macroeconômico, o acúmulo de reservas é visto quase sempre de uma perspectiva positiva, o que em parte não deixa de ser verdade. Entretanto, é comum negligenciar os custos fiscais ou pressupor que não há nada que fazer, algo que se baseia no fato de que o estoque de moeda conversível garante estabilidade às transações comerciais e financeiras, assim como reduz os prêmios de riscos no mercado externo para o setor público e, igualmente, para as empresas privadas.

Qualquer que fosse o custo fiscal intrínseco àquelas operações, ainda assim ele seria inferior aos benefícios de manter um elevado estoque de reservas – isso é o que pensa a autoridade monetária brasileira, a respeito da manutenção das reservas internacionais.

Tal perspectiva é absolutamente contrária à boa prática da gestão pública, pois ignora que as decisões devem ser avaliadas pelos custos e benefícios que podem gerar, assim como devem levar em consideração as restrições orçamentárias a que toda política pública está sujeita. Não se trata, obviamente, de negar a importância das reservas internacionais, mas de avaliar e quantificar, ainda que de forma aproximativa, os custos fiscais derivados daquelas operações. Isso permite, inclusive, que se faça algum juízo de valor se os objetivos desejados são compatíveis com as disponibilidades financeiras. É possível arbitrar que, para além de determinado volume de reservas, o BCB adotaria algum instrumento de controle de entrada para as moedas conversíveis, obstando custos fiscais adicionais. Nesse sentido, será constatado como o acúmulo de reservas internacionais afeta os resultados das contas públicas.

A expansão da base monetária para além das metas fixadas pela autoridade monetária pois, necessariamente, os dólares que entram na economia brasileira deveram ser convertidos em reais que, em volumes pequenos, pouco alterariam os objetivos da política monetária; todavia, esse não é o caso brasileiro, pois, conforme observado, a entrada de dólares foi expressiva. Assim, o caminho natural é esterilizar os efeitos gerados pela expansão da base monetária via operações de mercado aberto – venda de títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional, visto que o BCB não tem autorização para ele próprio emitir títulos para fins de política monetária.

Pode-se inferir que, quanto maior a entrada de dólares, maior será a necessidade do BACEN em vender os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional para esterilizar os efeitos da expansão da base monetária. Os diferenciais das taxas de juros que remuneram as reservas externas (estoque de reservas cambiais do BCB) e as taxas pagas aos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional (estoque da dívida pública destinada a esterilizar a expansão da base monetária) são considerados problemas nesse contexto.

Como a maior parte das reservas está aplicada em títulos emitidos pelo Tesouro Americano, espera-se que a remuneração média nem de perto alcance 1% a.a. – de forma contrária, os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional estão em patamares próximos de 13,25% a.a. Mesmo considerando um período histórico maior, não há dúvida de que o custo fiscal de carregamento das reservas para o Tesouro Nacional foi elevado. É possível aferir o custo de carregamento das

reservas cambiais por meio da “equalização cambial” publicada nas Demonstrações Financeiras:

[...] por meio da equalização cambial, que apresenta características semelhantes a uma operação de *swap*, o custo de carregamento das reservas internacionais (representado pela diferença entre a rentabilidade da reserva e o custo médio de captação do BCB) e o resultado das operações de *swap* cambial efetuadas no mercado interno são transferidos à União, por intermédio do Tesouro Nacional. Esses valores são calculados diariamente, sendo apurado o saldo a pagar ou a receber no último dia útil do semestre, o qual será liquidado financeiramente seguindo as mesmas regras estabelecidas para a transferência ou cobertura do resultado (BACEN, 2015, p. 19).

Dado o diferencial estrutural das taxas básicas de juros externa e interna, os custos de manutenção das reservas quase sempre são negativos. Para se ter ideia, no segundo semestre de 2015, o custo de carregamento das reservas apresentou rentabilidade negativa de R\$ 112,404 bilhões. De forma semelhante, as operações de *swaps* ocorrem na mesma perspectiva, visto que tais operações são uma forma de *hedge* que o BACEN oferece aos agentes com passivos em dólar²¹. Nesse caso, tal instituição troca posições no mercado, pois recebe juros (SELIC) e paga variação cambial, podendo auferir lucro quando há desvalorização do dólar e prejuízo, no momento em que há valorização do dólar. Considerando, então, que o dólar comercial em 2015 teve alta de 48,75%, o BCB registrou prejuízo; por isso que as operações de *swaps* cambiais custaram R\$ 89,65 bilhões à instituição (Tesouro Nacional).

Mas há de se considerar que a manutenção das reservas cambiais pode gerar lucros ou prejuízos, a depender do comportamento da taxa de câmbio. Por exemplo, quando se desvaloriza a moeda nacional em relação à moeda conversível, o BACEN apura lucro, algo que ocorreu no segundo semestre de 2015, quando a instituição apurou lucro de R\$ 176,540 bilhões.

Porquanto, é possível argumentar que a desvalorização cambial gera resultados positivos, permitindo que o BACEN tenha lucro com essas operações e, posteriormente, os repasse ao Tesouro Nacional, conforme determina a LRF (BRASIL, 2000). Entretanto, a Lei n. 11.803, de 5 de novembro de 2008, no art. 6º (§ 3º), estabelece que os resultados financeiros das operações com reservas cambiais realizadas pelo BCB devem ser destinados exclusivamente ao pagamento da dívida

²¹ Na verdade, a maioria das operações de *swaps* cambiais é realizada por agentes que não possuem passivos em dólar, o que configura mera arbitragem.

pública mobiliária federal (BRASIL, 2008b). De modo contrário, a valorização cambial implicaria prejuízo, o que necessariamente deverá ser suportado pelo Tesouro Nacional por meio da emissão de novos títulos.

Talvez, o aspecto de maior relevância é que tais operações são realizadas pelo BACEN à revelia de qualquer instrumento de controle e à margem das leis orçamentárias, em que os resultados obtidos pela instituição repercutem integralmente nos resultados fiscais do setor público não financeiro. Nesse ínterim, a expansão da dívida pública é quase que exclusivamente condicionada pelas ações do BCB no âmbito da operacionalização da política monetária e cambial, mas, em contrapartida, cabe exclusivamente à política fiscal garantir a sustentabilidade intertemporal da dívida pública.

Outro aspecto que não pode ser negligenciado é a expansão das operações compromissadas²², realizadas pelo BCB e que tem a mesma finalidade dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional: controlar a liquidez do mercado bancário. Aqui, entretanto, cabe perguntar: Por que o BACEN não regula o nível de liquidez do sistema bancário apenas com os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional? Por qual motivo as operações compromissadas também são usadas para regular a liquidez do sistema bancário? Para responder a essas questões, a referida instituição salienta que:

[...] o objetivo para a realização das operações compromissadas é o de administrar a liquidez do mercado de reserva bancária de forma a manter a taxa Selic efetiva próxima da meta estabelecida pelo Comitê de Política Monetária do BCB (Copom). Atualmente, o BCB realiza operações compromissadas tomadoras de recursos com prazos que variam de 1 a 180 dias (BACEN, 2015, p. 16).

Dado o expressivo aumento das reservas cambiais e, por consequência, a forte exigência de esterilizar a expansão da base monetária, o BCB passou a usar outros meios, como as operações compromissadas, para enxugar o excesso de liquidez no mercado monetário. Talvez essa fosse uma hipótese plausível, se tais operações não tivessem saído de R\$ 77,367 bilhões (3,2% PIB), em dezembro de

²² Nas operações compromissadas ocorre “[...] uma compra à vista concomitante à assunção do compromisso de revenda em data futura (compromisso de revenda) ou uma venda à vista concomitante à assunção do compromisso de recompra em data futura (compromisso de recompra). No mercado externo, o BCB normalmente contrata com a mesma contraparte uma operação de venda com compromisso de recompra (*repo*) concomitantemente a uma compra com compromisso de revenda (*reverse repo*), sendo que a liquidação financeira dessas operações ocorre de maneira independente” (BACEN, 2015, p. 15).

2006, para R\$ 1,005 trilhões (20% PIB), em junho de 2016, representando quase um terço do total da dívida mobiliária federal. Ademais, desde 2012 as reservas cambiais permanecem próximas a US\$ 375 bilhões – no mesmo período, as operações compromissadas continuaram a crescer, algo que será explicado nos parágrafos posteriores.

De acordo com SERRA (2015), justifica-se a expansão das operações compromissadas da seguinte forma:

É sabido que as condições fiscais do Governo Federal têm se deteriorado acentuadamente. O Tesouro não rolava integralmente a dívida porque não aceitava os preços que o mercado estava disposto a pagar por seus títulos. Tendo em vista a crescente deterioração fiscal, os poupadores só aceitam comprar títulos públicos a taxas mais elevadas, que reflitam o risco representado por um Tesouro fragilizado. Este, por sua vez, não queria sancionar os preços oferecidos pelo mercado e se recusava a vender a quantidade de títulos necessária para rolar toda a dívida vincenda. Outra demanda do mercado, não sancionada pelo Tesouro, dizia respeito aos prazos e tipos de título. Em situação de incerteza e fragilidade fiscal, o mercado prefere títulos de prazo curto e vinculados à taxa Selic, pois isso reduz a incerteza quanto às decisões futuras do COPOM. [Assim], quando o Banco Central vai a mercado e retira a liquidez vendendo títulos de sua carteira em operações compromissadas de um dia (ou de poucos dias ou meses), ele faz exatamente o que o mercado quer: oferece títulos de prazo curtíssimo e que rendem a taxa Selic! (SERRA, 2015, p. 7-8).

Numa outra perspectiva, discorre-se que a volatilidade nos mercados financeiros, especialmente após a crise de 2008, estimulou os gestores dos fundos de investimentos a rejeitarem ativos que exigiam a “marcação a mercado”, a exemplo dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional.

Os fundos de investimento são apenas uma fração dos ativos dos agentes que demandam títulos públicos, necessitando-se explicar, então, porque os demais agentes também passaram a preferir as operações compromissadas *vis-à-vis* títulos públicos. O argumento dos autores é o seguinte:

[...] em momentos de elevada volatilidade nos mercados financeiros, um gestor de recursos pode preferir operações compromissadas em detrimento de títulos públicos, melhorando a gestão de risco de sua carteira. Deste ponto de vista, as operações compromissadas do Banco Central concorrem com as emissões de títulos públicos pelo Tesouro Nacional, podendo trazer alguma dificuldade para este último. [Além disso], as operações compromissadas podem contribuir para reduzir a volatilidade dos resultados da carteira de uma instituição financeira, mas isto não significa que estas operações

sejam isentas de risco. Por exemplo, se uma operação compromissada deixar de ser honrada, ainda que haja títulos em garantia, estes estão sujeitos às condições de mercado e podem valer menos (ou mais) que a operação previamente acertada e não cumprida. Isto sugere que a questão não está na aceitação dos títulos do Tesouro (não há venda de títulos públicos para compra de outros ativos), pois o dinheiro continua sendo aplicado em operações que possuem tais títulos como garantia. Mas, a questão passa pela preferência pela não marcação a mercado (AFONSO; HIGA, 2009, p. 11-13).

Cita-se que a expansão das operações compromissadas ocorreu de comum acordo entre o Tesouro Nacional e o BACEN, permitindo maior liberdade para emissões primárias de títulos públicos, com o objetivo de financiar empréstimos aos bancos públicos e às empresas estatais. Talvez o argumento fizesse sentido se as emissões não fossem recorrentes e se os volumes também não fossem demasiadamente elevados.

Nesse entremeio, o caso dos bancos públicos é emblemático. A partir de 2010, vê-se que as emissões primárias para financiar os empréstimos aos bancos públicos foram tão grandes que seria impossível não perceber a magnitude das operações nos relatórios de gestão fiscal, como mostra a Tabela 9:

Tabela 9. Impacto dos empréstimos do Tesouro Nacional a bancos públicos sobre a dívida mobiliária federal: 2008 a 2014

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
0,6%	0,4%	11,2%	13,6%	21,0%	14,2%	15,2%

Fonte: TCU (2015, p. 588).

A maior parte das emissões primárias ocorreu para expandir o nível de consumo das famílias e o investimento das empresas privadas e públicas da economia brasileira, sendo o BNDES receptor do maior volume de recursos. De acordo com o Relatório de Captações Realizadas com Recursos do Tesouro Nacional publicado pelo BNDES em 31 de março de 2016, o saldo devedor desse banco corresponde a R\$ 508,006 bilhões. O TCU, no julgamento das contas do Governo Federal do exercício de 2014, recomendou a rejeição das contas, pelo fato de as emissões primárias contribuírem de maneira decisiva para o incremento das taxas de juros implícitas²³, algo absolutamente desproporcional, dado que a taxa

²³ De acordo com o BCB (2015, p. 14), pode-se definir a taxa implícita da seguinte forma: “[...] a DLSP é composta de passivos e ativos com diferentes taxas de remuneração. Por exemplo, a base monetária tem custo zero, a dívida mobiliária doméstica é remunerada por diferentes indexadores e a dívida externa tem remuneração atrelada à variação cambial e ao custo de captação no exterior.

implícita depende, entre outras variáveis, do comportamento da SELIC que, em 2013 e 2014, pouco ou nada se relacionava com as condições de financiamento da dívida pública, mas sim com a taxa de inflação, que se situava 4,5% além do centro da meta. De qualquer forma, o parecer do TCU (2015, p. 588) é taxativo:

[...] a elevação da taxa de juros implícita – que assume trajetória ascendente a partir de 2012 – também é reflexo do aumento expressivo de concessões de crédito do Tesouro Nacional a bancos públicos por meio da emissão de títulos públicos, cujo saldo passou de R\$ 10,7 bilhões ao final de 2008, quando a prática se acentuou, para R\$ 514 bilhões em 2014, dos quais 98% referem-se ao BNDES, segundo dados consignados nos relatórios de gestão fiscal da União.

Em alguma medida, os aspectos acima arrolados são variáveis que podem explicar a expansão da dívida pública mobiliária, seja pelas emissões primárias de títulos ou operações compromissadas, e que, ao fim e ao cabo, não mudam em nada a forma da coisa: geram impactos nos resultados fiscais. Mas pouco mencionada é a gestão da dívida mobiliária, com vistas a expandir o caixa financeiro do governo central – numa palavra, aumentar as disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional via emissão de títulos para além das necessidades para cobrir as despesas financeiras e as amortizações. Mas, afinal, qual o efeito prático desta medida?

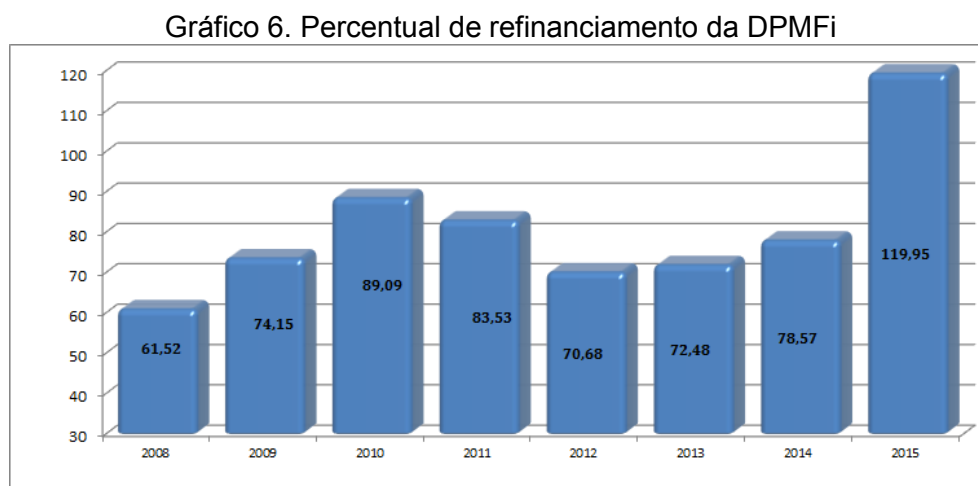
Simplesmente aumentar os recursos financeiros para antecipar as possíveis dificuldades ou a resistência dos agentes econômicos em continuar a financiar as necessidades do Governo. Tal argumentação pressupõe que as condições políticas e fiscais podem se deteriorar, ao ponto de os custos de captação se tornarem demasiadamente elevados, obrigando o Tesouro Nacional a usar o excesso de caixa para quitar as despesas financeiras, sem a necessidade de novas emissões.

Tal aspecto pode ser aferido a partir do volume de emissões primárias dos títulos da dívida pública. O Gráfico 6 mostra o percentual de refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi), podendo-se concluir que, em 2015, expandiu-se o endividamento para além das necessidades das despesas financeiras e das amortizações.

Nos anos imediatamente anteriores, a gestão da dívida pública é diferente. Percebe-se que, de 2008 até 2014, houve resgate dos títulos no mercado, o que

Assim, a taxa implícita representa a média das taxas de juros incidentes sobre passivos e ativos da DLSP”.

não representou redução do endividamento, porque, na outra ponta, o BACEN compensava a expansão da liquidez em razão dos resgates dos títulos a partir das operações compromissadas.



Fonte: STN (2016a, p. 27).

É importante destacar que a gestão da dívida mobiliária para fins de expansão do caixa do Tesouro, na visão dos analistas de mercado, se relaciona justamente com os desequilíbrios fiscais, pois demonstra a incapacidade do Estado em financiar a dívida pública no médio e longo prazos; por conseguinte, o Tesouro Nacional se antecipa na perspectiva de que, no futuro, o crédito ao Governo será reduzido.

Essa afirmação é apenas uma hipótese de que, ao nosso juízo, tem pouca ou nenhuma aderência à realidade; afinal, não há evidências científicas para comprová-las. Além disso, pode-se perguntar: Se houve efetivamente desconfiança dos agentes quanto à capacidade de pagamento do Governo para honrar seus compromissos, não seria óbvio que a demanda por esses papéis fosse reduzida de imediato? Caso a remuneração dos títulos públicos caísse, os investidores encontrariam outras aplicações como essa, que pudessem associar risco, liquidez e remuneração disponíveis no mercado brasileiro?

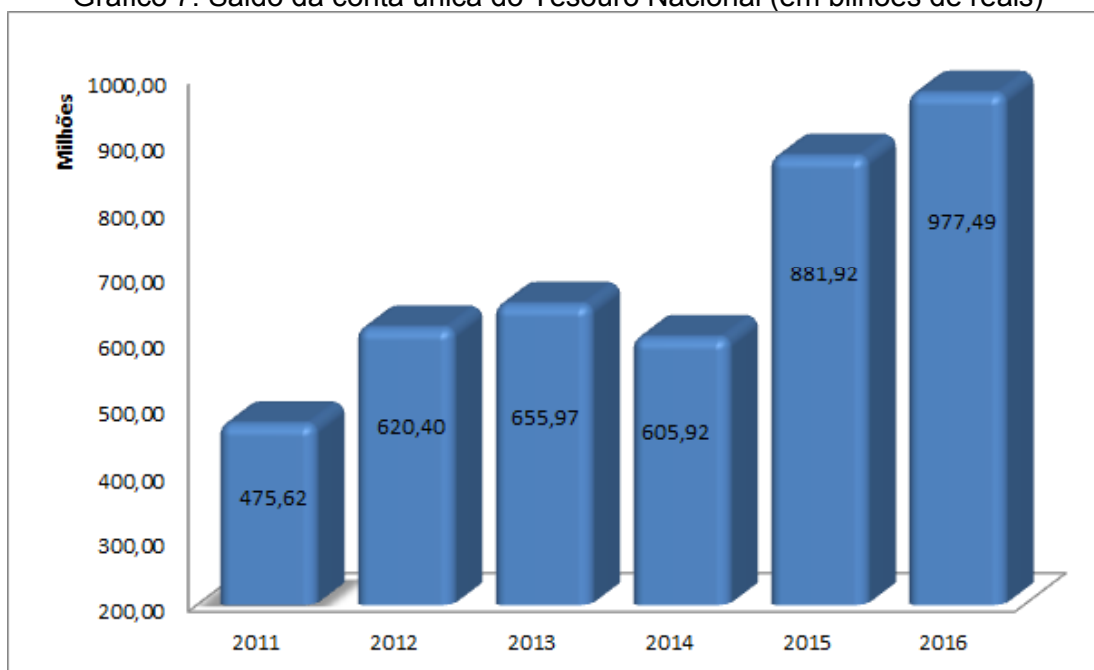
Tendo em vista esse fator, é importante apreender que o incremento líquido da dívida pública no período recente nada ou pouco se relaciona com os desequilíbrios fiscais, mas com o excesso de prudência do Tesouro Nacional, gerando custos fiscais desnecessários. Assim, o Tesouro Nacional apenas sanciona uma demanda cativa e ávida por remunerar o excedente de capital que não encontra

no mercado nenhum outro ativo que se aproxime das condições oferecidas (rentabilidade e liquidez) pelos títulos da dívida pública brasileira.

Como resultado do *modus operandi* da dívida pública brasileira, além dos custos fiscais, há a expansão sem precedentes de recursos financeiros na conta única do Tesouro Nacional, associada aos resultados recentes da valorização das reservas internacionais que, conforme destacado, gerou uma transferência para a conta única do Tesouro Nacional, apenas no segundo semestre de 2015, de R\$ 176,54 bilhões.

O Gráfico 7 mostra a evolução do saldo da conta única do Tesouro Nacional ao final de cada período. Observa-se que, em 2015 e 2016 (primeiro semestre), os saldos alcançaram R\$ 881,92 e R\$ 977,49 bilhões, respectivamente.

Gráfico 7. Saldo da conta única do Tesouro Nacional (em bilhões de reais)



Fonte: BACEN (2011-2016).

É surpreendente que o Tesouro mantenha em caixa um volume de recursos financeiros dessa magnitude, ainda que haja a remuneração pela taxa média da rentabilidade dos títulos públicos federais existentes em carteira do BCB, enquanto os custos para rolar os títulos nos mercados têm crescido acentuadamente, afetando as contas públicas de forma desproporcional.

Seria prudente que o Tesouro Nacional contribuísse para diminuir o endividamento público via recursos financeiros disponíveis no caixa único, o que é

permitido pela Lei n. 11.803 (BRASIL, 2008b). Da mesma forma, a diminuição das reservas cambiais pelo BACEN também favoreceria a redução do endividamento público e dos custos de carregamento. O efeito global dessas políticas contribuiria para melhorar os resultados fiscais, minimizando o ônus que atualmente é suportado quase exclusivamente a partir da redução das despesas primárias e do aumento regressivo da carga tributária, como poderá ser observado na sequência.

2.2 Dimensão tributária e orçamentária

2.2.1 Receita pública

O aspecto marcante do sistema tributário brasileiro nos últimos 20 anos, sem dúvida, foi a expansão da base fiscal do Estado, demonstrando assim que essa esfera se apropriou de uma parcela maior da riqueza social. Pode-se argumentar que ele reforçou os instrumentos de intervenção, no sentido de modificar os parâmetros competitivos do setor produtivo, assim como os padrões de renda e de riqueza. Tal procedimento pode ocorrer em dois polos distintos – arrecadação e gastos –, mas ambos se materializam, em grande medida, no chamado orçamento público²⁴.

Ademais, os ganhos reais na arrecadação tributária incorrem em prejuízo do sistema econômico e social, ainda que os efeitos possam ser distintos. Em outros termos, a redução na renda disponível, em razão do aumento da carga tributária, pode acontecer de forma assimétrica entre os diversos agentes econômicos, com a possibilidade de acentuar o caráter progressivo ou regressivo do sistema tributário, cujas repercussões necessariamente afetam a distribuição de renda e de riqueza – nessa perspectiva, os incrementos fiscais devem ser investigados.

Constata-se que os diversos segmentos da sociedade brasileira, não raro, se preocupam mais com as questões relacionadas aos gastos *vis-à-vis* receitas, o que pode se relacionar ao fato de que a maior parte dos tributos está “escondida” nos produtos e serviços, ou seja, é indireta, sem a possibilidade de aferir com precisão o que é “preço” ou “imposto”. Isso, associado ao baixo nível de “cidadania fiscal” e à complexidade das regras e normas que formam o ordenamento jurídico do sistema

²⁴ A rigor, há outros instrumentos de intervenção estatal que não passam pelo orçamento público, a exemplo dos investimentos realizados pelas empresas públicas e da atuação dos bancos públicos.

tributário brasileiro, reduz o interesse social em relação às origens das receitas do Estado, fazendo com que certas classes sociais sejam chamadas a suportar a maior parte do ônus tributário. Assim, aprende-se que o aumento das receitas fiscais repercute desigualmente nas estruturas sociais e produtivas, e a ação do Estado, não só na dimensão do gasto, mas também em relação à arrecadação, induz modificações nas estruturas de classes, especialmente na distribuição de renda e riqueza.

O aumento das receitas fiscais do Estado poderia (ou deveria ser) um componente importante para mitigar os efeitos da desigualdade de riqueza e de renda, pois, se fosse privilegiada a tributação a partir dos impostos de maior conteúdo progressivo, ou seja, os impostos sobre a renda e o patrimônio, os ganhos sociais haveriam de ser superiores aos custos. Desse modo, deve-se reconhecer que o incremento das receitas não é, de maneira alguma, um malefício socioeconômico, e sim um mecanismo poderoso e eficiente para estabelecer parâmetros distributivos mais equitativos, cujos efeitos na formação e expansão do mercado consumidor e no investimento são virtuosos.

Perde-se a oportunidade de mitigar as desigualdades de renda e de riqueza e, por consequência, de expandir o mercado de massas e os investimentos, o que poderia ser realizado desonerando a renda e o consumo das classes de menor poder aquisitivo, além de ampliar a tributação nas rendas elevadas, por exemplo, com alíquotas mais elevadas de imposto de renda e impostos sobre a propriedade. De modo análogo, os contínuos aumentos das receitas tributárias poderiam ser utilizados para estruturar o orçamento de capital.

Tal perspectiva torna-se ainda mais importante quando se constata que, do ponto de vista histórico, a participação da receita pública na renda nacional aumentou de forma relevante, influenciando as diversas dimensões da vida social e econômica. Não é sem motivos que a composição e o volume da receita pública modificam decisivamente o bem-estar social, a geração de emprego, o equilíbrio federativo, a estabilidade econômica, os estímulos aos processos produtivos, os critérios de distribuição de renda e de riqueza, entre outros. Tal espectro ganha importância ainda maior quando se constata que, entre 1995 e 2015, a carga tributária cresceu quase 10% do PIB. Então, questiona-se: O que efetivamente determinou a necessidade de ampliar as receitas fiscais foram as necessidades intrínsecas à dinâmica dos gastos primários ou o fato de se atender aos imperativos

da política monetária e cambial? De que forma o aumento da carga tributária afetou as relações federativas, no que diz respeito à autonomia financeira das esferas subnacionais? Houve redução da regressividade do sistema tributário, em virtude da expansão recente?

No que tange ao incremento das receitas fiscais, já foi demonstrado que ela ocorreu em razão dos imperativos do processo de estabilização, algo citado na Exposição de Motivos de 27 de fevereiro de 1994. As primeiras medidas no campo tributário geraram pouco efeito na arrecadação, ou seja, não se pôde constatar que as receitas públicas no conjunto do setor público tenham crescido, ao menos no interregno entre 1995 e 1998. Como fato relevante naquele processo, o primeiro conjunto de medidas anunciadas no arcabouço do Plano Real apresentava uma característica que iria perdurar nos anos seguintes – a concentração de recursos fiscais no âmbito da União. O Quadro 8 mostra que as principais medidas adotadas entre 1994 e 1998 dizem respeito à criação do FSE e de contribuições, bem como ao aumento de alíquotas de impostos (exceção ao IR), cujo propósito é claro: não partilhar os ganhos tributários com as esferas subnacionais.

Quadro 8. Principais medidas tributárias e fiscais adotadas: 1994 a 1998

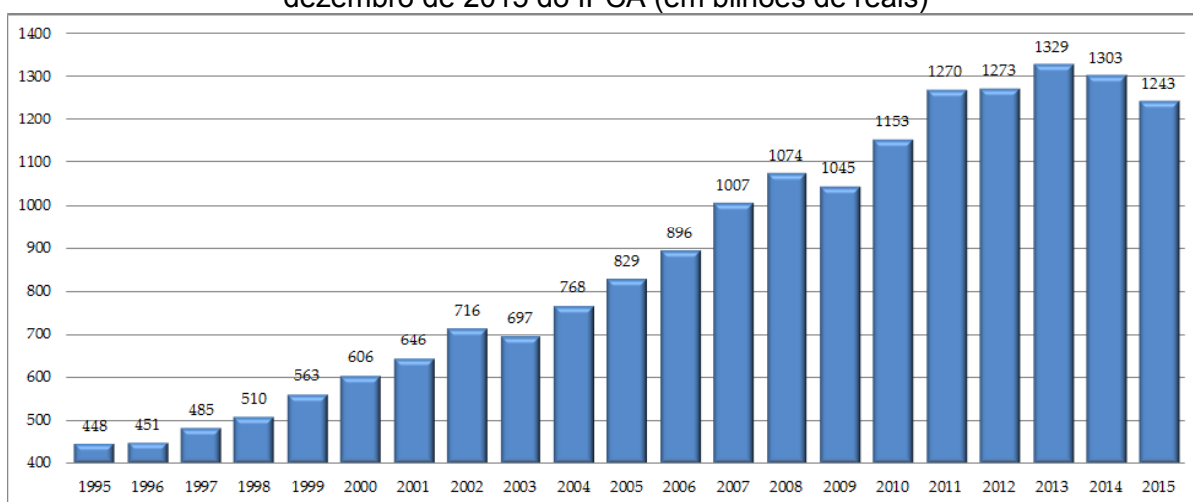
Ano	Medida	Objetivo
1994	Criação do IPMF; aumento das alíquotas do IPF de 10% para 15% e de 25% para 26,6% e criação de uma alíquota adicional de 35%; criação do Fundo Social de Emergência (FSE).	Ajuste fiscal provisório.
1995	Reforma do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).	Correção de distorções e aumento da arrecadação.
1996	Criação da contribuição provisória sobre movimentação financeira; prorrogação do FSE, rebatizado FEF; ressarcimento do PIS e COFINS aos exportadores e aprovação da Lei Kandir (EC 87/1996).	Aumento de receitas para a saúde; reforço do ajuste fiscal; aumento de competitividade externa.
1997	Aumento da alíquota do IOF e 6% para 15% nas operações de crédito. Edição do pacote fiscal contendo 51 medidas para aumentar a arrecadação e reduzir gastos. Aumento das alíquotas do IRPF, do IR sobre aplicações, do imposto de importação, do IPI sobre automóveis e do IOF sobre operações de câmbio. Prorrogação do FEF.	Reforço do ajuste e aumento da arrecadação.
1998	Aprovação das reformas administrativa e previdenciária.	Modernização e ajuste fiscal.

Fonte: Oliveira (2010, p. 199-200).

Isso apenas reafirma o que fora constatado anteriormente: os dispositivos fixados na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), que buscavam garantir autonomia

política e orçamentário-financeira às esferas subnacionais, assim como estabelecer arranjos federativos que pudessem dirimir as heterogeneidades regionais, foram gradativamente desconstruídos, à medida que a União passou a centralizar um volume crescente de recursos fiscais em detrimento das esferas subnacionais. Se for considerada, por exemplo, apenas a arrecadação das receitas administradas entre 1995 e 2015, nota-se que houve crescimento ininterrupto em quase todo o período, conforme o Gráfico 8.

Gráfico 8. Arrecadação das receitas administradas pela RFB de 1995 a 2015, a preços de dezembro de 2015 do IPCA (em bilhões de reais)



Fonte: RFB (s.d.).

As receitas administradas pela RFB subiram num patamar superior ao PIB, visto que, em 1995, elas representavam 16,15% do PIB e, em 2015, passaram para 20,18%, alcançando 22,07% em 2007. Tais resultados não podem ser atribuídos apenas à criação de impostos ou contribuições, mas há de se admitir que, na visão institucional e do uso das tecnologias da informação, houve mudanças relevantes:

[...] no campo da administração tributária, o avanço foi significativo, tornando o Estado brasileiro, em todos os níveis de governo, capacitado a cobrar, com eficiência e maior transparência, os impostos dos contribuintes. Uma verdadeira “revolução” na máquina da arrecadação e da fiscalização ocorreria neste período, impulsionada pelo avanço do processo de informatização e pela absorção, pelo fisco brasileiro, das novas tecnologias de informação, modernizando – e muito! – suas estruturas, em termos de controles, procedimentos, instituição de canais e de comunicação com os contribuintes (OLIVEIRA, 2010, p. 205).

A rigor, o esforço fiscal para aumentar a arrecadação ocorreu em todas as esferas federativas. Isso atenuou as perdas das esferas subnacionais em relação ao

forte ímpeto da União em modificar o arcabouço tributário quase sempre em seu favor.

Quando há referência à evolução da carga tributária bruta por esfera federativa, conforme visto na Tabela 10, o resultado é compatível com as ponderações realizadas anteriormente, de maneira que se pode observar aumento na participação da União com ganhos relevantes na segunda metade dos anos 2000. No que concerne às esferas subnacionais, os resultados são assimétricos, pois a participação dos estados na carga tributária oscila em patamares próximos de 8,3% do PIB, ao passo que, nos municípios, há crescimento consistente a partir da segunda metade dos anos 2000.

Tabela 10. Carga tributária bruta por esfera federativa (em % do PIB): períodos selecionados

	1995	1999	2003	2007	2011	2014
União	20,01	22,47	21,6	23,68	23,42	22,91
Estados	8,32	8,17	8,40	8,37	8,17	8,48
Municípios	1,43	1,51	1,40	1,74	1,85	2,07

Fonte: RFB (s.d.).

Doravante, pretende-se investigar se os incrementos da carga tributária ensejaram mudanças em relação à progressividade. Nesse sentido, optou-se por analisar a evolução da arrecadação tributária em dois períodos distintos (1995-2002 e 2003-2015). Isso se deve ao fato de que, em tese, havia dois projetos políticos distintos, levando a averiguar se houve particularidades em cada um deles.

O período compreendido entre 1995 e 2002 é marcado por intensas e abrangentes mudanças no arcabouço jurídico tributário, cujo objetivo quase sempre esteve vinculado à necessidade de aumentar a arrecadação federal, com vistas a cumprir as exigências das metas fiscais que ocorriam de forma intempestiva e à revelia de qualquer critério de equidade fiscal. Várias medidas adotadas nessa época aprofundavam o caráter regressivo do sistema tributário, entre as quais se destacam:

- a) Desoneração da tributação do lucro das empresas por meio da redução da alíquota do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) de 25% para 15% e da redução do adicional sobre os lucros. Antes dessa mudança, a alíquota nominal era de 12% do lucro real que excedesse R\$ 180 mil até R\$ 780 mil; de 18% para parcela do lucro real acima de R\$ 780 mil; e de 10% sobre parcela do lucro real, presumido ou arbitrado que excedesse R\$ 240 mil ao ano ou R\$ 20 mil/mês (Lei n. 9.249/95, art. 3º, e Lei n. 8.981/95). A legislação

acabou com a progressividade e reduziu a tributação dos lucros da empresa para uma alíquota única de 15%. b) Instituição dos “juros sobre capital próprio”, que é a possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas (isto é, os juros pagos e creditados aos sócios) e deduzi-los como despesa. Na prática, isso significa uma redução da base tributária do Imposto de Renda (IR) e da Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL), além de ser uma forma secundária de distribuição de lucros e dividendos (Lei n. 9.294/95, art. 9º). c) Isenção de Imposto de Renda à distribuição de lucros a pessoas físicas, eliminando o Imposto de Renda Retido na Fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos para os resultados apurados a partir de 1º/01/96, seja o sócio capitalista residente no país ou no exterior. Antes dessa mudança, a alíquota era de 15% (Lei n. 9.294/95, art. 10º). d) Eliminação da alíquota de 35% do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), reduzindo a progressividade do Imposto de Renda (IR) (Lei n. 9.250/95) (SALVADOR, 2014, p. 28-29).

Não se pode dizer que essas e outras medidas caracterizavam uma reforma tributária, até porque ocorriam de forma fragmentada e desordenada, em que se guiavam por uma lógica diametralmente oposta aos princípios de equidade e, por consequência, ampliavam os conflitos distributivos, diminuindo a eficiência do sistema econômico e fragilizando o Pacto Federativo. O resultado não poderia ser diferente: o aumento das receitas tributárias ocorre sem qualquer sentido econômico e social, seguindo o padrão histórico de escolher os caminhos de menor resistência que, não raro, transferem o ônus tributário ao conjunto da população, preservam a renda e a riqueza das elites, e, não menos importante, induzem efeitos adversos no sistema produtivo e social. Isso, de um lado, pouco ou nada estimula o investimento e o processo de inovação e, de outro, enfraquece a geração de renda e emprego.

Os dados da Tabela 11 podem ser usados como *proxy* do que fora afirmado, pois demonstram que o incremento da carga tributária (em % da renda familiar) entre 1996 e 2004 foi assimétrico, no sentido que foi suportado, em grande medida, pelas famílias de menor renda. Observa-se que as famílias com renda familiar de até dois Salários Mínimos (SM) foram as mais afetadas pelo acréscimo da carga tributária, passando de 28,2% em 1996 para 48,9% em 2004. No sentido oposto, as famílias com renda superior a 30 SM também tiveram acréscimos na carga tributária, mas em patamar inferior às de menor renda – aquelas passaram de 17,9% em 1996 para 26,3% em 2004.

Tabela 11. Carga tributária direta e indireta sobre a renda total das famílias em 1996 e 2004

Renda Mensal Familiar	Em % da Renda Familiar						Δ Carga Tributária
	Tributação Direta		Tributação Indireta		Carga Tributária Total		
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	
Até 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,8	20,6
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0	15,4
3 a 5	3,1	3,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0	14,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,7	15,6
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,4	13,5
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
Mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Fonte: Zockun (2007, p. 19).

Ainda em relação à Tabela 11, é surpreendente o avanço da tributação direta para as famílias que ganham até dois SM, uma vez que passou de 1,7% em 1996 para 3,1% em 2004, ao passo que, para as famílias que ganham mais de 30 SM, houve redução – de 10,6% em 1996 para 9,9% em 2004 – tais índices são compatíveis com as medidas adotadas pelo Governo à época, que reduziu o IR para as pessoas jurídicas e eliminou, em 1995, a alíquota de 35% para as pessoas físicas. Nem por isso, constatou-se diminuição na arrecadação global do IR, e sim o contrário: se for considerada a participação do IR, no que tange à arrecadação global da União, houve aumento, passando de 16,05% em 1996 para 18,92% em 2002. Parte desse incremento se explica pelo não reajuste da tabela do IRPF, como pode ser visto na Tabela 12:

Tabela 12. Correção da tabela do Imposto de Renda x IPCA: 1996 a 2002

Períodos	IPCA	Correção na Tabela	Resíduo	Resíduo Acumulado
1996	9,56	-	9,56	9,56
1997	5,22	-	5,22	15,28
1998	1,66	-	1,66	17,19
1999	8,94	-	8,94	27,67
2000	5,97	-	5,97	35,29
2001	7,62	-	7,62	45,60
2002	12,53	17,5	-4,23	39,44

Fonte: Sindifisco Nacional (2016, p. 5).

Do ponto de vista da arrecadação, caráter regressivo das medidas tributárias e as distorções geradas no sistema econômico os efeitos, não foram imediatos, de maneira que, entre 1995 e 1998, a Carga Tributária Bruta (CTB) pouco se modificou, permanecendo em cerca de 27% do PIB (Tabela 13). Após isso, de 1999 a 2002, notam-se incrementos sucessivos, sendo que, ao final do período, a CTB alcançou 32,3% do PIB. Se for tomado, por exemplo, o período de 1995 a 2002, o incremento da CTB foi de 5,3% do PIB ou, ainda, um aumento real das receitas públicas de aproximadamente 20%.

Tabela 13. Carga tributária bruta: 1995 a 2002 (em % do PIB)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
27,0	26,7	27,0	27,7	28,8	30,0	31,2	32,3

Fonte: Orair et al. (2013).

O expressivo aumento da carga tributária, no segundo mandato de FHC, deve ser apreendido a partir da constituição do novo Regime Macroeconômico, conhecido como “Tripé Macroeconômico” (Metas de Inflação, Superávit Primário e Câmbio Flutuante). Aliás, alguns dos eixos desse novo regime já constavam no Memorando de Política Econômica enviado ao FMI em 13 de novembro de 1998 que, entre diversas intenções, propunha rigoroso “ajuste fiscal” a partir do aumento das receitas e redução de despesas. Eis a síntese das proposições no campo fiscal:

[...] a fim de assegurar a almejada melhora o governo federal anunciou um abrangente conjunto de medidas destinadas a poupar gastos e elevar receitas totalizando cerca de 3,5 pontos percentuais do PIB em 1999. Iniciativas que já foram sancionadas por medida provisória ou leis de regulamentação representam uma substancial parcela das receitas a serem geradas pelo programa [...] As medidas de aumento das receitas incluem: uma elevação da CPMF de 0,2 por cento para 0,3 por cento com uma majoração temporária de 0,08 por cento para 1999; um aumento da COFINS de 2 para 3 por cento um terço do qual será compensado do imposto de renda da pessoa jurídica; uma elevação de 9 pontos percentuais na contribuição para o plano de aposentadoria do setor público pelos servidores que ganhem mais de R\$ 1.200 mensais; aplicação desta contribuição aos pensionistas do setor público (à taxa de 11 por cento para aqueles com pensões de R\$ 1.200 por mês ou menos e de 20 por cento para os demais); além de uma série de outras medidas com vistas principalmente a ampliar as bases dos atuais impostos e contribuições bem como a eliminar distorções (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998, p. 3).

A despeito das tentativas de “eliminar distorções” e reconhecer que “o atual regime tarifário indireto brasileiro é ineficiente e indevidamente complexo”, a natureza do ajuste fiscal do segundo mandato do Governo FHC abandonou definitivamente qualquer perspectiva de construir um sistema tributário que pudesse conciliar distribuição de renda, equilíbrio do pacto federativo e ganho de competitividade econômica. O resultado das medidas foi no sentido oposto aos princípios da equidade fiscal, ainda que o objetivo do ajuste fiscal em cumprir as metas fiscais tenha sido alcançado.

De 2003 a 2014, o incremento da CTB segue padrão semelhante ao período anterior (1995-2002), no que diz respeito às iniquidades fiscais e às taxas de crescimento, mas os determinantes não são exatamente os mesmos. Isso ocorre porque, no Governo FHC, o incremento da CTB resulta de diversas modificações do ordenamento tributário, seja pela criação de novos impostos, por mudanças em alíquotas ou modernização nos instrumentos de arrecadação ou controle.

É bem verdade que nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), alguns desses quesitos também estiveram presentes, mas são insuficientes para explicar a dinâmica da CTB. De qualquer forma, entre 2003 e 2014, conforme visualizado na Tabela 14, o incremento da CTB segue em ascensão, exceto para os anos de 2008 (33,53%), 2009 (32,27%) e 2010 (32,44%), os quais estão associados à forte reversão do ciclo econômico em razão da crise externa (*subprime*). Após 2011, constata-se que a CTB reduz de forma gradativa – tem-se a hipótese de que isso ocorre em razão do forte aumento das desonerações fiscais, algo que será retomado adiante.

Tabela 14. Carga tributária bruta: 2003 a 2013 (em % do PIB)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
31,41	32,68	33,02	33,31	33,66	33,53	32,27	32,44	33,39	32,70	32,67	32,42

* Inclui parcelamentos.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da RFB (s.d.).

Argumenta-se que o incremento da CTB é a razão do robusto crescimento da economia brasileira a partir de 2004, que desencadeou fortes efeitos multiplicadores nos principais componentes da demanda agregada, especialmente, no consumo das famílias, no investimento e nas exportações. Se for considerado, por exemplo, o

período entre 2004 e 2008, a taxa média de crescimento foi de aproximadamente 4,8%, alcançando 7,6% em 2010.

No que concerne ao emprego, os resultados foram ainda mais expressivos, pois houve redução significativa da taxa de desemprego e crescimento real da massa de salários. Todavia, a variável com maior repercussão no mercado de trabalho, inclusive com efeitos positivos do ponto de vista de arrecadação tributária, foi o acréscimo da massa de trabalhadores com vínculos formais. Para ilustrar, entre 2003 e 2014 houve a formalização de quase 20 milhões de trabalhadores, apresentando aumento ininterrupto nesse período, algo que pode ser verificado na Tabela 15:

Tabela 15. Taxa de crescimento do PIB (%) e de trabalhadores com vínculo formal de emprego (em milhões)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB	1,2	5,7	3,1	4,0	6,0	5,0
EMPREGO	29,5	31,4	33,2	35,2	37,6	39,4
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB	-0,2	7,6	3,9	1,8	2,7	0,1
EMPREGO	41,2	44,1	46,3	47,5	48,9	

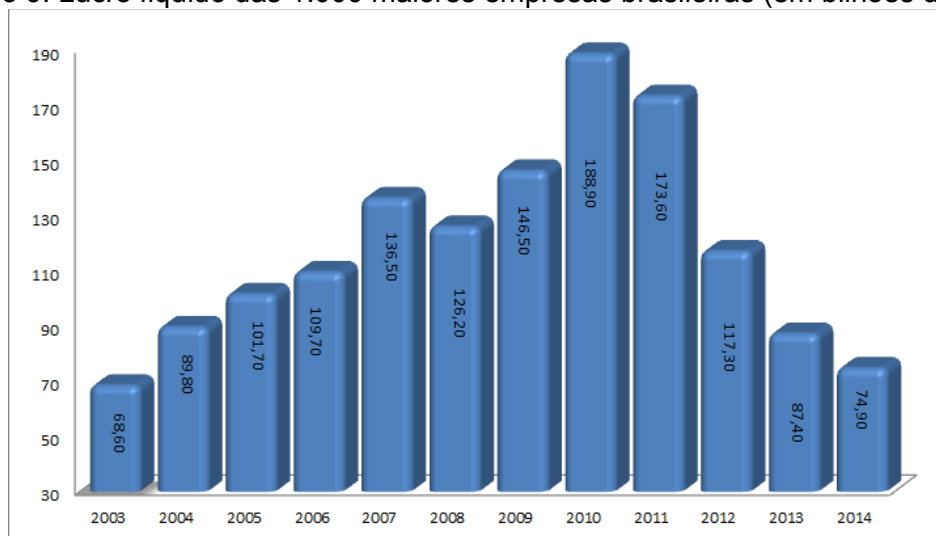
Fonte: IBGE; MTE/RAIS (apud GOMES; CRUZ, 2015).

Os argumentos arrolados acima são importantes porque explicam o aumento da CTB a partir da expansão da massa de contribuintes, particularmente aqueles relacionados ao mercado de trabalho formal. Se for levada em consideração, por exemplo, a arrecadação do IR retido na fonte entre 2005 e 2014, a preços de setembro de 2016, é possível aferir que houve um acréscimo – R\$ 130,73 bilhões em 2005 para R\$ 217,21 bilhões em 2014. Da mesma forma, se for observado o comportamento das contribuições para a previdência social²⁵, o aumento da arrecadação é ainda mais expressivo: R\$ 203,31 bilhões em 2005 para R\$ 375,62 bilhões em 2014. Nota-se que o incremento das receitas públicas é muito maior que a variação do PIB, o que corrobora a tese de que a expansão da base de contribuintes foi um quesito essencial para a elevação da CTB.

²⁵ Considera-se, nesse caso a soma: Receitas Correntes INSS + Recuperação de Créditos INSS. Excluem-se as Transferências a Terceiros (Sistema "S" e Salário-Educação) e é incluída a Contribuição do INSS sobre Faturamento.

No caso das contribuições da previdência social, a expansão das receitas também foi resultado das contribuições patronais. Aliás, na dimensão empresarial, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) apresentou comportamento semelhante ao das receitas destacadas: em 2005, a arrecadação foi de R\$ 46,87 bilhões e, em 2014, alcançou R\$ 73,29 bilhões, conforme os valores atualizados para setembro de 2016. Esse resultado é compatível com a evolução do lucro líquido das mil maiores empresas brasileiras, conforme o Gráfico 9:

Gráfico 9. Lucro líquido das 1.000 maiores empresas brasileiras (em bilhões de reais)



Fonte: Valor 1000 (2016, p. 22-23).

Sob esse viés, o crescimento da receita tributária vincula-se ao excelente desempenho do ciclo econômico e à expansão da base de contribuintes, sobretudo de 2004 a 2011, embora isso não modifique em quase nada o caráter regressivo do sistema tributário, até porque houve poucas medidas tomadas no sentido de aliviar o fardo tributário, em se tratando dos segmentos econômicos e sociais que historicamente tem suportado o ônus fiscal. Vale destacar, ainda, que a arrecadação no âmbito da União só não foi maior pelo fato de o Governo ter utilizado amplamente os instrumentos de desonerações tributárias que, conforme será visto adiante, causaram forte desequilíbrio fiscal quando da desaceleração econômica.

Nesse contexto, pode-se concluir que:

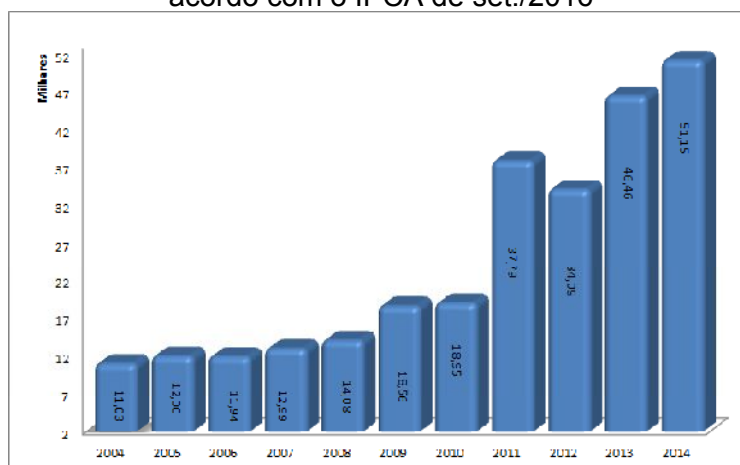
[...] a análise sugere, sintetizando os principais pontos, que os determinantes fundamentais da dinâmica carga tributária nos últimos anos estão relacionados às características do padrão de crescimento econômico do período, que favorecem a arrecadação sobre os rendimentos do trabalho (expansão simultânea da massa salarial e

do grau de formalização do mercado de trabalho); do comércio internacional (crescimento do volume de importações); e, durante os anos 2005-2008, dos possíveis efeitos dos ciclos econômicos e do mercado financeiro, que ocasionaram um *boom* na arrecadação de impostos sobre os lucros das empresas. Tal diagnóstico é compatível com a elevação da carga tributária sob predomínio das desonerações (ORAIR et al., 2013, p. 51-52).

Há ainda outro aspecto, por vezes pouco lembrado na literatura especializada, que gerou recursos da ordem de quase R\$ 270 bilhões entre 2004 e 2014: o Programa de Recuperação Fiscal (REFIS), instituído originalmente com a Lei 9.964 de 10 de abril de 2000 (BRASIL, 2000), destinado a promover a regularização de créditos da União, decorrentes de débitos de pessoas jurídicas, relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal (RFB) e pelo Instituto Nacional de Seguro Nacional (INSS), constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não, com exigibilidade suspensa ou não, inclusive os retidos e não recolhidos. Posteriormente, foram instituídos outros programas de parcelamento ou refinanciamento de débitos tributários federais.

Do ponto de vista financeiro, o REFIS rendeu aos cofres públicos federais bons resultados, notadamente na desaceleração do ciclo econômico. O Gráfico 10 mostra que, a partir de 2011, os recursos sempre foram superiores a R\$ 30 bilhões, chegando a R\$ 51,15 bilhões em 2014. Exatamente na reversão do ciclo econômico, houve um aumento nas adesões ao programa, em razão das facilidades dessa ação que, não raro, são superiores ao pagamento das obrigações nos prazos estabelecidos na forma da lei, de maneira que os inadimplentes são sempre premiados em detrimento daqueles contribuintes que cumprem os prazos legais.

Gráfico 10. Valores arrecadados pelo REFIS (em bilhões de reais) – valores atualizados de acordo com o IPCA de set./2016



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da RFB (s.d.).

Cumprе destacar que, a despeito dos determinantes, os incrementos das receitas fiscais, nas últimas duas décadas, independentemente do projeto político, em quase nada lograram modificar o padrão iníquo do sistema tributário, em se tratando de uma estrutura tributária regressiva. Metade da arrecadação persiste na incidência sobre bens e serviços, enquanto os tributos sobre a renda e a propriedade representam pouco mais que 1/5 da arrecadação total, como pode ser verificado na Tabela 16.

Tabela 16. Evolução da participação das bases de incidência na arrecadação total: 2005 a 2014 (em %)

Base de Incidência	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Renda	18,61%	18,47%	19,30%	20,45%	19,63%	18,26%	19,08%	17,92%	18,15%	18,05%	18,27%
Folha de Salários	23,68%	24,46%	24,25%	24,23%	26,28%	26,01%	25,61%	26,43%	25,79%	25,95%	25,83%
Propriedade	3,33%	3,47%	3,52%	3,56%	3,91%	3,79%	3,74%	3,89%	3,94%	4,17%	4,44%
Bens e Serviços	49,44%	48,65%	47,85%	49,77%	48,45%	49,71%	49,32%	49,81%	50,41%	50,20%	49,68%
Transações Financeiras	4,79%	4,82%	4,82%	2,03%	1,79%	2,11%	2,20%	1,96%	1,68%	1,62%	1,80%
Outros Tributos	0,15%	0,13%	0,25%	-0,03%	-0,05%	0,12%	0,05%	-0,01%	0,04%	0,01%	-0,02%
Receita Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: RFB (s.d.).

Quando se compara a base de incidência com os padrões internacionais, percebe-se o quão regressivo é o sistema tributário brasileiro. Se for considerada, por exemplo, a tributação de bens e serviços para os países membros da OCDE, no exercício fiscal de 2012, verifica-se que a carga fiscal equivale a 11,6% do PIB, enquanto esse índice chega a 18,8% do PIB no Brasil. No caso da carga fiscal sobre a renda, o lucro e os ganhos de capital o percentual é de 12,2% do PIB, e aqui, 6,4%. Isso apenas corrobora o que se afirmou anteriormente: o problema do sistema tributário não é o tamanho, e sim as bases de incidência que favorecem a distribuição desigual da renda e da riqueza.

2.2.2 Despesa pública

O *modus operandi* do gasto público de 1995 a 2002 só pode ser apreendido em função das necessidades do processo de estabilização monetária. A partir desse período, o superávit primário construído com a redução dos gastos primários e a elevação das receitas fiscais se converte em condição *sine qua non* à estabilidade da relação dívida/PIB. Tanto é assim que, no “Memorando de Política Econômica” enviado ao FMI, já se evidenciava a necessidade de autorizar os gastos primários se (e somente se) estivesse garantida a meta de superávit estabelecida. Nesse contexto, adotou-se:

[...] uma **meta obrigatória para o superávit primário do governo federal** além da criação de uma comissão interministerial de alto nível responsável *inter alia* pela garantia de consecução dessa meta, [assim] espera-se que estes superávits primários crescentes detenham o crescimento da dívida pública líquida em relação ao PIB por volta de 2000 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998, p. 3, grifos nossos).

Nesses termos, o projeto político tinha como objetivo restringir a ação das políticas públicas e, por consequência, reduzir o papel do Estado como agente coordenador e orientador da atividade econômica e social. Não se trata, obviamente, de negar a existência de políticas públicas – se assim fosse, não faria sentido o próprio Estado –, mas de reconhecer que a política econômica, na sua dimensão fiscal, monetária e cambial, exercia a primazia em relação às demais políticas públicas e *per se* assegurava as condições ao desenvolvimento (FRANCO, 1996). Pode-se afirmar, então, que a crença à época convergia para o pressuposto de que

as condições do desenvolvimento econômico e social não se relacionavam necessariamente à execução das políticas públicas, mas que as alocações eficientes eram dadas pela égide do mercado. A passagem abaixo é emblemática e sintetiza o ponto de vista ora exposto:

No período FHC havia o entendimento que a função do Estado na economia é criar a infraestrutura jurídica e institucional que permita aos diversos mercados funcionarem e a economia se desenvolver. **A natureza específica do processo de desenvolvimento não é atribuição do Estado.** Ela será resultado natural do processo. **Não é papel do Estado estabelecer quais setores devem ser priorizados e quais não devem.** Muito menos é papel do Estado interferir no processo de formação dos preços da economia que devem ser determinados pelo mercado. **É papel do Estado defender o interesse do consumidor** em inúmeras esferas principalmente regulando os serviços de utilidade pública que em geral organizam-se na forma de monopólios naturais ou grande oligopólios. Neste caso, o Estado tem que criar condições para que o setor privado invista e simultaneamente não aufera lucros exorbitantes (BARBOSA FILHO; PESSOA, 2014, grifos nossos).

Naquela visão de mundo, tencionava-se reduzir a abrangência da ação do Estado e, portanto, das políticas públicas convencionais, de modo que os recursos fiscais fossem suficientes para suportar os custos do processo de estabilização monetária.

De 1995 a 1999 houve expressiva mudança nas prioridades dos gastos públicos, com incremento sem precedentes na função “Administração e Planejamento”, que à época incorporava as despesas financeiras (serviços da dívida pública) geradas pela brutal elevação da dívida pública.

Conforme a Tabela 17, observa-se que a função “Administração e Planejamento” (despesa financeira), que em 1995 e 1996 representava 18,75% e 20,95% da despesa total, respectivamente, se elevou para 36,65% em 1997 e 40,76% em 1998.

Tabela 17. Despesa da União por função (em % do total)

FUNÇÃO	1995	1996	1997	1998
Legislativa	0,68%	0,69%	0,63%	0,52%
Judiciária	1,92%	2,09%	2,09%	2,14%
Administração e Planejamento *	18,75%	20,95%	36,65%	40,76%
Agricultura	5,24%	3,51%	3,41%	2,20%
Comunicações	0,06%	0,06%	0,08%	0,08%
Defesa Nacional e Segurança Pública	5,38%	4,99%	3,84%	3,36%
Desenvolvimento Regional	11,98%	11,69%	9,45%	8,81%
Educação e Cultura	6,07%	5,30%	4,07%	4,91%
Energia e Recursos Minerais	0,31%	0,35%	0,34%	0,31%
Habitação e Urbanismo	0,07%	0,19%	0,17%	0,10%
Indústria Comércio e Serviços	0,54%	0,54%	0,45%	0,58%
Relações Exteriores	0,24%	0,24%	0,17%	0,15%
Saúde e Saneamento	9,57%	8,21%	7,03%	5,47%
Trabalho	3,58%	3,87%	2,81%	2,60%
Assistência e Previdência	34,05%	35,67%	27,34%	26,75%
Transporte	1,54%	1,64%	1,46%	1,25%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da STN.

* Inclui os encargos financeiros da dívida pública.

Como resultado imediato da inversão de prioridades, as demais funções do orçamento perderam espaço, ou seja, os aumentos das despesas financeiras ocorreram em detrimento de quase todas as demais funções, até porque não houve incremento das receitas públicas no período em tela²⁶. Nesse cenário, a redução do gasto primário foi convertida numa espécie de “âncora”; afinal, o processo de estabilização monetária apoiou-se de forma ostensiva na política cambial (valorização da moeda) e na política monetária (juros reais), o que implicou num incremento nada desprezível dos serviços da dívida pública.

Alguns exemplos são emblemáticos, como a função “Saúde e Saneamento”, que passou de 9,57% em 1995 para 5,47% em 1998, no que concerne ao gasto total. A função “Agricultura” teve comportamento semelhante – foi de 5,24% em 1995 para 2,20% em 1998.

Quando se analisa o comportamento dessas duas funções, atualizando os valores para setembro de 2016, verifica-se que a amplitude do ajuste fiscal foi relevante, conforme a Tabela 18. No caso da função “Agricultura”, o valor aplicado em 1995 foi de R\$ 40,21 bilhões, encerrando 1999 com R\$ 28,49 bilhões; e em

²⁶ É bem verdade que parte das despesas financeiras foram financiadas com a emissão de nova dívida, de maneira que a dívida vencida é paga com nova dívida. Se assim não fosse, o impacto nas despesas primárias seria ainda mais abrangente.

“Saúde e Saneamento” também houve perdas reais, sendo de R\$ 73,40 bilhões em 1995 e, em 1999, de apenas R\$ 68,58 bilhões.

Tabela 18. Despesas da União por função – Agricultura e Saúde e Saneamento – valor atualizado com base no IGP-DI em set./2016 (em bilhões de reais)

	1995	1996	1997	1998	1999
Agricultura	40,21	28,16	36,17	26,65	28,49
Saúde e Saneamento	73,40	65,83	74,51	66,23	68,58

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da STN.

É necessário destacar, novamente, que o problema não reside na escassez de fundos públicos, mas nas modificações das prioridades por parte do Estado. Por esse motivo, as políticas públicas de longo prazo perdem espaço, assim como as estruturas de planejamento e os aparatos institucionais do Estado vinculados à elaboração e execução das ações de Governo são desmobilizados em favor das decisões tomadas na órbita do mercado – isso ocorre em quase todas as dimensões do Estado brasileiro, a partir de 1990.

Conforme a Tabela 18, o caso das políticas públicas relacionadas às atividades agrícolas talvez seja um dos melhores exemplos. Houve drástica redução dos fundos públicos, e os resultados, na visão dos especialistas, não são distintos daqueles expostos acima. Eis as ponderações:

[...] o papel ativo da velha política agrícola foi consideravelmente reduzido e tornou-se quase nulo durante a década de 1990. O crédito oficial foi cortado, os preços mínimos perderam relevância e capacidade de dar suporte a renda agrícola em conjunturas de mercado desfavoráveis, o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) entrou em colapso, e a extensão rural ficou inerte [...] A nova política buscou reduzir a intervenção do governo nos mercados agrícolas, e fortalecer o mercado como mecanismo de sinalização para a alocação e provisão de recursos na agricultura, o que engloba o financiamento e a comercialização da produção. Novos instrumentos foram lançados, a maioria seguindo essa lógica de reduzir a participação do Estado no financiamento e o apoio aos setores já incorporados ao processo de modernização (SANTANA et al., 2014, p. 805, grifos nossos).

Se for considerado o período subsequente (1999-2002), pode-se dizer que a intensidade do ajuste fiscal é ainda mais abrangente, sobretudo se for levado em conta que a primazia da execução orçamentário-financeira passa a depender

formalmente, no sentido jurídico das leis orçamentárias, do cumprimento das metas do superávit primário.

Numa análise das principais funções da despesa, no período de 2000 a 2002, conforme a Tabela 19, verifica-se que os gastos com as principais funções, quando apresentaram algum crescimento, estiveram próximos ao desempenho do produto, e os investimentos em saúde, educação e previdência social pouco ou nada se alteram. Por seu turno, os gastos com a agricultura, que em 1995 somavam R\$ 40,21 bilhões, encerraram em 2002 com apenas R\$ 13,82 bilhões, o que corrobora as ponderações dos autores citados anteriormente. A função que destoa das demais é a energia, que em 2000 registrou gasto de R\$ 1,65 bilhões, chegando a R\$ 19,65 bilhões em 2002, o que é explicado pela crise energética em meados de 2001 que culminou, inclusive, na adoção do racionamento energético.

Tabela 19. Despesas da União por função selecionada: valor atualizado com base no IGP-DI em set./2016 (em bilhões de reais)

	2000	2001	2002
Administração	20,74	20,73	20,68
Defesa Nacional	33,48	33,92	31,71
Assistência Social	13,98	15,11	16,37
Previdência Social	294,07	306,78	309,66
Saúde	63,82	67,42	63,92
Trabalho	19,67	21,23	21,31
Educação	33,42	33,20	33,23
Cultura	0,75	0,79	0,60
Habitação	5,06	1,02	0,32
Saneamento	0,51	0,67	0,24
Ciência e Tecnologia	3,92	4,54	3,79
Agricultura	16,00	15,64	13,82
Energia	1,65	2,07	19,65
Transporte	10,36	11,30	12,92
Desporto e Lazer	0,55	0,85	0,67
Encargos Especiais	420,69	497,81	500,34

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da STN.

Outro aspecto que não pode ser desconsiderado diz respeito ao incremento das receitas públicas, de 1999 a 2002, que foi totalmente apropriado pelo aumento das despesas financeiras, resultante do acelerado crescimento da dívida pública e dos recorrentes desequilíbrios externos – daí se pode afirmar que a expansão da carga tributária foi esterilizada pelo aumento das despesas financeiras. Isso remete

a ponderações ainda mais abrangentes de que o problema não é o tamanho da carga tributária, mas a forma como se arrecada (caráter regressivo das receitas) e se gasta (favorecendo a concentração da renda e da riqueza).

Mesmo diante do incremento das receitas públicas e da redução das despesas primárias, não há recursos públicos suficientes para suportar o expressivo aumento das despesas financeiras, sendo possível inferir que a variação do estoque da dívida pública se explica quase que exclusivamente pela incorporação das despesas financeiras não pagas. Eis, portanto, que a gênese dos desequilíbrios das contas públicas só pode ser apreendida em toda sua extensão a partir da dinâmica da dívida pública.

No período subsequente (2003-2014), a dinâmica da execução orçamentário-financeira permitiu a expansão das despesas primárias, notadamente aquelas relacionadas aos gastos sociais (assistência e previdência social), mas não se pode dizer que as despesas financeiras perdem a primazia *vis-à-vis* demais despesas, até porque isso contradiz o Regime Macroeconômico, cujo excedente fiscal é condição indispensável à sustentabilidade intertemporal da dívida pública. Assim, a expansão das despesas primárias ocorre *pari passu* ao cumprimento das metas fiscais, o que viabilizou o declínio da dívida líquida do setor público. Entretanto, a expansão da despesa primária, o cumprimento das metas fiscais e a redução da dívida líquida só foram possíveis, a um só tempo, porque houve forte expansão das receitas públicas.

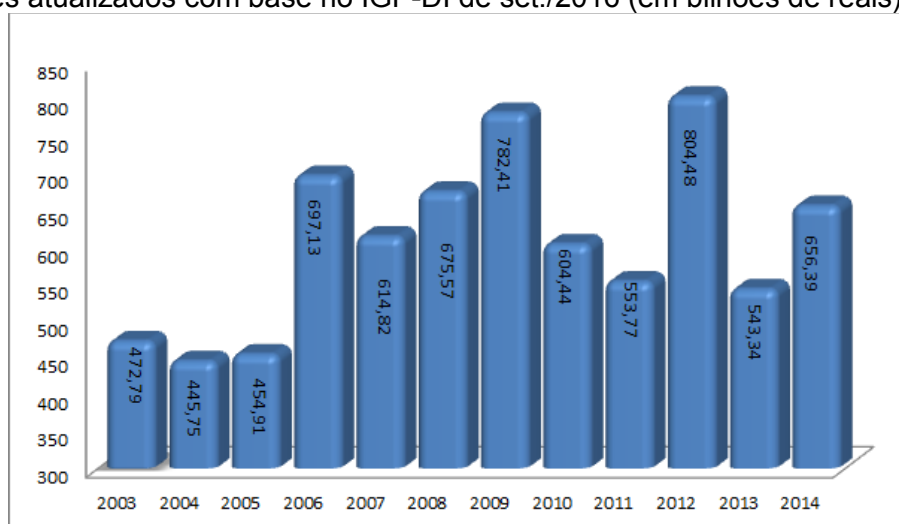
O círculo virtuoso da economia não emerge apenas em razão das condições macroeconômicas domésticas, mas deve ser apreendida a partir das condições externas que geraram aumento nos preços das *commodities* agrícolas e minerais, tendo efeitos positivos no crescimento da economia brasileira e nos resultados do balanço de pagamentos. Nesse contexto, pode-se reafirmar que o

[...] crescimento acelerado da economia brasileira a partir de 2003 foi inicialmente impulsionado pelo setor externo. O Brasil e outros países em desenvolvimento se beneficiaram do aumento dos preços internacionais das “*commodities*” e do ritmo de crescimento do comércio mundial (CORRÊA; SANTOS, 2013, p. 24).

Ainda no *front* doméstico, o afrouxamento da política monetária é outro quesito que não pode ser desconsiderado, pois, de um lado, reduziu o custo do dinheiro com ganhos relevantes para os níveis de investimento e, de outro, diminuiu os custos da dívida pública, minimizando as despesas financeiras.

É bem verdade que, quando se observa o período de 2003 a 2014, não se pode discorrer categoricamente que a redução da dívida pública reduziu os gastos com os chamados “encargos especiais”, enquanto tendência de médio e longo prazo. Nesse sentido, mesmo nos momentos em que as taxas de juros diminuem, o estoque de riqueza financeira (dívida pública bruta) permanece em trajetória ascendente – tanto é assim que a função “Encargos Especiais” permanece elevada na execução orçamentário-financeira da União, precisamente após 2006. Todavia, a partir de 2010, observa-se que as despesas financeiras perdem importância, exceto em 2012, conforme o Gráfico 11:

Gráfico 11. Despesa da União na função “Encargos Especiais” (Despesas Financeiras) – valores atualizados com base no IGP-DI de set./2016 (em bilhões de reais)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da STN.

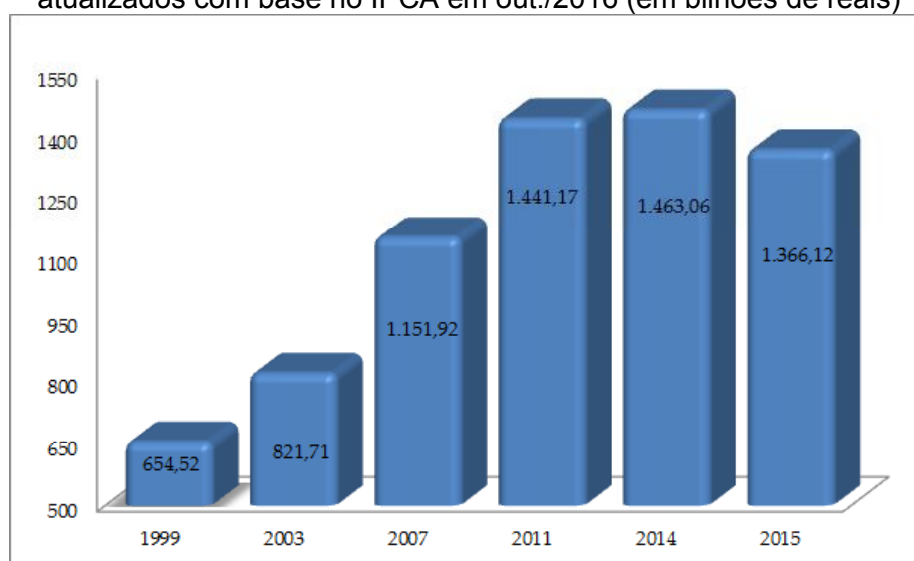
Sugere-se que a expansão da dívida bruta explique o motivo de os “Encargos Especiais” permanecerem elevados, a despeito das reduções das taxas de juros, embora haja uma queda expressiva na relação dívida líquida/PIB. Assim, pergunta-se: Por que a dívida bruta permanece em trajetória ascendente e a dívida líquida se reduz de maneira expressiva?

Isso ocorre em razão das transferências de recursos ao BNDES e das operações compromissadas do BCB, usadas para esterilizar a expansão da base monetária, por conta do rápido acúmulo das reservas cambiais após 2006). A partir dessas variáveis explicativas, é possível constatar que as duas finalidades comprometem aproximadamente 40% da dívida bruta do setor público (KHAIR, 2013).

Essa discussão é feita para demonstrar que a despesa financeira (“encargos especiais”) continuou sendo dominante no período imediatamente posterior ao Governo FHC. Assim, tenciona-se destacar que a despesa financeira no âmbito do orçamento federal nunca perdeu importância de 2003 a 2014, a despeito das sucessivas reduções da taxa de juros básica (SELIC). Em contrapartida, é necessário reconhecer, conforme citado, que após 2010 as despesas financeiras são reduzidas, quando comparadas com o período de 2006 a 2009. Neste, os gastos com encargos financeiros somaram R\$ 2,769 trilhões, ao passo que, no período seguinte (2010 a 2013), foram de R\$ 2,506 trilhões – o resultado entre um e outro foi de R\$ 263,9 bilhões. Ainda que tal diminuição não seja algo excepcional, do ponto de vista do gasto global dos encargos financeiros, em relação às demais despesas primárias, ela é expressiva, à medida que os gastos antes alocados nas despesas financeiras foram direcionados às primárias, notadamente às de natureza social.

Não se considera que a redução dos encargos financeiros seja a variável explicativa para o aumento das despesas primárias, pois foi efetivamente determinante para a expansão das despesas primárias o expressivo aumento das receitas. Se for tomada, por exemplo, a evolução das receitas correntes da União, em 1999, verifica-se que a arrecadação foi de R\$ 654,52 bilhões e, em 2014, chegou a R\$ 1,463 trilhões, como pode ser notado no Gráfico 12 – tal crescimento supera em muito as variações do produto nacional.

Gráfico 12. Receitas correntes da União: períodos selecionados conforme os valores atualizados com base no IPCA em out./2016 (em bilhões de reais)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da STN.

A expansão das receitas públicas nesse período ampliou fortemente o caráter discricionário da ação do Estado brasileiro, sem a necessidade de modificar a matriz do Regime Macroeconômico. Assim, foi possível manter resultados fiscais compatíveis com as metas estabelecidas, o que permitiu, inclusive, sustentar a relação dívida/PIB em patamares adequados e, ao mesmo tempo, amparar o crescimento da despesa primária nas suas diversas dimensões, algo sem precedentes na história recente da economia brasileira. A Tabela 20 mostra as taxas de crescimento nominal e real das despesas primárias, assim como a variação do PIB em períodos selecionados, em que se pode observar o bom desempenho das despesas de natureza social.

Tabela 20. Taxas de crescimento das receitas e despesas primárias do governo central: períodos selecionados

Discriminação	Taxa Nominal				Taxa Real			
	1999- 2002	2003- 2006	2007- 2010	2011- 2014	1999- 2002	2003- 2006	2007- 2010	2011- 2014
Receita Total	14.9%	14.1%	11.7%	9.3%	6.5%	4.8%	3.6%	2.2%
Despesa Total	12.1%	14.6%	13.1%	11.4%	3.9%	5.2%	4.9%	4.2%
Pessoal	12.6%	10.4%	12.1%	7.2%	4.4%	1.3%	4.0%	0.2%
Benefícios Sociais	14.3%	18.7%	12.6%	12.5%	5.9%	9.0%	4.4%	5.2%
Custeio e Capital	8.3%	12.2%	15.2%	13.3%	0.4%	3.0%	6.8%	6.0%
Custeio	9.7%	11.5%	13.2%	12.7%	1.7%	2.4%	5.0%	5.4%
Investimento	8.4%	5.7%	30.8%	6.4%	0.5%	-3.0	21.4%	-0.5
Inversões e Subsídios	-	31.5%	-	35.2%	-9.8	20.7%	-7.8	26.4%
Taxa de Crescimento (PIB)	-	-	-	-	2.3%	3.5%	4.5%	2.1%

Fonte: Gobetti e Orair (2015, p. 19).

Em relação ao gasto monetário real (atualizado para valores de setembro de 2016), houve crescimento ininterrupto em diversas funções associadas às despesas sociais, no período de 2003 a 2014, sendo os casos mais emblemáticos: assistência social (2003 = R\$ 17,225 bilhões e 2014 = R\$ 73,030 bilhões); previdência social (2003 = R\$ 297,750 bilhões e 2014 = R\$ 527,083 bilhões); educação (2003 = R\$ 29,112 bilhões e 2014 = R\$ 78,090 bilhões) e trabalho (2003 = R\$ 19,443 bilhões e 2014 = R\$ 74,220 bilhões). Vale dizer que, no caso da saúde, embora não se constate um crescimento real em todo o período, os aumentos também são relevantes: 2003 = R\$ 55,612 bilhões e 2014 = R\$ 90,993 bilhões. No conjunto, a expansão dos gastos públicos de caráter social gerou ganhos no sentido de reduzir os níveis de pobreza e melhorar a distribuição de renda, o que desencadeou

repercussões no crescimento econômico e de empregos. Nessa perspectiva, a ação do Estado ganha novos contornos, com o intuito de modificar as estruturas sociais, especialmente por meio do investimento público. Por isso, pode-se afirmar que, no período entre 2003 e 2014:

[...] o traço marcante da estratégia oficial talvez se coloque na dinâmica da política social. O desejo de resgate social de parte da sociedade brasileira e de melhorar a distribuição de renda levou à incorporação da política de elevação do salário mínimo e dos gastos sociais, com ênfase no Programa Bolsa Família (PBF), ao conjunto das ações de caráter desenvolvimentista. A política social não pode ser vista como questão isolada. O seu alcance está diretamente relacionado aos outros elementos da atuação estatal. A ação das empresas estatais, o crédito dos bancos públicos, o uso de instrumentos fiscais e financeiros e a retomada do princípio do planejamento, completaram as mudanças e refletiram o abandono dos traços da política liberal, colocando em seu lugar medidas de viés keynesiano e resgatando velhos traços do desenvolvimentismo, direcionado à reconstrução dos instrumentos de apoio ao capital privado e ao crescimento (LOPREATO, 2015, p. 22).

No que tange ao aumento das despesas primárias, notadamente as de caráter social, no período de 2003 a 2014, a despesa financeira ainda ocupava percentual expressivo na execução orçamentário-financeira da União, com primazia do gasto público, ou seja, a necessidade de ajuste fiscal ocorre prioritariamente nas despesas primárias. Quando se analisa a execução orçamentário-financeira, percebe-se que o caráter distributivo do gasto público brasileiro é inadequado na perspectiva social, inobstante aos avanços recentes. Do ponto de vista macroeconômico, é surpreendente a magnitude dos fundos públicos destinados ao pagamento das despesas financeiras, especialmente se for levado em conta que o estado de coisas permanece incólume há duas décadas. Não há dúvidas em afirmar que parte expressiva dos incrementos das receitas tributárias ao longo das duas décadas citadas tem sido esterilizada pelo processo de transferência de renda (às avessas).

Há uma forte assimetria na distribuição dos fundos públicos, pois, de um lado, tem-se o “programa de transferência de renda para os ricos” que, sendo credores do Estado, recebem aproximadamente 9% do PIB; e, de outro, o “programa Bolsa-Família”, o mais amplo programa de transferência de renda, que recebe em torno de 0,4% do PIB – isso é algo absolutamente incompatível com qualquer proposta de distribuição de renda. Do mesmo modo, a nação não poderá conviver com as

enormes despesas financeiras, até porque se acredita que, nos momentos de inflexão do ciclo econômico, haverá forte pressão para deprimir as despesas primárias em favor das despesas financeiras, cujas consequências inevitáveis serão o enfraquecimento da demanda efetiva e a reversão dos ganhos distributivos gerados pelos gastos sociais.

Além disso, nas últimas duas décadas houve expressivo incremento da renda do Estado nas diversas esferas, o que equivale dizer que o Poder Público passou a se apropriar de uma parcela relativamente maior da renda *vis-à-vis* demais agentes econômicos; assim, a natureza do gasto ganha importância ainda maior, pois é capaz de influenciar os processos de distribuição da renda e da riqueza, além de modificar os padrões de concorrência no mercado.

A análise dos gastos públicos é um importante instrumento para identificar as frações de classe que se apropriam dos fundos públicos. Se for considerado, por exemplo, o período recente (2003-2014), o investimento público favoreceu as políticas públicas de natureza distributiva e a expansão dos serviços relacionados às classes de baixa renda. Isso, entretanto, ainda é uma pequena fração dos fundos públicos, quando comparados aos recursos apropriados pelas classes abastadas.

Tal assertiva pode ser corroborada a partir do volume dos encargos especiais (despesas financeiras) de 2003 a 2014, atualizando os valores para 2016. Nesse período, as despesas financeiras somaram R\$ 7,305 trilhões, conforme visto na Tabela 21, enquanto a soma das funções previdência social (R\$ 4,907 trilhões), saúde (R\$ 867,18 bilhões), educação (R\$ 539,78 bilhões) e assistência (R\$ 560,37 bilhões) foram de R\$ 7,355 trilhões, mantendo os mesmos critérios de atualização e de periodicidade. Infere-se, a partir disso, o quão regressivo ainda é o gasto público, em que deve ser apreendida a execução orçamentário-financeira da União, cujos efeitos no processo de distribuição da renda são ainda perversos.

Tabela 21. Despesa da União por função – média por períodos selecionados (total em bilhões de reais – valores atualizados com base em 2016)

	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2003-2014
Encargos Especiais	2.070,58	2.677,24	2.557,97	7.305,79
Previdência Social	1.308,99	1.638,43	1.960,15	4.907,58
Saúde	250,68	276,27	340,24	867,18
Assistência Social	108,47	185,11	266,78	560,37
Educação	114,97	158,12	266,68	539,78
Trabalho	90,41	148,49	241,53	480,43

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da STN.

Há de se destacar, ainda, outro aspecto pouco percebido: a execução orçamentário-financeira das despesas financeiras ocorre à revelia das demais despesas, de modo que aquela tem caráter autônomo no orçamento. Ao contrário, a despesa primária é variável de ajuste para garantir a plena execução das despesas financeiras, sem pressionar demasiadamente as disponibilidades de caixa da STN. Se for analisado, por exemplo, o período de 2007 a 2010, observa-se, conforme já exposto na Tabela 21, que houve um aumento relativo das despesas financeiras (encargos especiais) *vis-à-vis* período 2003-2006, mas, por outro lado, das 27 funções possíveis, 21 registraram redução relativa em favor dos encargos financeiros.

Constata-se que, de 2003 a 2014, houve expansão dos gastos públicos com caráter distributivo, ainda que as despesas financeiras continuassem elevadas, algo viabilizado pelo excelente desempenho da economia brasileira. O problema que se coloca daqui em diante se refere ao fato de as condições macroeconômicas e do “novo Regime Fiscal” (EC n. 95) poderem garantir ao menos a manutenção dos gastos sociais, pois, do ponto de vista fiscal do arcabouço jurídico, é exigido compulsoriamente o equilíbrio das contas públicas, pressuposto à sustentabilidade da dívida pública (BRASIL, 2016a).

No Capítulo 3 esse assunto será debatido novamente. Antes, porém, é necessário abordar o quão abrangente foram as desonerações tributárias, assim como os respectivos impactos nas contas públicas.

2.2.3 Desonerações tributárias

É fato que as perdas de receitas, nos últimos 10 anos, causadas pelas desonerações tributárias (renúncias) foram, sem dúvida, um dos aspectos mais importantes no arcabouço da política fiscal brasileira, em razão da abrangência e dos impactos gerados nas contas públicas, sem que necessariamente se verificassem efeitos virtuosos na dinâmica da economia brasileira ou que se pudesse compensar as perdas de receitas com ganhos derivados como o aumento do nível de atividade econômica. Todavia, os resultados caminharam em sentido oposto aos objetivos desejados, conforme será mostrado adiante.

No ordenamento tributário, é natural o uso de instrumentos complementares àqueles constantes nas peças orçamentárias, os quais são denominados como

desonerações. Assim, as desonerações ou renúncias tributárias podem ser definidas como receitas que a União deixa de arrecadar em função de diversos dispositivos legais ou constitucionais, contempladas no âmbito de diversas legislações. De acordo com a RFB (s.d., p. 7):

[...]são consideradas desonerações tributárias todas e quaisquer situações que promovam presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária. Tais desonerações, em sentido amplo, podem servir para diversos fins. Por exemplo: a) simplificar e/ou diminuir os custos da administração; b) promover a equidade; c) corrigir desvios; d) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; e) compensar ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis; f) promover a equalização das rendas entre regiões; e/ou, g) incentivar determinado setor da economia.

Normalmente no mês de agosto de cada ano, a RFB publica o Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária ou simplesmente Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT)²⁷. Em consonância com o art. 165, § 6º (BRASIL, 1988):

[...] o objetivo desse demonstrativo é estimar a perda de arrecadação decorrente dos gastos tributários no Brasil e, assim, dar maior transparência às políticas fiscais e aos tratamentos diferenciados existentes, ajudando os formuladores das políticas públicas e os cidadãos a visualizar o real tamanho do Estado, a alocação dos recursos públicos e a distribuição da carga tributária.

Nessa perspectiva, pode-se argumentar que o DGT é uma *proxy* da “desmobilização” dos fundos públicos, no sentido de financiar ações ao desenvolvimento econômico e social, podendo ou não alcançar efeitos virtuosos.

Do ponto de vista histórico, as desonerações tributárias sempre foram utilizadas com vistas a compensar ações intrínsecas às atividades do Estado. Da mesma forma, as desonerações podem ser utilizadas para promover, estimular ou corrigir desvios e, se executadas diretamente pela ação do Estado, não alcançariam

²⁷ A partir de 2004, a RFB adotou o conceito “gasto tributário” em oposição ao termo “benefício tributário”. Nesse sentido, passou a definir “gasto tributário” da seguinte forma: “Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário visando atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região” (RFB, 2004, p. 54).

resultados desejados no tempo adequado ou apresentariam custos excessivamente elevados. Nesse sentido, são exemplos comuns: a prestação de serviços à população (por intermédio de entidades do setor privado) ou, ainda, para alcançar objetivos econômicos (estímulo às exportações e desenvolvimento de polos regionais) e sociais (distribuição de renda e geração de emprego). Assim, os estímulos aos agentes econômicos são induzidos por meio do sistema tributário, e não via gastos públicos orçamentários – essa é a definição de “gasto indireto”, equivalente aos conceitos de “desonerações” e “renúncias”, utilizados como sinônimo ao longo dessa sessão.

Ao longo da década de 1990, em consonância com as perspectivas “liberais”, houve expressiva redução nos gastos tributários, pois, de um lado, a concepção de desenvolvimento passa a se guiar numa perspectiva em que as decisões empresariais deveriam ocorrer no âmbito do mercado, sem interferências do Estado e, de outro, a própria necessidade de equilíbrio fiscal reduz drasticamente as desonerações tributárias. Em 1991, a RFB estimou as desonerações tributárias em 23,08% da arrecadação total sob sua responsabilidade; em 1995, as desonerações reduziram para 11,45%, mantendo-se nesse patamar até meados de 2005.

O fato é que, no interregno de 1995 a 2005, as condições fiscais não foram favoráveis à criação de qualquer modalidade de benefício tributário que pudesse implicar em perdas de receita. Assim, é imperioso reconhecer que não se trata apenas de uma questão ideológica-política, mas das severas restrições fiscais impostas pelo baixo dinamismo da atividade econômica e das instabilidades do cenário externo, cujos efeitos repercutiram desfavoravelmente nos resultados das contas públicas, a despeito da expansão da carga tributária bruta. Apenas a partir de 2006, ano que coincide com o bom desempenho da economia e a recuperação do cenário externo, o governo passou a ampliar as desonerações tributárias.

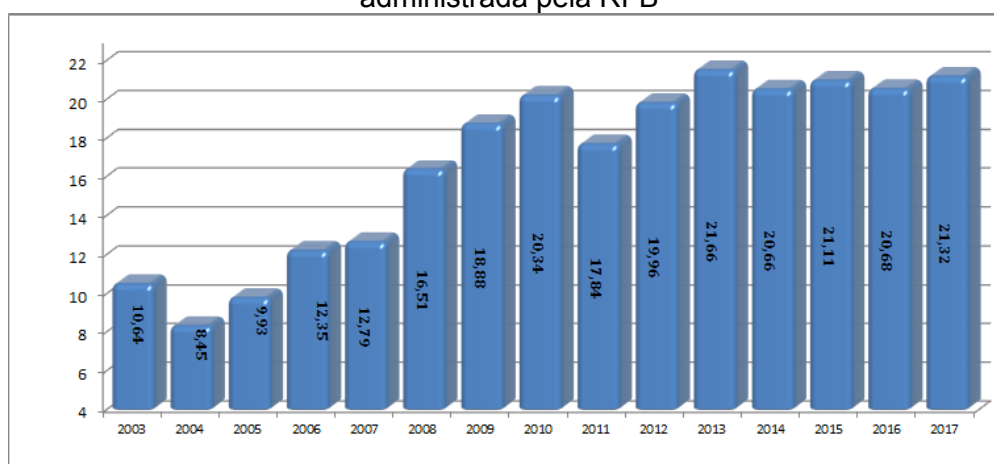
A RFB destacou no DGT (2006, p. 27) que:

[...] o valor estimado em 2006 representa, nominalmente, um crescimento de 36% em relação ao ano anterior. Comparando-se seu percentual em relação ao PIB e a receita administrada pela SRF, houve um crescimento de 18 e 24 pontos percentuais respectivamente. Este crescimento tem como principal fator à instituição de benefícios tributários [...] destinados à Agricultura e Agroindústria - redução a 0(zero) das alíquotas das contribuições para o PIS-PASEP e COFINS, valores estimados respectivamente em R\$ 827 milhões e R\$ 3.639 milhões.

No que tange a esse novo patamar, as desonerações tributárias ainda não representavam perdas de receitas significativas, se forem considerados os padrões da década de 1990 e, menos ainda, os patamares atuais. O Gráfico 13 corrobora essa assertiva, em que é possível observar a previsão de gastos tributários em relação à receita administrada pela RFB, com forte aumento a partir de 2008, portanto, antes da crise do *subprime*, cujo epicentro ocorre em setembro daquele ano.

Daí se pode sugerir que as desonerações tributárias já estavam no escopo da política fiscal, de modo que a crise apenas acelera algo que estava em curso. Assim, a partir de 2009, o governo apenas ampliou os gastos tributários, especialmente no sentido de atenuar os efeitos da desaceleração econômica – esse ponto será retornado na sequência.

Gráfico 13. Brasil: previsão de gastos tributários (%) em relação à receita administrada pela RFB



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da RFB (s.d.).

Inobstante a intensidade e a abrangência em que ocorreram as desonerações tributárias, raramente elas foram tratadas com a devida importância pelos meios acadêmicos e nas discussões dos meios de comunicações apenas no período recente, em função dos fortes desajustes fiscais e na busca por alternativas para aumentar as receitas que o interesse e a pesquisa a respeito do assunto.

Assim, o debate polarizava-se entre a ineficiência do gasto e o ímpeto do Estado em aumentar as receitas públicas. Durante anos, o repertório da política fiscal abordou as dimensões despesa e receita, negligenciando sistematicamente as renúncias tributárias, e menos atenção ainda se dava, aos critérios de escolha usados na concessão dos benefícios tributários.

Pode-se argumentar que o debate em relação ao sistema tributário brasileiro é pródigo quando se trata de discutir o volume e a complexidade do sistema tributário, além da natureza do gasto público, mas pouco se comenta a respeito da abrangência das perdas de receitas públicas derivadas das inúmeras medidas de desonerações (renúncias) e, de modo semelhante, da ausência de regras e critérios de escolhas para segmentos ou grupos sociais beneficiados e de instrumentos de controle que permitam aferir se os objetivos desejados estão realmente sendo alcançados. Isso ganha importância ainda maior se for considerado que, na última década, conforme visto no Gráfico 14, houve forte expansão das desonerações tributárias, em que a estimativa no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2017 é de R\$ 284,84 bilhões, o que representa 21,32% da arrecadação global da União (BRASIL, 2016f).

Nesse entremeio, as medidas de desonerações tributárias podem ser consideradas o instrumento de política fiscal de maior abrangência nos últimos 10 anos, não apenas pela magnitude que alcançou (em 2006, por exemplo, equivalia a 12,35% = R\$ 164,99 bilhões), mas por ser improvável que o desajuste das contas públicas alcançasse o patamar atual. Se o Ministério da Fazenda tivesse mantido as desonerações tributárias próximas aos patamares de 2006, a queda na arrecadação federal teria sido muito menor; afinal, a diferença entre 2006 (R\$ 164,99 bilhões) e 2017 (R\$ 284,84 bilhões) seria algo em torno de R\$ 119,84 bilhões. O que significa este valor? Receita que seria arrecadada pelo Tesouro Nacional!? Ainda que tal raciocínio seja demasiadamente simplista e com grandes probabilidades de que não ocorresse efetivamente, é útil no sentido de demonstrar que, se ao menos metade daquele valor fosse arrecadado, o desajuste das contas públicas poderia ser atenuado.

Mas, afinal, quais argumentos podem ser arrolados para justificar uma expansão tão rápida em curto espaço de tempo? De acordo com o Ministro da Fazenda à época (Guido Mantega), a importância das desonerações tributárias relaciona-se à necessidade de aumentar os investimentos, melhorar a competitividade da indústria, estimular a formalização de empresas etc. Da mesma forma se argumentava, inclusive, que as desonerações foram instrumentos tributários necessários e de grande eficiência, dada a magnitude da crise do *subprime* em 2008, visto que a reversão do ciclo econômico promoveu forte ociosidade dos fatores de produção na economia brasileira.

Ainda que essas ponderações façam algum sentido, deve-se citar que os instrumentos de desoneração tributária não são resultado da crise de 2008, uma vez que a estimativa do PLOA (2008) que foi elaborada em agosto de 2007 já se referia a desonerações da ordem de 16,51% do PIB – no ano imediatamente anterior (2007), a estimativa foi de 12,79% do PIB.

A rigor, pode-se afirmar que a crise de 2008 apenas ampliou a abrangência das desonerações tributárias alcançadas em 2009 e 2010 – 18,88% e 20,34% do PIB, respectivamente. Percebe-se, portanto, que esse instrumento fazia parte do espectro da política fiscal, o que foi reforçado pela percepção das autoridades fazendárias de que as desonerações pouco ou nada afetam a arrecadação bruta da União. Conforme demonstrado anteriormente, a base de arrecadação se ampliou em virtude da formalização do mercado de trabalho e da ampliação dos lucros das empresas e em função do aumento das receitas extraordinárias (REFIS, por exemplo). Assim, se de um lado, a União abria mão de arrecadar por ampliar as medidas de desoneração, de outro, aumentou suas receitas através de uma base maior.

Desse modo, a relativa estabilidade da CTB só faz sentido do ponto de vista agregado, pois, se ocorrem desonerações tributárias, há vantagens para setores econômicos, regiões ou classes sociais que necessariamente terão o ônus tributário reduzido, enquanto os demais setores econômicos ou sociais mantêm ou mesmo aumentam o ônus tributário em razão de algum incremento de alíquotas ou novos tributos, algo feito para demonstrar que, por trás da relativa estabilidade da CTB, existem movimentos assimétricos entre os contribuintes. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que:

[...] durante o decênio 2005-2014, existiram trajetórias muito distintas dos componentes de acordo com as bases econômicas de incidência. Por um lado, os tributos que incidem principalmente sobre os rendimentos do trabalho, importações e lucro das PMEs influenciaram no sentido de ampliar a CTB (+2,04 p.p. do PIB no decênio), e suas respectivas trajetórias guardaram correlações com comportamentos mais favoráveis das bases tributáveis (massa salarial formalizada, importações e base de empresas contribuintes). De outro lado, a tributação sobre lucro incidente principalmente nas grandes empresas e os impostos sobre bens e serviços reduziram a carga (-2,28 p.p. do PIB), e os agrupamentos concentraram a maior parte das desonerações (ORAIR, 2015, p. 37-38).

Além disso, os aumentos das desonerações tributárias repercutem nas relações federativas e previdenciárias, a exemplo das Unidades Federadas. O problema ocorre porque o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são compostos por contas da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de maneira que, quanto maior o volume das desonerações tributárias, menor o repasse àqueles fundos. Como resultado, há redução das transferências aos municípios e estados, pois 49% da arrecadação do IR e IPI compõem os fundos de participação.

Os dados da Tabela 22 mostram os gastos tributários, no que diz respeito ao IR e IPI. Nota-se que os valores estimados, em 2003, equivaliam em valores atuais a R\$ 27,67 bilhões, enquanto a previsão no PLOA 2017 é de R\$ 97,71 bilhões. No caso do IPI, em 2003, as desonerações somavam R\$ 4,23 bilhões, e a estimativa para 2017 é de R\$ 25,06 bilhões. Ainda no que concerne ao IPI, é curioso que, mesmo com a reversão das medidas de desonerações, não houve redução das perdas tributárias. Finalmente, destaca-se que, do total arrecadado, 49% são transferidos aos municípios e aos estados por meio do FPM e do FPE, respectivamente; e a perda entre 2003 e 2017 alcançaria aproximadamente R\$ 572,48 bilhões.

Tabela 22. Gastos tributários (IR e IPI*) – períodos selecionados e valores atualizados de acordo com o IPCA de set./2016

	2003	2007	2011	2015	2017
IR	27,67	39,86	63,89	93,37	97,71
IPI	4,23	6,87	17,42	24,39	25,06
TOTAL	31,90	46,73	81,31	117,76	122,77

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Demonstrativo de Gastos Tributários.

* Inclui apenas o IPI de operações internas.

Ao longo do período (2003-2017), não se dava muita atenção àquelas perdas, pois o forte dinamismo do ciclo econômico reforçava o caixa das esferas subnacionais, e houve esforços tanto dos municípios como dos estados, no sentido de incrementar a arrecadação própria via modificações de alíquotas. O problema ocorre justamente quando o nível de atividade econômica é reduzido, afetando os resultados fiscais das esferas subnacionais, especialmente aquelas que são dependentes crônicos dos recursos do FPM/FPE. No caso dos municípios e estados que possuem ampla base econômica, podem até haver desequilíbrios fiscais, mas

não em razão das transferências dos fundos constitucionais; afinal, boa parte da arrecadação depende do nível da atividade econômica local. Com a exposição acima, visa-se mostrar que as medidas de desonerações tributárias provavelmente geraram efeitos mais intensos nas esferas subnacionais, com bases econômicas frágeis. Doravante, retornar-se-á à discussão das relações federativas.

Os impactos das desonerações tributárias no financiamento da seguridade social – que passou a apresentar déficits crescentes, particularmente após a reversão do ciclo econômico e a desoneração da folha de salários²⁸ –, foram agravados com as elevadas taxas de desemprego verificadas após 2015. É curiosa a insistência do governo em manter as medidas de desonerações tributárias, mesmo com baixo crescimento econômico, queda na arrecadação tributária, investimento em declínio e déficits no orçamento da seguridade social. Esses acontecimentos apenas demonstravam que havia evidências empíricas suficientes para obstar qualquer concessão tributária que implicasse em perdas de receitas, até porque, no que tange à execução orçamentário-financeira, também eram claras as dificuldades em cumprir as metas fiscais exigidas no âmbito das Leis Orçamentárias. Todavia, o governo negligenciou sistematicamente aquelas evidências e, apenas a partir de 2015, foram tomadas medidas para reverter algumas desonerações, cujos efeitos foram integralmente anulados em razão da brutal queda do PIB no interregno 2015-2016.

Se for considerado, por exemplo, o interregno 2003-2017, as desonerações tributárias relacionadas à seguridade social alcançaram aproximadamente R\$ 1,162 trilhões, em valores atualizados para set. 2016. A partir da Tabela 23, é possível verificar, por períodos selecionados, o rápido avanço das desonerações tributárias da seguridade social associadas a CSLL, COFINS e Contribuição para Previdência Social. Observa-se que, em 2011, as desonerações dessas contribuições eram de R\$ 86,15 bilhões, e, em 2015, alcançam o maior patamar (R\$ 152,78 bilhões). No período subsequente (2016 e 2017), há reduções em função das medidas que

²⁸ Contribuição Previdenciária Patronal incidente sobre o faturamento, com alíquota de 1,0%, 1,5%, 2,0%, 2,5%, 3,0% ou 4,5%, em substituição à incidência sobre a folha de salários. Lei n. 12.546/2012, arts. 7º a 11; Lei n. 12.715/2012, arts. 55 e 56; Lei n. 12.794/2013, arts. 1º e 2º; MP n. 601/2012; MP n. 612/2013, arts. 25 e 26; Lei n. 12.844/2013; MP n. 651/2014, art. 41; Lei n. 13.043/2014, art. 53; Lei n. 13.161/2015; Lei n. 13.202/2015.

reverteram alguns dispositivos jurídicos²⁹ – daí a diminuição das desonerações relacionadas a COFINS e Contribuição para Previdência Social.

Tabela 23. Gastos tributários – CSLL, COFINS e Contribuição para Previdência Social (CPS) – períodos selecionados e de acordo com os valores atualizados do IPCA de set./2016

	2003	2007	2011	2015	2017
CSLL	1,29	5,17	8,15	11,17	12,72
COFINS	4,46	23,32	48,42	75,08	64,02
CPS*	0,00	0,00	29,58	66,54	62,49
TOTAL	5,74	28,49	86,15	152,78	139,24

Fonte: Elaboração própria, a partir do Demonstrativo de Gastos Tributários.

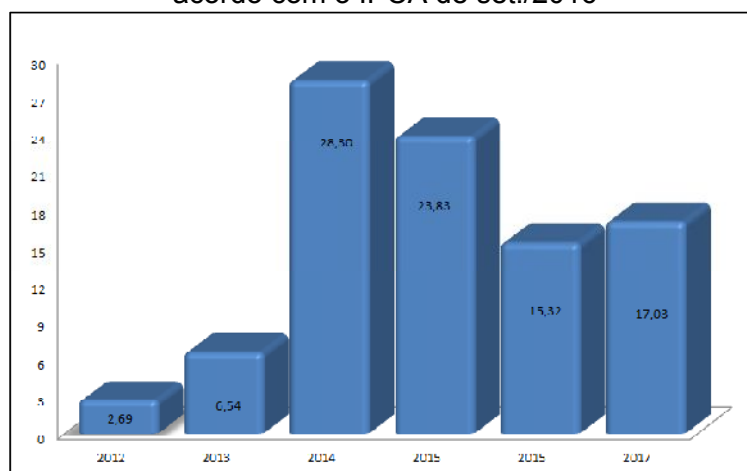
* As Contribuições para a Previdência Social (CPS) só foram detalhadas pela RF a partir de 2014. De 2009 a 2013, o DGT apresentava apenas o Quadro de Renúncias Previdenciárias.

Além da ampliação das desonerações em quase todas as modalidades nos últimos 10 anos, houve a concessão de novos benefícios, com expressiva perda de receitas tributárias – é o caso, por exemplo, da “Desoneração da Folha de Salários”, que de 2012 a 2017 gerou perdas de R\$ 93,71 bilhões, em valores atualizados para set./2016. Nesse caso, a ampliação dos benefícios desvinculou-se de qualquer racionalidade econômica, se ela tivesse existido em algum momento, pois o que deveria ser restrito a alguns setores alcançou 80 mil empresas, quando da publicação da sexta MP que tratava do assunto (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2015). Não é difícil concluir que os critérios políticos passaram a conduzir as escolhas dos setores beneficiados.

No rol dos segmentos beneficiados encontravam-se setores oligopolizados e, inclusive, que já possuíam benefícios tributários, como fabricação de aviões, ônibus e navios, medicamentos, empresas jornalísticas, entre outras. O avanço dessas renúncias tributárias ocorre, sobretudo, a partir de 2012 e 2013, sendo revertidas parcialmente a partir de 2015. O Gráfico 14 mostra a evolução das desonerações no período de 2012 a 2017.

²⁹ Isso ocorre em função da publicação da Lei n. 13.161/2015, que diminui o benefício com um aumento das alíquotas incidentes sobre a receita bruta de 1% para 2,5% e de 2% para 4,5%. Essa lei torna facultativo o regime, bem como prevê exceções para o aumento de alíquota instituído, como fabricantes de massa, pães, aves, pescados e suínos, que continuarão com a alíquota de 1%; e transportes, comunicação, *call center* e calçados que tiveram suas alíquotas aumentadas em 50%. Lei n. 12.546/2012, arts. 7º a 11; Lei n. 12.715/2012, arts. 55 e 56; Lei n. 12.794/2013, arts. 1º e 2º; MP n. 601/2012; MP n. 612/2013, arts. 25 e 26; Lei n. 12.844/2013; MP n. 651/2014, art. 41; Lei n. 13.161/2015.

Gráfico 14. Gastos tributários: desoneração da folha de salários – valores atualizados de acordo com o IPCA de set./2016



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da RFB (s.d.).

Dos elevados custos das desonerações tributárias, não se geraram ganhos de competitividade externa ou aumento equivalente na massa de emprego – o próprio governo, inclusive, sabia dos limites das medidas de renúncias tributárias para alcançar aqueles objetivos. Não é sem razão que o Ministério da Fazenda reconheceu, ainda que tardiamente, que:

[...] o modelo adotado no Brasil, com renúncia fiscal e sem foco na competitividade externa, apresentou, segundo a maior parte dos estudos [realizados por Universidades e Institutos de Pesquisas], um custo de oportunidade social elevado. Em outras palavras, ele não teve grande capacidade de geração de emprego, até pelo aquecimento do mercado de trabalho, que tendia a transformar em pressão salarial o aumento de demanda causado pela expansão fiscal subjacente à renúncia tributária embutida no programa (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2015, p. 12).

Assim, pode-se inferir que o expressivo incremento dos gastos tributários no período de 2003 a 2017 pouco ou nada se relaciona com uma estratégia de crescimento econômico; afinal, os critérios são alheios a qualquer racionalidade econômica ou social. Por isso, reafirma-se que o aumento dos gastos tributários ocorreu de forma desordenada e sem nenhum sentido econômico ou social, sendo guiado por critérios alheios à lógica da eficiência produtiva ou no sentido de mitigar as desigualdades regionais ou de renda, e na suposição absurda de que um aumento da renda disponível dos agentes econômicos, seja na forma de salários ou de lucros, geraria aumento de consumo ou investimento. Numa palavra, se houve

objetivos econômicos ou sociais que se desejavam alcançar por meio do gasto tributário, é pouco provável que se tenha obtido algum sucesso.

Ainda do ponto de vista da estratégia de crescimento econômico, observa-se que o sentido é diametralmente oposto ao aumento dos gastos tributários, sobretudo se forem consideradas as duas variáveis (Crescimento Econômico x Gasto Tributário) a partir de 2012 – se houver alguma relação, ela só poderá ocorrer em sentidos opostos; daí se sugere que, no que tange à expansão do PIB, o aumento dos gastos tributários foi inócuo. Aliás, pode-se dizer que há evidências empíricas suficientes que demonstram que o aumento dos gastos tributários subtraiu do Estado recursos tributários que poderiam, por exemplo, ser utilizados para alavancar os investimentos públicos e, se ainda fosse o caso, mitigar os desequilíbrios fiscais. A título de exemplo, apenas no período de 2014 a 2017, as perdas tributárias estimadas alcançaram R\$ 1,088 trilhões.

É possível salientar que o aumento dos gastos tributários, ainda que contraditório, tem relação direta com as dificuldades de caixa da União, ou seja, a execução orçamentária da despesa não encontrava reciprocidade financeira, ocasionando um aumento das despesas empenhadas, mas não pagas no mesmo exercício financeiro, cujo resultado foi a expansão dos chamados restos a pagar. Pode-se inferir, portanto, que o Ministério da Fazenda negligenciou os resultados fiscais ao longo do período, pois o comportamento entre despesas e receitas apresentava comportamento divergente, o que foi potencializado, de um lado, pela reversão do ciclo econômico que afetou a arrecadação e, de outro, pela rigidez das despesas públicas.

O sentido óbvio da política econômica (Ministério da Fazenda) era obstar os gastos tributários, mas aconteceu exatamente o contrário. Por isso, afirma-se que, se as benesses tributárias não tivessem sido tão amplas e generalizadas, certamente os desequilíbrios fiscais não teriam alcançado a magnitude atual, assim como os investimentos não seriam reduzidos a patamares tão baixos. Basta supor que, se os gastos tributários tivessem sido limitados a 15% da arrecadação total, provavelmente a União teria R\$ 84,43 bilhões a mais para gastar, considerando as estimativas de renúncia tributária para 2017; e se ainda tivesse metade dessa expectativa, seria algo excepcional, dada a brutal escassez de receitas públicas na conjuntura atual.

Sem desconsiderar os efeitos deletérios nas contas públicas das esferas subnacionais, particularmente aquelas que apresentam dependência crônica das transferências do FPE e do FPM, afetou-se o Federalismo Fiscal brasileiro, algo que será abordado, entre outros quesitos, na próxima seção.

2.3 Dimensão “Princípios Federativos”: Federalismo Fiscal

Os dispositivos fixados no âmbito da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), no que diz respeito ao arranjo federativo brasileiro, foram pródigos em estabelecer instrumentos que permitissem aumentar as receitas fiscais das esferas subnacionais, sem se preocupar com as demais questões do sistema tributário.

De fato, o esquema de repartição tributária amplamente favorável às esferas subnacionais teve fôlego curto, pois, num contexto em que a União absorveu boa parte das obrigações relacionadas à seguridade social sem garantir as fontes de financiamento adequadas, os desequilíbrios fiscais no âmbito do orçamento dessa esfera rapidamente emergiram. Tendo em vista esse cenário, a reação da União foi quase que imediata, no sentido de aumentar suas receitas, especialmente a partir das contribuições que não são partilhadas com as esferas subnacionais.

Julga-se que a “desconstrução” dos princípios federativos estabelecidos na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) ocorreu em três momentos distintos, mas com efeitos cumulativos e que acabaram por moldar o (des)arranjo federativo dos dias atuais: 1) O Programa de Estabilização Monetária: Plano Real (Medida Provisória n. 434, de 27 de fevereiro de 1994c)³⁰ e o FSE (Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 1º de março de 1994b); 2) A Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997 (Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados); 3) A Lei n. 101, de 4 maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Após os anos 2000, outros dispositivos promoveram mudanças nas relações dos entes federativos, mas a diretriz permaneceu incólume, como a centralização tributária no âmbito da União e a dependência política e financeira das esferas subnacionais. Em síntese:

A nova fase de enfraquecimento da federação que tem início, a partir de 1994, explica-se, sobretudo, pela fragilização à que foram submetidas as finanças dos governos subnacionais, notadamente as

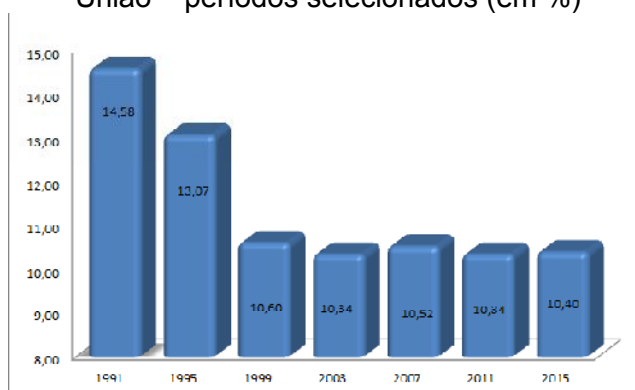
³⁰ Reeditada pela Medida Provisória n. 457, de 29 de março de 1994, a qual também foi reeditada pela Medida Provisória n. 482, de 28 de abril de 1994. Finalmente, foi convertida na Lei n. 8.880, de 27 de maio de 1994.

dos estados, à redução de seu grau de autonomia para gerir suas finanças, de modo geral, e ao esvaziamento de suas funções na estrutura das relações federativas (OLIVEIRA, 2007, p. 50).

Isso só foi possível porque o contexto político e econômico, após a implementação do Plano Real, fortaleceu o Governo Federal, ampliando sua base de sustentação no Congresso Nacional e garantindo maioria para a aprovação de diversas medidas no âmbito tributário que permitiram aumentar as receitas fiscais, a exemplo do Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (IPMF)³¹ e do Fundo Social de Emergência (FSE)³². Pode-se afirmar que, a partir da segunda metade dos anos 1990, os princípios do Federalismo Fiscal estabelecidos na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), que asseguraram o aumento das receitas financeiras das esferas subnacionais, foram absolutamente invertidos em favor da União.

O Gráfico 15 mostra o quão expressiva foi a queda das transferências obrigatórias (FPE e FPM) da União às esferas subnacionais. Nesse caso, usa-se como *proxy* as transferências obrigatórias, como relação das receitas correntes da União. Observa-se que, durante todos os anos de 1990, houve queda persistente das transferências obrigatórias às unidades subnacionais. No início do período, em 1991, ainda sob os efeitos das mudanças impostas pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), as transferências equivalem a 14,58% da receita corrente, e, ao final dos anos de 1990, chegam a 10,60% em 1999. A partir dos anos 2000 até os dias atuais, as transferências permanecem próximas a 10,4%.

Gráfico 15. Relação entre transferências obrigatórias (FPM e FPE) e receitas correntes da União – períodos selecionados (em %)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da STN.

³¹ Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (IPMF), criado por meio da Lei Complementar n. 77, de 13 de julho de 1993.

³² O Fundo Social de Emergência (FSE) foi instituído por meio da Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 1º de março de 1994.

Pode até parecer que as contas públicas das esferas subnacionais foram afetadas apenas pela redução das transferências constitucionais, mas isso não é verdade, pois se deve levar em conta que a mudança no Regime Macroeconômico, no âmbito do processo de estabilização monetária, repercutiu também nos gastos das esferas subnacionais.

O Quadro 9 mostra resumidamente as principais mudanças tanto na dimensão das receitas quanto dos gastos que incidiram sobre o equilíbrio das contas públicas das esferas subnacionais. No caso das receitas, há outros aspectos além das medidas citadas, como as compensações relacionadas às exportações (inclui Lei Kandir), a redução das receitas patrimoniais (fim do imposto inflacionário) e o baixo nível de atividade econômica ao longo da década de 1990. Em relação às despesas se destacam o aumento dos gastos financeiros e das despesas primárias e o fim dos efeitos da inflação sobre os gastos, em função da defasagem entre a conclusão do serviço ou a entrega do bem e o efetivo pagamento.

Quadro 9. Medidas que afetaram as finanças dos governos subnacionais na década de 1990

Redução das Receitas	Aumento dos Gastos
<ul style="list-style-type: none"> • Desinteresse do Governo Federal na exploração do IR e do IPI, provocando queda no FPM e FPE; • Plano Collor, devido à recessão; <ul style="list-style-type: none"> • Fundo Social de Emergência (FSE); • Extinção do imposto inflacionário, prejudicando as receitas de aplicações financeiras (patrimoniais); • Compensação do PIS e COFINS nas exportações, pela redução do IPI; • Lei complementar n. 87/1996 (Lei Kandir), pela redução da receita de ICMS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Extinção do imposto inflacionário, eliminando um instrumento de ajuste das finanças, pela corrosão inflacionária dos gastos; <ul style="list-style-type: none"> • Política de juros elevados, que aumentou os encargos da dívida dos estados; • Reajuste generoso dos salários do funcionalismo público; • Aumento dos gastos em outras áreas, incluindo os investimentos.

Fonte: Oliveira (2007, p. 52).

Tendo em vista esse cenário, as contas das esferas subnacionais deterioraram-se ao longo dos anos 1990, particularmente das unidades estaduais. Assim, na perspectiva de reestabelecer o equilíbrio das contas do setor público, a União lança mão de uma série de medidas, com o intuito de organizar e fixar regras e normas à

gestão pública. Entre outros fatores, aprova-se a Lei n. 9.496/1997, para equacionar os problemas das dívidas estaduais, exigindo ajustes nas despesas primárias e privatização dos bancos públicos (BRASIL, 1997).

A publicação da Lei n. 101, de 4 maio de 2000 (LRF), emerge os contornos definitivos do Regime Fiscal Brasileiro, fixando diversos limites a ação das esferas subnacionais. Assim se estabelecem diversas normas e regras relacionadas aos limites máximos de endividamento, das despesas de pessoal, das operações de créditos, dos restos a pagar, da expansão das despesas primárias, entre outras.

É inadequado deduzir, diante do exposto, que os laços de solidariedade do pacto federativo foram rompidos porque os ajustes fiscais e a fixação de diversos regramentos recaíram de forma desproporcional sobre as esferas subnacionais, enquanto a União passa a gozar de uma situação privilegiada tanto do ponto de vista político quanto financeiro. A rigor, não se trata disso, até porque a principal mudança no Regime Fiscal – a publicação da LRF – tem abrangência em todo o setor público, embora com parâmetros e restrições distintos para os diversos entes federativos. Lopreato (2014, p. 13) afirma que a sanção da LRF impôs restrições mais severas aos estados e municípios, em que:

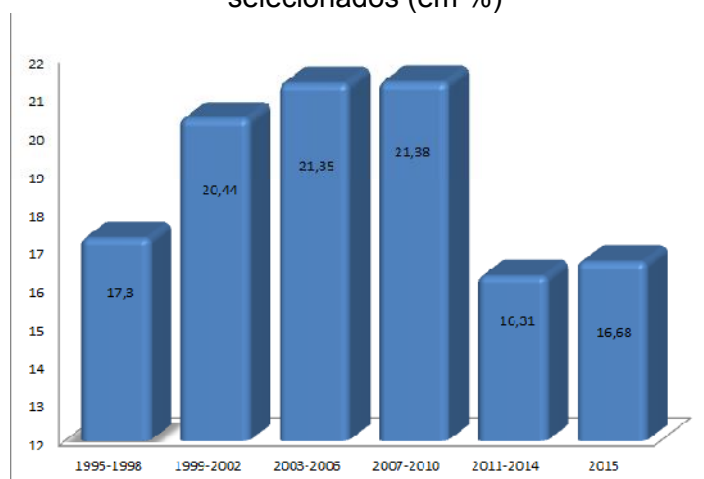
[...] o uso de normas rígidas de acesso a operações de crédito e a definição de regras de endividamento permitiram à União ditar o comportamento das finanças dos entes subnacionais e centralizar o poder de formulação da política fiscal, impondo o ajuste macroeconômico condizente com o programa de governo. A perda de graus de liberdade forçou governadores e prefeitos a seguirem as diretrizes fiscais traçadas na esfera federal e alterou as relações de poder características do federalismo brasileiro mesmo nos tempos do regime militar.

No que se refere à centralização de recursos financeiros públicos na esfera federal, verificou-se que as esferas subnacionais, particularmente os municípios, passaram a receber volume maior de transferências (voluntárias) da União, no sentido de compensar as perdas derivadas da arrecadação dos tributos não partilhados, além de ampliar as bases de influência política. Assim, ampliou-se sobremodo a dependência das esferas subnacionais, particularmente aquelas com frágeis bases econômicas, das transferências voluntárias e/ou específicas da União, notadamente no âmbito dos programas de saúde e educação.

Os aspectos citados no parágrafo anterior podem ser visualizados no Gráfico 16. Observa-se que as despesas das transferências de qualquer natureza, ou seja,

obrigatórias e voluntárias, da União às esferas subnacionais entre 1995 e 1998, ainda sob o efeito da descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), não são tão elevadas quanto nos períodos vindouros, até porque as transferências obrigatórias (FPM e FPE) apresentam volume significativo. Todavia, no período imediatamente posterior (1999-2002), percebe-se um aumento das transferências totais, ocasionado pelas transferências voluntárias, pois, conforme visto anteriormente, após a publicação da Constituição houve esforço do Governo Federal em aumentar as contribuições sociais em detrimento dos impostos partilhados, motivando uma redução relativa nas transferências obrigatórias.

Gráfico 16. Relação entre as despesas de transferências (obrigatórias e voluntárias) a estados, Distrito Federal e municípios e as receitas correntes da União: média de períodos selecionados (em %)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da STN.

Pode-se concluir que, a despeito da redução das transferências obrigatórias, a União aumentou *pari passu* as transferências voluntárias, compensando as perdas das unidades subnacionais. Tanto é verdade que, no interregno entre 1999 e 2010, as despesas de transferências totais subiram para patamares próximos a 21% das receitas correntes da União. Entre os vários problemas gerados por esse esquema para as esferas subnacionais há a dependência da transferência em relação à discricionariedade da União, ou seja, as transferências podem ou não se efetivar. Isso ocorre, especialmente, nos momentos de reversão do ciclo econômico, que diminui a arrecadação do Governo Federal que, por sua vez, reduz os repasses – foi exatamente o que ocorreu após 2010.

O aumento das transferências voluntárias da União às esferas subnacionais é uma característica marcante do Federalismo Fiscal a partir dos anos 2000.

Conforme destacado, no que tange à centralização de recursos em âmbito federal, houve compensação das perdas de estados e municípios via repasses voluntários. De acordo com o IPEA (2011a, p. 16):

Esse padrão de intervenção governamental via transferências apresenta impactos redistributivos sobre a renda nacional, tanto no âmbito da distribuição social quanto federativa. Na sociedade, os efeitos são nítidos, uma vez que os programas sociais e grande parte dos benefícios previdenciários e assistenciais estão direcionados para as camadas mais pobres da população. Do ponto de vista macroeconômico, a expansão destes benefícios também parece ter contribuído significativamente para o dinamismo da demanda doméstica e o desempenho recente da economia brasileira. De igual maneira, a expansão recente das transferências intergovernamentais foi puxada por repasses para programas de saúde e educação, serviços com grande impacto sobre o bem-estar da população, e que melhoraram seu perfil distributivo mais orientado para os municípios de menor renda *per capita*.

Nesses termos, o “padrão de intervenção governamental” induz a algumas distorções nas relações federativas. A primeira delas se relaciona ao fato de que os recursos são direcionados aos programas estabelecidos pelo Governo Federal (convênios de educação, saúde, assistência social e, em menor medida, execução de obras e reformas), o que diminui os recursos de livre movimentação orçamentária, face aos recursos vinculados. Em outras palavras, a execução orçamentário-financeira das esferas subnacionais fica condicionada, em grande medida, aos programas estabelecidos pelo Governo Federal, diminuindo os recursos ordinários de livre movimentação, até porque parte expressiva dos municípios brasileiros carece de base econômica própria para gerar receitas próprias. Aliás, mesmo os médios e grandes municípios apresentam pouca discricionariedade para executar seus orçamentos – esse ponto será abordado adiante.

O segundo aspecto que pode gerar distorções se refere ao fato de as transferências voluntárias normalmente serem realizadas por meio de convênios entre a União e as unidades subnacionais, permitindo que aquela dê preferência a certas unidades federativas que estejam, por exemplo, alinhadas do ponto de vista político-ideológico, ou ainda sejam capazes de influenciar as bases parlamentares no âmbito do Congresso Nacional, em favor do Governo Federal. Afirma-se que as transferências da União têm ocorrido para os municípios em detrimento dos estados. Aliás, este movimento não é recente, uma vez que possui raízes históricas que se

aprofundam no início dos anos 1980, e nem mesmo os dispositivos fixados na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) foram capazes de inverter tal tendência³³.

Cabe ressaltar, ainda, que mais importante que o conceito de “arrecadação tributária” é o de “receita disponível”, referente a quanto o gestor público dispõe (no sentido de disponibilidade financeira) para poder efetivamente gastar, ainda que tais disponibilidades impliquem alguma modalidade de vinculação, reduzindo assim as escolhas a serem feitas em relação à natureza do gasto público.

Se for considerado o conceito de “receita disponível”, não há dúvida em reafirmar que as unidades municipais foram as grandes beneficiárias do arranjo federativo no período recente, ao menos quando se analisa a disponibilidade financeira para a provisão de serviços públicos.

A Tabela 24 mostra a evolução da receita disponível em todas as esferas de Governo, em que a União arrecada quase 68% dos tributos brasileiros, mas precisa transferir quase 30% às esferas subnacionais. Os estados, entre o que recebem da União e o que transferem aos municípios, têm pequeno ganho líquido no período em tela, com a tendência histórica de redução relativa. Observa-se que os municípios auferiram ganhos relevantes, algo motivado por transferências voluntárias da União.

Tabela 24. Receita disponível das administrações públicas: 2002 a 2012

PARTICIPAÇÃO (%) NO TOTAL DA RECEITA DISPONÍVEL											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GOVERNO FEDERAL											
Arrecadação Própria	67,8	67,5	67,6	68,5	68,2	68,9	68,4	67,5	67,7	68,8	67,6
Receita Disponível	51,1	50,9	51,1	51,2	50	50,9	49	48,2	49,4	50	48,8
GOVERNO ESTADUAL											
Arrecadação Própria	27,1	27,3	27,2	26,5	26,5	25,8	26,3	26,8	26,5	25,5	26,2
Receita Disponível	28,9	28,9	28,7	28,5	29	28,2	28,9	29	28,4	27,6	28
GOVERNO MUNICIPAL											
Arrecadação Própria	5,1	5,2	5,3	5,1	5,3	5,3	5,3	5,7	5,7	5,8	6,2
Receita Disponível	20	20,3	20,3	20,3	21	21	22,1	22,8	22,2	22,4	23,2

Fonte: IPEA (2013, p. 245).

³³ A rigor, no período imediatamente posterior à sanção da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), houve alguma recuperação dos Estados na participação na receita disponível. Entretanto, logo em seguida, a tendência de queda se manifesta novamente.

Pode até parecer que os municípios ganharam maior autonomia financeira para executar políticas públicas, definindo as prioridades de acordo com as particularidades locais ou regionais. Isso é apenas parcialmente verdade, pois, no caso das transferências via FPM, não há vinculações nas aplicações de recursos financeiros, exceto aquelas exigidas constitucionalmente, a exemplo da educação (25%) e da saúde (15%). Todavia, no caso das transferências voluntárias realizadas por meio dos convênios, sempre há exigibilidade de contrapartidas (normalmente financeira), assim como o município fica obrigado a usar os recursos financeiros somente no objeto do convênio – daí a vinculação.

De acordo com Prado (2007, p. 67), é equivocado concluir que os municípios tenham alcançado maior autonomia financeira e, muito menos, de gestão:

Fica claro, portanto, que um dos principais movimentos que afetou a adequação vertical, no período recente, decorreu da expansão, em última instância, do gasto controlado pelo governo federal, e executado pelos governos subnacionais. Tendo sido esta a principal causa da descentralização do gasto na federação brasileira, e dado que ela se dá, como indicado acima, com diminuição da autonomia, trata-se claramente de um processo de “descentralização centralizada”: a execução do gasto é descentralizada, mas a gestão e a definição das políticas se tornou mais centralizada. O governo federal tem ampliado sua articulação financeira e administrativa com os municípios, aumentando a fragilização dos governos intermediários.

O argumento desse estudioso faz sentido, mas, de forma geral, todos os municípios brasileiros apresentam orçamentos engessados, seja pelo excesso de despesas obrigatórias (como as despesas de pessoal) ou em razão das vinculações decorrentes de convênios ou das “fontes e destinações de recursos das despesas”³⁴. Diante disso, será feita uma breve análise do município de Uberlândia para demonstrar que as regras orçamentárias vigentes, associadas às transferências voluntárias, reduziram de maneira acentuada a discricionariedade do gestor para efetuar o gasto público.

³⁴ O Tribunal de Contas do Estado Minas Gerais (TCMG) estabeleceu, por meio da Instrução Normativa n. 5, de 8 de junho de 2011, a padronização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal. Assim, definiu, no art. 1º: “[...] os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta dos Municípios adotarão, para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal, os códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos previstos, respectivamente, nos Anexos I, II e III desta Instrução” (TCMG, 2011).

De fato, o caso do município de Uberlândia é emblemático, pois, no que tange ao orçamento de R\$ 1,837 bilhões em 2014, as transferências correntes representam R\$ 997,69 milhões, conforme a Tabela 25. Parte dessas transferências não se subordina às vinculações, a exemplo daquelas relacionadas aos fundos de participação (transferências distributivas). Se forem tomadas apenas as receitas correntes (R\$ 1,67 bilhões), observa-se que as transferências correntes (R\$ 997,69 milhões) representam 59,6%. Mesmo no caso das despesas de capital, que somam R\$ 208,13 milhões, há pouca ou nenhuma discricionariedade, uma vez que R\$ 163,83 milhões são operações de crédito (equivalente a 78,7% das despesas de capital). Assim, o gasto só poderá ser realizado se for única e exclusivamente voltado para o objeto que deu causa à operação de crédito.

Tabela 25. Receita por fonte – município de Uberlândia: 2014

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
RECEITAS CORRENTES	1.673.147.517,00
Receita Tributária	332.802.989,00
Receita de Contribuições	60.352.660,00
Receita Patrimonial	47.087.254,00
Receita de Serviços	145.738.540,00
Transferências Correntes	997.698.139,00
Outras Transferências Correntes	89.467.935,00
RECEITAS DE CAPITAL	208.131.380,00
Operações de Crédito	163.832.008,00
Alienações de Bens	17.007.912,00
Transferência de Capital	26.791.460,00
Outras Receitas de Capital	500.000,00
RECEITAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	73.675.110,00
Receitas de Contribuições	72.168.750,00
Outras Receitas Correntes	1.506.360,00
DEDUÇÕES DA RECEITA	- 117.814.494,00
FUNDEB	- 117.814.494,00
TOTAL	1.837.139.513,00

Fonte: Uberlândia (2013, p. 13).

A rigidez do orçamento apreendida por essa dimensão é pouco esclarecedora, e as dificuldades da execução orçamentário-financeira podem ser mais bem compreendidas a partir da análise das “fontes e destinações de recursos das despesas”³⁵. No caso do município de Uberlândia, visto na Tabela 26, observa-

³⁵ A Instrução Normativa n. 5/2011 estabelece os códigos e as fontes de destinação da despesa. São exemplos disso: “Fonte: 100 - RECURSOS ORDINÁRIOS: Recursos que não estão vinculados a nenhum órgão ou programação e que estão disponíveis para livre aplicação”; “Fonte: 101 - RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO: Recursos provenientes dos impostos municipais, os quais devem ser classificados no código de

se que os recursos de “livre movimentação” representam 34,79% (R\$ 639,1 milhões) dos R\$ 1,837 bilhões, o que não significa autonomia no uso de tais recursos, pois há naquele volume as contrapartidas dos diversos convênios classificados na “fonte 100”, na qual se exige que o recurso transferido pelo ente federativo (concedente) seja acompanhado compulsoriamente do gasto (contrapartida) do beneficiário.

Tabela 26. Fontes e destinações de recursos das despesas do município de Uberlândia – consolidado 2014

Fonte	Descrição	Valor (R\$)	%
100	Recursos Ordinários	R\$ 639.103.358,00	34,79%
101	Vinculados à Educação	R\$ 146.084.000,00	7,95%
102	Vinculados à Saúde	R\$ 255.190.000,00	13,89%
103	RPPS – Previdência	R\$ 151.446.360,00	8,24%
118/119	FUNDEB	R\$ 160.000.000,00	8,71%
149	SUS	R\$ 141.683.154,00	7,71%
190	Operação de Crédito	R\$ 163.832.008,00	8,92%
	Demais Fontes	R\$ 179.800.633,00	9,79%
	TOTAL	R\$ 1.837.139.513,00	100%

Fonte: Uberlândia (2013, p. 276).

A Figura 3 mostra o que foi exposto: no escopo da codificação do programa de trabalho (27.812.3007.1365) existe o programa “Obras de Engenharia para Gestão Desportiva e Lazer” (3007) e uma ação (1365), referente à Implantação da Praça da Juventude, estabelecida por meio do Contrato de Repasse (Convênio) n. 770044/2012/MEC/Caixa, no valor global de R\$ 12.000,00, sendo R\$ 10.000,00 a parte da concedente (Caixa) – “fonte 124”³⁶ – e R\$ 2.000,00 a contrapartida do beneficiário (PMU) – “fonte 100”. Pelo fato de a contrapartida ser classificada enquanto “fonte 100”, não há a possibilidade de efetuar o gasto senão com a execução do convênio. Assim, demonstra-se que nem toda “fonte 100” é de livre execução pelo ordenador de despesa.

receita 1110.00.00 (Impostos), e as transferências de impostos do Estado e União aos Municípios, destinados à educação”; “Fonte: 102 - RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS VINCULADOS À SAÚDE Recursos provenientes dos impostos municipais, os quais devem ser classificados no código de receita 1110.00.00 (Impostos), e as transferências de impostos do Estado e União aos Municípios, destinados à saúde” (UBERLÂNDIA, 2011).

³⁶ “Fonte 124 – TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS NÃO RELACIONADOS À EDUCAÇÃO, À SAÚDE NEM À ASSISTÊNCIA SOCIAL: Recursos provenientes de convênios firmados, com ou sem contraprestação de serviços, por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre essas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, e destinados a custear despesas correntes ou de capital, não destinados a educação, saúde e assistência social”.

Figura 3. Dotação Orçamentária: Contrato de Repasse – Convênio n. 770044/2012

ÓRGÃO: 02 - PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA - PMU									
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 02.013 - SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS									
SUB-UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 02.013.001 - GABINETE DO SECRETARIO MUNICIPAL DE OBRAS									
27.812.3007.1365	Implantação da Praça da Juventude - Contr. De Repasse nº 770044/2012/ME/Caixa					12.000,00			
		9613	124	F		4.4.96.51	Obras e Instalações		1.000,00
		9621	100	F		4.4.96.51	Obras e Instalações		1.000,00
		9617	124	F		4.4.96.92	Despesas de Exercícios Anteriores		8.000,00
		9631	100	F		4.4.96.92	Despesas de Exercícios Anteriores		1.000,00
		1.822B	124	F		4.4.96.93	Indenizações e Restituições		1.000,00

Fonte: Uberlândia (2015).

Da mesma forma, há fundos no âmbito dos orçamentos que são classificados como “fonte 100”, mas têm destinação específica de gasto. Como exemplo disso, há o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme a Figura 4. Apesar da “fonte 100”, o gasto só pode ocorrer para fins determinados pelo próprio fundo e em acordo com os gestores do Conselho Municipal da Criança. Não cabe, portanto, ao ordenador de despesa arbitrar gastos que não sejam aqueles autorizados nos programas de trabalho.

Figura 4. Dotação Orçamentária: Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

ÓRGÃO: 02 - PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA - PMU									
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 02.010 - SECRETARIA MUN DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E TRABALHO									
SUB-UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 02.010.001 - FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE									
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	FICHA	FONTE	ESFERA (FUS)	VALOR TOTAL	ELEMENTO	DESCRIÇÃO		VALOR TOTAL
4007	Gestão da Política de Assistência Social				840.000,00				
03.243.4007.2475	Apoio a Entidades não Governamentais Prest. de Assistência Social a Criança e ao Adolescente-FMDCA				590.000,00				
		5656	100	S		3.3.50.41	Contribuições		340.000,00
		9815	100	S		4.4.50.42	Auxílios		250.000,00
7007	Comunicação Uberlândia				50.000,00				
08.122.7007.1502	Projeto de Comunicação - Publicidade e Propaganda/FMDCA				50.000,00				
		17924	100	S		3.3.90.39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica		50.000,00
							TOTAL DA SUB-UNIDADE ORÇAMENTÁRIA		890.000,00

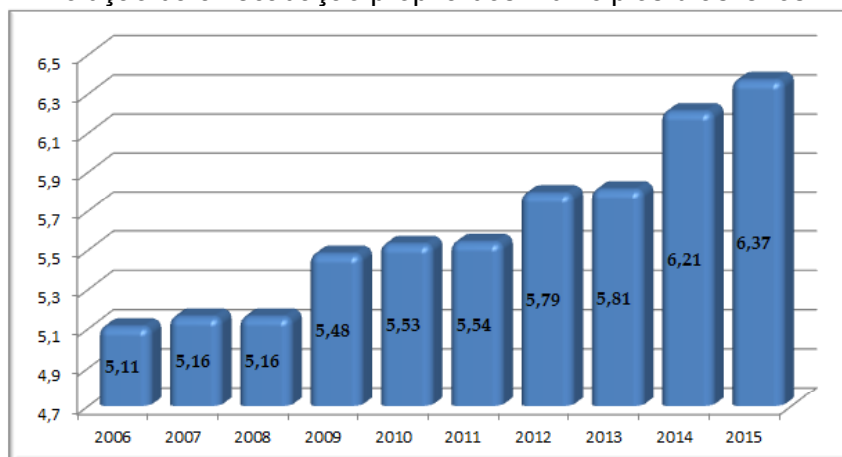
Fonte: Uberlândia (2015).

Elencaram-se os exemplos acima para evidenciar as limitações do Poder Público municipal em escolher as políticas públicas a serem executadas, não necessariamente porque há escassez de recursos financeiros, mas pelo fato de as fontes de receitas terem destinação específica, seja por força de convênios (transferências voluntárias), constitucional (educação e saúde) ou por legislações específicas que obrigam repasses, por exemplo, aos fundos (da criança, meio ambiente etc.) instituídos no âmbito orçamentário. Conclui-se, portanto, que o problema se resume apenas às vinculações determinadas pelas transferências voluntárias do Governo Federal, mas também existe uma série de outras vinculações determinadas por motivos diversos – isso leva a afirmar que a margem de manobra na execução orçamentário-financeira é restrita.

O problema tornou-se mais explícito em razão da forte reversão do ciclo econômico, pois, no período em que as receitas cresciam em patamares superiores ao produto, se gerava excedente fiscal suficiente para sancionar o aumento das despesas. Quando isso deixa de existir, os desequilíbrios fiscais aparecem com toda força, visto que as despesas – antes discricionárias – se transmutam em despesas permanentes, inviabilizando qualquer redução do gasto público. No sentido oposto, a acentuada queda das receitas públicas só aumentaria a magnitude dos desequilíbrios das contas públicas.

Não se pode deduzir do exposto que houve certa tolerância ou omissão do Poder Público municipal quanto ao desempenho das contas públicas, ao menos quando se analisa o desempenho da arrecadação própria; afinal, há evidências de que os municípios realizaram algum esforço, no sentido de melhorar a arrecadação dos tributos da sua competência. Nesse contexto, destaca-se o aumento das bases de arrecadação referente ao ISSQN, sobretudo no caso dos municípios de médio e grande porte, o que pode ser atribuído à expansão do setor de serviços, à formalização da economia, à maior fiscalização e à modernização na estrutura de arrecadação (IPEA, 2013). Os dados recentes da RFB evidenciam que os municípios brasileiros empreenderam esforços, com vistas a aumentar a arrecadação própria, como pode ser constatado no Gráfico 17:

Gráfico 17. Evolução da arrecadação própria dos municípios brasileiros: 2006 a 2015



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da RFB (s.d.).

Os argumentos ora apresentados geram a ilusão de certa homogeneidade no âmbito das esferas municipais, o que, a rigor, passa ao largo da realidade do país, sendo necessário discorrer acerca de algumas particularidades para entender a

dinâmica do federalismo brasileiro. Talvez, a mais importante seja que a maioria dos municípios do Brasil são incapazes de manter seus serviços básicos, pois não geram receitas próprias suficientes. Isso ocorre porque parte expressiva deles não possui base econômica que lhes permita constituir fundos próprios de arrecadação.

Se não bastassem essas circunstâncias, deve-se levar em conta que as transferências obrigatórias estão fortemente condicionadas ao ciclo econômico, como o IPI, que em 2015 teve queda real da arrecadação de 10,8% (saiu de R\$ 57,62 bilhões em 2014 para R\$ 51,42 bilhões em 2015). Da mesma forma, os impostos que compõe o FPM podem ser utilizados na política econômica, por exemplo, com a redução das alíquotas de IPI que faz parte do FPM. A título de ilustração, o desempenho do FPM em 2012 *vis-à-vis* 2011 registrou queda real de 2,2%, passando de R\$ 69,84 bilhões em 2011 para R\$ 68,32 bilhões em 2012. Pode-se então concluir que os menores municípios são os mais prejudicados, pois suas receitas estão concentradas nas transferências do FPM.

Não é possível dizer que não há nada a fazer, e sim que o município pode (e deve) utilizar os instrumentos tributários de sua competência – IPTU, ISS e ITBI – para ampliar a progressividade fiscal, considerando a capacidade contributiva do cidadão e a ampliação da base econômica local, com vistas a incrementar sua arrecadação própria. Se for analisada a realidade nacional, conclui-se que, na maioria dos municípios brasileiros de pequeno porte, pouco ou nada se empreende para incrementar as receitas tributárias, algo chamado pela literatura especializada de “preguiça fiscal”, em que ao menos 41% dos municípios brasileiros estão nesta categoria, de acordo com Orair e Alencar (2010, p. 36), os quais sugerem que, caso “[...] se generalizasse a informatização dos cadastros de ISS, IPTU e da Planta Genérica de Valores entre esses municípios, o total da arrecadação tributária aumentaria de R\$ 12,8 bilhões para R\$ 16,3 bilhões”.

Então, não se pode responsabilizar apenas as distorções do arranjo federativo, como também reconhecer que os gestores públicos não desejam se comprometer, por exemplo, com o IPTU progressivo, no sentido de garantir o uso racional e social dos imóveis urbanos, evitando a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização (BRASIL, 2001). Nota-se que o objetivo não se refere somente à ampliação dos fundos públicos, mas ao manuseio dos tributos de competência do município, com vistas a assegurar padrões de renda e de riqueza equitativos.

Isso não implica em reconhecer que o baixo dinamismo da atividade econômica restrinja em alguma medida a capacidade de arrecadação das esferas municipais: mesmo que o gestor público empreenda esforços para aumentar a arrecadação, os resultados não alcançarão os patamares dos municípios maiores, por motivos óbvios. Não se deseja enfatizar esse argumento, e sim o fato de que a estrutura mínima exigida de qualquer município é onerosa – por isso, nas cidades menores, as deseconomias de escala são uma realidade. Tanto é assim que o número de servidores para os municípios até 10 mil habitantes é, na média, de 58 (para cada mil habitantes), decrescendo de forma ininterrupta até alcançar os que possuem mais de 500 mil habitantes, cuja média é de 19 servidores (para cada mil habitantes). Há, portanto, uma relação inversa entre densidade populacional e servidores.

Como problema ocasionado por essa distorção, as despesas de pessoal são relativamente maiores nos menores municípios³⁷, o que é potencializado pelo fato de a remuneração dos servidores não ser necessariamente arbitrada pelo gestor municipal, a exemplo das remunerações vinculadas ao SM³⁸ e dos profissionais do magistério público da educação básica (Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008), que têm o piso salarial fixado em âmbito nacional e atualizado a partir do percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano (art. 5º, Parágrafo Único), cujo valor em 2015 foi de R\$ 1.917,78 (BRASIL, 2008a). Além disso, há outros quesitos que induzem o crescimento da folha de pessoal, independentemente dos reajustes anuais para recomposição do poder de compra, como progressões horizontais e verticais, quinquênios, férias-prêmio etc.

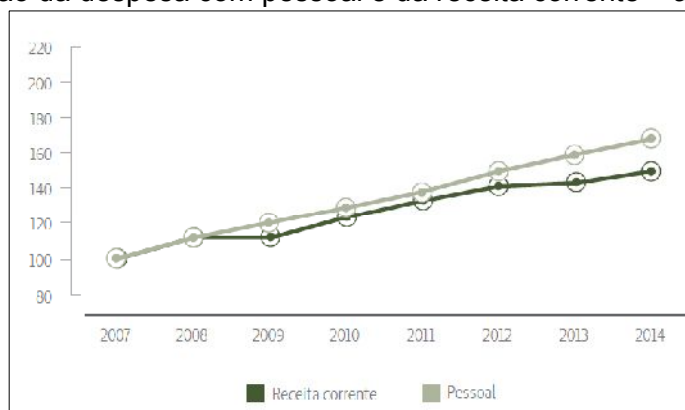
Verifica-se que a manutenção desse esquema exige que as receitas públicas aumentem em magnitude suficiente para sancionar os acréscimos da folha de pessoal, o que é uma hipótese absurda. O Gráfico 18 mostra que a partir de 2008 ocorre justamente o contrário, ou seja, a receita corrente cresce em patamar inferior às despesas de pessoal. O resultado dessa equação é o desequilíbrio das contas

³⁷ Em 2013, os municípios que possuíam até 10 mil habitantes gastavam, em média, 49,7% da receita total com folha de pessoal, enquanto aqueles com mais de 500 mil habitantes gastavam 41,6%.

³⁸ Entre 2003 e 2015, a inflação acumulada pelo IPCA foi de 120,3%, enquanto o aumento do SM foi de 328,5%.

públicas, cuja amplitude só não é maior por causa das reduções dos investimentos e do incremento dos restos a pagar.

Gráfico 18. Evolução da despesa com pessoal e da receita corrente – ano-base 2007 = 100



Fonte: Aequus Consultoria (Multi Cidades) (2016, p. 101).

Aliás, é importante ressaltar que esse problema não é prerrogativa dos municípios, somente. Talvez, no caso dos estados, ele seja ainda mais grave, não apenas porque as despesas de pessoal aumentaram em patamares superiores ao PIB nos últimos anos, mas também em razão dos elevados níveis de endividamento que conduzem, por sua vez, ao maior comprometimento das despesas correntes no quesito despesas com os serviços da dívida – “juros e encargos da dívida”.

Vale mencionar que, no caso dos municípios brasileiros, os problemas com endividamento se associam aos dos grandes municípios (população superior a 500 mil habitantes)³⁹. Nos demais municípios, essa é uma função das operações de crédito para fins de investimento ou regularização de débitos junto ao INSS, não apresentando problemas de financiamento de tais débitos.

Discorre-se que os desequilíbrios nas contas públicas dos estados brasileiros são associados, principalmente, às despesas de pessoal e de endividamento, e têm amplitude muito maior do que os dos municípios, ao menos quando vistos no conjunto. Em se tratando dos estados, incorpora-se outro problema que não demonstra relevância para os municípios: as despesas com inativos⁴⁰. Antes, porém, deve-se deixar claro que os problemas do excesso de gastos associados à folha de

³⁹ Das despesas globais com “juros e encargos da dívida” dos municípios brasileiros, apenas três (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte) responderam por 42,7% do total.

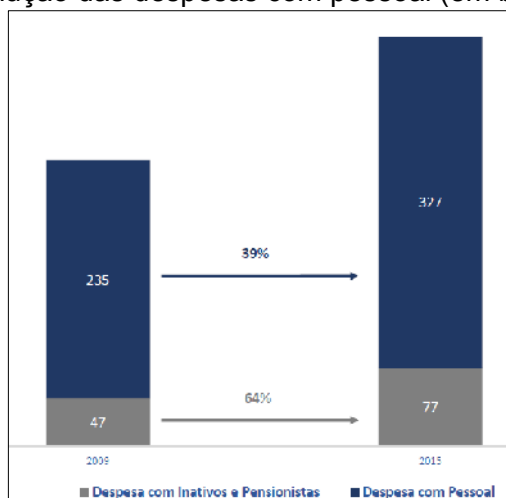
⁴⁰ De acordo com Caetano (2016), 62% dos municípios brasileiros estão vinculados ao Regime Geral de Previdência (RGPS) – nesse conjunto estão os de menor porte. No caso das capitais e dos municípios de maior porte, os servidores vinculam-se ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

peçoal dos estados não podem, de modo algum, ser vistos apenas na perspectiva da reversão do ciclo econômico. Eles devem ser apreendidos a partir das decisões que os governadores tomaram em períodos pretéritos e que foram motivadas, em grande medida, por perspectivas eminentemente políticas, negligenciando os impactos financeiros no médio e longo prazo e o caráter intrinsecamente cíclico da economia capitalista, que gera efeitos nada desprezíveis nas receitas públicas. Por conseguinte, a redução das receitas públicas pelo baixo nível de atividade econômica não tem reciprocidade nas despesas de pessoal, visto que as margens de redução nessas despesas são desprezíveis ou nulas – o exemplo do período recente (2015-2017) é emblemático.

As despesas de pessoal e encargos dos estados brasileiros saíram de R\$ 235 bilhões em 2009 para alcançar R\$ 327 bilhões em 2015 (valores atualizados para 2015⁴¹), conforme o Gráfico 19. No caso das despesas com inativos e pensionistas, o crescimento é ainda maior, pois, em 2009, os gastos somavam R\$ 47 bilhões, passando para R\$ 77 bilhões em 2015.

O resultado visto de forma agregada esconde as particularidades e discrepâncias entre uma e outra Unidade Federativa, a despeito de que não é objeto desta pesquisa apresentar os detalhes das despesas de pessoal de cada estado. De qualquer forma, é importante mencionar que no Rio Grande do Sul, em Minas Gerais e no Rio de Janeiro, os gastos com inativos e pensionistas alcançaram, em 2015, 55,1%, 43,6% e 45,4%, respectivamente, em relação aos gastos correntes globais.

Gráfico 19. Estados: evolução das despesas com pessoal (em bilhões de reais, em 2015)



Fonte: PAF (apud VESCOVI, 2016, p. 17).

⁴¹ De forma distinta, as despesas de pessoal da União pouca ou em nada se modificaram: R\$ 232,02 bilhões em 2009 e R\$ 243,92 em 2015.

Qualquer ajuste nas despesas de pessoal (se realmente existisse essa possibilidade) deve ocorrer via despesas com pessoal ativo, o que já vem acontecendo há algum tempo, pois, na maioria dos estados, o quantitativo de servidores ativos pouco se modificou nos últimos anos⁴². Assim, busca-se compensar, ainda que parcialmente, o aumento dos servidores aposentados ao não realizar novos concursos. O resultado óbvio desse “ajuste” é a deterioração dos serviços públicos, o que já é uma realidade em diversas cidades brasileiras.

Pode-se perguntar, ainda, como vários estados chegaram a essa situação se a própria LRF (BRASIL, 2000) impõe limites às despesas de pessoal – no caso dos estados, o limite fixado é de 49% (Poder Executivo). No Capítulo 1 já foi mostrado que diversos estados “expurgam” lançamentos (valores) das despesas de pessoal que deveriam ser contabilizadas como tal, e assim ocultam o sentido do indicador com o objetivo de se manterem, ao menos na aparência, dentro dos parâmetros estabelecidos na referida lei. Isso pode ser visto, por exemplo, no IR retido na fonte dos servidores públicos, nos pagamentos de gratificações, na folha de pagamento de inativos e pensionistas, na mão de obra terceirizada, entre outros.

Ao considerar que em alguns estados os “expurgos” são relevantes, chega-se a uma relação despesa de pessoal x receita corrente líquida meramente ilusória e de nenhum significado gerencial, conforme os exemplos da Tabela 27:

Tabela 27. Gastos de pessoal x RCL (em %)

ESTADOS	RGF	PAF	Δ%
Distrito Federal	50%	64%	14%
Goiás	50%	64%	14%
Minas Gerais	58%	78%	20%
Mato Grosso do Sul	44%	73%	29%
Paraíba	62%	64%	2%
Paraná	51%	62%	11%
Rio de Janeiro	42%	63%	21%
Rio Grande do Sul	59%	71%	12%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do PAF (apud VESCOVI, 2016, p. 17).

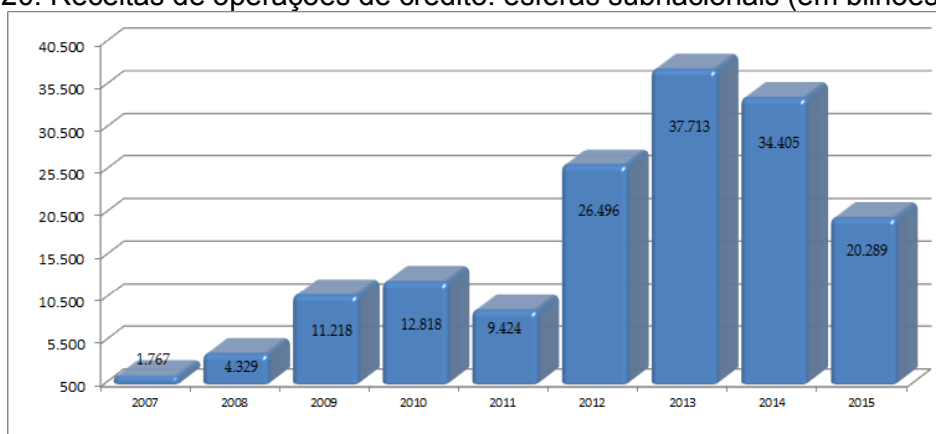
É importante averiguar o comportamento dos estados em relação aos patamares de endividamento. Nesse aspecto, admite-se de imediato que o incremento do endividamento dos estados não pode, de modo algum, ser imputado

⁴² O caso do Rio Grande do Sul é emblemático: em 2015, foram aposentados 7.139 servidores públicos; em contrapartida, houve apenas 579 contratações (VALOR ECONÔMICO, 10 out. 2016).

apenas aos governadores, pois a União concedeu aos estados ampla margem para aumentar o endividamento via bancos públicos. Tais operações favoreceram os desequilíbrios da folha de pessoal, visto que parte dos investimentos puderam ser financiados com dívidas bancárias, ampliando a disponibilidade de recursos financeiros próprios que puderam suportar as despesas de pessoal (STN, 2016a). Isso, inclusive, justifica como foi possível manter a trajetória ascendente das despesas de pessoal, sem que os problemas de insuficiência de tesouraria se manifestassem. Quando o ciclo econômico se reverte e o Tesouro Nacional diminui as garantias para novos financiamentos, os problemas de caixa não mais podem ser contornados, explicitando os déficits públicos das esferas estaduais em sua amplitude.

O exposto no parágrafo acima pode ser visualizado no Gráfico 20, atinente à evolução das receitas de operações de crédito das unidades subnacionais entre 2008 e 2015. A partir de 2012, as operações de crédito aumentam expressivamente, em virtude da ampliação das garantias concedidas pela STN, alcançando, em 2013, R\$ 37,71 bilhões e, posteriormente, são reduzidas até R\$ 20,28 bilhões, em 2015. No interregno 2013-2014, foram influenciadas pelas vicissitudes do calendário eleitoral, o que explica o acréscimo nas receitas com operações de crédito das esferas subnacionais, inclusive com a flexibilização dos critérios de concessão dos financiamentos por parte da União – esse ponto será retomado adiante.

Gráfico 20. Receitas de operações de crédito: esferas subnacionais (em bilhões de reais)



Fonte: STN (2016b, p. 21).

A partir de 2015, em razão do ajuste fiscal e das modificações no âmbito da política fiscal, a situação financeira das esferas subnacionais, especialmente dos

estados, se deteriora aceleradamente. Isso ocorre *inter alia* porque as receitas com operações de crédito são reduzidas quase pela metade, restringindo as margens de manobra dos entes federados para financiar os investimentos. Apenas duas alternativas estavam à disposição: financiar os investimentos com recursos próprios ou diminuir as despesas com investimentos. Não é difícil concluir que a segunda opção foi escolhida, simplesmente porque naquele contexto as disponibilidades de tesouraria já haviam encolhido em função da profunda recessão econômica. Os investimentos dos estados, que em 2014 foram de R\$ 57,5 bilhões, diminuem para R\$ 35,8 bilhões, em 2015. No sentido oposto, as despesas com pessoal (ativos e inativos) fortemente indexadas passaram de R\$ 289,4 bilhões em 2014 para R\$ 327 bilhões em 2015, desempenho superior à inflação do período.

Entretanto, surpreende-se que, entre 2012 e 2014, “[...] a concessão de garantia da União a operações de crédito de estados e municípios foi maior para os entes com capacidade fiscal (Capag) classificada como C ou D, do que para os entes com Capag A ou B” (STN, 2016b, p. 22). Assim é confirmado que, se houve algum critério para concessão de financiamentos, ele provavelmente passou ao largo dos parâmetros de avaliação de risco.

Estados que historicamente não foram bem-sucedidos em reduzir os níveis de endividamento também foram contemplados com a expansão das operações de crédito. Se não bastasse esse cenário, eles também apresentavam gastos de pessoal para além dos limites fixados pela LRF. Assim, os que se enquadram nos dois quesitos (dívida e folha) são: Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

As informações da Tabela 28 incorporam, além dos estados acima citados, outros que não necessariamente apresentam dívida elevada, mas, por outro lado, possuem elevados gastos com a folha de pessoal (ativos e inativos). De qualquer forma, a expansão das operações de crédito foi comum a todos, seja por intermédio dos bancos federais ou a partir do endividamento externo. Não se pode esquecer que, no caso das dívidas externas, o problema das variações cambiais sempre representa riscos elevados, e novamente Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro usaram amplamente essa modalidade de endividamento – entre 2012 e 2015, eles mais que dobraram o montante da dívida externa.

Tabela 28. Montante de endividamento: credores selecionados (em milhões de reais)

EST.	2012		2013		2014		2015	
	Bancos Federais	Dívida Externa	Bancos Federais	Dívida Externa	Bancos Federais	Dívida Externa	Bancos Federais	Dívida Externa
DF	815	646	949	688	1.358	736	1.845	1.026
GO	3.653	53	4.753	45	6.549	35	7.560	37
MG	2.646	5.603	6.303	9.396	7.157	10.384	9.408	14.812
MS	102	683	557	784	1.088	883	1.089	1.280
PB	567	177	772	259	1.326	283	1.532	385
PR	38	629	175	558	1.277	917	1.378	1.331
RJ	3.941	5.384	7.708	7.308	14.104	9.078	21.035	14.382
RS	882	2.906	1.106	3.541	1.801	5.463	1.679	8.043

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da STN (2016b).

Tendo por referência as considerações expostas nos parágrafos anteriores, não há dúvidas em afirmar que os desequilíbrios das contas públicas das esferas estaduais foram induzidos, dentre outros motivos, pelas decisões tomadas no âmbito do Governo Federal que, no afã de recuperar o nível de atividade econômica, expandiu as concessões de garantia aos estados à revelia dos parâmetros de avaliação de risco. Isso, naturalmente, não exime os governadores de responsabilidade, pois as trajetórias de endividamento e das despesas de pessoal se mostravam insustentáveis, e a manutenção deste cenário (expansão dos gastos) só poderia permanecer incólume com robustas taxas de crescimento das receitas públicas, o que à época já se mostrava improvável.

É bem verdade que parte desse imbróglio foi favorecida pela expansão do crédito público por meio da capitalização dos bancos estatais (via emissão de dívida pública). Tal aspecto será mostrado na seção subsequente.

2.4 Dimensão “Empresas e Bancos Estatais”: Investimento e Crédito

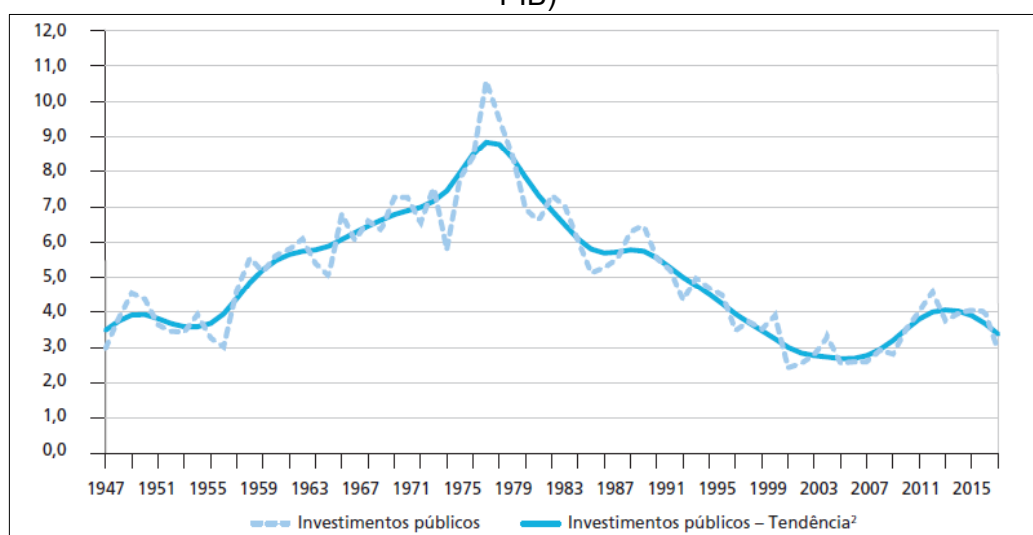
Do ponto de vista histórico, a empresa e o banco estatal são relevantes no processo de desenvolvimento capitalista no Brasil. Pode-se afirmar que é impossível pensar em tal processo sem a presença dessas organizações. Trata-se, assim, de uma necessidade quase que compulsória, pois seria improvável que o capital nacional ou mesmo estrangeiro assumisse riscos tão elevados, derivados de complexos projetos industriais e arranjos financeiros sofisticados. As decisões de investimento pelas empresas públicas e a concessão de crédito de longo prazo por intermédio dos bancos públicos geraram repercussões nada depressíveis sobre os

níveis de expectativa dos agentes privados em relação à demanda agregada, enfim, ao crescimento do produto.

Cumprir destacar que a demanda agregada e o crescimento do produto são variáveis dependentes do investimento. Nesse sentido, a ação do Estado foi abrangente, pois assegurou níveis adequados de demanda efetiva, gerando efeitos virtuosos sobre os níveis de emprego e nas expectativas dos agentes privados, o que repercutiu positivamente nos investimentos privados. Nessa perspectiva, deve-se apreender a importância do investimento público (governo geral e empresas estatais), associado aos esquemas de financiamento eminentemente públicos, sobretudo aqueles derivados das ações do Banco do Brasil, do BNDES e da Caixa Econômica Federal no desenvolvimento capitalista.

O exposto no parágrafo acima pode ser visualizado no Gráfico 21, que mostra o comportamento do investimento público (governo geral e empresas estatais) em relação ao PIB. Observa-se, no período do imediato II pós-Guerra até o final dos anos 1970, a forte ascensão do investimento público, cujos efeitos na infraestrutura física e na estrutura industrial permitiram modificar definitivamente o padrão de acumulação capitalista da economia brasileira.

Gráfico 21. Investimentos públicos: 1947 a 2015 (em participação percentual do PIB)



Fonte: Orair (2016, p. 13).

Nesse entremeio, o Estado brasileiro se encarregou de estruturar o próprio capitalismo do país (BIASOTO JÚNIOR, 1995), assumindo o papel de agente indutor e condutor do processo de desenvolvimento das relações capitalistas de produção,

cujos esforços dependiam, de maneira prioritária, dos investimentos nas indústrias de base com fundos eminentemente públicos. É por isso que:

[...] no Brasil, a implementação dessa estratégia de industrialização esteve associada às empresas estatais desde o início, como no período pós-guerra, quando o governo federal começou a colocar em operação empreendimentos voltados à produção de minérios de ferro, soda cáustica, aço e aços especiais. Essas iniciativas foram combinadas com investimentos nas áreas de transporte rodoviário e de energia elétrica, assim como políticas macroeconômicas voltadas a proteger a produção doméstica (GOBETTI, 2010, p. 32).

Após os anos 1980, o contexto é modificado abruptamente, não apenas porque a capacidade do Estado em manter os mesmos padrões históricos de investimento público se reduzem em razão da crise fiscal, mas também pelo fato de se esgotar o que se convencionou a chamar de “pacto desenvolvimentista”; emergindo um padrão de ação do Estado brasileiro que é diametralmente oposto ao *modus operandi* construído após 1930, cujo sucesso dependeu da estruturação de empresas e bancos estatais.

De modo contrário, a negação do período desenvolvimentista deverá ocorrer necessariamente com a privatização de empresas e bancos estatais. Logo:

[...] houve a implementação de uma estratégia de desestatização da economia [a partir dos anos 1990], via desmonte do aparato do Estado desenvolvimentista, que dera suporte à expansão dos investimentos públicos no período anterior, e transferência da responsabilidade de parte considerável dos investimentos para a iniciativa privada (ORAIR, 2016, p. 14).

As mudanças políticas e institucionais na economia brasileira, a partir dos anos 1990, modificaram intensamente o papel das empresas e bancos estatais. Há forte redução da participação daquelas empresas e bancos na atividade econômica. Por outro lado, as que ainda permaneceram estatais se guiaram por uma lógica de gestão baseada quase que exclusivamente pela valorização do seu capital próprio, algo distinto do chamado período desenvolvimentista, em que as empresas estatais incorporavam a função de alavancar o desenvolvimento nacional. Isso naturalmente se insere na perspectiva do Regime Macroeconômico, cujos pressupostos são o equilíbrio fiscal e a estabilidade da relação dívida/PIB.

Nesse contexto, a partir de 1995 se intensifica o processo de ajuste patrimonial por meio do Programa Nacional de Desestatização, na esperança de

incrementar a eficiência das empresas, assim como contribuir para a redução da dívida pública. Os defensores do processo de privatização apontam razões macroeconômicas, quais sejam:

[...] do ponto de vista fiscal, a privatização representa um potencial ganho pela 'liberação' do Estado da responsabilidade de realizar futuros investimentos que, se fossem feitos, aumentariam as NFSP, antes de gerar resultados. Em contrapartida, as empresas privatizadas desaparecem da estatística do déficit público deixando de contribuir favoravelmente para a redução deste, nos casos em que a diferença entre receita dessas empresas e seus gastos exclusive juros é positiva [...] [Ademais,] a possibilidade de usar as receitas de venda das empresas estatais para quitar dívida pública permite diminuir a dívida líquida do setor público – que é medida em termos financeiros e não contabiliza as empresas estatais como ativos do setor público –, contribuindo para tornar as contas públicas menos vulneráveis às taxas de juros e possibilitando uma redução da despesa de juros, na contabilidade das NFSP (ALÉM; GIAMBIAGI, 2001, p. 375).

Ainda que houvesse concordância com as ponderações supracitadas, os resultados em relação ao endividamento público não corroboram tais assertivas, pois, de um lado, é verificada uma expansão da dívida e, simultaneamente, a elevação dos juros decorrentes; e de outro, a contribuição das empresas estatais foi decisiva na geração de superávit primário e na geração de caixa a partir do repasse de dividendos. Os argumentos de Gobetti (2010, p. 55) são enfáticos e esclarecedores:

[...] entre 1999 e 2006, por exemplo, a contribuição direta e indireta das estatais para o superávit primário totalizou R\$ 254 bilhões em valores atualizados pelo deflator do PIB, mais do que toda a receita proveniente da alienação das estatais entre 1991 e 2002.

Observa-se que o *modus operandi* de empresas e bancos estatais assume novas perspectivas, alinhadas ao novo Regime Macroeconômico: de um lado, passou-se a exigir resultados financeiros positivos sem sobrecarregar o Tesouro Nacional e, de outro, começaram a contribuir com a geração de superávit primário. Todavia, as empresas do Grupo Petrobras, a partir de 2009; e Eletrobrás, após 2010, foram excluídas das metas do superávit primário, em que o esforço fiscal delas foi direcionado para incrementar os próprios planos de investimento, o que gerou efeitos virtuosos para a taxa de investimento global da economia brasileira. Não se pode desconsiderar que, após o período 2009-2010, boa parte do investimento foi financiado a partir do endividamento. Isso não significa dizer que

todo e qualquer endividamento fosse gasto com novos investimentos, pois, no caso das empresas estatais, as operações de crédito podem financiar despesas operacionais.

Quanto aos bancos públicos, as restrições, no período de 1995 a 2002, talvez tenham sido mais rígidas, pois envolviam o equacionamento dos desequilíbrios financeiros e patrimoniais dos bancos públicos estaduais. Nesse contexto – e alinhada com o arcabouço liberal –, foi feita a privatização dos bancos estaduais, no âmbito das negociações das dívidas dos estados e do ajuste das contas do setor público, com a intenção de restringir a capacidade desses entes em financiar políticas públicas de investimento, bem como suas insuficiências de caixa. Visto assim, pode-se até concluir que a privatização dos bancos estaduais emerge apenas de uma conjuntura de fortes desequilíbrios financeiros das finanças públicas estaduais – o argumento é pertinente, mas insuficiente para justificar aquela conduta. É necessário levar em conta que, independentemente das crises, a condução do Regime Macroeconômico favorecia a redução das ações estatais no sistema econômico, privilegiando as ações tomadas por agentes econômicos privados.

Por isso, as mudanças no ordenamento jurídico, basicamente as que emergem com a publicação da LRF, restringiram o espaço de atuação de empresas estatais e bancos públicos estaduais, bem como ampliaram a dependência financeira das esferas subnacionais em relação à União, no quesito execução das despesas de capital (investimento), via operação de crédito; afinal, as unidades subnacionais passaram a depender da autorização da STN para contratá-las. Apreende-se, porquanto, que:

[...] a privatização de empresas e bancos estaduais eliminou espaços de realização de gastos públicos e transferiu ao setor privado o domínio de setores relevantes da economia, além de recolocar o orçamento fiscal como parâmetro da capacidade de gasto público (LOPREATO, 2014, p. 232).

Os parâmetros que permitiram fixar os gastos dos estados à disponibilidade das receitas orçamentárias – portanto, sem recorrer às fontes externas de financiamento (como o uso dos bancos públicos estaduais) – foram definidos com a Lei n. 9.496/1997 (BRASIL, 1997) que, entre outros aspectos, permitiu que a União assumisse as dívidas dos estados, refinanciando os créditos decorrentes daquela

assunção em até 360 meses. Dentre as contrapartidas exigidas pela União, destacam-se: realização de superávit primário, limitação das despesas com funcionalismos público e, não menos importantes, privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial. Nota-se que o objetivo é bem mais amplo do que simplesmente equilibrar as contas públicas, mas se pretende estabelecer um novo *modus operandi* do setor público brasileiro.

Nessa perspectiva também se estabeleceram, no âmbito da LRF, intensas modificações relacionadas a bancos públicos, empresas estatais e unidades subnacionais. Nesse caso, coube à LRF fixar os novos parâmetros, dos quais destacam-se:

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

[...]

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo”. Não é difícil concluir, portanto, que o campo de ação dos Estados restringiu-se não apenas porque as fontes de financiamento externas foram limitadas, mas também porque o poder político dos Estados reduziu-se em favor da União (BRASIL, 2000).

Não surpreende que, numa conjuntura de intensas restrições fixadas no âmbito do novo Regime Fiscal aos bancos públicos, em especial, os bancos estaduais tenham perdido espaço no sistema econômico em favor dos bancos privados.

A Tabela 29 mostra a participação das instituições nas operações de crédito da área bancária. De forma geral, observa-se a perda expressiva da participação dos bancos públicos que, em 1994, representava 59,2% das operações de crédito, passando para 24,8%, em 2001. Quando se consideram apenas os bancos públicos estaduais, a redução é ainda mais expressiva: 1994 = 18,9%, 2001 = 3,1% e 2008 = 5,9%. No sentido contrário, as instituições privadas aumentam sua participação, chegando a conceder até 73,6% de todas as operações de crédito em 2001. Nesse segmento destaca-se também o expressivo aumento da participação dos bancos

estrangeiros, o que ocorreu, em grande medida, em virtude da privatização dos bancos estaduais.

Tabela 29. Participação das instituições nos ativos da área bancária (em %)

Instituição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bancos Públicos	51,4	52,2	50,9	50,1	45,8	43	36,6	32	34,7	37,2	34,4	32,5	36,5	27,9	28,3
Bancos Públicos*	18,2	21,9	21,9	19,1	11,4	10,2	5,6	4,3	5,9	5,8	5,5	5,1	5,5	4,3	5,1
Banco do Brasil	18,2	13,9	12,5	14,4	17,4	15,8	15,6	16,8	17,1	18,4	17,4	15,4	17,8	13,8	14,4
CEF	15	16,4	16,5	16,6	17	17,1	15,4	11	11,7	13	11,5	12,1	13,2	9,9	8,8
Bancos Privados	48,4	47,6	48,8	49,6	53,7	56,3	62,6	67,1	64,3	61,5	64,1	66	61,6	70,6	70,4
Nacionais	41,2	39,2	38,3	36,8	35,3	33,1	35,2	37,2	36,9	40,8	41,7	43,1	35,5	50,3	49,1
Estrangeiros	7,2	8,4	10,5	12,8	18,4	23,2	27,4	29,9	27,4	20,7	22,4	22,9	26	20,2	21,2
Coop. de Crédito	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	0,9	1	1,3	1,4	1,5	1,9	1,5	1,3

Fonte: BCB (apud IPEA, 2010, p. 553).

* Inclui bancos e caixas estaduais.

Ainda em relação à Tabela 29, observa-se que, a partir de 2005, os bancos públicos aumentaram sua participação nas operações de crédito. A partir desse ano, a ação do Estado ganha contornos distintos, pois o bom dinamismo do ciclo econômico amplia a discricionariedade do gestor público, no sentido de que os instrumentos fiscais e orçamentários foram usados em favor do crescimento econômico. Nesse caso, as orientações estratégicas do governo também ampliaram o escopo de atuação de empresas estatais e bancos públicos, com o intuito de incrementar os investimentos públicos e a concessão de crédito. De acordo com Lopreato (2014, p. 21):

O fortalecimento dos bancos públicos e das empresas estatais representou uma guinada em relação ao desenho do período de orientação liberal. A tarefa das instituições financeiras beneficiou-se do fato de continuar a existir as poupanças compulsórias e a prática de direcionamento do crédito. O elemento central, no entanto, parece estar na decisão de capitalizar as instituições e ampliar o poder delas atuarem na expansão do financiamento a setores prioritários. As empresas estatais voltaram a ocupar lugar de destaque na estratégia oficial, sobretudo a Petrobras e a Eletrobrás, responsáveis por parcela relevante dos investimentos públicos.

Vale destacar que a capitalização das instituições públicas ocorreu predominantemente a partir das emissões primárias de dívida mobiliária federal. Para se ter ideia, estima-se que os empréstimos do Tesouro Nacional aos bancos públicos geraram impactos sobre a dívida mobiliária de 11,2% em 2010, 13,6% em 2011, 21,0% em 2012, 14,2% em 2013 e 15,2% em 2014. Das instituições públicas, o BNDES foi o maior beneficiário das transferências do Tesouro Nacional. De acordo com o Relatório de Captações Realizadas com Recursos do Tesouro Nacional publicado por essa instituição em 31 de março de 2016, o saldo devedor do BNDES com o Tesouro Nacional somava R\$ 508,006 bilhões.

No que tange às argumentações contrárias, particularmente aquelas associadas aos impactos na dívida pública bruta e nos diferenciais entre as taxas de captação (SELIC) e empréstimos (TJLP) que geram algum ônus às contas públicas, era improvável que a economia brasileira alcançasse taxas de crescimentos tão elevadas no após 2006, posto que o setor bancário privado nacional nunca se dispôs a oferecer crédito de longo prazo nos volumes necessários para atender à demanda e com taxas de juros adequadas. Da mesma forma, os financiamentos

concedidos pelo BNDES depois da crise de 2008 foram decisivos, no sentido de recuperar e ampliar os níveis de investimento.

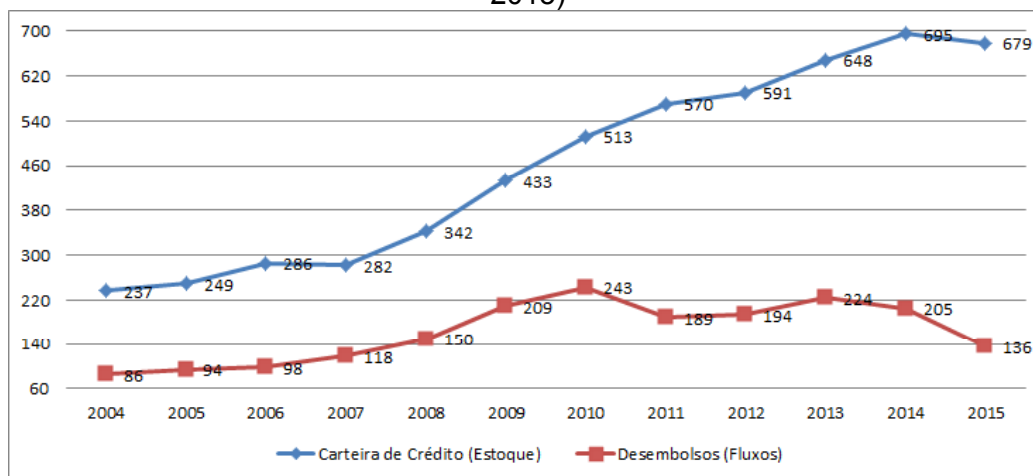
Assim, não se pode entender a expansão do PIB, no período pós-2006, sem o incremento dos desembolsos do sistema BNDES, pois seus efeitos foram determinantes para o financiamento do investimento privado e, por conseguinte, para a sustentação dos níveis de demanda efetiva, notadamente depois de 2008. Por isso, julga-se que os benefícios dessa operação são superiores aos malefícios (no caso, os custos fiscais), por ser importante ponderar os seguintes aspectos:

[...] os empréstimos da União ao BNDES não geram apenas custos fiscais, pois tais empréstimos: 1. Produzem lucros adicionais para o BNDES (100% da União), gerando tributos e dividendos ou capitalização do Banco; 2. Estimulam o investimento e, com isso, elevam o PIB (efeito multiplicador da renda) e os impostos no curto prazo; 3. Aumentam a capacidade produtiva, expandindo o produto potencial de forma permanente, e, assim, ampliam o crescimento e a arrecadação no longo prazo (BNDES, 2010, p. 5).

De acordo com o Relatório Anual 2015 do BNDES, os lucros no período recente (2011-2015) somaram R\$ 40,117 bilhões em valores correntes, sendo que a carteira de crédito (estoque) encerrou 2015 em R\$ 679 bilhões. Do ponto de vista comparativo, a mesma carteira de crédito em 2004 equivalia a R\$ 237 bilhões (valores atualizados para 2015). Não há dúvidas de que, sem o apoio do BNDES, a taxa de investimento da economia brasileira ficaria aquém das necessidades do setor produtivo, cujos efeitos negativos na geração de emprego e na renda seriam inevitáveis.

Pode-se usar como *proxy* do que foi exposto os desembolsos anuais do BNDES. O Gráfico 22 se refere ao expressivo crescimento dos desembolsos (a preços de 2015), alcançando, em 2013, R\$ 224 bilhões – em 2004, foi de apenas R\$ 86 bilhões.

Gráfico 22. Desembolsos anuais do BNDES (em bilhões de reais e a preços de 2015)



Fonte: BNDES (2015).

Nesse aspecto, é importante mencionar novamente que o BNDES *per se* jamais conseguiria se alavancar no mercado de recursos financeiros para expandir desembolsos de forma tão acelerada, tendo ainda que compatibilizar prazos e taxas de juros. Destaca-se, por fim, que em referência ao forte incremento dos desembolsos financeiros, as taxas de inadimplência dos empréstimos do BNDES permaneceram em patamares reduzidos, quando comparadas com SFN, como pode ser verificado na Tabela 30:

Tabela 30. Taxa de inadimplência: SFN X BNDES

	2011	2012	2013	2014	2015
SFN	3,6%	3,6%	3,0%	2,8%	3,4%
BNDES	0,14%	0,06%	0,01%	0,01%	0,06%

Fonte: BNDES (2015).

Diante do exposto nos parágrafos acima, evidencia-se que as operações do Tesouro Nacional com o BNDES geraram efeitos virtuosos, quando se consideram os resultados globais da economia brasileira, embora isso não signifique que os desembolsos tenham alcançados os objetivos desejados, como o incremento das exportações de produtos de maior valor agregado, com vistas a modificar a pauta exportadora para segmentos de maior dinamismo no mercado internacional, reduzindo o componente importado de diversos segmentos nacionais⁴³.

⁴³ Os casos mais emblemáticos se referem aos setores industriais de “alta tecnologia” e “média-alta tecnologia”, que apresentam coeficientes maiores de penetração das importações. São exemplos dessa característica (FIESP, 2014): equipamentos de instrumentação médico-hospitalar (60,3%), máquinas para escritório e equipamentos de informática (54,6%), material eletrônico e aparelhos de

Pelo fato de os princípios⁴⁴ do Regime Macroeconômico se manterem inalterados, houve importantes modificações no “padrão de intervenção do Estado” *vis-à-vis* período imediatamente anterior (1995-2002). Parece legítimo pensar que o papel do Estado foi decisivo para o ciclo de desenvolvimento no período recente, sobretudo pela atuação dos bancos públicos (concessão de crédito) e das empresas estatais (investimento) mas, igualmente, na expansão do gasto primário (previdência e assistência). Nessa perspectiva, Corrêa e Santos (2013, p. 51) asseveram que:

[...] o crescimento, especialmente depois de 2006, fora fortemente condicionado pelos componentes internos, com ênfase especial no papel do Estado: (i) através das políticas sociais e das decisões quanto à dinâmica do salário-mínimo; (ii) por meio do crédito dos bancos públicos; (iii) através do investimento público (diretamente e via estatais) e de ações em prol do investimento privado (BNDES).

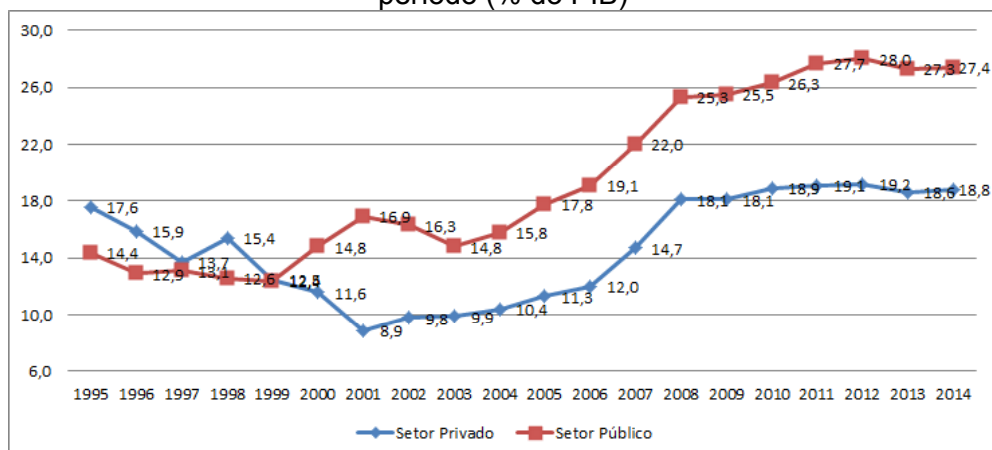
É necessário admitir que os financiamentos concedidos pelos bancos públicos após a crise de 2008 foram decisivos, no sentido recuperar e ampliar os níveis de consumo e investimento, ainda mais se for considerada a elevação sem precedentes da aversão ao risco dos bancos privados. Os bancos privados, que expandiram a concessão de crédito desde 2006 em ritmo acelerado, inclusive num patamar superior ao setor público, conforme visto no Gráfico 23, reverteram suas expectativas, mesmo diante da aceleração da atividade econômica a partir de 2010.

Assim, no período imediatamente posterior à crise, os bancos privados pouco ou nada modificaram a concessão de crédito em relação ao PIB, enquanto o setor público acelera ainda mais a expansão do crédito, alcançando 28% do PIB em 2012, quase o dobro de 2003 (14,8% do PIB).

comunicação (51%), tratores, máquinas e equipamentos para agricultura (49,1%); máquinas, aparelhos e equipamentos elétricos (41,6%), outros equipamentos para transporte (39,5%); farmacêuticos (35%) e químicos (33,6%). Ainda em conformidade com as informações da referida instituição, para o conjunto da indústria de transformação, o componente de penetração das importações passou de 10,5% em 2003 para 23,7% em 2013.

⁴⁴ Aqui há a referência, particularmente, ao sistema de metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário.

Gráfico 23. Créditos concedidos pelos setores público e privado nacional: saldo ao final de período (% do PIB)



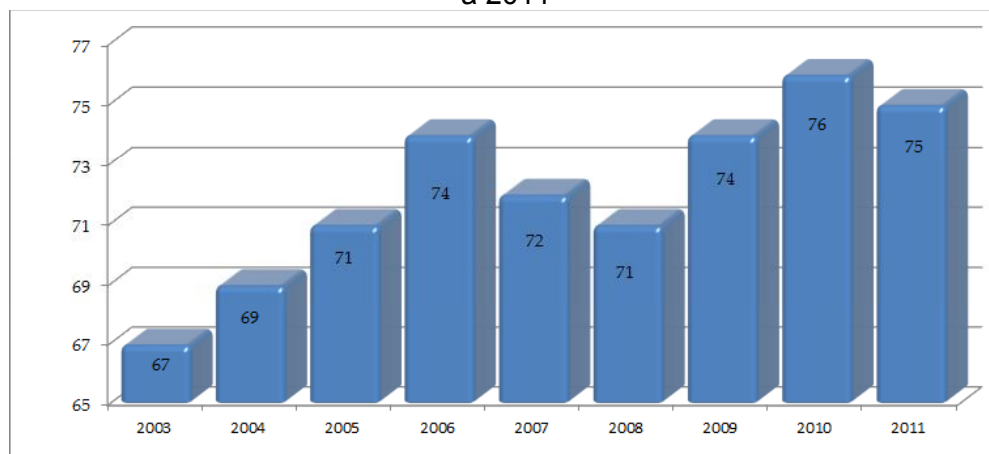
Fonte: BCB (2015).

Além da expressiva contribuição do sistema BNDES na ascensão do crédito público, não se pode negligenciar os aportes de recursos dos demais bancos públicos, particularmente da Caixa Econômica Federal (CEF), na concessão de crédito imobiliário. Para se ter ideia, entre 2003 e 2013, foram financiadas 7,083 milhões de unidades habitacionais no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), ao passo que, de 1990 a 2003, financiaram-se 2,273 milhões de unidades. Historicamente, a CEF tem sido responsável pela maior parte daqueles financiamentos, por ser gestora dos recursos do FGTS que, por sua vez, é o maior *funding*, juntamente com os depósitos de poupança, para financiamento imobiliário no Brasil.

Vale discorrer que a participação das instituições públicas financeiras no período recente, precisamente a partir de 2003, tem aumentado em razão dos programas de habitação popular, como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Como resultado dessas políticas públicas, expande-se o financiamento dos bancos públicos no crédito imobiliário, o que foi potencializado pelo incremento dos depósitos de poupança e dos recursos do FGTS e, em menor medida, pelos aportes vindos do Orçamento Geral da União⁴⁵. O Gráfico 24 mostra a participação do setor financeiro público no crédito habitacional, evidenciando os esforços das políticas públicas, com o escopo de reduzir o déficit habitacional.

⁴⁵ No PPA (2016-2019), o gasto previsto, por exemplo, no Programa Moradia Digna é de R\$ 629,18 milhões, dos quais apenas R\$ 51,66 milhões têm origem no orçamento fiscal.

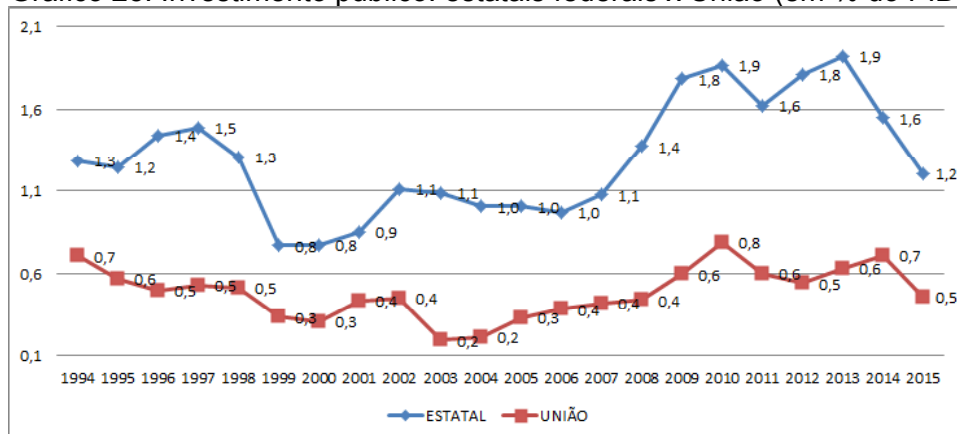
Gráfico 24. Participação percentual do setor financeiro público no crédito habitacional: 2003 a 2011



Fonte: BCB (apud IPEA, 2011b, p. 17).

O maior aporte de recursos financeiros para os bancos públicos, sejam provenientes da emissão primária da dívida mobiliária ou do orçamento fiscal, teve como efeito óbvio o aumento das taxas de investimento. Por isso que, no caso do investimento público, também houve ganhos relevantes a partir dos anos 2000, mas existe a expressiva contribuição das empresas estatais em relação ao investimento público federal. De forma geral, percebe-se que a contribuição das empresas estatais, a partir da segunda metade dos anos 2000, é sempre superior a 70% do investimento público federal. Daí se argumenta que o investimento público não pode, de modo algum, ser entendido apenas pelo gasto público via Orçamento Geral da União, o que, a partir dos anos de 1980, tem apresentado baixo dinamismo, conforme o Gráfico 25:

Gráfico 25. Investimento público: estatais federais x União (em % do PIB)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Orair (2016).

Num primeiro momento, visava-se simplesmente mostrar o quão importante foi o investimento das estatais federais, com a finalidade de alavancar o investimento público. As informações do Gráfico 25 não levam em consideração os investimentos dos estados e municípios, os quais são influenciados por operações de crédito e transferências voluntárias. Da mesma forma, é deve-se detalhar como os movimentos cíclicos da economia e as necessidades de cumprimento das metas fiscais influenciaram as taxas de crescimento dos investimentos públicos. Cabe, doravante, ampliar o escopo da análise, incorporando o comportamento do ciclo econômico e das unidades subnacionais.

Se forem consideradas as taxas de crescimento dos investimentos públicos (governo geral e empresas estatais) por períodos, chega-se a resultados que ora são influenciados pelo bom dinamismo do ciclo econômico e, por consequência, das receitas públicas, ora são impactados negativamente pelas necessidades de reduzir as despesas primárias, com vistas a cumprir as metas fiscais.

Nesses termos, citam-se as taxas de crescimento dos investimentos públicos nos seguintes períodos: 1994-1998 (-0,9%), 1998-2002 (-1,9%), 2002-2006 (0,4%), 2006-2010 (17,0%), 2010-2014 (-1,0%) e 2011-2015 (-5,2%)⁴⁶. Observa-se que o melhor desempenho do investimento público ocorreu justamente nos momentos em que houve maior crescimento do PIB, ou seja, de 2006 a 2010. Quando se constata baixo dinamismo do ciclo econômico, o ajuste acontece preferencialmente nas despesas de capital (investimento), dado o seu caráter discricionário, sendo o pior desempenho no interregno 2011-2015, coincidindo também com a péssima performance do PIB (0,3%) no período.

Em relação às esferas subnacionais (estados e municípios), a discussão a respeito da magnitude dos investimentos públicos não faz muito efeito, pois o investimento realizado com recursos próprios se torna desprezível. Assim, tais investimentos se referem a uma variável dependente das operações de crédito que, por sua vez, precisam ser autorizadas pela STN; e dos repasses das transferências voluntárias que também dependem, em grande medida, das condições da execução orçamentário-financeira da União. Mas há outro fator que historicamente determina o aumento das transferências voluntárias, especialmente no caso dos municípios: o calendário eleitoral.

⁴⁶ Essa periodicidade foi proposta no trabalho de Orair (2016): “investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal”.

Na edição de 2014 da Revista Multi Cidades: Finanças dos Municípios Brasileiros, publicação anual da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), há o seguinte comentário a respeito da dinâmica dos investimentos públicos das esferas subnacionais:

Em 2012, as receitas municipais foram favorecidas pelo calendário eleitoral, pois foi um ano de final de mandato, **quando a União e os estados aumentam fortemente as transferências voluntárias destinadas exclusivamente aos investimentos**, o que contribuiu para que as receitas crescessem 7,4%¹. Já em 2013, ano de início de mandato, tais transferências foram reduzidas em 34%, o que significou uma redução de R\$ 5,04 bilhões nos orçamentos municipais. **O fluxo de transferências de capital, que são recursos repassados basicamente para a realização de investimentos, eleva-se em anos eleitorais, o que favorece a ampliação desse tipo de gasto. Nos anos não eleitorais, ocorre uma diminuição desses recursos** (FNP, 2014, p. 11-12, grifos nossos).

Quando se analisa o investimento público em todas as suas dimensões (esferas subnacionais, União e estatais), nota-se que, de 2003 até 2015, os investimentos se concentram na União e nas empresas estatais, em detrimento às esferas subnacionais, conforme a Tabela 31. Algumas hipóteses podem ser consideradas: primeiramente, as despesas correntes da União têm aumentado em ritmo superior às receitas, dificultando a manutenção das metas fiscais fixadas no âmbito das leis orçamentárias – logo, o ajuste é realizado, em alguma medida, nas transferências de capital às esferas subnacionais; a segunda hipótese é de que as estatais federais direcionaram o esforço fiscal do superávit primário para a realização de novos investimentos, permitindo assim aumentar em ritmo acelerado os seus níveis de investimento.

Tabela 31. Investimentos públicos: 2002 a 2015 (em bilhões de reais de 2015 convertidos pelo deflator implícito do PIB)

	Governo Central	Governo Estadual	Governo Municipal	Governo Geral	Estatais Federais	Setor Público	PIB
1994	23,8	46	38	107,8	43,3	151,1	3.371,50
1995	20	18,5	40,3	78,8	43,9	122,7	3.522,20
1996	17,9	24,1	40,6	82,7	52	134,6	3.600,00
1997	19,7	30,6	25,3	75,6	55,4	131	3.722,20
1998	19,3	47,4	30	96,8	48,9	145,6	3.734,80
1999	12,7	20,7	29	62,4	28,9	91,3	3.752,30
2000	12,2	27,4	30	69,6	30,3	99,9	3.916,90
2001	17,4	34,2	26	77,6	33,8	111,5	3.971,40
2002	18,4	32	39	89,4	45,6	135	4.092,60
2003	8,1	21,9	30,9	60,9	45	105,8	4.139,30
2004	9,4	25,6	34,7	69,7	44	113,7	4.377,70
2005	15	29,5	27,6	72	45,4	117,4	4.517,90
2006	18	34,5	39,2	91,7	45,6	137,3	4.696,90
2007	21	24,7	41,1	86,7	53,7	140,4	4.982,00
2008	23	36,3	53,1	112,4	72	184,5	5.235,80
2009	31,2	46,9	39,4	117,5	93,3	210,7	5.229,20
2010	44,4	58	49,8	152,2	105,1	257,3	5.622,90
2011	35,1	40,2	49,5	124,8	94,9	219,7	5.842,70
2012	32,3	40,6	55,9	128,8	107,9	236,7	5.954,80
2013	38,9	53,9	38,7	131,5	117,9	249,4	6.134,20
2014	43,8	62,4	45,3	151,5	95,2	246,7	6.140,60
2015	27,2	34,3	44,7	106,2	71,2	177,4	5.904,30

Fonte: Orair (2016, p. 16).

Na regra no setor público brasileiro, a reversão do ciclo econômico afeta de forma intensa as taxas de investimento, seja nas esferas subnacionais, na União ou mesmo nas empresas estatais. Entre 2014 e 2015, por exemplo, a redução no governo geral (União, estados e municípios) foi de quase 30% – na primeira esfera, a diminuição chegou a 45%. As empresas estatais, no mesmo período, minimizaram os investimentos em aproximadamente 25%. Se há, portanto, algum denominador comum no setor público brasileiro, ele se refere ao fato de o ajuste fiscal incidir, em todas as esferas, na variável-chave da dinâmica capitalista: o investimento.

A forte queda do investimento público foi (e ainda é) motivada pela necessidade de cumprir as metas fiscais, cujo objetivo é manter a sustentabilidade intertemporal da dívida pública – eis o pilar do Regime Fiscal Brasileiro. Esse aspecto será abordado na sequência.

2.5 Dimensão “Metas Fiscais”: Superávit Primário e Dívida Pública

Em relação ao Regime Fiscal Brasileiro, a dimensão “Metas Fiscais” é a mais importante, não necessariamente porque estabeleça, por exemplo, as metas de receitas e despesas (LRF, art. 4º, § 1º), mas pelo fato de fixar os resultados primários (BRASIL, 2000). O desempenho da política fiscal é aferido, quase que exclusivamente, a partir dos superávits primários que não podem ser dissociados do comportamento das receitas e das despesas. Para os *policy makers*, pouco importa se os resultados primários sejam obtidos com o aumento regressivo da carga tributária ou se as despesas sociais ou de capital sejam reduzidas para alcançar as metas estabelecidas.

Nesse entremeio, o superávit primário ganha relevância no âmbito da política fiscal, por ser a variável que sanciona as expectativas dos credores, no sentido de garantir a solvência do Estado, assegurando o pagamento dos serviços decorrentes do estoque da dívida pública. Isso permite afirmar que a condução do Regime Fiscal se explica pela sustentabilidade da dívida, cujo parâmetro por excelência – na visão dos *policy makers* – é o resultado primário das contas públicas.

O superávit primário é a variável primaz do Regime Fiscal que, a rigor, tem como função suportar os custos da operacionalização da política monetária e cambial, pois, em última instância, a magnitude da expansão da dívida pública é dependente daquelas políticas. Por isso, se o estoque da dívida pública cresce, o superávit primário também deve aumentar, para suportar o pagamento das despesas financeiras. Portanto:

[...] o histórico de prevalência do superávit primário como elemento chave da política fiscal tem relação direta com a elevação da sustentabilidade da dívida pública a uma posição de grande destaque no Novo Consenso Macroeconômico. De fato, a identificação de um padrão de sustentabilidade intertemporal para a evolução da dívida, numa composição entre a taxa de juros e a taxa de crescimento do produto, exigia que o lado fiscal fosse calibrado. O que, na verdade, já apontava para a precedência do lado financeiro sobre o lado real no regime de contas públicas (BIASOTO JÚNIOR, 2015, p. 17).

Sendo assim, as exigências do superávit primário se associam às vicissitudes da dívida pública, que, por sua vez, são determinadas por variáveis macroeconômicas sobre as quais o governo efetivamente não tem controle, embora

possa influenciá-las indiretamente – juros, câmbio e ciclo econômico. Logo, determina-se o crescimento do estoque da dívida pública que se relaciona, em grande medida, com os níveis das taxas de juros, o aumento do PIB e as oscilações da taxa de câmbio. Em outras palavras, o desequilíbrio das contas públicas só pode ser entendido a partir da operacionalização da política econômica, sobretudo na dimensão monetária e cambial.

A despeito de os desequilíbrios fiscais emergirem do “lado financeiro”, esse “lado real” efetivamente precisa gerar excedentes fiscais para manter a relação dívida/PIB estável. Isso implica na execução orçamentário-financeira da despesa, pois as exigências do “ajuste” recaem, por imposição da LRF, nas despesas públicas.

Suponha-se, por exemplo, que num determinado exercício financeiro, as receitas se mostrem insuficientes para suportar o nível das despesas fixadas e, concomitantemente, alcançar a meta fiscal estabelecida. A LRF prevê, de maneira óbvia, que as receitas podem ser afetadas pelas oscilações do ciclo econômico, mas a solução é pouca heterodoxa:

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

Todavia, não é qualquer despesa que será objeto de “limitação de empenho e movimentação financeira”. Eis o que diz o parágrafo 2º do referido artigo: “Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias” (BRASIL, 2000).

Isso tem grandes implicações na ação do Estado, pois os graus de liberdade da política fiscal dependem da exigência de gerar excedentes fiscais na forma de superávit primário. É importante observar que o caráter discricionário da atuação do Estado se amplia nos momentos em que as despesas financeiras não pressionam demasiadamente as despesas primárias que, não raro, funcionam como variável de ajuste à necessidade de incrementar o superávit primário. De modo oposto, no momento da inflexão do ciclo econômico, há forte deterioração dos resultados

fiscais, comprometendo o superávit e exigindo redução das despesas primárias. Daí se pode afirmar que o superávit primário condiciona a execução orçamentário-financeira da despesa, até porque a LRF (BRASIL, 2000) obriga que, anualmente, no Anexo de Metas Fiscais da LDO sejam estabelecidos os valores do resultado primário.

Nesse sentido, pode-se dizer que o Anexo de Metas Fiscais pretende estabelecer parâmetros adequados ao cumprimento do superávit primário, garantindo a sustentabilidade intertemporal da dívida pública. As demais variáveis (receita e despesa) que também compõem o anexo deverão necessariamente convergir esforços para a consecução do referido superávit. Há, portanto, hierarquia de prioridades, cuja primazia é do superávit primário, não apenas porque é o principal indicador no que se refere à capacidade do Estado em honrar os compromissos financeiros derivados do estoque da dívida pública, mas também pelo fato de o superávit primário se encontrar no vértice do Regime Macroeconômico. Em outras palavras, o superávit primário não é um compromisso apenas do Regime Fiscal, mas também do macroeconômico.

Portanto, constata-se que o arcabouço institucional do Regime Fiscal converge prioritariamente para manter a solvência do Estado, sem se preocupar com as demais variáveis macroeconômicas (emprego, renda, investimento, entre outras). No texto da LDO da União 2016, há clara referência à necessidade de garantir a sustentabilidade da dívida pública:

Nesse sentido, anualmente, são estabelecidas metas de resultado primário no intento de garantir as condições econômicas necessárias para a manutenção do crescimento sustentado, o que inclui a sustentabilidade intertemporal da dívida pública (BRASIL, 2015).

Apreende-se que a sustentabilidade da dívida pública, garantida via superávit primário, não depende da discricionariedade do gestor público, uma vez que é a mais abrangente regra fiscal fundada com a LRF (BRASIL, 2000). No âmbito da LRF emergem parâmetros, por exemplo, para despesas de pessoal, operações de crédito, renúncia fiscal, restos a pagar, entre outros.

É equivocado concluir que os fundamentos do Regime Fiscal que surgiram com a publicação da LRF obstaram as ações discricionárias do gestor público. Também não se trata de afirmar que possua uma linearidade absoluta, no sentido de não admitir “desvios” ou “flexibilização” das regras e normas, pois isso seria

incompatível com o caráter cíclico da economia capitalista. Da mesma forma, é absurda a ideia de que as regras fiscais e orçamentárias não deem ao gestor público algum grau de discricionariedade, promovendo modificações que afetem, por exemplo, relações federativas, renúncias fiscais, tributárias ou até mesmo aumento do gasto público primário.

Tal fato não muda em nada a forma da coisa, desde que os fundamentos fiscais sejam capazes de atender aos princípios fixados no ordenamento jurídico. O problema ocorre quando as diretrizes centrais do Regime Fiscal passam a ser incompatíveis com as ações discricionárias e o que era discricionário se torna permanente, por se transmutar em despesa pública permanente, impossibilitando a geração de superávits primários. Esse cenário é tanto pior quanto mais intensa é a reversão do ciclo econômico, dado que o nível de receita é insuficiente para suportar o incremento da despesa primária e *pari passu* manter as exigências das metas fiscais.

Por isso, os desequilíbrios fiscais estão associados quase que exclusivamente à impossibilidade do setor público de cumprir o superávit primário, a despeito de que há outras variáveis (juros e câmbio, por exemplo) que devem ser arroladas para diagnosticar as possíveis raízes do desequilíbrio fiscal. Se o superávit primário não for suficiente para estabilizar a trajetória ascendente da dívida pública, exige-se de imediato a adequação das despesas primárias, sem que se dê conta que a operacionalização do Regime Macroeconômico, baseada no sistema de metas de inflação e no câmbio flutuante, é por si só quesito suficiente para interferir nos resultados fiscais. Da mesma forma, negligencia-se o comportamento cíclico da economia que, intrínseco à dinâmica capitalista, pode afetar as receitas públicas e, por consequência, os resultados fiscais. Desencadeia-se a necessidade do “ajuste fiscal” para “equilibrar” as contas públicas, convergindo as despesas primárias às disponibilidades financeiras (receita efetivamente arrecadada), sendo que a intensidade e a abrangência do ajuste fiscal dependem da magnitude do superávit primário fixado na LDO.

É bem verdade que, nos últimos anos, o governo usou amplamente instrumentos nada ortodoxos para o cumprimento do superávit primário que, na literatura especializada e jornalística, passou a ser chamado de “Contabilidade Criativa”. Isso ocorreu tanto em relação às receitas (via receitas extraordinárias) quanto às despesas (via expansão dos restos a pagar), sendo objeto de fortes

críticas por diversos analistas, pois os resultados primários eram obtidos por meios frágeis que não poderiam se sustentar no longo prazo. A rigor, o próprio mercado financeiro, ou melhor, os credores da dívida pública deram pouca ou nenhuma atenção aos meios utilizados para alcançar o superávit primário, até porque a trajetória intertemporal da dívida pública (independentemente do conceito – líquida ou bruta) se mostrava adequada ao menos até 2014, em relação ao PIB. Isso corrobora o que fora afirmado acima: os credores da dívida pública precisam cumprir o superávit primário, não importando os meios para alcançá-lo.

Não se trata de desconhecer que a Contabilidade Criativa embaraçava os resultados fiscais, obscurecendo em alguma medida a verdadeira capacidade do governo em gerar excedente fiscal suficiente para manter a trajetória da dívida pública em patamares adequados. Essa é apenas uma parte da história; por conseguinte, torna-se insuficiente para explicar o desarranjo fiscal, e nem mesmo se pode dizer que o problema era determinado por falta de “transparência fiscal”, que afeta a “credibilidade” da autoridade fiscal.

O baixo dinamismo econômico afetou fortemente o comportamento das receitas públicas que durante vários anos cresceram em patamares superiores ao produto, sancionando o aumento das despesas primárias sem comprometer as metas do superávit primário. Nesse caso, o problema aparece quando as receitas são insuficientes para compatibilizar a execução orçamentário-financeira da despesa primária às necessidades de gerar superávits primários. Se não bastasse o cenário ora descrito, a política monetária restritiva, a partir de 2013, incorpora um peso adicional às despesas financeiras, exigindo esforço fiscal ainda maior.

Convém esclarecer que não se reconhece, no crescimento das despesas primárias, a origem dos desequilíbrios fiscais – a expansão dos gastos públicos foi possível porque as receitas foram suficientes para sancioná-la e, *pari passu*, cumprir as exigências do superávit primário. Se houvesse insuficiência de recursos financeiros, a prioridade não seria a execução da despesa primária, e sim o cumprimento do superávit primário.

A partir do momento em que se estabelece, no âmbito da LDO, o resultado a ser alcançado, a discricionariedade do gestor público se reduz, e, embora se observe que as metas podem ser modificadas ao longo do exercício, pode haver também a postergação de despesas para o exercício seguinte (restos a pagar), busca de receitas atípicas etc. De qualquer forma, chama-se a atenção para o fato

de que esses artifícios não podem ser mantidos por longos períodos, e não foram eles os responsáveis pelo desequilíbrio fiscal. Cabe então perguntar: Qual a magnitude da Contabilidade Criativa?

De acordo com o TCU (2015, p. 37), os passivos da União, em 2014, decorrentes dos atrasos de recursos financeiros ao BB, BNDES e FGTS, somaram R\$ 40,25 bilhões. No Relatório Preliminar de Contas da República: Exercício 2015, salienta-se que:

[...] no decorrer do exercício de 2015, o governo federal realizou pagamentos dos passivos junto aos dois bancos públicos [BB e BNDES] e ao FGTS, no montante de R\$ 74,1 bilhões, dos quais R\$ 21 bilhões referiam-se a 2015 e R\$ 53,1 bilhões eram destinados a recompor atrasos de anos anteriores. Destaco que aproximadamente R\$ 4,5 bilhões dizem respeito ao pagamento de juros por atraso. Mais especificamente, esses pagamentos, que vinham sendo acumulados desde o ano de 2010, ocorreram tanto por meio de despesas de exercícios anteriores (restos a pagar) quanto por despesas do próprio exercício (TCU, 2016, p. 130).

Tendo em vista as considerações arroladas, pode-se inferir que, nesse período, o superávit primário não indicava efetivamente a capacidade do governo em honrar suas despesas financeiras, pois parte das despesas primárias não haviam sido deduzidas das receitas, de maneira que o resultado primário deveria, a rigor, ser menor do que o divulgado – mas quanto?

Se for considerado o resultado primário no período (2010-2014), há algo em torno de 9,1% do PIB, o que equivale em valores, considerando o PIB de 2014, a aproximadamente R\$ 558,79 bilhões. Ao deduzir as chamadas “pedaladas fiscais” (R\$ 74,1 bilhões), ainda assim o superávit primário seria de R\$ 484,69 bilhões. As demonstrações ora apresentadas, ainda que simplistas e podendo conter alguma margem de erro, evidenciam que as pedaladas são insuficientes para justificar os desequilíbrios fiscais. Mais do que isso: Por que, então, os credores da dívida pública demoraram para perceber que estavam sendo “enganados” pelo governo?

De 2010 a 2014, embora se reconheça que o esforço fiscal fosse declinante, ainda assim era suficiente para garantir a sustentabilidade intertemporal da dívida pública e, não menos importante, que as condições macroeconômicas não indicassem nenhuma deterioração abrupta das expectativas dos agentes econômicos, exceto em meados de 2014, em que há sinais claros de reversão do ciclo econômico que pudessem romper com as convenções daquele momento,

ameaçando os resultados fiscais. Para comprovar tal fato, as taxas de crescimento econômico são adequadas: 7,6% em 2010, 3,9% em 2011, 1,8% em 2012, 2,7% em 2013 e 0,1% em 2014.

Nesse contexto, julga-se que não havia motivos para que os credores da dívida pública duvidassem da capacidade do Estado em honrar seus compromissos. O mercado “fecha os olhos” aos malabarismos fiscais do governo, até porque, conforme destacado anteriormente, eles por si só modificam os resultados fiscais apenas na margem. Aqui não se discute a natureza jurídica daquelas operações (se são ou não de créditos), e sim se analisa (e se faz juízo de valor) do ponto de vista da dimensão financeira.

Conforme tais considerações, questiona-se: Quais fatores podem explicar a queda do superávit primário? As informações estatísticas em meados de 2014 já evidenciavam uma diminuição relevante do nível de atividade econômica, como visto acima, cujos efeitos na arrecadação tributária foram ainda mais intensos. Se forem consideradas, por exemplo, apenas as receitas do Tesouro Nacional, a arrecadação, em 2014, foi de R\$ 883,27 bilhões e, em 2013, de R\$ 871,15 bilhões, o que equivale a uma queda real da receita primária. No sentido oposto, as despesas primárias tiveram aumento real, em virtude do elevado patamar de rigidez e da forte indexação, passando de R\$ 552,99 bilhões em 2013 para R\$ 633,54 bilhões em 2014 – acréscimo nominal de R\$ 14,6%. O argumento ora apresentado foi defendido pelo TCU (2016, p. 68) para justificar a redução do superávit primário:

[...] [houve] crescimento real da receita até 2013, quando a tendência se reverteu. Por outro lado, em todo o período houve o crescimento real da despesa. O resultado primário, essencialmente consequência desses dois comportamentos, apresentou ligeira baixa em 2009 e manteve a tendência ao crescimento até início de 2012. Em meados de 2012, o processo se inverteu, sendo que, a partir do segundo trimestre de 2013, a redução dos valores dos resultados primários intensificou-se, em meados de 2014 esses passam a ser deficitários, sendo os resultados primários de 2015 os piores de todo o período analisado.

Nesses termos, constata-se que a redução do superávit primário é explicada, em grande medida, pela queda das receitas a partir de 2014 e pelo aumento real das despesas. O esforço empreendido é para demonstrar que as chamadas “pedaladas fiscais” têm muito peso político e pouco poder explicativo na dimensão que efetivamente interessa – os resultados das contas públicas – sem

desconsiderar, obviamente, outros quesitos importantes já citados, como as desonerações tributárias e a dinâmica de crescimento real das despesas primárias em patamares superiores ao PIB.

De modo algum, o argumento não é a defesa intransigente de que as despesas primárias, especialmente aquelas em favor das políticas públicas distributivas, sejam reduzidas ou contingenciadas para gerar excedente fiscal suficiente e suportar o peso dos encargos financeiros. Tenciona-se esclarecer que não se pode perder a lucidez de que nem mesmo os gastos sociais poderão crescer *ad infinitum* acima do produto, devendo resguardar algum mecanismo que seja compatível, por exemplo, com o desempenho das receitas. Além disso, pode-se admitir a possibilidade de crescimento acima do produto, desde que o Estado seja capaz de hierarquizar suas prioridades, podendo diminuir a ênfase na política de desoneração tributária em favor das políticas sociais. Em síntese, não se pode perder o sentido de que as receitas e despesas, no longo prazo, devam convergir para patamares próximos, embora no curto prazo isso não faça sentido, em virtude da natureza cíclica da economia capitalista, ou seja, o Estado pode (e deve) incorrer em déficits (preferencialmente no orçamento de capital) para recompor os níveis de gastos e as expectativas dos empresários.

A despeito das considerações acima, a visão dominante nos meios de comunicação e os acadêmicos defendem que a política fiscal (via superávit primário) garante a sustentabilidade intertemporal da dívida pública, à medida que o comportamento das receitas e despesas primárias seja subordinado àquela premissa. Nesse sentido, a política fiscal perde todo seu conteúdo, particularmente na perspectiva keynesiana, convertendo os instrumentos de política fiscal (tributação e gasto, por exemplo) em “âncora” da política monetária, cuja ênfase é quase exclusivamente dominada pelo processo de estabilização monetária e pela estabilidade da dívida pública.

São surpreendentes a abrangência e a intensidade com que tais ideias se converteram em verdade universal, sem abertura alguma para o dissenso. Nesse caso, afirma-se que os instrumentos de política fiscal baseados naqueles pressupostos são dogmáticos. Até mesmo o TCU transcende suas funções (de apreciar, fiscalizar, prestar informações ao Congresso Nacional, entre outras), para exigir e manifestar juízo de valor a respeito da natureza da política fiscal, como se pudesse executar somente aquela em detrimento a outras escolhas políticas. Tais

aspectos podem ser evidenciados em vários documentos do TCU, conforme os seguintes fragmentos:

[...] a deterioração do resultado primário desde meados de 2011 sugere uma mudança do Regime Fiscal. Uma mudança desse regime se caracteriza por uma troca de foco de política. No presente caso, a política fiscal engendrada pelo Plano Real tinha como foco compatibilizar os resultados fiscais, especificamente o primário, com uma trajetória sustentável da dívida pública. Nesse contexto, o superávit primário respondia positivamente a mudanças na dívida pública, isto é, para um dado incremento da dívida pública, **o superávit primário deveria aumentar num montante necessário e suficiente para manter uma trajetória da dívida não explosiva**. Esse raciocínio pode ser estendido para uma análise ao longo do tempo, de forma que, mesmo com breves inversões do sinal do resultado primário em decorrência de medidas de política fiscal anticíclica, como no caso da crise do *subprime*, **a política fiscal deve retornar ao seu papel passivo de zelar pela estabilidade da razão dívida/PIB**. Assim, considerando os indicadores dos anos recentes, pode-se inferir que a política fiscal proposta pelo Plano Real foi abandonada em prol de uma política que conduz a uma dívida pública não sustentável (TCU, 2016, p. 15, grifos nossos).

Até 2009, o governo vinha adotando uma política fiscal alinhada com o chamado tripé macroeconômico: ajuste fiscal, sistema de metas de inflação e flexibilização cambial por meio da adoção de câmbio flutuante. Tais medidas foram essenciais para o crescimento econômico sustentado verificado no País a partir do ano 2000 (Ibidem, p. 126, grifos nossos).

Sob esse viés, o superávit primário é algo indiscutível, mas poucos se dão conta de que não há metodologia definida no ordenamento jurídico que estabeleça os critérios a serem utilizados. A despeito do art. 30, § 1º, IV da LRF (BRASIL, 2000), exige-se que o Presidente da República encaminhe ao Senado Federal uma proposta de metodologia de apuração dos resultados primário e nominal, o que aconteceu recentemente, mas segue sem apreciação pelo Senado Federal.

Curiosamente, ano após ano se julgam as contas públicas sem definir os procedimentos metodológicos a serem utilizados pelos entes federados. Nesse entremeio, o Acórdão n. 7.469/2012 do TCU (TCU, 2012) argumenta que a metodologia de apuração do resultado primário do setor público consolidado é distinta entre si, pois se empregam critérios de apuração incompatíveis, como pode ser visto no Quadro 10:

Quadro 10. Métodos de apuração de resultados fiscais

	Lei 9.496/1997	Bacen	Manuais STN
Controle do endividamento	Pela lógica bruta: a dívida financeira	Pela lógica líquida: a DLSP	Pela lógica líquida: a DCL
Endividamento	Valores tanto de curto quanto de longo prazo, englobando os originados de contratos e da emissão de títulos	Valores tanto de curto quanto de longo prazo (apenas os sancionados pelo sistema financeiro)	Apenas valores de longo prazo, englobando leis, contratos, convênios, tratados e operações de crédito
Conceito de fluxo compatível com a variação do endividamento a ser controlado	Sim	Sim	Não
Apuração da receita primária	Regime de arrecadação	Regime de caixa	Regime de arrecadação
Apuração da despesa primária	Regime de empenho	Regime de caixa	Regime de liquidação

Fonte: TCU (2012).

Entre outros motivos, isso ocorre porque os governos municipais e estaduais ponderam as despesas empenhadas e liquidadas, ao passo que a União considera as despesas pagas para apuração dos resultados primários, o que *per se* já é suficiente para desacreditar os resultados obtidos. As conclusões não deixam margem à dúvida:

[...] deste modo, vê-se que as metodologias mencionadas apresentam pontos divergentes entre si e que nenhuma delas está integralmente concordante com os conceitos e aderente à lógica do controle do endividamento previsto pela LRF e pelas Resoluções do Senado Federal, que estabelecem o arcabouço legal básico relacionado ao assunto ora tratado (TCU, 2012).

Ora, se não há nenhuma metodologia definida que estabeleça, por exemplo, as receitas que efetivamente devem compor os resultados fiscais e, da mesma forma, as despesas que podem ou não ser deduzidas para fins da apuração do superávit primário, então, como se pode julgar se os parâmetros não estão fixados no ordenamento jurídico? Verifica-se, portanto, que existe um vácuo quanto aos quesitos metodológicos, permitindo que as apurações realizadas no âmbito do TCU sejam meramente pessoais, arbitradas de acordo com a conveniência de cada ministro:

Tem-se utilizado o Poder Executivo de procedimentos heterodoxos de contabilização de receitas atípicas, da utilização de *float* de restos

a pagar, de exclusão de empresas da abrangência institucional de apuração do resultado e de exclusão de despesas no âmbito do PAC para informar à sociedade um resultado primário que não se mostra sustentável se dele forem excluídos alguns valores resultantes desses procedimentos atípicos (TCU, 2014, p. 15).

Tendo em vista tais ponderações, é lícito perguntar: Qual ordenamento jurídico definiu o que são (ou não) as receitas atípicas? Mas, antes disso, poder-se-ia indagar: As receitas atípicas representam alguma modalidade monetária que não possa saldar dívidas? As receitas derivadas de dividendos das instituições financeiras oficiais podem ser apuradas para fins do resultado primário? Há limites na legislação fiscal que impeçam a formação de restos a pagar, exceto aqueles previstos no art. 42? Excluir as despesas de capital do superávit primário, mesmo havendo previsão na LDO, em razão do baixo dinamismo do ciclo econômico, afetaria permanentemente as expectativas dos credores da dívida pública? Qual a magnitude necessária do superávit primário, para informar à sociedade?

Pretende-se demonstrar que as instituições do Estado (Banco Central, Ministério da Fazenda, TCU etc.) incorporaram pressupostos em relação à política fiscal sem qualquer evidência científica, como se fossem verdades absolutas, tomando decisões sem lastro no ordenamento jurídico. Isso apenas corrobora a tese de que a visão da política fiscal (e, particularmente, do resultado primário) é dogmática, com base em princípios acadêmicos ortodoxos guiados por uma lógica eminentemente financeira e que negligencia a capacidade do Estado, seja do ponto de vista do gasto ou da tributação, em atenuar as instabilidades do ciclo econômico e interferir no processo de distribuição de riqueza. Nesse aspecto, a importância do Estado se amplia enquanto agente estruturante das relações econômicas e sociais, tendo papel imprescindível à sociabilidade capitalista, especialmente nos casos de economia de capitalismo retardatário.

Diante dessas assertivas, não é demais considerar que os resultados primários do setor público consolidado tratam muito mais de uma questão de “fé” do que de um fundamento macroeconômico. De qualquer maneira, tendo ou não essa característica, o resultado primário é variável primaz do Regime Fiscal, amplamente reconhecida e aceita por barões do capital financeiro, pelas instituições de risco e agências de financiamento externo e, não menos importante, pela “mídia imparcial e esclarecida”, responsável por informar aos cidadãos comuns que a natureza do

desequilíbrio fiscal resulta da inépcia da gestão pública, incapaz de obstar o crescimento das despesas públicas primárias, diante da inflexão das receitas.

Vale destacar que a redução das receitas públicas, não raro, ocorrem em função do ciclo econômico, de modo que os parâmetros fixados na LDO podem não ser alcançados por fatores que em nada se relacionam com as decisões tomadas. O caso mais emblemático, no período recente, foi a crise de 2008. Assim, do ponto de vista da LRF, há pouco ou nenhum espaço para adequar as oscilações da atividade econômica às necessidades de cumprir o superávit primário, visto que os parâmetros sempre são dados numa perspectiva anual e por valores fixos. Seria prudente adotar bandas (intervalos) para absorver as mudanças imprevisíveis do ciclo econômico que podem, por exemplo, alterar o montante das receitas arrecadadas.

É bem verdade que a fixação do superávit primário obedece ao sentido de manter a estabilidade intertemporal do endividamento público, de maneira que a fixação da meta fiscal acaba por influenciar também algumas variáveis macroeconômicas (juros e câmbio, por exemplo). De qualquer forma, não se pode perder de vista que estes efeitos são recíprocos, afinal a determinação do superávit também depende das variáveis: taxa de juros, câmbio e crescimento, conhecidas somente *ex-post* e, não raro, explicadas por fenômenos absolutamente estranhos à dinâmica da economia brasileira. Nesse caso, há o problema relacionado aos debates público e acadêmico, partindo do suposto de que a gênese dos desequilíbrios fiscais se explica exclusivamente pela execução orçamentário-financeira das despesas primárias, sem observar que o resultado nominal se deteriorou de forma bem mais intensa.

Somente se percebe o desequilíbrio fiscal quando da inflexão do resultado primário. Se for citado, por exemplo, o interregno 2003-2010, constata-se que os resultados primários são robustos, conforme a Tabela 32, ainda que insuficientes para dar conta das despesas com juros. Mas, no período subsequente (2011-2014), os resultados primários são declinantes, até que, em 2014, se apura déficit primário (0,60% PIB). O resultado é suficiente para configurar, na perspectiva dos credores da dívida pública, um desequilíbrio fiscal, com tendência “intertemporal” de o Estado se tornar insolvente.

Tabela 32. Resultado primário, juros nominais e NFSP (% do PIB)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RP	-4,3	-4,6	-4,4	-3,9	-3,9	-3,4	-2,0	-2,7	-3,1	-2,2	-1,7	0,6	2,0
(+)	9,3	7,3	7,3	6,9	6,1	5,5	5,3	5,2	5,7	4,4	4,7	5,5	8,8
Juros													
FSP	5,1	2,7	3,0	3,0	2,2	2,0	3,3	2,5	2,6	2,3	3,0	6,0	10,8

Fonte: BACEN (vários anos).

Quando se argumenta sobre a possibilidade de o Estado se tornar insolvente, negligencia-se que o emissor da riqueza mais líquida (no caso, a moeda) na economia é o próprio Estado. Se for considerado que mais de 95% da dívida pública é indexada à moeda emitida pelo Estado, então, como se pode falar que o Estado pode ser insolvente? Como se pode exigir aumento do superávit primário, sem que se faça algum juízo de valor das causas do incremento da dívida pública? Por que o esforço fiscal para controlar o endividamento público deve ser suportado apenas pelas despesas primárias? Que sentido faz manter reservas internacionais elevadas gerando expressivos custos fiscais? Os custos da política monetária e cambial não deveriam ter alguma restrição orçamentária? Se não, por qual motivo o BCB faz parte do setor público não financeiro?

Tais indagações são importantes para demonstrar que a meta do superávit como variável primaz da política fiscal é chamada a suportar os custos do endividamento público, sem que se faça nenhum juízo de valor da natureza desse tipo de endividamento. Dessa maneira, há forte clamor da “sociedade” (na perspectiva do TCU), para que o superávit primário seja suficiente para manter uma trajetória sustentável do endividamento público, mas não se questionam acerca das variáveis que explicam a forte expansão da dívida pública no período recente. Concede-se, portanto, ampla discricionariedade para a execução das políticas monetárias e cambiais e, como contrapartida, se restringe a abrangência da política fiscal.

Nesse contexto emergem as propostas de estabelecer limites ao endividamento da União, o que já deveria ter ocorrido até por imposição da LRF. Apenas nos casos dos municípios e estados, os limites foram fixados em 120% e 200% da RCL, respectivamente, o que do ponto de vista dos resultados das contas públicas consolidadas é inócuo, pois parte expressiva do endividamento público fica sob a responsabilidade da União. Nesta, julga-se que não faz sentido definir algum parâmetro de endividamento, dado que fixar limites em nada modifica a natureza da

coisa, apenas impõe ao gestor público a necessidade compulsória, determinada no âmbito jurídico para reduzir as despesas primárias e absorver o excesso de endividamento.

O instrumento encontrado para obstar o crescimento das despesas primárias, abrindo espaço para financiar os encargos financeiros e a dívida pública foi o “Novo Regime Fiscal”, exposto no Capítulo 3 desta tese.

3 O “NOVO REGIME FISCAL” BRASILEIRO

3.1 Fundamentos jurídicos da EC n. 95

A EC n. 95 visou instituir um “Novo Regime Fiscal” no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social que vigorará por 20 exercícios (art. 106), estabelecendo limites para as despesas primárias que, no caso do exercício de 2017, estarão fixadas às despesas paga em 2016, acrescidas de 7,2% (art. 107, § 1º, I). Para os períodos posteriores, estará condicionada 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 (IBGE), ou de outro indicador que vier a substituí-lo para o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (BRASIL, 2016a, art. 107, § 1º, II).

Em relação às vinculações observadas no texto da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), especialmente no que se refere aos gastos de saúde (em que a União deve aplicar no mínimo 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro)⁴⁷ e da educação (a União aplicará, anualmente, no mínimo 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino), os dispositivos constitucionais serão suspensos por 19 exercícios, pois as regras fixadas no art. 108 passarão a vigor apenas em 2018. Isso ocorrerá porque o “Novo Regime Fiscal”, no art. 110, estabeleceu que:

[...] na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do *caput* do art. 212, da Constituição Federal; e II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 2016a).

⁴⁷ O art. 2º da EC n. 86, de 17 de março de 2015 (BRASIL, 2015a), fixou que os 15% da RCL da União deveriam custear as despesas com ações e serviços públicos de saúde, mas apenas em 2020. O artigo foi revogado na EC n. 95 (BRASIL, 2016a) e, já em 2017, passam a valer os 15%. Entretanto, a partir de 2018, as despesas de saúde e educação seguiram os mesmos parâmetros das demais, ou seja, a expansão da despesa fica limitada à variação do IPCA.

Da mesma forma, o art. 111 do “Novo Regime Fiscal” suspendeu por 19 exercícios os dispositivos previstos na Constituição Federal (BRASIL, 1988) referentes aos §§ 9º e 11 do art. 166, que fixava:

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 86, de 2015); § 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 86, de 2015); § 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 (Incluído pela Emenda Constitucional n. 86, de 2015).

Nota-se, portanto, que as modificações arroladas nos arts. 110 e 111 suspendem as vinculações das despesas de saúde, educação e emendas parlamentares às receitas públicas. Sendo assim, o comportamento das despesas de saúde e educação, que até o momento ocupavam a maior parte das despesas primárias (sem considerar as despesas previdenciárias), passarão a ter regras idênticas às demais. No conjunto, as despesas primárias associadas à saúde e à educação poderão ser fixadas no exercício subsequente, após o exercício de 2018, até o limite da variação do IPCA (para o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior), de maneira que o Presidente da República e o Congresso Nacional poderão arbitrar que determinadas despesas deverão ser corrigidas para além do IPCA, desde que outras possam compensar (para menos, é claro) o aumento daquelas. Como resultado disso, nada garante, ao menos do ponto de vista do “novo” ordenamento jurídico, que as despesas de saúde e educação seguirão de perto os patamares de inflação.

Vale mencionar, ainda, que a EC n. 95 (BRASIL, 2016a) estabeleceu exceções ao regramento que limitou a expansão da despesa primária, o que não deixa de fazer sentido, pois, em grande medida, são recursos transferidos aos estados e municípios. Assim dispôs o art. 107, § 6º, I:

[...] transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20 [participação no resultado da exploração de recursos naturais], no inciso III do parágrafo único do art. 146 [é vedado à União retenção de impostos ou contribuições que devam ser partilhados com Estados e Municípios], no § 5º do art. 153 [transferência aos Estados e Municípios do montante da arrecadação do ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial], no art. 157, nos incisos I e II [IR folha de pessoal dos Estados e do DF] do art. 158 [IR folha de pessoal dos Municípios e ITR], no art. 159 [FPM e FPE] e no § 6º do art. 212 [contribuição social do salário educação], as despesas referentes ao inciso XIV do *caput* do art. 21 [manutenção do aparato de segurança civil e militar do DF], todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do *caput* do art. 60 [complementação da União no FUNDEB], deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 2016a).

Ainda no que tange às exceções que não foram contempladas no escopo das limitações das despesas primárias, citam-se: (a) créditos extraordinários a que se refere o art. 167, § 3º, da Constituição (BRASIL, 1988) [despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública]; (b) despesas com a realização de eleições pela justiça eleitoral; e (c) despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. Quando se observam essas e outras ressalvas aos limites previstos à expansão da despesa primária, pode-se inferir que as “válvulas de escape” praticamente não existem, de maneira que haverá a necessidade de fixar prioridades (*ex ante* à execução orçamentária), dado que as despesas não poderão ser ajustadas às receitas (superestimadas).

Todavia, se por algum motivo as disposições definidas no art. 107 forem descumpridas, fixar-se-ão imediatamente no exercício posterior as seguintes sanções já previstas no art. 109: aumento independente da motivação (vantagem, bônus, adequação etc.) aos servidores públicos, criação de cargo ou função, alteração na estrutura de carreira, admissão ou à contratação de pessoal, realização de concurso público (exceto por reposição) e despesas obrigatórias. Adicionalmente, as vedações ora expostas estabeleceram, no mesmo artigo, os seguintes dispositivos (parágrafo único):

I. a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e II. a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária (BRASIL, 2016a).

Quanto ao critério de correção das despesas primárias pelo IPCA, abre-se a possibilidade de modificação daquele parâmetro a partir do décimo ano da vigência do “Novo Regime Fiscal”, conforme o art. 108 (BRASIL, 2016a):

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.

Nesta seção, visou-se apresentar os principais dispositivos da EC n. 95, independentemente de qualquer juízo de valor, explicando as modificações que serão introduzidas no âmbito orçamentário, assim como as implicações para as despesas vinculadas (saúde e educação, especialmente). Da mesma forma, mostrou-se que transferências constitucionais como FPM e FPE não foram arroladas no que diz respeito aos limites estabelecidos à expansão da despesa primária. Em relação às sanções, evidenciou-se que as despesas de pessoal irão suportar, em grande medida, o ônus dos possíveis ajustes. Na sequência, o Quadro 11 sintetiza a EC n. 95 (BRASIL, 2016a).

Quadro 11. Síntese da EC n. 95

Objetivo	Criar um teto de gasto para evitar que a despesa cresça mais do que a inflação.
Prazo	20 anos, sendo que, a partir do décimo ano, será possível fazer revisões.
Alcance	Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para todos os órgãos e poderes da União.
Limites	Para 2017: despesa primária + restos a pagar corrigidos pelo índice de 7,2%, que é a previsão da inflação para este ano. A partir de 2018: correção pela inflação acumulada até junho do ano anterior
Saúde e Educação	Haverá tratamento diferenciado. Em 2017, a saúde terá 15% da Receita Corrente Líquida; e a educação, 18% da arrecadação de tributos. A partir de 2018, seguem a correção da inflação prevista para os demais setores.
Sanções	Quem não respeitar o teto ficará impedido de, no ano seguinte, dar aumento salarial, contratar pessoal e criar novas despesas.
Exceções	Algumas despesas não vão se sujeitar ao teto, como as transferências constitucionais e os gastos para realização de eleições.
Revisão	O critério de correção poder ser revisto a partir do décimo ano de vigência da emenda por meio de Projeto de Lei Complementar.

Fonte: Agência Senado (2016).

Doravante, o objetivo é evidenciar até que ponto a EC n. 95 (BRASIL, 2016a) é, de fato, um “Novo Regime Fiscal”; e de que forma os atos previstos das

Disposições Constitucionais Transitórias irão afetar o *modus operandi* do Estado brasileiro.

3.2 EC n. 95: o despertar de um “Novo Regime Fiscal”?

A despeito de a EC n. 95 instituir o “Novo Regime Fiscal” com o objetivo de “reestabelecer a confiança” dos agentes econômicos, assim como garantir a “sustentabilidade da dívida” por meio do controle dos gastos primários, não se pode dizer que aqueles propósitos *per se* caracterizem algo “novo”, visto que os parâmetros do ordenamento jurídico do Regime Fiscal Brasileiro atualmente vigente não foram revogados; ao contrário, os dispositivos fixados na EC n. 95 (BRASIL, 2016a) têm caráter “transitório”⁴⁸. Daí, cabe perguntar: Se há transitoriedade, por que se fala em “Novo Regime Fiscal”? Quando se esgotar o prazo dessa EC retornar-se-á ao “Velho Regime Fiscal”? Mas, se há substituição do “Novo” pelo “Velho”, pode-se inferir que este não deu certo(!?!). Então, por que retornar ao “Velho”?

É necessário apreender que as modificações fixadas no âmbito da EC n. 95 (BRASIL, 2016a) têm como objetivo fazer valer (compulsoriamente) as regras fiscais que já existem, particularmente as exigências de cumprir as metas fiscais (superávit primário), que puderam ser “contornadas”. Numa palavra, restringiu-se fortemente a discricionariedade do gestor público em fazer escolhas.

Não se pode deduzir que haverá modificações abrangentes no ordenamento jurídico. A rigor, conforme destacado na seção 3.1, as alterações dizem respeito a alguns dispositivos na Constituição Federal (BRASIL, 1988), assim como a incorporação de outros aparatos de caráter transitório. Em contrapartida, haverá modificações sem precedentes no *modus operandi* do Estado brasileiro, pois, com o principal instrumento de intervenção estatal, o gasto público será cerceado em favor da geração de excedentes fiscais para estabilizar a relação dívida/PIB. Isso, na verdade, não tem nada de “novo”, exceto o caráter compulsório do Regime Fiscal em servir de âncora à “estabilização monetária”; por conseguinte, afirma-se veementemente que as regras e os fundamentos que guiam as ações do Poder Público e, portanto, o *modus operandi* do Estado brasileiro permanecem erigidos na

⁴⁸ Na verdade, a EC n. 95 (BRASIL, 2016a) revogou apenas o art. 2º da EC n. 86, de 17 de março de 2015 (BRASIL, 2015a).

(I) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988); na (II) Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000); e na (III) Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964).

Aliás, os argumentos utilizados para justificar a EC n. 95 (BRASIL, 2016a) – por exemplo, “reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal”, “usar meta de resultados primários como âncora da política fiscal” e “risco não desprezível de perda de controle sobre a dívida pública” – já estavam previstos no ordenamento fiscal, particularmente na LRF (BRASIL, 2000). Não é por acaso que o art. 1º, § 1º da LRF dispõe que:

[...] a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se **previnem riscos e corrigem** desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a **obediência a limites e condições** no que tange a renúncia de receita, **geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária**, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e **inscrição em Restos a Pagar** (BRASIL, 2000).

Da mesma forma, o art. 31, § 1º, I se refere à necessidade de gerar superávit primário para reconduzir o endividamento aos limites fixados. Mas o problema é que, no caso do Governo Federal, nunca se propuseram limites à dívida mobiliária, algo distinto em relação aos demais entes federativos⁴⁹. Dessa forma, a geração do superávit primário fazia sentido do ponto de vista do ordenamento jurídico apenas para as unidades federadas que estavam acima dos limites fixados pela Resolução n. 40/2001 (BRASIL, 2001b), embora fosse praxe fixar algum superávit primário na LDO, mesmo que o ente federativo não tivesse problemas com endividamento.

No caso da União, por sua vez, verificava-se ampla discricionariedade em fixar as metas fiscais, pois não havia nenhum montante da dívida que devesse ser reconduzida aos limites estabelecidos. Há certo “consenso” (acadêmico – visão *mainstream* – e na perspectiva dos *policy makers*) de que a relação dívida/PIB superior a 60% implica em riscos de insolvência.

Assim, se houvesse a necessidade de reconduzir a dívida mobiliária quando, por exemplo, ultrapassasse o limite fixado, é certo que as despesas primárias, ainda

⁴⁹ Os limites globais para o montante da dívida pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios foram definidos pela Resolução n. 40/2001b (BRASIL, 2001), do Senado Federal, em conformidade com o art. 30, I, da LRF (BRASIL, 2000) e o art. 52, VI e IX, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

no exercício financeiro em que se constatou o rompimento do limite ou nos exercícios subsequentes, seriam o instrumento por excelência a cumprir aquele objetivo (reconduzir a dívida pública aos limites exigidos). Aliás, não se pode desconsiderar a possibilidade de aumentar concomitantemente as receitas públicas para suportar as despesas financeiras, embora ela estivesse mais associada aos exercícios seguintes.

Desse modo, acredita-se que as despesas primárias puderam permanecer em ascensão concomitante à expansão da dívida pública, justamente por não haver nenhum dispositivo que fixasse um limite máximo para o aumento da dívida. Do contrário, as despesas primárias cumpririam o papel que historicamente e legalmente (art. 9º, LRF) lhes cabem: serem usadas como variável de ajuste, no sentido de gerar excedente fiscal necessário à estabilidade da relação dívida/PIB (BRASIL, 2000). Não é por coincidência que o problema fiscal para o governo é visto quase que exclusivamente pela dimensão dos elevados gastos primários:

[...] a raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária. No período 2008-2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição (BRASIL, 2016e, p. 4).

O aspecto central não se refere necessariamente ao fato de as despesas primárias estarem elevadas, mas que não há espaço suficiente no Orçamento Fiscal da União para “conter a expansão da dívida pública”. Enquanto as receitas foram suficientes para sancionar a expansão das despesas primárias e cumprir as metas fiscais, pouco ou nada se argumentava a respeito dos desequilíbrios fiscais. Por isso, insiste-se no fato de que a qualidade das contas públicas no Brasil tem apenas uma única métrica: o superávit primário. Nesse contexto se insere a EC n. 95 (BRASIL, 2016a), que vê na imposição ao crescimento da despesa primária uma alternativa ao equilíbrio fiscal.

Assim, negligenciam-se as dimensões relacionadas às receitas públicas que poderiam ser importantes instrumentos para recompor o caixa do Tesouro Nacional. É o caso, por exemplo, das absurdas desonerações fiscais (vulgarmente também chamadas de “bolsa-empresário”) que avançaram nos últimos dez anos sem nenhuma racionalidade econômica ou social, cuja estimativa para o exercício

financeiro é R\$ 284,8 bilhões, o que equivale a 4,19% do PIB. Se for considerada a perda no que tange à arrecadação global do Governo Federal, chega-se a 21,32%.

Mais surpreendente é o fato de o governo sancionar a Lei Complementar n. 155, de 27 de outubro de 2016 (BRASIL, 2016b) que, dentre outras questões, elevou o teto de faturamento anual das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional⁵⁰ de R\$ 3,6 para R\$ 4,8 milhões, o que incluiu ainda alguns segmentos de bebidas alcoólicas (por exemplo, micro e pequenas cervejarias e vinícolas), ampliando de 60 para 120 meses a possibilidade de parcelar os débitos vencidos até a competência de maio de 2016 das organizações enquadradas no Simples Nacional. Para se ter ideia, de acordo com os dados do Demonstrativo de Gastos Tributários publicado em agosto de 2016, antes de o governo sancionar a Lei com as novas benesses, as renúncias estavam estimadas para o Simples Nacional em R\$ 82,9 bilhões, em 2017.

Ainda em relação às receitas públicas, perde-se a oportunidade de mitigar a regressividade do sistema tributário, permitindo melhorar as condições de distribuição de renda e riqueza, além de deslocar, ao menos em parte, o excesso de tributos indiretos dos bens e serviços de consumo das classes de menor poder aquisitivo – em contrapartida, aumentar-se-ia a progressividade das alíquotas dos impostos sobre a renda (não apenas dos assalariados) e o patrimônio (não apenas bens físicos, mas, especialmente, riqueza financeira). Tais medidas, inclusive, gerariam efeitos virtuosos no sistema produtivo e na competitividade das empresas.

É fato que as ponderações ora expostas se referem a algo distante da realidade brasileira, como mera fantasia. Mas se tenciona demonstrar que existem inúmeras possibilidades para equacionar os desequilíbrios fiscais que, por sua vez, podem ser manejados em conjunto às despesas primárias.

A rigor, nada disso tem relevância no âmbito da EC n. 95 (BRASIL, 2016a), uma vez que o problema se origina na execução orçamentária da despesa primária, e não menos importante é o fato de que as despesas primárias são predominantemente fixas, restringindo as possibilidades de ajustes fiscais por meio

⁵⁰ A Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006) institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, que estabeleceu normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, notadamente ao que se refere à apuração e ao recolhimento dos impostos e contribuições dessas esferas, mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias e cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias.

de cortes daquelas despesas, com vistas a gerar algum excedente fiscal. O caminho, portanto, é reduzir os “interstícios” que ampliavam a discricionariedade, no sentido de manejar os instrumentos fiscais (aumentos das despesas de pessoal, renúncias fiscais, endividamento, restos a pagar etc.).

Isso ocorria sem que o gestor público infringisse os dispositivos estabelecidos no âmbito das regras fiscais, de modo que as condições do equilíbrio fiscal no exercício financeiro vigente (ou nos seguintes) permanecessem dentro dos parâmetros fixados das regras fiscais. O argumento exposto se refere ao possível excesso de discricionariedade que aparece, inclusive, no rol das justificativas do “Novo Regime Fiscal” como medidas restritivas a serem tomadas imediatamente e no futuro:

[...] nossa intenção é que o Novo Regime Fiscal seja uma das várias ferramentas utilizadas para uma gestão séria do orçamento. **Para evitar que os limites sejam contornados por meio do represamento de gastos e acúmulo de restos a pagar, vamos adotar medidas gerenciais e legais adicionais**, como uma política prudente de empenho de despesas, limitações à inscrição de despesas em restos a pagar e regras mais rigorosas para cancelamento automático de restos a pagar não processados (aqueles para os quais não houve a efetiva prestação do serviço ou entrega do bem) (BRASIL, 2016e, p. 7, grifos nossos).

O Regime Fiscal Brasileiro tornou-se incompatível com a ampliação das ações do Estado, especialmente aquelas que garantiram a expansão dos gastos assistenciais. Se as receitas permanecessem em ascensão, sancionando os aumentos das despesas primárias, elas poderiam expandir o quanto fosse necessário, desde que os credores do Estado se sentissem suficientemente seguros com os excedentes fiscais gerados a partir do superávit. Na verdade, a natureza do Regime Fiscal Brasileiro é garantir excedente fiscal para manter a sustentabilidade intertemporal da dívida pública; não se pode admitir violação desta regra fiscal, pois, se assim fosse, não faria sentido algum manter o Regime Macroeconômico.

Tal fato pode ser corroborado na Exposição de Motivos n. 83, da então PEC 241(55) (BRASIL, 2016e), encaminhada ao Congresso Nacional, quando a equipe econômica (Ministério da Fazenda e Planejamento) argumentava a respeito da necessidade de buscar e manter o equilíbrio das contas públicas como condição imprescindível para aumentar a “previsibilidade macroeconômica” e “fortalecer a confiança dos agentes”. Isso abrirá espaço para modificar os parâmetros que

determinam a formação das taxas de juros da economia brasileira, dado que os elevados prêmios de riscos exigidos pelo mercado são causados pelos desequilíbrios fiscais. A conclusão é demasiadamente óbvia: se os desequilíbrios fiscais deixarem de existir, não há motivos para exigir prêmios elevados; assim, necessariamente haverá “redução estrutural das taxas de juros”. Para que não ocorram dúvidas quanto às benesses que a EC n. 95 (BRASIL, 2016a) poderá trazer para a política monetária, vale citar as expectativas dos gestores da política econômica:

Certamente a contenção do crescimento do gasto primário, em uma perspectiva de médio prazo, abrirá espaço para a redução das taxas de juros, seja porque a política monetária não precisará ser tão restritiva, seja porque cairá o risco de insolvência do setor público. Juros menores terão impacto sobre o déficit nominal (representado pela soma do déficit primário com as despesas financeiras) e sobre a trajetória da dívida bruta (BRASIL, 2016e, p. 8).

Obviamente, a visão ora exposta supõe que a formação das taxas de juros da economia brasileira dependa quase que exclusivamente dos “fundamentos macroeconômicos”, negligenciando o oligopólio das instituições financeiras (bancos e fundos de pensão) que negociam os títulos públicos exigindo remunerações que pouco ou nada se relacionam aos riscos de insolvência do Estado, mas são arbitradas por critérios que passam ao largo das condições de mercado.

Se não bastasse o cenário apresentado, esquece-se de que ciclos internacionais de liquidez, assim como a natureza inconvertível da moeda brasileira são quesitos importantes que influenciam a formação das taxas de juros internas (DE CONTI; PRATES; PLOHON, 2014). Por isso, a evidência empírica mostra que, nos momentos de aversão ao risco, há movimentos que na literatura especializada são chamados de “fuga para a qualidade”, em que as condições fiscais em nada influenciam as decisões dos *policy makers*.

Nota-se, portanto, que EC n. 95 (BRASIL, 2016a) mantém e aprofunda a lógica financista que sempre esteve no âmago do Regime Fiscal Brasileiro, uma vez que a política fiscal visa manter o equilíbrio das contas públicas e garantir que as metas e os objetivos da política monetária sejam alcançados com o menor ônus possível. Por isso, foi dito em outro momento que a política fiscal é “âncora” da estabilidade monetária, cuja função precípua é gerar excedente fiscal no montante necessário. Independentemente dos meios usados para manter a confiança dos

agentes econômicos, o Estado é capaz de financiar os serviços da dívida pública sem emissão de moeda, preservando a estabilidade monetária. O problema, então, não é a dívida pública em si, mas a capacidade do Estado em financiá-la, até porque, se o excedente fiscal crescer em magnitude compatível com as despesas financeiras, não se deve se falar em desequilíbrio fiscal.

Pode-se inferir que o espectro que envolve a condução da política econômica ganha contornos que em nada se relacionam com as carências sociais ou as necessidades de aumentar os níveis de investimento, no sentido de ampliar o emprego e a renda. Esse ponto de vista parte de bases ortodoxas, pois se supõe que o equilíbrio fiscal é *per si* o meio para alcançar aqueles objetivos – naturalmente, usa-se como premissa de que o mercado é condição necessária e suficiente para que os capitalistas possam tomar as decisões de investir ou não, cabendo ao Estado manter um ambiente institucional adequado àquelas decisões. Portanto, os malefícios gerados pelo desequilíbrio fiscal afetam as expectativas dos agentes econômicos que, por sua vez, reduzem os investimentos. Os argumentos arrolados acima foram quesitos, dentre outros, para justificar a EC n. 95 (BRASIL, 2016a).

Note-se que, entre as consequências desse desarranjo fiscal, destacam-se os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros, que, por sua vez, deprimem os investimentos e comprometem a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia. Dessa forma, **ações para dar sustentabilidade às despesas públicas não são um fim em si mesmas, mas o único caminho para a recuperação da confiança, que se traduzirá na volta do crescimento** (BRASIL, 2016e, p. 4, grifos nossos).

Logo, é possível pensar que a perspectiva da equipe econômica em relação aos investimentos públicos é pouco relevante para o crescimento econômico, em que as despesas de capital (investimentos) possuem as mesmas regras que as demais despesas primárias estabelecidas no âmbito da EC n. 95 (BRASIL, 2016a). É possível inferir que o caráter discricionário dos investimentos, associado à rigidez das demais despesas primárias fará com que a necessidade de ajustes, durante a execução orçamentária da despesa, seja suportada pelo contingenciamento dos investimentos. Desse modo, o investimento público enquanto instrumento ordinário

perde relevância, no sentido de mitigar as flutuações do investimento privado, assim como da demanda efetiva⁵¹.

Aliás, a condução da política fiscal sob a égide do “Novo Regime Fiscal” perde definitivamente a capacidade de influenciar o sistema econômico e social, sobretudo do ponto de vista do gasto, pois, de um lado, praticamente bloqueia a possibilidade do gasto público em mitigar as flutuações da demanda agregada via investimento público, que são intrínsecas ao sistema capitalista; e, de outro, limita o escopo das políticas públicas, com o intuito de prover os serviços públicos de recursos (humanos e materiais) e arrefecer as carências sociais, em que perdem força os instrumentos de política fiscal usados para atenuar a arbitrária e desigual distribuição de renda e riqueza. É provável que haverá profundas mudanças no *modus operandi* do Estado brasileiro, algo que será demonstrado a seguir.

3.3 A EC n. 95 e o *modus operandi* do Estado brasileiro

As regras definidas no âmbito da EC n. 95 (BRASIL, 2016a) são simples e de fácil compreensão para o senso comum, assim como do ponto de vista da operacionalidade da execução orçamentário-financeira da despesa, o que não implica em grandes modificações – afinal, as regras do ciclo orçamentário não foram afetadas com o “Novo Regime Fiscal”. Não se pode desconsiderar a possibilidade de a referida EC obter êxito na proposta de “estabilizar o crescimento da despesa primária”, não por “vontade política” ou por ser de fácil operacionalização, mas porque seus dispositivos legais foram ancorados na Constituição Federal (BRASIL, 1988). Pode até parecer que as repercussões dos dispositivos previstos nessa EC terão efeitos apenas marginais na formulação e na condução das políticas públicas – a rigor, esse argumento é absolutamente equivocado.

Isso ocorre porque as regras estabelecidas no âmbito do “Novo Regime Fiscal” padronizam o *modus operandi* do Estado brasileiro para os próximos 20 anos, impedindo que os instrumentos de natureza fiscal, particularmente o gasto público, possam ser mobilizados em razão de objetivos distintos, os quais podem se

⁵¹ Nessa perspectiva, Keynes (1996, p. 117) destaca “[...] que as modificações eventuais da política fiscal tenham, pelo menos nas expectativas, maior influência que a própria taxa de juros”. Igualmente afirma que a política fiscal pode influenciar na distribuição de renda, com efeitos positivos na propensão a consumir. Diante do exposto, pode-se concluir que “[...] a propensão a consumir e o nível do novo investimento é que determinam, conjuntamente, o nível de emprego, e é este que, certamente, determina o nível de salários reais – não o inverso” (Ibidem, p. 64).

relacionar aos ciclos econômicos. É o caso, por exemplo, das políticas fiscais expansionistas nos momentos de descenso da atividade econômica ou por orientações estratégicas estabelecidas em função de algum projeto político (programa de governo). Assim, o arcabouço institucional do Regime Fiscal Brasileiro, que preservava alguma discricionariedade ao gestor público, é brutalmente restringido, deixando pouco ou nenhum espaço às escolhas políticas.

Aliás, a sanção da LRF (BRASIL, 2000) estabeleceu as bases para o Regime Fiscal Brasileiro e, depois disso, houve poucas mudanças nas diretrizes principais. As regras e as normas permitiram, em maior ou menor grau, algum “desvio” ou “flexibilização” dos parâmetros estabelecidos, a exemplo das metas dos superávits primários, que foram modificadas inúmeras vezes, seja por interesse do gestor público que, ao longo do exercício financeiro, priorizou o aumento das despesas primárias, ou porque a reversão do ciclo econômico afetou as estimativas da receita pública, impedindo o cumprimento das metas fiscais. Da mesma forma, o gestor público, quando do aumento das receitas públicas (por exemplo, em razão do bom desempenho da atividade econômica), poderia arbitrar em quais programas de governo aquelas receitas seriam utilizadas, sem haver nenhum instrumento que obrigasse provisionar, ao menos alguma parte, para compor o superávit.

Nos momentos de aceleração do nível de atividade econômica, as receitas públicas comportavam-se de forma bastante elástica, permitindo o aumento das despesas primárias sem afetar os resultados primários. O problema aparece quando as receitas públicas declinavam e o ajuste fiscal não podia ser realizado pelo lado das despesas primárias, em razão do seu caráter extremamente rígido – como resultado dessa equação, o Regime Fiscal perde a principal funcionalidade: a geração de excedente fiscal (superávit primário). Daí emerge o “Novo Regime Fiscal”, cujo propósito é obstar o crescimento (real) da despesa primária, de tal maneira que os ganhos derivados do acréscimo das receitas públicas sejam compulsoriamente alocados no superávit primário. Diante do exposto, pode-se afirmar que qualquer esforço no sentido de elevar a arrecadação fiscal do Estado haverá apenas um único caminho: o pagamento das despesas financeiras.

Por esse motivo, as escolhas do gestor público restringem os espaços gerados pelo aumento da receita pública e, por conseguinte, não pode ser alocado nas despesas primárias, exceto nos casos previstos do art. 107, § 6º (BRASIL, 2016a). Se, hipoteticamente, os programas de maior amplitude social fossem

corrigidos pelo IPCA, isso ainda seria insuficiente, pois a demanda de alguns serviços públicos e, não menos importante, as obrigações determinadas pela Constituição Federal possuem dinâmica que em nada se relaciona com o comportamento do IPCA. Tal fato explicita alguns problemas da EC n. 95 (BRASIL, 2016a), a exemplo da manutenção de indexadores no âmbito orçamentário que estão desvinculados do IPCA. Esse é o caso, por exemplo, do SM, cujas regras de correção estão fixadas pela Lei n. 13.152, de 29 de julho de 2015 (BRASIL, 2015b). Mais adiante serão detalhados os efeitos dessa dinâmica na execução orçamentária.

Além dos quesitos arrolados no parágrafo acima, é evidente que acontecimentos imprevisíveis poderão gerar gastos públicos superiores aos limites fixados no orçamento da União. Isso ocorre, a rigor, em diversos segmentos, tal como a agricultura, que poderá exigir gastos que excedam aqueles fixados pela correção do IPCA, uma vez que as vicissitudes climáticas (excesso de secas ou chuvas, pragas etc.) poderão exigir outros valores para mitigar os impactos econômicos e sociais, os quais não estarão provisionados no orçamento fiscal – afinal, não poderão ser previstas e, mesmo se pudessem, isso não faria diferença alguma, em razão da rigidez da regra fiscal. É bem verdade que, em situações excepcionais (caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública) que exijam a abertura de crédito extraordinário, não haverá inclusão desses gastos na base de cálculo e nos limites estabelecidos (BRASIL, 2016, art. 107, § 6º, II)⁵².

Porquanto, argumenta-se que a vinculação das despesas primárias ao comportamento do IPCA é insuficiente para abarcar as demandas do conjunto da sociedade, pois, de um lado, os serviços públicos atualmente prestados à população são insuficientes para atender às necessidades que se relacionam aos quesitos mínimos para a manutenção da vida humana; de outro, o próprio processo de acumulação de capital exige a expansão das atividades do Estado em setores de infraestrutura física (rodovias, aeroportos, ferrovias etc.), financiamento de pesquisas, aparato militar, entre outras atividades que são exclusivas dessa esfera (arrecadação tributária, regramento das normas sanitárias e trânsito, atividades de fiscalização etc.), as quais exigem o crescimento das bases fiscais *pari passu* às complexidades do sistema econômico e social. Isso explica, entre outros aspectos, o avanço histórico das despesas públicas não somente no Brasil, mas nas economias

⁵² A título de exemplo, em 2015, os créditos extraordinários no âmbito do orçamento da União somaram R\$ 9,468 bilhões.

capitalistas de forma geral. O período recente é bastante emblemático: entre 1998 e 2015, as despesas totais do Estado brasileiro aumentaram em 771,4%, enquanto o IPCA acumulado em igual período foi de 213,3%. Assim, pode até parecer que os déficits públicos foram crescentes, o que não é verdade, pois as receitas totais cresceram em patamares semelhantes às despesas, ou seja, 684,7%.

Enfim, considerar o IPCA como métrica às ações do Estado brasileiro é algo absurdo, ainda mais se for considerado que o prazo para essa excrecência é de 20 anos. Os efeitos dessa regra fiscal, em médio e longo prazo, irão diminuir fortemente as ações do Estado – basta imaginar os efeitos sociais no período recente, se as despesas públicas tivessem seguido as variações do IPCA. Não há dúvidas de que a oferta de serviços públicos seria menor ou de que os investimentos em infraestrutura física ficariam aquém do necessário. Para se ter ideia, se as regras fixadas pela EC n. 95 (BRASIL, 2016a) tivessem sido estabelecidas em 2002, o cenário social seria muito distinto do atual (que não é dos melhores). A Tabela 33 mostra que as despesas de educação e saúde, entre 2002 e 2015, seriam reduzidas em R\$ 389,2 bilhões e R\$ 306,3 bilhões, respectivamente.

Tabela 33. Despesas realizadas e pela regra da PEC n. 241(55)/2016 – educação e saúde de 2002 a 2015 – valores reais de dez./2015

Ano	Educação			Saúde		
	Despesas Realizadas (R\$ bi)	Regra PEC n. 241(55)/16	Diferença Educação (R\$ bi)	Despesas Realizadas (R\$ bi)	Regra PEC n. 241(55)/16	Diferença Saúde (R\$ bi)
2002	30,8	30,8	0,0	59,3	59,3	0,0
2003	30,1	31,4	-1,4	57,4	60,5	-3,1
2004	28,4	31,8	-3,4	64,4	61,1	3,3
2005	29,8	32,2	-2,4	67,2	62,0	5,2
2006	35,1	33,0	2,1	72,4	63,5	8,9
2007	41,5	32,5	9,0	77,9	62,5	15,4
2008	45,3	32,0	13,4	80,4	61,5	18,9
2009	56,3	32,4	23,9	89,2	62,3	26,9
2010	70,0	31,8	38,2	89,3	61,1	28,2
2011	78,9	31,5	47,4	97,5	60,5	37,0
2012	92,3	31,6	60,7	101,6	60,7	40,9
2013	98,4	31,4	67,0	102	60,5	41,5
2014	10,1	31,2	74,0	105,3	59,9	45,4
2015	90,3	29,6	60,7	94,6	57,0	37,6
Total	832,3	443,1	389,2	1158,6	852,4	306,2

Fonte: DIEESE (2016, p. 10).

Apesar de a referida simulação ser importante, mas não suficiente para entender a realidade, é preciso reconhecer que a dinâmica de crescimento do capitalismo seria algo distinto do que efetivamente aconteceu. O círculo virtuoso do crescimento econômico brasileiro, no período recente, passou necessariamente pelas ações do Estado, ainda que nem todas tenham sido bem-sucedidas. Numa palavra, não é apenas o Estado que seria menor, mas a própria acumulação de capital seria afetada em toda sua extensão.

Não se pode argumentar também que a expansão das despesas ganhou “vida própria”, por ter se desvinculado do comportamento das receitas públicas e, portanto, desencadeado uma trajetória explosiva do déficit público. Essa é uma tese falaciosa, podendo ser rechaçada por diversas dimensões. Na primeira delas, o déficit primário é pontual e se relaciona, em grande medida, ao baixo nível de atividade econômica e às excessivas desonerações fiscais concedidas nos últimos dez anos, podendo ser revertido, por exemplo, com a redução das desonerações fiscais e a retomada do crescimento econômico, cujo ímpeto dependerá dos possíveis estímulos da política econômica. Da mesma forma, não se pode excluir a possibilidade de aumentar a carga tributária, até porque o problema não é de volume, mas de distribuição desigual (regressividade tributária) do ônus que historicamente é suportado pelo “andar de baixo”. Há, portanto, espaços que podem ser explorados pelo fisco que em nada afetam as condições de competitividade do setor produtivo e muito menos o consumo de massas, como acontece nas rendas geradas nos mercados financeiros.

O segundo aspecto diz respeito ao fato de o déficit público ser visto quase sempre pelo lado primário que, a rigor, representa apenas uma pequena fração dos desequilíbrios fiscais, mesmo sendo tratado pelo Governo Federal como o mais relevante e, desse modo, induz-se à crença de que o problema fiscal é função dos excessos de gastos do setor público, sem perceber que há a necessidade de considerar os gastos financeiros. Quando se analisa o déficit no sentido mais amplo, ou seja, na perspectiva do resultado nominal, por captar a dinâmica de todas as despesas (primárias e financeiras), percebe-se que o problema do déficit se relaciona, em grande medida, às políticas monetárias e cambiais que, por sua vez, são conduzidas pela lógica do sistema de metas de inflação e pelos elevados níveis de reservas internacionais. Tanto num caso quanto em outro, as taxas de juros (SELIC) têm impacto devastador nas contas públicas, seja porque são o principal

indexador dos títulos da dívida pública, seja porque se referem a um dos indexadores nos contratos de *swap* cambiais.

A Tabela 34 demonstra que o maior problema do déficit público diz respeito aos gastos com juros que, em 2015, foram responsáveis por mais de 80% do déficit. Dos R\$ 613,03 bilhões do déficit nominal, R\$ 501,78 referem-se aos juros nominais, sendo o restante (R\$ 111,24 bilhões) o déficit primário. De acordo com o BCB (2015), o expressivo aumento na apropriação dos juros nominais foi causado por elevações da SELIC, variação do IPCA e operações de *swap* cambial.

Tabela 34. Necessidades de financiamento do setor público

Discriminação	2013		2014		2015	
	Bilhões (R\$)	PIB (%)	Bilhões (R\$)	PIB (%)	Bilhões (R\$)	PIB (%)
Nominal	157,55	3,0	343,91	6,0	613,03	10,8
Governo Central*	110,55	2,1	271,54	4,8	513,89	9,0
Primário	-91,3	-1,7	32,53	0,6	111,24	2,0
Governo Central*	-75,29	-1,4	20,47	0,4	116,65	2,1
Juros Nominais	248,85	4,7	311,38	5,5	501,78	8,8
Governo Central*	185,84	3,5	251,07	4,4	397,24	7,0

Fonte: BCB (2015, p. 61).

* Governo Federal, BCB e INSS.

Ora, se o déficit é gerado, em maior parte, pela apropriação de juros nominais (política monetária e câmbio), por que a EC n. 95 (BRASIL, 2016a) se preocupa apenas com o déficit primário? O raciocínio é simples, mas de pouca aderência à realidade: o déficit primário afeta o estado de confiança dos agentes econômicos por comprometer a sustentabilidade intertemporal da dívida pública, em que se exigem maiores taxas de juros para continuar a financiar o Estado brasileiro. Nessa perspectiva, a origem dos problemas se referem aos desequilíbrios fiscais, de maneira que a apropriação de juros nominais é apenas a consequência do desarranjo das contas públicas. É por isso, senão, que a referida EC pretende conter o crescimento das despesas primárias.

Negligencia-se, nessa visão, que o esforço fiscal pode ser inócuo porque o comportamento das taxas de juros e de câmbio podem ser afetadas por fatores que em nada se relacionam à economia brasileira, imprimindo uma trajetória ascendente do endividamento público. Existe a possibilidade de, no fim dos 20 próximos anos (prazo fixado pela EC n. 95), o esforço fiscal ter sido anulado em razão do comportamento daquelas variáveis (juros e câmbio), bastando que eventos

aleatórios (não previsíveis) – como é o caso das diversas crises internacionais modifiquem – abruptamente a trajetória das curvas de juros e câmbio na economia brasileira. É surpreendente que, a despeito da experiência histórica, a maioria dos analistas supõe que a EC n. 95 (BRASIL, 2016a) é condição necessária e suficiente para estabilizar a relação dívida/PIB.

Não menos importante é o fato de que a EC n. 95 (BRASIL, 2016a) só será factível se *ex ante* ocorrerem os ajustes necessários nas despesas primárias indexadas por índices cujo comportamento é distinto do IPCA, como os benefícios sociais e previdenciários vinculados ao SM ou por outros parâmetros de ordem jurídica (regras previdenciárias e seguro-desemprego, por exemplo).

Se não bastasse o cenário já mencionado, o volume daquelas despesas é expressivo. Em 2015, as despesas com a função Previdência e Assistência somaram R\$ 582,7 bilhões, o que representa 60,2% dos gastos em todas as funções (exceto encargos especiais). Em médio prazo, espera-se que essas despesas tenham crescimento, se mantidas as regras atuais além dos limites do IPCA, de maneira que as demais despesas primárias necessariamente teriam comportamento aquém do IPCA, como forma de compensar o desbalanceamento das despesas previdenciárias e assistenciais.

Isso ocorre, dentre outros motivos, porque as condições demográficas da população brasileira (baixa taxa de natalidade e aumento da expectativa de vida) levarão inexoravelmente ao envelhecimento dos habitantes, exigindo o incremento das despesas previdenciárias, se mantidas as regras atuais de concessão de aposentadorias e pensões para além das demais despesas primárias. Como resultado óbvio, a tendência das despesas previdenciárias é de crescer para além do IPCA, visto que as outras despesas primárias (inclusive saúde e educação) deverão ter crescimento inferior à variação da inflação, compensando as variações nas despesas previdenciárias induzidas pelos dispositivos constitucionais.

Nesse sentido, é importante mencionar que parte expressiva das despesas previdenciárias e assistenciais tem regras de correção baseadas no SM, que, por sua vez, é determinado em acordo com a Lei n. 13.152/2015 (BRASIL, 2015b), que dispõe sobre a política de valorização do SM e dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para o período de 2016 a 2019. De acordo com aquela Lei, as correções do SM irão corresponder à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), acrescido à taxa de crescimento real do Produto

Interno Bruto (PIB). Daí emerge a primeira contradição, pois as regras de reajuste do SM são incompatíveis com os parâmetros fixados no “Novo Regime Fiscal”, especialmente se for considerado que as despesas previdenciárias e assistenciais são as maiores no conjunto da despesa primária. Isso apenas corrobora com o entendimento de que o crescimento das despesas previdenciárias e assistenciais deverão se efetivar *pari passu* à redução das demais despesas primárias.

É bem verdade que o comportamento do PIB no interregno 2014-2017 não implicará em ganhos reais do SM, em que se poderia esperar que os resultados das contas da previdência social, ao menos nesse quesito, estariam em convergência com os parâmetros fixados na EC n. 95 (BRASIL, 2016a)⁵³. Todavia, deseja-se chamar a atenção para o fato de que qualquer proposta de valorização do SM é incompatível com essa EC, sendo provável que os parâmetros de correção do SM a partir de 2020, no máximo, garantam a reposição das perdas inflacionárias e jamais os ganhos reais.

Por dedução, é possível esperar a desvinculação dos benefícios assistenciais⁵⁴ do SM, o que implica em modificar novamente a Constituição Federal (BRASIL, 1988), precisamente o art. 203, inciso V, que estabelece a garantia de um SM “[...] de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”. Inclusive, o argumento de modificar os “critérios de concessão” e “manutenção” aparece explicitamente no PLOA 2017 (Anexo V: Riscos Fiscais):

[...] projeções conservadoras mostram que o envelhecimento e a longevidade deverão, sozinhos, elevar os gastos com o BPC [Benefício de Prestação Continuada] para R\$ 63,2 bilhões em 2020, o que sugere a necessidade de se revisar os critérios de concessão e de manutenção do benefício (BRASIL, 2016f).

Os quesitos ora expostos nos parágrafos anteriores serão necessariamente arrolados no âmbito da reforma da previdência, cujo objetivo é viabilizar a EC n. 95 (BRASIL, 2016a) enquanto perspectiva de longo prazo (no caso, 20 anos, conforme

⁵³ De acordo, com o Boletim Focus (4 nov. 2016), a perspectiva de crescimento em 2016 é de -3,31% e, em 2017, 1,20%, e considerando que o PIB de 2014 foi de 0,1% e de -3,8% em 2015, dadas as regras atuais do SM, não haverá ganhos reais até 2018, o que é compatível com as regras da PEC n. 241(55) (BRASIL, 2016e). A partir disso, as regras serão cada vez mais divergentes, se o PIB permanecer em ascensão.

⁵⁴ O benefício assistencial de maior amplitude é o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que, em 2015, atendeu 4,5 milhões de idosos (com mais de 65 anos) e pessoas com deficiências, sendo o gasto de R\$ 39,6 bilhões.

já mencionado); afinal, não se pode conceber que a maior despesa primária (previdência e assistência) aumente sistematicamente para além dos parâmetros fixados no “Novo Regime Fiscal”. Nesse cenário, a pressão para reduzir as demais despesas primárias seria de tal ordem que poderia inviabilizar a prestação de diversos serviços públicos, simplesmente pela necessidade de direcionar parcelas cada vez maiores para as despesas previdenciárias e assistenciais. Daí emerge o forte ímpeto do Governo Federal em convencer a sociedade sobre a necessidade de aprovar a reforma da previdência.

No entanto, os problemas a serem gerados pela EC n. 95 (BRASIL, 2016a) no âmbito da execução orçamentário-financeiro não se restringem apenas às despesas previdenciárias, embora se reconheça que são os mais importantes. Isso ocorre porque as mudanças na estrutura demográfica deverão pressionar os serviços relacionados à saúde, particularmente no que diz respeito às doenças crônicas (Alzheimer, diabetes, hipertensão etc.) e que são comuns na população idosa, para exigir aporte de recursos públicos superiores à variação da inflação. Aliás, isso pode acontecer por motivos inesperados, a exemplo das doenças endêmicas (como dengue e febre amarela), que exigem maiores gastos da União. Na verdade, nada impede que os gastos em saúde ocorram em patamares superiores à variação da inflação, desde que as demais despesas primárias reduzam em magnitude igual ou superior às despesas de saúde, mantendo as exigências fixadas no art. 107 da referida EC.

Pode-se sugerir que as despesas previdenciárias (induzidas pelos dispositivos constitucionais) e de saúde (induzidas pela estrutura demográfica) terão prevalência em relação às demais despesas primárias, em que se pode inferir que os demais gastos (pessoal, investimentos em infraestrutura básica, cultura, pesquisa científica, educação etc.) deverão suportar os ajustes sem precedentes para fazer valer as regras fixadas no “Novo Regime Fiscal”. Pode-se até admitir que ganhos de produtividade e melhor uso dos recursos públicos atenuem por algum tempo as restrições orçamentárias e deem fôlego à manutenção dos serviços públicos, mas é improvável que aqueles ganhos sejam compatíveis com as crescentes demandas sociais, dado que o prazo de vigência da EC n. 95 (BRASIL, 2016a) é de 20 anos.

Não se pode perder de vista que, quando se refere às demandas sociais, não se trata apenas daquelas relacionadas aos serviços oferecidos pelo Poder

Executivo, mas também ao Poder Judiciário⁵⁵, que deverá se subordinar aos limites fixados no art. 107, § 1º, I, cujas repercussões no médio prazo irão inevitavelmente afetar o funcionamento da justiça (BRASIL, 2016a). Na verdade, a Procuradoria-Geral da República, por intermédio da Secretaria de Relações Institucionais, publicou uma Nota Técnica afirmando exatamente o que foi exposto:

A **PEC 241** institui o “Novo Regime Fiscal” pelos **próximos** vinte anos, prazo longo o suficiente para **limitar, prejudicar, enfraquecer o desempenho** do Poder Judiciário e demais instituições do Sistema de Justiça (Funções Essenciais à Justiça, como o Ministério Público e as Defensorias Públicas) – e nesse alcance, **diminuir** a atuação estatal no combate às demandas de que necessita a sociedade, entre as quais: o combate à corrupção; o combate ao crime; a atuação na tutela coletiva, a defesa do interesse público. A **limitação, o prejuízo, o enfraquecimento do desempenho** do Poder Judiciário e demais instituições do Sistema de Justiça (Funções Essenciais à Justiça, como o Ministério Público e as Defensorias Públicas) é visível nesse sentido consiste a afronta a sua autonomia. A título de destaque, considerando o teor da **PEC 241**, o Sistema de Justiça suportará, pelos **próximos vinte anos**, **importante diminuição**, pois **estará impedido de**: ampliar sua estrutura; promover despesas com investimentos destinados às atividades de combate à corrupção; nomear novos membros e servidores (em virtude do comprometimento de projetos de lei de criação de cargos); promover os reajustes das despesas com pessoal e encargos sociais dos agentes públicos, estabelecidos em lei ou projeto de lei acordados com o Poder Executivo (em especial para os exercícios de 2016 a 2019); efetuar despesas com inativos e pensionistas, entre outros aspectos (PGR, 2016, grifos no original).

No caso do Judiciário, os problemas causados pelo “Novo Regime Fiscal” poderão ter efeitos logo em curto prazo, pois a Lei n. 13.317, de 20 de julho de 2016 (BRASIL, 2016c), garantiu aumento nas remunerações dos servidores daquele Poder que estão além dos limites fixados na EC n. 95 (BRASIL, 2016a). Em 2017, por exemplo, os aumentos autorizados são de 13% (art. 2º, IV e V), lembrando que a previsão para correção do orçamento fiscal nesse mesmo ano é de 7,2%. Por sua vez, em 2018 e 2019, os aumentos nas remunerações são de 17% e 12% (art. 2º, VI, VII e VIII), respectivamente, e o IPCA esperado para igual período é de 4,5%. Mas o aumento dos gastos não para por aí, pois o art. 3º da mesma Lei estabeleceu

⁵⁵ De acordo com a EC n. 95 (BRASIL, 2016a), os limites fixados para as despesas primárias também alcançam o Poder Judiciário (art. 107, II): “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”.

que a Gratificação Judiciária (GAJ), que atualmente é de 97%, alcançaria 140% em 1º de janeiro de 2016.

Portanto, constata-se que os indexadores para a correção das remunerações estão distantes do IPCA. Não se pode esquecer que, no caso do Poder Judiciário, a maior parte das despesas é de pessoal, tendo pouca ou nenhuma margem para compensar aquele desbalanceamento. É quase impossível compatibilizar os aumentos previstos na Lei n. 13.317/2016 (BRASIL, 2016c) com as regras fixadas na EC n. 95 (art. 107, § 1º, I e II) (BRASIL, 2016a). Tanto é verdade que no art. 107, § 7º a § 9º, já se estabeleceu a possibilidade, nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, de o Poder Executivo compensar o excesso de despesas primárias do Poder Judiciário com redução equivalente na sua despesa primária, desde que não exceda a 0,25% do limite do Poder Executivo – considerando as estimativas preliminares, deve ser algo em torno de R\$ 3,29 bilhões.

O propósito até aqui foi demonstrar que a EC n. 95 (BRASIL, 2016a) deveria ser o fim (e nunca o início) de um amplo ciclo de discussões e ajustes, no sentido de adequar os gastos públicos às disponibilidades financeiras que necessariamente não deveriam ocorrer de imediato, permitindo algum lapso temporal para estabilizar o ciclo econômico, com o objetivo de recuperar as receitas públicas. Da mesma forma, haveria mais tempo para adequar os indexadores previstos em alguns programas no âmbito do orçamento público federal (previdência e assistência social, conforme exposto acima) às regras estabelecidas no “Novo Regime Fiscal”. Aliás, argumentou-se a partir de diversos exemplos (Poder Judiciário e Saúde) para mostrar que as divergências entre as regras próprias estabelecidas no âmbito do orçamento federal e o IPCA previsto na referida EC não são tão raras como se imagina.

Todavia, os dispositivos da EC n. 95 (BRASIL, 2016a) apenas pontualmente abordaram essas questões, sendo deslocadas para as discussões que deverão ocorrer, de acordo com o Governo Federal, no âmbito da “reforma da previdência”. Na verdade, a intenção do governo é percorrer os caminhos de menor resistência, ciente de que, após a aprovação da EC supracitada, não haverá alternativa senão aprovar mudanças não apenas na previdência social, mas também em despesas que têm regras de correção opostas às determinadas pelo “Novo Regime Fiscal”. Adicionalmente, o Governo Federal, sabedor de que a “reforma da previdência”

poderia se alongar demasiadamente, dado seu caráter impopular, optou por enviar primeiramente ao Congresso Nacional a PEC n. 241(55) (BRASIL, 2016e), a despeito das dificuldades de viabilizá-la em médio prazo (após três ou quatro anos), permanecendo as regras divergentes de correção no orçamento federal. A solução do governo para esse problema é pragmática:

[...] a despesa primária do Governo Federal tem componentes que, além de representarem parcela elevada da despesa total, têm seu crescimento regido por regras próprias, e que não poderão crescer automaticamente pela variação da inflação do exercício anterior. Este é o caso típico da Previdência Social. Por isso, a PEC está sendo proposta em conjunto com uma reforma na Previdência, já em discussão, e que será enviada ao Congresso Nacional ainda em 2016. Além dessa reforma, diversas medidas de perícia e análise cadastral estão sendo postas em prática para avaliar o estoque de benefícios hoje pagos pela Previdência, tais como o auxílio doença, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a aposentadoria por invalidez e o seguro desemprego na modalidade seguro defeso. A revisão desses benefícios e racionalização de seus critérios de concessão proporcionarão economias de dezenas de bilhões de reais, ajudando a conter o gasto, enquanto os efeitos da reforma previdenciária não vigoraram plenamente. Diversos outros programas públicos precisarão passar por reavaliação ao longo dos próximos anos, sendo objeto de reformas que serão suficientes para manter a despesa dentro do limite fixado pela PEC (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016, p. 13).

Não é difícil constatar, então, que o sucesso do “Novo Regime Fiscal” depende de um amplo rol de mudanças, especialmente aquelas de natureza constitucional. De qualquer forma, as premissas estabelecidas nos diversos dispositivos da EC n. 95 supõem que as regras que guiaram o gasto público federal são convergentes, o que, a rigor, não é verdade, exceto se no futuro as mudanças previstas pelo Governo Federal forem efetivadas. Negligencia-se, dessa maneira, que há desbalanceamento dos indexadores definidos por legislações pretéritas, assim como as demandas da sociedade por serviços públicos irão se manter em ascensão superior às regras de correção fixadas na EC n. 95 (BRASIL, 2016a).

Os argumentos ora expostos são *per se* suficientes para evidenciar que a elaboração da proposta orçamentária nos próximos exercícios desencadeará fortes conflitos entre os diversos segmentos sociais e econômicos. As despesas primárias serão definidas em junho do exercício anterior⁵⁶, não sendo possível ajustá-las,

⁵⁶ O art. 107, § 1º, II dispõe que “[...] para os exercícios posteriores [2017], 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

como se fazia no passado, a partir de receitas “fictícias”. Se há algum benefício nesse contexto, ele se refere ao fato de o orçamento aprovado pelo Congresso Nacional estar próximo daquele executado pelo Poder Executivo, havendo hierarquia de prioridades.

Pode-se esperar que as políticas públicas gradativamente irão perder espaço no âmbito do sistema econômico e, da mesma forma, a capacidade do Estado de intervir na dinâmica capitalista ficará restrita, senão bloqueada, pois a EC n. 95 (BRASIL, 2016a) esvazia as possibilidades de manejar os instrumentos fiscais, com vistas a modificar as expectativas dos agentes econômicos, no sentido de incrementar os investimentos privados para ampliar os níveis de emprego e renda e, por conseguinte, o crescimento econômico. Nesse sentido, é necessário rechaçar com veemência a ideia de que essa EC é condição suficiente para modificar as expectativas dos agentes econômicos e vista uma ideia absolutamente falsa e inadequada à dinâmica capitalista, pois, para o empresário, a redução da dívida pública em nada afeta suas decisões em investimentos, as quais dependem fundamentalmente dos lucros esperados.

Nesses termos, poder-se-ia sugerir que a EC n. 95 (BRASIL, 2016a), de forma indireta e via redução da dívida pública, diminuiria os juros da economia brasileira com efeitos virtuosos sobre o investimento privado, pois assim “[...] reduzirá o risco-país e, assim, abrirá espaço para redução estrutural das taxas de juros”. A rigor, há dois equívocos nessa hipótese: as taxas de juros no Brasil não se movem apenas pela dinâmica da dívida pública, mas especialmente pelas necessidades de convergir a taxa de inflação à meta fixada pela política monetária, de modo que choques de oferta podem obrigar o BCB a aumentar as taxas de juros à revelia das demais variáveis macroeconômicas, algo comum na economia brasileira; e a formação das taxas de juros no Brasil, conforme já destacado, depende das condições de liquidez do mercado internacional, em que o BCB tem pouca ou nenhuma autonomia para decidir a chamada “taxa de equilíbrio”, seja lá o que isso signifique.

A única e possível expectativa que a EC n. 95 (BRASIL, 2016a) irá modificar se refere à dos credores da dívida pública; afinal, todo e qualquer aumento da receita real, durante 20 anos, será alocado compulsoriamente para fins de

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, 2016a).

pagamento de juros e amortizações da dívida. Isso equivale a dizer que o estoque de riqueza gerado ao longo do tempo será, ao menos em parte, apropriado pelo Estado brasileiro e terá como destino exclusivo alimentar a riqueza financeira, a qual se concentra nas mãos de uma pequena parcela da população. De modo contrário, os enormes contingentes populacionais que dependem dos serviços públicos terão de se contentar com a “reprodução simples”, ou seja, a disponibilidade dos serviços públicos será exatamente igual à do período anterior, podendo também ser inferior, desde que haja perda de dotação orçamentária em favor de outros serviços. Entretanto, vistos no conjunto os serviços públicos, nunca poderão ser superiores ao período anterior, pois tal possibilidade é contrária aos dispositivos da EC ora citada.

Se houvesse uma sociedade em que os serviços públicos fossem estruturados e as demandas sociais estivessem satisfeitas com a disponibilidade daqueles serviços, assim como não existissem grandes problemas na distribuição da renda e da riqueza, possivelmente os impactos desencadeados pela EC n. 95 (BRASIL, 2016a) não seriam tão agudos. Mas o contexto da sociedade brasileira é diametralmente oposto ao cenário descrito, se for considerado, ainda, que os mecanismos de mercado serão insuficientes para atender às demandas sociais, não por causa da escassez de recursos, mas pelo baixo de nível de renda da população do país. Pode-se esperar, então, que as classes dependentes da assistência do Estado serão as mais atingidas.

Nessa perspectiva, a EC n. 95 (BRASIL, 2016a) pouco ou nada se importa com as desigualdades sociais, uma vez que trata todas as despesas públicas de forma horizontal, como se a escassez de recursos públicos tivesse de ser suportada de forma simétrica por todos os cidadãos, negligenciando que, numa sociedade historicamente desigual, a vida de parcela considerável da população depende das transferências de renda do Estado. Da mesma forma, não se distinguem despesas correntes e de capital (investimento), como se os efeitos macroeconômicos fossem exatamente os mesmos nas duas modalidades. Nessa visão, não há dúvida em afirmar que o diagnóstico dessa EC é fundamentalista e ortodoxo, pois vê a despesa pública (qualquer que seja ela) como a origem de todos os males, o pecado original. É, por isso que deverá ser controlada à semelhança do remédio que cura o doente, mas que também o mata.

Não há argumentação plausível que dê conta de explicar o fato de um país com enormes desigualdades sociais e uma infraestrutura física deficiente não alocar,

ao menos em parte, a riqueza gerada no processo produtivo para mitigar as deformidades sociais e econômicas. Isso é contrário à noção de desenvolvimento econômico e de justiça social, pois, de um lado, bloqueia a capacidade do Estado de promover e estimular a acumulação de capital e, de outro, enfraquece as políticas públicas que, no período recente, tiveram papel imprescindível na redução das desigualdades. De fato, se há alguma solução para os desequilíbrios fiscais no âmbito dessa EC, ela favorecerá aqueles que vivem de renda (vulgarmente conhecidos como “rentistas”), credores da dívida pública.

Além disso, não se pode perder de vista, conforme destacado, que a natureza da dívida pública brasileira é quase que exclusivamente financeira, tendo fraca relação com os déficits primários. Afinal, a dívida pública no Brasil apenas excepcionalmente foi usada para financiar as políticas públicas e o investimento, mas, por outro lado, acomodou sem restrições os excessos da política monetária e cambial. Portanto, cabe perguntar: Se a dívida pública tem natureza eminentemente financeira, que sentido faz destinar nos próximos 20 anos todo o aumento da receita pública em favor dos credores da dívida pública? Que sentido faz, do ponto de vista da dinâmica capitalista, que as frações de classe que detêm maior parte do estoque de riqueza se beneficiem (exclusivamente) do crescimento econômico? Será que a estabilidade monetária deve se sobrepor à social?

Enfim, as perspectivas futuras diante desse cenário provavelmente irão desencadear a deterioração dos serviços públicos, assim como o enfraquecimento das instituições do aparelho estatal (justiça, segurança pública, pesquisa e ensino superior etc.), o que, no limite, poderá caminhar para uma crise de legitimidade do próprio Estado. Isso poderá acelerar se o baixo dinamismo da atividade econômica afetar a geração de renda e emprego, algo potencializado pelas restrições dos gastos públicos impostas pela EC n. 95 (BRASIL, 2016a). Trata-se de reconhecer, portanto, que esse aparato legislativo construirá não apenas um novo *modus operandi* do Estado brasileiro, mas também um novo padrão de desenvolvimento econômico e social que definitivamente se afastará de uma sociedade mais justa e igualitária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro, ao longo do último século, teve papel central no desenvolvimento das forças capitalistas e nas formações das estruturas urbanas, sancionando e condicionando as formações sociais e agrárias herdadas do período colonial que foram erigidas em padrões pouco equitativos. Isso, inclusive, impediu *inter alia* que as bases fiscais desse Estado se expandissem, ancoradas num sistema tributário progressivo, o que favorece o processo de distribuição de renda e de riqueza. Do ponto de vista do gasto público, o contexto não era distinto, pois os fundos públicos (escassos) privilegiavam mais a acumulação de capital em detrimento das políticas públicas sociais.

Nem mesmo a reforma tributária de 1966 foi capaz de inverter esse cenário de regressividade fiscal, a despeito dos avanços no imposto de renda que foram impulsionados pela expansão do mercado de trabalho urbano e pelo aumento dos níveis de renda. As transformações foram os caminhos de menor resistência e que não confrontassem as elites econômicas, em que se perpetua uma estrutura de arrecadação e gastos que pouco ou nada contribuía para atenuar as desigualdades econômicas e sociais. De qualquer forma, cumpriu-se o objetivo de aumentar a arrecadação para financiar o processo de industrialização sem os tradicionais meios inflacionários.

Do ponto de vista orçamentário, a inovação ficou por conta da sanção da Lei n. 4.320/1964 (BRASIL, 1964), que permitiu padronizar as contas públicas em âmbito federativo e aperfeiçoou a capacidade de planejamento. O problema desse ordenamento jurídico é que o gasto público ocorria num ambiente de pouca transparência e com instrumentos de controle praticamente inexistentes. A execução orçamentária, por sua vez, realizava-se à revelia das disponibilidades financeiras, de maneira que o gasto fosse guiado única e exclusivamente por saldos orçamentários. Daí emerge a dominância do orçamento *vis-à-vis* disponibilidade de caixa, algo que ainda hoje não deixou de existir, em especial nas esferas subnacionais.

As regras que surgem com a publicação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), no que se refere ao sistema tributário, em quase nada modificaram a estrutura tributária que continuou ancorada em impostos indiretos e contribuições. O ímpeto da Assembleia Constituinte foi de aumentar os recursos financeiros para os estados e municípios, o que não se prolongou por muito tempo, tendo em vista as

diversas ECs que favoreceram o processo de centralização fiscal em favor da União. No que tange às finanças públicas, os avanços foram importantes, fortalecendo os instrumentos de planejamento (LDO e PPA) e gestão (controle e fiscalização). O Poder Legislativo garantiu maior envolvimento nas fases de elaboração e aprovação das leis orçamentárias, assim como passou a exercer o controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas.

Pode-se inferir que a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) não modificou de forma relevante o *modus operandi* do setor público brasileiro. É a partir do Plano Real que ocorrem os primeiros ensaios para a formação de um novo Regime Fiscal, no sentido de fixar regras e normas à gestão pública. Nesse sentido, destaca-se a Lei n. 9.496/1997 (Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados), cujo propósito foi o refinanciamento, pela União, da dívida mobiliária dos Estados, tendo como contrapartida o ajuste nas despesas primárias e a privatização de empresas e bancos estatais.

É apenas com a sanção da LRF que se consolida o Regime Fiscal Brasileiro, estabelecendo regras fiscais para todo o setor público, guiada pela necessidade de equilíbrio fiscal, premissa inalienável à estabilidade monetária e diretriz central do Regime Macroeconômico. Eis o contexto em que deve ser inserida a LRF, garantindo assim um guia às ações do Estado, independentemente da matriz ideológica dos gestores públicos. Daí não se pode inferir que as ações desses indivíduos tenham sido plenamente restringidas. Aliás, a amplitude da discricionariedade esteve condicionada pelo crescimento econômico que ampliou as possibilidades do gasto público primário em todas as esferas, sem que as metas fiscais fossem ameaçadas.

Assim, argumenta-se que, em distintas oportunidades, foi ampliado o caráter discricionário da ação do Estado, no sentido de mobilizar os instrumentos de natureza fiscal em razão de objetivos distintos, associados às especificidades dos projetos de poder, sem que os fundamentos fossem abandonados. Reafirma-se, ainda, que a ampliação do caráter discricionário da ação do Estado é razão, em grande parte, do robusto dinamismo do ciclo econômico e da ação abrangente de empresas e bancos públicos no sistema econômico.

Por isso, nos períodos 2003-2010 e 2011-2014, houve transformações na ação do Estado e, por consequência, no próprio arcabouço das políticas públicas, especialmente as de natureza social, que ganharam relevância com propósitos de

minimizar os padrões perversos de distribuição de renda, atuando também na perspectiva de geração de renda e emprego. É bem verdade que o conjunto daquelas políticas públicas foi possível sem haver a necessidade de modificar o Regime Macroeconômico.

O problema ocorre quando as diretrizes centrais do Regime Fiscal passam a ser incompatíveis com as ações discricionárias do gestor público e o que era discricionário se torna permanente, dado o caráter irrevogável das despesas correntes efetuadas, impossibilitando a geração de superávits primários. Observa-se que esse cenário é tanto pior quanto mais intensa é a reversão do ciclo econômico; afinal, o nível de receita é insuficiente para suportar o incremento da despesa primária e *pari passu* manter as exigências das metas fiscais.

Destaca-se que o incremento da despesa primária não é um problema *per se*, mantendo níveis de crescimento bastante consistentes com as receitas. Isso ocorreu durante um longo período, sem que os fundamentos do Regime Fiscal fossem questionados, visto que o espaço para o cumprimento da meta fiscal e a relação dívida/PIB eram compatíveis com as expectativas dos agentes econômicos, ou seja, o superávit primário garantia uma trajetória sustentável do endividamento público. A reversão do ciclo econômico explicitou a impossibilidade de manter ambos os objetivos; assim, o caminho de menor resistência, num primeiro momento, foi a flexibilização das regras orçamentárias e fiscais, permitindo prolongar os ganhos políticos derivados daquele arranjo.

Juntamente aos quesitos arrolados, ressalta-se que a política monetária restritiva, a partir de meados de 2013, aumentou fortemente as despesas financeiras num cenário em que as receitas eram decrescentes. Contudo, a visão dominante e amplamente difundida é de que a gênese de todo e qualquer desequilíbrio fiscal diz respeito às despesas primárias, sem observar as interconexões entre as políticas monetárias e cambiais e suas repercussões nas contas fiscais – eis a origem do desequilíbrio fiscal brasileiro.

Considera-se, então, que o esforço fiscal, independentemente da magnitude e da amplitude, é inócuo, pois não reconhece a raiz do problema – o aumento do endividamento público causado pelas interconexões das políticas monetárias e cambiais, além das respectivas repercussões nos resultados fiscais.

Destarte, o caminho perseguido aprofunda as premissas do Regime Fiscal, no que tange à busca compulsória do superávit primário por meio da EC n. 95 (BRASIL,

2016a), no sentido de estabelecer a “confiança dos investidores”. Mantidas as regras dessa EC nos próximos 20 anos, desencadeará um intenso retrocesso social e econômico, simplesmente por alocar todo e qualquer excedente fiscal às classes rentistas.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; HIGA, A. P. **Algumas inter-relações da política fiscal com a monetária, cambial e a creditícia**. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2009. (Texto para Discussão n. 66). Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-66-algumas-inter-relacoes-da-politica-fiscal-com-a-monetaria-cambial-e-crediticia-no-brasil>>. Acesso em: 1º dez. 2015.
- AFONSO, J. R. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. **Espaço Jurídico Journal of Law**, v. 17, n. 1, p. 9-28, jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.com.br/orcamento-publico-no-brasil-afonso/>>. Acesso em: 31 ago. 2016.
- AFONSO, J. R. **Política fiscal no Brasil no contexto de crise**. 2010. 575f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.
- AGÊNCIA SENADO. **Proposta que limita os gastos públicos chega ao Senado**. 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/10/26/proposta-que-limita-os-gastos-publicos-chega-ao-senado>>. Acesso em: 14 nov. 2016.
- AGU. Advocacia Geral da União. **Denúncia contra a Presidenta da República por crime de responsabilidade**. Informações n. 001/2016. Brasília, 2016.
- AGU. Advocacia Geral da União. Portaria n. 40, 10 de fevereiro de 2015. Estabelece critérios e procedimentos a serem adotados pela Advocacia-Geral da União na prestação de informações sobre ações judiciais ajuizadas contra a União, suas autarquias ou fundações públicas, que possam representar riscos fiscais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 fev. 2015.
- ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 3. ed. Brasília: Gestão Pública, 2013. v. I.
- ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social em 2014**. 15. ed. Brasília, jul. 2015.
- BACEN. Banco Central do Brasil. **Relatório anual 2015**. Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?boletim2015>>. Acesso em: 1º nov. 2016.
- BACEN. Banco Central do Brasil. **Demonstrações financeiras** – diversos anos. Brasília: Diretoria de Administração; Departamento de Contabilidade e Execução Financeira, s.d.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Carta aberta**. 13f. Brasília, 8 jan. 2016b.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Regime de metas para a inflação no Brasil** – informações até jun. 2016c. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%2010-regime%20de%20metas%20para%20a%20infla%C3%A7%C3%A3o%20no%20brasil.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Gestão da dívida mobiliária, operações de mercado aberto e swap cambial**. Informações até jun. 2015. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%206-gest%C3%A3o%20da%20divida%20mobili%C3%A1ria%20e%20opera%C3%A7%C3%B5es%20de%20mercado%20aberto.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2016.

BACHA, E. O Plano Real: uma avaliação. In: MERCADANTE, A. (Org.). **O Brasil pós-Real**: a política econômica em debate. Campinas: Unicamp, 1998.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSOA, S. Desaceleração recente da Economia. In: CENTRO DE DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Sob a luz do Sol**: uma agenda para o Brasil. São Paulo, set. 2014. Disponível em: <http://cdpp.org.br/site/wp-content/uploads/2014/09/Coletanea-Sob-a-Luz-do-Sol_v2509.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2015.

BELO HORIZONTE. Lei n. 10.837, de 30 de dezembro de 2015. Lei Orçamentária Anual (LOA): Estima a receita e fixa a despesa do Município de Belo Horizonte para o exercício financeiro de 2016. **Diário Oficial do Município**, Belo Horizonte, 2 jan. 2016.

BIASOTO JÚNIOR, G. **A questão fiscal no contexto da crise do Pacto Desenvolvimentista**. 1995. 281f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

BIASOTO JÚNIOR, G. Sustentabilidade da dívida e superávit primário: restrições fiscais e financeiras ao desenvolvimento. ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 8., 2015, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: UFU, 2015.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório Anual 2015**. Rio de Janeiro, 2016.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Benefícios dos empréstimos do Tesouro ao BNDES**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Galeria_Arquivos/apresentaxaotesouro_final.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 nov. 2015.

BRASIL. Decreto n. 3.088, de 21 de junho de 1999a. Estabelece a sistemática de “metas para a inflação” como diretriz para fixação do regime de política monetária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3088.htm>. Acesso em: 28 set. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 1º de março de 1994b. Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 mar. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/ECR/ecr1.htm>. Acesso em: 5 ago. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015a. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>. Acesso em: 6 ago. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 93, de 9 de setembro de 2016h. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 set. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm>. Acesso em: 2 jan. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016a. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 28 set. 2015.

BRASIL. Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei n. 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis n. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

BRASIL. Lei Complementar n. 148, de 25 de novembro de 2014a. Altera a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 nov. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp148.htm>. Acesso em: 30 mar. 2016.

BRASIL. Lei Complementar n. 155, de 27 de outubro de 2016b. Altera a Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, para reorganizar e simplificar a de apuração do imposto devido por optantes pelo Simples Nacional; altera as Leis n. 9.613, de 3 de março de 1998, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 7.998, de 11 de janeiro de 1990; e revoga dispositivo da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 out. 2016.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL. Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm>. Acesso em: 5 jan. 2016.

BRASIL. Lei n. 9.811, de 28 de julho de 1999c. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2000 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jul. 1999. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/104097/lei-9811-99>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.964, de 10 abril de 2000. Institui o Programa de Recuperação Fiscal – Refis e dá outras providências, e altera as Leis n. 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.844, de 20 de janeiro de 1994. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 abr. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9964.htm>. Acesso em: 4 abr. 2016.

BRASIL. Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008a. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: 2 abr. 2016.

BRASIL. Lei n. 11.803, de 5 de novembro de 2008b. Altera a Lei n. 10.179, de 6 de fevereiro de 2001, dispõe sobre a utilização do superávit financeiro em 31 de dezembro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6

nov. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11803.htm>. Acesso em: 3 set. 2016.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014c. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 8 nov. 2016.

BRASIL. Lei n. 13.152, de 29 de julho de 2015b. Dispõe sobre a política de valorização do salário-mínimo e dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para o período de 2016 a 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 jul. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13152.htm>. Acesso em: 13 maio 2016.

BRASIL. Lei n. 13.242, de 30 de dezembro de 2015c. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13242.htm>. Acesso em: 6 set. 2016.

BRASIL. Lei n. 13.317, de 20 de julho de 2016c. Altera dispositivos da Lei n. 11.416, de 15 de dezembro de 2006, que dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jul. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13317-20-julho-2016-783390-publicacaooriginal-150815-pl.html>>. Acesso em: 8 out. 2016.

BRASIL. Medida Provisória n. 434, de 27 de fevereiro de 1994c. Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica, o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor (URV) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 fev. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/434.htm>. Acesso em: 12 jul. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Governo reduz em R\$ 41,7 bilhões o estoque de restos a pagar**. 2016i. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/governo-reduz-em-r-41-7-bilhoes-o-estoque-de-restos-a-pagar>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento. **EMI n. 36, 21 de março de 2016d**. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal (PLP n. 257). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1445370&filename=PLP+257/2016>. Acesso em: 13 out. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento. **EMI n. 83, de 15 de junho de 2016e**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal (PEC n. 241(55)). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0B64A8A44CD3264D2B8E0ED916D40694.proposicoesWebExterno2?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016>. Acesso em: 13 out. 2016.

BRASIL. Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999b. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 abr. 1999. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doc_989210_PORTARIA_N_42_DE_14_DE_ABRIL_DE_1999.aspx>. Acesso em: 30 jun. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Plano Plurianual – Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social: 2016-2019**. Mensagem Presidencial. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Projeto de Lei n. 2, de 18 de abril de 2016f**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2082207>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

BRASIL. Portaria Conjunta STN/SOF n. 1, de 10 de dezembro de 2014b. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 6ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 2014. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/390684/CPU_Portaria_STN_SOF_1_2014_MCASP_6_PCO.pdf/31a8bde7-f15c-4cca-a615-07298207e65b>. Acesso em: 19 set. 2017.

BRASIL. Portaria Interministerial STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001a. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 maio 2001. Disponível em: <http://www.editoralex.com.br/doc_859564_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_163_DE_4_DE_MAIO_DE_2001.aspx>. Acesso em: 31 jul. 2016.

BRASIL. Senado Federal. PEC n. 241(55), de 2016 – PEC do Teto dos Gastos Públicos. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Resolução n. 40, de 20 de dezembro de 2001b. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 2001. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221525>>. Acesso em: 12 out. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Exposição de Motivos n. 395, de 7 de dezembro de 1993. Plano Fernando Henrique Cardoso. **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 2, p.114-131, abr./jun. 1994a.

CAETANO, M. A. R. **Solvência fiscal de longo prazo dos regimes próprios de previdência dos estados e municípios**. Brasília: IPEA, 2016. (Texto para Discussão n. 2.195).

CARDIM DE CARVALHO, F. J. Políticas econômicas para economias monetárias. In: LIMA, G. T.; SICSÚ, J.; PAULA, L. F. (Orgs.). **Macroeconomia moderna**: Keynes e a Economia contemporânea. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CORRÊA, V. P.; SANTOS, C. H. Modelo de crescimento brasileiro e mudança estrutural – avanços e limites. In: CORRÊA, V. P. (Org.). **Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

DE CONTI, B. M.; PRATES, D. M.; PLIHON, D. A Hierarquia monetária e suas implicações para as taxas de câmbio e de juros e a política econômica dos países periféricos. **Economia e Sociedade**, v. 23, n. 2, p. 341-372, 2014.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Nota Técnica n. 161**: PEC n. 241(55)/2016 – o Novo Regime Fiscal e seus possíveis impactos. São Paulo, 2016.

FIESP. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Panorama da Indústria de Transformação Brasileira**. 3. ed. São Paulo: Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos, 2014. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/panorama-da-industria-de-transformacao-brasileira/>>. Acesso em: 8 nov. 2014.

FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal**: ano-base 2015. 2016. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>>. Acesso em: 8 jul. 2016.

FNP. Frente Nacional de Prefeitos. **Multi Cidades**: finanças dos municípios do Brasil. 2013.

FRANCO, G. **A inserção externa e o desenvolvimento**. Brasília: Banco Central do Brasil, 1996.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOBETTI, S. W. Estatais e ajuste fiscal: uma análise da contribuição das empresas federais para o equilíbrio macroeconômico. **Economia e Sociedade**, v. 19, n. 1, p. 29-58, abr. 2010.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Fatos e versões sobre a política fiscal. **Revista de Política Social e Desenvolvimento**, ano 3, n. 27, n.p., 2015.

GOMES, G.; CRUZ, C. A. S. **Vinte anos de economia brasileira: 1995-2014**. Brasília: Centro de Altos Estudos, 2015.

HERMANN, J. A. **A macroeconomia da dívida pública**: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999-2002). Rio de Janeiro, 2006. (Texto para Discussão). Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/a_macroeconomia_da_divida_publica_Jenifer_Herman.pdf>. Acesso em: 31 out. 2015.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **Brasil em Desenvolvimento 2013**: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, 2013. (v. I, parte II: Relações Federativas e Território: a dimensão institucional e a questão tributária). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_desenvolvimento2013_vol01.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **Estado, Instituições e Democracia**: Desenvolvimento. Brasília, 2010. (v. 3, livro 9, cap. 14: O Papel dos Bancos Públicos Federais na Economia Brasileira). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3190/1/livro09_estadoinstituicoes_vol3.pdf>. Acesso em: 8 set. 2016.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **Governo gastador ou transferidor?** Um macrodiagnóstico das despesas federais (2001-2011). Brasília, 2011a. (Comunicado da Presidência n. 122).

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal**: a atuação dos bancos públicos federais no período 2003-2010. Brasília, 2011b. (Comunicados do IPEA n. 105).

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Perfil do financiamento estatal no Brasil: a injustiça tributária. In: IPEA. **Brasil em Desenvolvimento 2011**: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, 2012. v. 2.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).

KHAIR, A. **A questão fiscal e o papel do Estado**. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

LEME, H. J. **O Federalismo na Constituição de 1988**: representação política e a distribuição dos recursos tributários. 1992. 206f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

LOPREATO, F. L. C. **A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento**. Campinas: Unicamp, 2007. (Texto para Discussão n. 131). Disponível em: <http://www3.econ.unicamp.br/cecon/images/arquivos/publicacoes/publicacoes_38_2693801185.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2015.

LOPREATO, F. L. C. **A situação financeira dos estados e a reforma tributária**. Campinas: Unicamp, 2004. (Texto para Discussão n. 115). Disponível em: <<http://www3.eco.unicamp.br/publicacoes>>. Acesso em: 2 set. 2016.

LOPREATO, F. L. C. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. In: IPEA. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150605_livro_presente_futuro.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2015.

LOPREATO, F. L. C. Política fiscal: mudanças e perspectivas. **Boletim do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica da Unicamp**, s.n., n.p, 2005. Disponível em: <http://www3.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/pesquisa-2003-2006/Secao_VI07-PEF.pdf>. Acesso em: 1^o nov. 2015.

LOPREATO, F. L. C. O Papel da política fiscal: um exame da visão convencional. Texto para discussão. IE/UNICAMP. n. 119. Fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1749&tp=a>>. Acesso em: 15 março 2015.

MACIEL, P. J. **“Restos a pagar” crescem 31% e explicam 2/3 a melhora do resultado fiscal dos estados em 2015**. Blog de Finanças Públicas e Economia. 2016. Disponível em: <<http://www.pedrojucamaciel.com/>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

MINAS GERAIS. Lei n. 21.971, de 18 de janeiro de 2016. Lei Orçamentária Anual (LOA): Estima a receita e fixa a despesa do Estado de Minas Gerais para o exercício financeiro de 2016. **Diário Oficial de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 19 jan. 2016.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Memorando de Política Econômica**. 13 nov. 1998. Disponível em: <<http://161.148.1.43/portugues/fmi/fmimpe01.asp>>. Acesso em: 24 set. 2016.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Perguntas e respostas – Novo Regime Fiscal: PEC n. 241(55)/2016 (Teto para Gastos)**. 2016. Disponível em: <<https://www.fazenda.gov.br/novo-regime-fiscal/pec-241/perguntas-e-respostas>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Relatório de análise econômica dos gastos públicos federais – evolução dos gastos públicos federais no Brasil: uma análise para o período 2006-15**. Brasília, maio 2016.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Nota de análise sobre a desoneração da folha**. abr. 2015. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/2015/notas-de-analise-sobre-desoneracao-da-folha-spe-2013-02.04.2015/Desoneracao-Versao-abril-2-2-2.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

MISHKIN, F. S. Monetary policy strategy: lessons from the crisis. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper 16755, Feb. 2011. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2011/res2/pdf/fm.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

MONTES, G. C.; ALVES, R. C. O debate acerca dos objetivos e condução da política fiscal: uma abordagem crítica à visão convencional. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. 2, p. 363-386, ago. 2012.

OLIVEIRA, F. A. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009**. Brasília: IPEA, 2010. (Texto para Discussão n. 1.469).

OLIVEIRA, F. A. **Teorias da federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro**. Belo Horizonte: FJP, 2007. (Texto para Discussão n. 43).

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, F. A. **A crise do Sistema Fiscal Brasileiro: 1965-1983**. 303f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1985.

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W.; LEAL, E. M.; SILVA, W. J. **Carga tributária brasileira: estimação e análise dos determinantes da evolução recente – 2002-2012**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. (Texto para Discussão n. 1.875).

ORAIR, R. O. **Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o Regime Fiscal**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. (Texto para Discussão n. 2.215).

ORAIR, R. O. **Desonerações em alta com rigidez da carga tributária: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014?** Brasília: IPEA, 2015. (Texto para Discussão n. 2.117).

ORAIR, R. O.; ALENCAR, A. A. **Esforço fiscal dos municípios: indicadores de condicionalidade para o Sistema de Transferências Intergovernamentais**. 2010. (Finanças Públicas: XV Prêmio Tesouro Nacional. Tópicos Especiais de Finanças Públicas.)

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PRADO, S. **A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas**. Brasília: CEPAL, 2007. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/brasil/publicaciones/xml/9/28329/LCBRSR179SergioPrado.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

PGR. Procuradoria-Geral da República. **Nota Técnica PGR/SRI n. 82/2016**. Ementa: Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241, de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para instituir o “Novo Regime Fiscal”. Brasília, 2016.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, E. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** São Paulo, Editora: FGV, 2007. 207 p.

RFB. Receita Federal do Brasil. **Demonstrativos governamentais indiretos de natureza tributária (gastos tributários)**: Projeto de Lei Orçamentária (PLOA).

Brasília, vários números. s.d. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

RIO DE JANEIRO. Lei n. 7.210, de 18 de janeiro de 2016. Lei Orçamentária Anual (LOA): Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2016. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 19 jan. 2016.

ROSSI, P. Regime Macroeconômico e o Projeto Social-Desenvolvimentista. In: IPEA. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150605_livro_presente_futuro.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2015.

SALTO, F.; AFONSO, J. R.; BIASOTO JÚNIOR, G.; KÖHLER, M. **As duas dimensões do ajuste fiscal**. Campinas: Unicamp, 2015. (Texto para Discussão n. 262).

SAMPAIO, P. A. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/1988. In: IPEA. **A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas nas áreas regional, urbana e ambiental**. Brasília, 2009. v. 1.

SANTANA, C. A. M.; BUAINAIN, A. M.; SILVA, F. P.; GARCIA JÚNIOR, R.; LOYOLA, P. Política agrícola: avanços e retrocessos ao longo de uma trajetória positiva. In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília: Embrapa, 2014.

SANTOS, C. H. S.; GENTIL, D. L. A. A CF/88 e as finanças públicas brasileiras. In: IPEA. **A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas nas áreas regional, urbana e ambiental**. Brasília, 2009. v. 1.

STN. Secretária do Tesouro Nacional. **Relatório Anual 2015: dívida pública federal**. n. 13. Brasília, 2016a.

STN. Secretária do Tesouro Nacional. **Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais**. Brasília, 2016b. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+Finan%C3%A7as+dos+entes+subnacionais+-+novembro+2016/3f5b1d3a-a0bd-40f8-a218-1cf44131daa8>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

SALVADOR, E. **As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas desigualdades de renda**. Brasília: Inesc, 2014.

SERRA, J. da. **Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, sobre a Emenda n. 1 de Plenário ao Projeto de Resolução n. 84, de 2007**. 2015. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=180075&tp=1>>. Acesso em: 8 jul. 2016.

SÃO PAULO. Lei n. 16.083, de 28 de dezembro de 2015. Lei Orçamentária Anual (LOA): Estima a receita e fixa a despesa do Estado de São Paulo para o exercício financeiro de 2016. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 29 dez. 2015.

SILVA, V. A. **Constituição de 1988 e Federalismo Tributário**: Impacto sobre as Finanças Municipais. 1992. 282f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Unicamp. Campinas-SP. 1992

SINDIFISCO NACIONAL. Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **A defasagem na correção da tabela do Imposto de Renda Pessoa Física**. Brasília, DF. 2016.

TCEMG. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Instrução Normativa n. 5/2011**. Dispõe sobre a padronização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal. Belo Horizonte, 2011.

TERRA, F. H. B. **A dívida líquida do setor público no Brasil pós-Real**: uma interpretação keynesiana. 2011. 161f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 3084-45/14-P**. Ata n. 45/2014 – Plenário. Data da Sessão Ordinária: 12 nov. 2014. Brasília, 2014.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 7469/2012** – TCU – 1ª Câmara. Ata n. 44/2012 – 1ª Câmara. Data da Sessão Ordinária: 4 dez. 2012. Brasília, 2012.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Ata n. 8, de 7 de março de 2007**. Brasília: Seção Ordinária do Plenário, 2007.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Ata n. 40, de 7 de outubro de 2015**. Brasília: Seção Extraordinária do Plenário (Contas do Governo 2014), 2015.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Relatório preliminar**: contas do Governo da República (Exercício 2015). Relator: Min. José Múcio Monteiro. Brasília, 2016.

UBALDI, P. **A grande síntese**. 18. ed. Tradução de Carlos Torres Pastorino e Paulo Vieira da Silva. Campos dos Goytacazes: Instituto Pietro Ubaldi, 1997.

UBERLÂNDIA. Lei n. 11.966, de 29 de setembro de 2014. Dispõe sobre o Plano de Carreira dos Servidores Públicos da Administração Direta do Município de Uberlândia e dá outras providências.

UBERLÂNDIA. Lei n. 12.231, de 5 de agosto de 2015. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da

Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Uberlândia, 6 ago. 2015.

UBERLÂNDIA. Lei n. 11.675, de 26 de dezembro de 2013. Lei Orçamentária Anual (LOA): Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2014. **Diário Oficial do Município**, Uberlândia, 27 dez. 2013.

UBERLÂNDIA. Lei n. 12.349, de 30 de dezembro de 2015. Lei Orçamentária Anual (LOA): Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2016. **Diário Oficial do Município**, Uberlândia, 31 dez. 2015.

UBERLÂNDIA. **Relatório de Gestão Fiscal (RGF)** – diversos anos.

VALOR ECONÔMICO. Maiores empresas e as campeãs em 25 setores e 5 regiões. **Revista Valor 1000**, ano 16, n. 16, n.p., 2016.

VESCOVI, A. P. V. J. **Ajuste fiscal e relações federativas**: o desafio dos estados e o papel da União. 2016. Disponível em: <<http://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2016/instituto-fhc-vescovi-27-09-2016.pdf/view>>. Acesso em: 14 out. 2016.

WOLF, P. J. W. Os Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental: tipologias, evidências e vulnerabilidades. ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 8., 2015, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: UFU, 2015.

ZOCKUN, M. H. (Coord.). **Simplificando o Brasil**: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado. São Paulo: FIPE, 2007. (Texto para Discussão n. 3).