



Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia
Programa de Pós-Graduação em Economia

**A institucionalidade da política fiscal no Brasil: O debate
em torno da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Emenda
Constitucional do Teto dos Gastos**

Felipe Francisco da Silva

Rio de Janeiro, Agosto de 2022

Felipe Francisco da Silva

A institucionalidade da política fiscal no Brasil: O debate em torno da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Emenda Constitucional do Teto dos Gastos

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGE-IE-UFRJ), como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Título de Mestre em Economia.

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Instituto de Economia – IE

Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGE

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Esther Dweck

Coorientador: Prof. Dr. Kaio Sousa Mascarenhas Pimentel

Rio de Janeiro

Agosto de 2022

FICHA CATALOGRÁFICA

S586i Silva, Felipe Francisco da.
A institucionalidade da política fiscal no Brasil: o debate em torno da lei de responsabilidade fiscal e da emenda constitucional do teto dos gastos / Felipe Francisco da Silva. – 2022.
256 f.; 31 cm.

Orientadora: Esther Dweck.
Coorientador: Kaio Sousa Mascarenhas Pimentel
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia, 2022.
Bibliografia: f. 199-223.

1. Política fiscal. 2. Economia brasileira. 3. Lei de responsabilidade fiscal. I. Dweck, Esther, orient. II. Pimentel, Kaio Sousa Mascarenhas, coorient. III. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. IV. Título.

CDD 339.52

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária: Luiza Hiromi Arao CRB/7 – 6787
Biblioteca Eugênio Gudim/CCJE/UFRJ

CDD 323

Felipe Francisco da Silva

A institucionalidade da política fiscal no Brasil: O debate em torno da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Emenda Constitucional do Teto dos Gastos

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGE-IE-UFRJ), como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Título de Mestre em Economia.

Trabalho aprovado. Rio de Janeiro, 10 de agosto de 2022:

Prof^a. Dr^a. Esther Dweck

Orientadora
IE-UFRJ

**Prof. Dr. Kaio Sousa Mascarenhas
Pimentel**

Co-Orientador – IPPUR-UFRJ

Professor convidado interno

Prof. Dr. Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos
IE-UFRJ

Professor convidado externo

Prof. Dr. Pedro Linhares Rossi
IE-UNICAMP

Rio de Janeiro
Agosto de 2022

*Aos meus familiares César, Ivone e Vinicius
por estarem sempre comigo em todos os momentos.*

Agradecimentos

Embora a presente seção seja dedicada aos agradecimentos e não as comiserações, antes de mais nada, eu gostaria de fazer um registro dos desafios e dificuldades enfrentados não só por mim, mas por todos aqueles que vindos da classe trabalhadora ousam prevalecer como estudantes e trabalhadores da ciência no Ensino Superior público brasileiro. Seja lá quem forem e de onde vierem, a minha saudação a todos vocês.

Dito isso e sem mais demoras.

Primeiramente eu gostaria de agradecer a minha Professora e orientadora Esther Dweck pelo exemplo de excelência acadêmica, comprometimento com as causas sociais e por ter sempre sido solícita aos meus pedidos e necessidades. Serei sempre grato pela confiança na factibilidade do projeto e por bancar essa dissertação em sua tentativa de crítica ao atual arcabouço fiscal brasileiro.

Em segundo lugar, registro aqui os meus mais sinceros e profundos agradecimentos ao trabalho de coorientação realizado pelo Professor do IPPUR-UFRJ Kaio Pimentel. Além de constituir a minha fortaleza intelectual, moveu todos os esforços para que essa dissertação pudesse ser concluída e sem ele este trabalho não poderia ter sido possível. O seu esforço e solidariedade nessa empreita é algo que eu jamais poderei retribuir em vida. Sem você eu não teria a chance de escrever essas linhas. Do fundo do meu coração a minha eterna gratidão.

Tão importante quanto aos meus orientadores citados acima, eu gostaria de agradecer a minha família: os meus pais, César e Ivone, e ao meu irmão, Vinicius. Todos, além de oferecerem apoio e incentivo nas minhas grandes decisões, trabalharam abnegadamente para suprir a minha ausência financeira em casa. Essa dissertação é dedicada a vocês.

Dado a sua importância pelo suporte oferecido durante o meu período como mes-
trando do PPGE-IE-UFRJ, deixo o meu agradecimento especial ao Professor da UFRJ Miguel Henriques de Carvalho. Uma amizade que começou na fila de matrícula da UNICAMP e que se solidificou através dos anos através dos estudos em economia, pelo posicionamento a favor das causas sociais, do futebol e pela dura militância no campo das ideias.

Na sequência, presto as minhas homenagens e a minha gratidão aos professores do Instituto de Economia da UFRJ. Professores, Carlos Pinkusfeld, Eduardo Pinto, Ricardo Summa, Franklin Serrano, Carlos Medeiros, Marília Bassetti e Norberto Martins, gostaria de agradecê-los pelas aulas, pelo conhecimento compartilhado e pelas conversas nos diversos espaços que nos encontramos, dentro e fora de sala de aula. Vocês foram a razão para eu optar em realizar o Mestrado no PPGE-IE-UFRJ.

Sem me esquecer da minha *alma mater*, minha saudação aos professores do Instituto de Economia (IE) da UNICAMP, em particular, Francisco Lopreato, Simone Deos, José Pedro Macarini, Lucas Teixeira, Pedro Rossi e Paulo Van Noije (FCA-UNICAMP). Gostaria de agradecê-los pela ajuda em minha trajetória intelectual e acadêmica, e, principalmente, pelas contribuições e generosidade no desenvolvimento e defesa deste trabalho.

Agradeço também ao corpo de professores e pesquisadores do Grupo de Economia do Setor Público (GESP-IE-UFRJ). As discussões realizadas no âmbito do grupo foram muito importantes para a realização do presente trabalho.

No âmbito pessoal, agradeço ao meu companheiro de quarto, colega de mestrado (e agora doutorado), amigo e confidente, Vinícius Carneiro. Outro porto seguro em mares revoltos. *"Mar calmo nunca fez marinheiro bom"*.

Ao meu compadre, *"irmão em armas"* nos tempos de moradia da UNICAMP e no Instituto de Economia dessa mesma instituição, registro o meu agradecimento ao Professor, sambista e militante social, Leandro Ramos Pereira. Agora também acompanhado da minha "comadre" Karen e do nosso mais recém chegado "parça", Raí.

Agradeço também aos meus colegas de casa e de aventuras no Rio de Janeiro, Marcelo Tonon, Bianca, Rodrigo Magalhães, Douglas Campanini, Kiko, Olga e Duda. Com vocês a vida foi muito mais interessante e emocionante no RJ.

Agradeço a galera de Campinas e Barão Geraldo: Adalberto (Dadá), Beбето, André (Wally), Jonas, Reynaldo, Vinícius, Murilo (Porpa), Murilo (Sará), João, entre outros tantos que fizeram parte da minha trajetória em Campinas.

Também agradeço aos amigos de graduação no IE-UNICAMP Esther Majerovitz, Cassiano Trovão, Daniel Watanabe, Hugo Shimizu e Thaís Danilevich, Diogo TB, Renato Povia (Toddinho), Luis Milaré (Luisão), Alex Nagae (Oráculo).

Agradeço pela amizade e troca de ideias aos colegas de PPGE-IE-UFRJ, Luciano Alencar, Lucas Almeida, Bruno Farina, Lédson Gomes, André Aranha, Rudrá Balmant, Michelle Malher, Keth Ferreira, Fernando Ligiéro, João Paulo, Bruno Rodas, Joana Vaccarezza, Matheus Sadde, Caio Vilela, Pedro Lima e Sérgio Martinez.

Agradeço também os meus valorosos colegas de moradia da Unicamp que participaram da batalha desde o começo. Henrique Guimarães, Luis Carlos de Oliveira (Tu), Cléo Pires, Walkiria, Denis Loretto, Julião Alburquerque (Juba), Ed Carlos (Carlão), Weber Reis, Nander Neri, Vicente Motos e Allan Reid (Captain).

A Família Espindola Batista, registro meu agradecimento pelo companheirismo de uma vida, mas, principalmente, por ter ajudado a me a educar com seu exemplo de vida e sabedoria.

Aos meus familiares de várias partes do Brasil, São Paulo, Praia Grande-SP, Ubatuba-SP, Paulista-PE, Maceió-AL, Piracicaba-SP e Ribeirão Preto-SP, o meu agradecimento. Ainda que distante, essa dissertação também é uma homenagem para a luta de vocês.

“O sistema capitalista não é um regime ‘harmonioso’, cujo propósito seja a satisfação das necessidades dos cidadãos, mas um regime ‘antagônico’ que consiste em assegurar os lucros dos capitalistas.” (KALECKI, 1977).

“You never got me down, Ray”.

Frase do personagem homônimo Jake La Motta para Sugar Ray Robinson no filme “Touro Indomável” (1980), dirigido por Martin Scorsese.

Resumo

Esta dissertação de mestrado destina-se a examinar criticamente duas das mais importantes legislações fiscais que condicionam o exercício da política econômica no Brasil: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2000, e a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos (EC 95/2016), aprovada em 2016. De um ponto de vista macroeconômico, enquanto a primeira legislação determina o cumprimento de uma meta rígida de resultado primário para o exercício da política fiscal, o segundo ordenamento jurídico impõe o congelamento em termos reais do nível de gastos públicos do governo federal pelos vinte anos seguintes a data de sua aprovação. Sendo assim, o presente trabalho investiga como foram construídas tais legislações fiscais, seus pressupostos, quais são os seus paralelos internacionais, a conjuntura econômica e política nas quais foram implementadas, quais modificações elas introduziram para a política fiscal brasileira e os debates que seguiram a aprovação de cada uma das regras. Por fim, o trabalho sugere, apoiado na Teoria das Finanças Funcionais e no modelo do supermultiplicador sraffiano (que pressupõe a validade do Princípio da Demanda Efetiva no curto e, também, no longo prazo), que a LRF e o Teto de Gastos reduzem a capacidade do Estado em estimular a tendência de crescimento da economia assim como de gerir o nível de emprego e renda, além de realizar os gastos sociais necessários para o cumprimento de suas funções e atribuições definidas na Constituição Federal brasileira de 1988.

Palavras-chaves: Política fiscal. Economia Brasileira. Lei de Responsabilidade Fiscal. Teto de Gastos.

Abstract

This master's thesis is intended to critically examine two of the most important fiscal laws that condition the exercise of economic policy in Brazil: the Fiscal Responsibility Law (FRL), approved in 2000, and the Constitutional Amendment of the Public Expenditure Ceiling (EC 95/2016), approved in 2016. From a macroeconomic point of view, while the first legislation determines the fulfillment of a rigid primary result target for the exercise of fiscal policy, the second legal system imposes the freezing in real terms of the level of public expenditures of the federal government for the twenty years following the date of its approval. Therefore, the present work investigates how such tax laws were constructed, their assumptions, what are their international parallels, the economic and political context in which they were implemented, what changes they introduced to Brazilian tax policy and the debates that followed their approval. of each of the rules. Finally, the work suggests, supported by the Functional Finance Theory and the Sraffian supermultiplier model (which assumes the validity of the Effective Demand Principle in the short and also in the long term), that the FRL and the Expenditure Ceiling reduce capacity of the State to stimulate the growth trend of the economy as well as to manage the level of employment and income, in addition to carrying out the social expenses necessary for the fulfillment of its functions and attributions defined in the Brazilian Federal Constitution of 1988.

Keywords: Fiscal policy. Brazilian economy. Fiscal Responsibility Law. Public Expenditure Ceiling.

Lista de ilustrações

Figura 1 – Linha do Tempo das LRFs adotadas ao redor do mundo (1992–2022).	32
Figura 2 – Brasil: Crescimento anual médio para períodos selecionados (Reais constantes de 2010) ¹	124
Figura 3 – Brasil: Evolução do PIB acumulado dos últimos 4 trimestres com ajuste sazonal (1 ^o trim. de 2014 = 100) ¹	125
Figura 4 – Brasil: Tempo de recuperação do PIB em relação ao pico pré-crise nas 5 crises mais longas do período republicano (variação em p.p.) ¹	126
Figura 5 – Brasil: Evolução anual do Balanço de Pagamentos entre 2003 e 2021 (US\$ bilhões) ¹	127
Figura 6 – Brasil: Evolução anual da Conta Corrente entre 2003 e 2021 (US\$ bilhões).	128
Figura 7 – Evolução anual da balança comercial de bens e serviços entre 2000 e 2021 (US\$ bilhões).	129
Figura 8 – Brasil: Evolução mensal das Reservas Internacionais entre janeiro de 1994 e março de 2022 (US\$ bilhões).	130
Figura 9 – Brasil: Evolução anual da razão entre importações e Reservas Internacionais entre 2003 e 2021 (meses de importações).	130
Figura 10 – Brasil: Evolução anual da razão RI/Dívida externa de curto prazo entre 2000 e 2021 (unidade) ¹	131
Figura 11 – Brasil: Evolução anual da razão RI/Dívida externa de curto prazo entre 2000 e 2021 (unidade) ¹	132
Figura 12 – Brasil: Evolução diária risco país (EMBI + Risco–Brasil) entre 1 de janeiro de 2003 e 18 de julho de 2022 (pontos)	133
Figura 13 – Brasil: Evolução diária risco país (EMBI + Risco–Brasil) entre 1 de janeiro de 2003 e 18 de julho de 2022 (pontos)	134
Figura 14 – Evolução da média mensal da taxa de câmbio comercial (venda) entre janeiro de 2003 e maio de 2022	136

Figura 15 – Brasil: Evolução diária da taxa de juros Selic entre 1 de janeiro de 2003 e 26 de julho de 2022	137
Figura 16 – Brasil: Evolução anual da taxa de variação do IPCA entre 2003 e 2021 (% a.a.)	137
Figura 17 – Brasil: Evolução do resultado primário anual do Governo Central em valores constantes de 2020 ¹ (bilhões de reais)	139
Figura 18 – Brasil: Evolução do resultado primário anual do Governo Central entre 1997 e 2020 (% do PIB)	139
Figura 19 – Brasil: Evolução anual do investimento público entre 1998 e 2021 (% do PIB)	141
Figura 20 – Brasil: Evolução anual da carga tributária entre 1990 e 2021 (% PIB)	142
Figura 21 – Brasil: Evolução do resultado primário do Governo Central entre 1997 e 2020 (% do PIB)	143
Figura 22 – Brasil: Evolução mensal da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) entre dezembro de 2001 e abril de 2022 (% do PIB) .	143
Figura 23 – Brasil: Evolução mensal da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) entre dezembro de 2001 e abril de 2022,(% do PIB).	144
Figura 24 – Comparação internacional: Evolução anual da carga tributária entre 2000 e 2021 (% do PIB)	145
Figura 25 – Comparação internacional: Evolução anual dos gastos públicos entre 2000 e 2021 (% do PIB)	146
Figura 26 – Comparação internacional: Evolução anual do resultado primário ¹ entre 2000 e 2021 (% do PIB)	147
Figura 27 – Comparação internacional: Evolução anual do resultado nominal entre 2000 e 2021 (% do PIB)	148
Figura 28 – Comparação internacional: Evolução anual das despesas com juros nominal ¹ entre 2000 e 2021 (% do PIB)	149
Figura 29 – Comparação internacional: Evolução anual da dívida bruta ¹ entre 2000 e 2021 (% do PIB)	150
Figura 30 – Comparação internacional: Evolução anual da dívida líquida ¹ entre 2000 e 2021 (% do PIB)	151

Figura 31 – Simulação do impacto da EC 95/2016 nas despesas primárias do Governo Federal	189
Figura 32 – Valores mínimos para gastos federais com manutenção e desenvolvimento do ensino na regra antiga e na Emenda Constitucional 95/2016.	192

Lista de tabelas

Tabela 1 – Comparação internacional: Países que utilizam alguma forma de lei de responsabilidade fiscal.	31
Tabela 2 – Comparação internacional: Separação dos países por tipo de lei de responsabilidade fiscal adotada	33
Tabela 3 – Comparação internacional: Distribuição por região dos países identificados com e sem lei de responsabilidade fiscal	33
Tabela 4 – Distribuição por nível de desenvolvimento dos países identificados com e sem lei de responsabilidade fiscal.	34
Tabela 5 – Comparação internacional: Base legal dos tipos de regras fiscais nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.	35
Tabela 6 – Comparação internacional: Natureza das regras fiscais praticadas por países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.	35
Tabela 7 – Comparação internacional: Combinação das regras fiscais praticadas por países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.	36
Tabela 8 – Comparação internacional: Separação dos tipos de regras fiscais por base legal nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.	37
Tabela 9 – Comparação internacional: Base legal das regras supranacionais dos países com lei de responsabilidade fiscal.	38
Tabela 10 – Comparação internacional: Cobertura das regras fiscais nacionais por nível de governo nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.	39
Tabela 11 – Comparação internacional: Cobertura das regras fiscais supranacionais por nível de governo nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.	40
Tabela 12 – Comparação internacional: Quantidade de procedimentos nacionais formais de execução das regras fiscais em países que possuem lei de responsabilidade fiscal.	41

Tabela 13 – Comparação internacional: Quantidade de procedimentos supranacionais formais de execução das regras fiscais em países que possuem lei de responsabilidade fiscal.	41
Tabela 14 – Comparação internacional: Quantidade e natureza legal das cláusulas de escape nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.	42
Tabela 15 – Comparação internacional: Cláusulas de escape das regras Nacionais por tipo de combinação de regras fiscais nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.	43
Tabela 16 – Comparação internacional: Cláusulas de escape das regras supranacionais por tipo de combinação de regras fiscais nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.	43
Tabela 17 – Comparação internacional: Monitoramento externo por tipo de regra fiscal nacional nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.	44
Tabela 18 – Comparação internacional: Monitoramento externo por tipo de regra fiscal supranacional nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.	45
Tabela 19 – Legislativo Federal: Principais blocos parlamentares por orientação política.	66
Tabela 20 – Brasil: Número de municípios por corte populacional em 2021.	67
Tabela 21 – Brasil: Eleição municipal em 2020.	68
Tabela 22 – Brasil: Comparação da representação política dos Estados de Roraima e São Paulo.	69
Tabela 23 – Brasil: Comparativo entre as Representações Regionais no Congresso Nacional.	69
Tabela 24 – Câmara de Deputados: Contagem do Votos do Projeto de Lei nº 18 de 1999.	71
Tabela 25 – Câmara de Deputados: Porcentagem dos votos dentro de cada partido na votação do Projeto de Lei nº 18 de 1999.	72
Tabela 26 – Câmara de Deputados: Votos por região do Projeto de Lei nº 18 de 1999.	73

Tabela 27 – Câmara de Deputados: votos por região do parlamentar do Projeto de Lei nº 18 de 1999.	73
Tabela 28 – Senado Federal: Votação do partido do PLC nº 4 de 2000. . .	74
Tabela 29 – Senado Federal: Dispersão intrapartido dos votos do PLC nº 4 de 2000.	75
Tabela 30 – Senado Federal: Distribuição dos votos por Estado do PLC no 4 de 2000.	76
Tabela 31 – Senado Federal: Distribuição dos votos dos senadores por região do PLC nº 4 de 2000.	77
Tabela 32 – Senado Federal: Distribuição dos votos dos senadores dentro de cada região do PLC nº 4 de 2000.	77
Tabela 33 – LRF: Limites de gastos com pessoal por ente federativo (% da RCL).	82
Tabela 34 – Comparação internacional: Tipos de regras de gastos.	107
Tabela 35 – Países com regras fiscais para o controle orçamentário.	108
Tabela 36 – Comparativo internacional: Países com regras fiscais para o controle do crescimento dos gastos.	109
Tabela 37 – Comparativo internacional: Países com controles de despesas.	109
Tabela 38 – Comparativo internacional: Países com regras fiscais baseadas em teto de gastos.	110
Tabela 39 – Comparação internacional: Tempo de duração dos limites de gastos estabelecidos.	111
Tabela 40 – Comparação internacional: A periodicidade das revisões das regras de gastos.	112
Tabela 41 – Comparativo Internacional: Cobertura por nível de governo.	113
Tabela 42 – Comparação internacional: Cobertura das regras de teto de gastos por tipo de gasto incluído (ou excluído).	114
Tabela 43 – Comparativo Internacional: Clausulas de escape.	115
Tabela 44 – Comparativo Internacional: Procedimentos formais de execução.	115
Tabela 45 – Comparação internacional: Imposição de punições orçamentárias.	116
Tabela 46 – Comparativo Internacional: Base Legal das regras de gastos.	117
Tabela 47 – Comparação internacional: Órgão responsável pela aprovação da regra de teto gastos.	118

Tabela 48 – Brasil: Evolução dos indicadores socioeconômicos entre 2003 e 2016 em anos selecionados.	121
Tabela 49 – Brasil: Taxa média anual de crescimento do PIB em períodos selecionados (Reais constantes de 2010).	123
Tabela 50 – Brasil: Taxas de crescimento das receitas e despesas do Governo Central (deflacionados pelo IPCA) do governo central entre 1998 e 2016 (% a.a.).	140
Tabela 51 – Comparativo padrão de votações dos partidos políticos brasileiros nas principais votações recentes.	156
Tabela 52 – Câmara dos Deputados Federal: Votação por partido político da PEC 241/2016.	160
Tabela 53 – Câmara dos Deputados Federal: Votação da PEC 241/2016 dentro de cada partido.	162
Tabela 54 – Câmara dos Deputados Federal: Votação da PEC 241/2016 por região.	162
Tabela 55 – Câmara dos Deputados Federal: Votação intrarregional da PEC 241/2016.	163
Tabela 56 – Senado Federal: votação por partido político da PEC 55/2016 (% votos totais).	164
Tabela 57 – Senado Federal: Corte intrapartido da votação da PEC 55/2016.	165
Tabela 58 – Senado Federal: Votação por região da PEC 55/2016.	165
Tabela 59 – Senado Federal: Corte intrarregião da votação do Teto de Gastos no Senado Federal.	166
Tabela 60 – Carga tributária e gastos públicos em áreas sociais em países selecionados.	187
Tabela 61 – Distribuição do gasto público federal em saúde, segundo rubricas de gasto e por décimos de renda em 2008.	190
Tabela A.1 – Comissões e subcomissões da Assembleia Constituinte de 1988.	225
Tabela A.2 – Resumo das principais votações na Câmara dos Deputados no período 2016-2017.	226
Tabela A.3 – Número de Emendas Constitucionais aprovadas por Presidente da Câmara dos Deputados Federal.	227

Tabela A.4–Número de Emendas Constitucionais aprovadas por Presidente do Senado Federal.	227
Tabela A.5–Presidentes por Partido na Câmara dos Deputados Federais. .	228
Tabela A.6–Presidentes por Partido no Senado Federal.	228
Tabela A.7–nº de Emendas Constitucionais aprovadas por Presidente da República.	228
Tabela A.8–nº de Emendas Constitucionais aprovadas por ano.	229

Lista de abreviaturas e siglas

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Bacen	Banco Central do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
Banestado	Banco do Estado do Paraná
Câmara	Câmara dos Deputados Federais do Brasil
Congresso Nacional	Congresso Nacional da República Federativa do Brasil
Constituição	Constituição da República Federativa do Brasil
CF	Constituição Federal
CMN	Conselho Monetário Nacional
EC	Emenda Constitucional
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFs	Instituições Financeiras
IFIs	Institutos Fiscais Independentes
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LC	Lei Complementar
MP	Medida Provisória
PDE	Princípio da Demanda Efetiva
PEF	Programa de Estabilização Fiscal

PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
MMT	Teoria Moderna da Moeda
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federais do Brasil
TFF	Teoria das Finanças Funcionais
Senado	Senado Federal da República Federativa do Brasil
SFN	Sistema Financeiro Nacional
TN	Tesouro Nacional da República Federativa do Brasil

Lista de siglas das legislações nacionais

CF/1946 Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946;

CF/1967 Constituição Federal da RFB de 1967;

CF/1988 Constituição Federal da RFB de 1988;

DL 2.848/1940 Decreto-Lei nº 2.848/40;

DL 5.452/1943 Decreto-Lei nº 5.452/43;

DL 201/1967 Decreto-Lei nº 201/67;

EC 1/1969 Emenda Constitucional nº 1 de 1969;

EC 19/1998 Emenda Constitucional nº 19 de 1998;

EC 95/2016 Emenda Constitucional nº 95 de 2016;

EC 103/2019 Emenda Constitucional nº 103 de 2019;

EC 108/2020 Emenda Constitucional nº 108 de 2020;

LC 64/1990 Lei Complementar nº 64 de 1990;

LC 82/1995 Lei Complementar nº 82 de 1995;

LC 96/1999 Lei Complementar nº 96 de 1999;

LC 101/2000 Lei Complementar nº 101 de 2000;

Lei 1.079/1950 Lei nº 1.079 de 1950;

Lei 4.320/1964 Lei nº 1.079 de 1964;

Lei 8.429/1992 Lei nº 8.429 de 1992;

Lei 13.005/2014 Lei nº 13.005 de 2014;

Lei 13.467/2017 Lei nº 13.467 de 2017;

Lei 14.113/2020 Lei nº 14.113 de 2020;

MP 1.179/1995 Medida Provisória nº 1.179 de 95;

MP 1.514/1996 Medida Provisória nº 1.514 de 1996;

PEC 241/2016 Projeto de Emenda à Constituição do Teto dos Gastos;

PEC 55/2016 Proposta de Emenda à Constituição nº 55;

PLC 4/2000 Projeto de Lei da Câmara nº 4 de 2000;

PLP 18/1999 Projeto de Lei Complementar nº 18 de 1999;

Resolução 78/1998 Resolução do Senado Federal nº 78;

Lista de siglas das legislações estrangeiras

- 1971 Declaração de Cingapura** — Estabelece critérios de adesão para o Commonwealth;
- 1985 Gramm–Rudman–Hollings Act** — Orçamento Equilibrado e Lei de Controle do Déficit de Emergência — Estados Unidos;
- 1987 Gramm–Rudman Act** — Reforça a Gramm-Rudman-Hollings Act de 1985 — Estados Unidos;
- 1990 Budget Enforcement Act** — Reforça as duas leis anteriores — Estados Unidos;
- 1994 Fiscal Responsibility Act nº 17** — Primeira Lei de Responsabilidade Fiscal Neozelandesa— Nova Zêlandia;
- 1992 Tratado de Maastricht** — Tratado de criação da União Europeia — União Europeia;

Sumário

1	BREVE INTRODUÇÃO ANALÍTICA	1
2	A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	7
2.1	Introdução	7
2.2	Aspectos teóricos e práticos da definição da lei de responsabilidade fiscal	9
2.2.1	A controvérsia em torno da definição de “responsabilidade fiscal”	9
2.2.2	O conceito de equilíbrio intertemporal das finanças públicas	13
2.2.2.1	A condição de Domar	16
2.2.3	Regras fiscais e a lei de responsabilidade fiscal segundo o FMI	23
2.3	A experiência internacional em torno da lei de responsabilidade fiscal	30
2.4	O contexto econômico e político à época da aprovação da LRF	46
2.4.1	A mudança de orientação do papel do Estado na década de 1990	47
2.4.2	As mudanças institucionais do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) que antecederam a adoção da LRF	53
2.4.3	Os acordos de empréstimos do FMI ao Brasil, em 1998, e suas implicações para a condução da política econômica no segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002)	56
2.4.4	O novo regime de política econômica: a adoção do tripé macroeconômico	59
2.5	O processo político de aprovação da LRF	61
2.5.1	Câmara dos Deputados – PLP no 18 de 1999 (PLP/18)	70
2.5.2	Senado Federal – PLC no 4 de 2000	74
2.6	As características da LRF e suas implicações para o exercício da política fiscal no Brasil	78
2.6.1	Metas Fiscais: Resultado primário e endividamento público	80
2.6.2	Gastos continuados e gastos com pessoal	82
2.6.3	Financiamento federativo	83
2.6.4	Regras orçamentárias em anos eleitorais	84
2.6.5	Transparência e controle social do orçamento	84

2.6.6	Punições e sanções: A criminalização da política fiscal	85
2.6.7	Cláusulas de escape, critérios de endividamento e conselho de gestão fiscal	87
2.7	O debate em torno da aprovação da LRF	89
2.7.1	A reação crítica a LRF pelos seus opositores	89
2.7.2	O posicionamento de alguns economistas heterodoxos em torno da LRF	91
2.7.2.1	Economistas heterodoxos amplamente favoráveis a implementação da LRF	91
2.7.2.2	Economistas heterodoxos parcialmente favoráveis a LRF	95
2.7.2.3	Economistas heterodoxos amplamente críticos a LRF	97
2.8	Conclusões do Capítulo 2	100
3	O TETO DE GASTOS	101
3.1	Introdução	101
3.2	As experiências internacionais em torno da adoção das regra de gastos	104
3.2.1	Classificação e tipificação das regras de gastos	106
3.2.2	Classificação quanto a duração e a periodicidade das revisões	111
3.2.3	Cobertura das regras de gastos	112
3.2.4	Cláusulas de escape, procedimentos formais de execução e punições orçamentárias	114
3.2.5	Base jurídica	116
3.3	O contexto macroeconômico brasileiro após 2003	119
3.3.1	Indicadores sociais	119
3.3.2	Nível de atividade econômica (PIB)	123
3.3.3	Contas externas	127
3.3.4	Indicadores monetários	135
3.3.5	Indicadores fiscais	138
3.3.6	Indicadores fiscais (comparativo internacional)	144
3.4	O contexto político à época da aprovação do Teto de Gastos	153
3.4.1	O processo de impeachment e a passagem do segundo mandato do governo Dilma para o governo Temer	153
3.4.2	O processo de aprovação da Emenda Constitucional 95/2016	158
3.4.2.1	A votação da PEC 241/2016 na Câmara de Deputados	159
3.4.2.2	A votação da PEC 55/2016 no Senado Federal	163

3.5	As características do Teto de Gastos e suas implicações para o exercício da política fiscal no Brasil	167
3.6	O debate em torno da adoção da regra do Teto de Gastos	172
3.6.1	Propostas, em 2015, para a adoção de novas regras fiscais	172
3.6.1.1	O diagnóstico da equipe econômica durante o governo Dilma	172
3.6.1.2	A alternativa de política econômica de Temer proposta pelo PMDB: <i>Uma Ponte para o Futuro</i>	174
3.6.2	O argumento ortodoxo a favor da regra do Teto de Gastos	178
3.6.2.1	O “Ajuste suave”	178
3.6.2.2	Aumento da produtividade e da eficiência	179
3.6.2.3	A proteção dos gastos em saúde e educação	180
3.6.2.4	Crescimento e distribuição de renda	182
3.6.3	A crítica heterodoxa à EC 95/2016	182
3.6.3.1	A natureza conjuntural do desequilíbrio das contas públicas	182
3.6.3.2	A redução dos gastos sociais per capita ao longo do tempo	185
3.7	Conclusões do Capítulo 3	194
4	CONCLUSÕES GERAIS	197
	REFERÊNCIAS	199
	APÊNDICE A – TABELAS ADICIONAIS	224

1 Breve introdução analítica

Esta dissertação pretende contribuir para o debate sobre duas legislações fiscais que disciplinam a política fiscal no Brasil: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/2000) e o “Teto dos Gastos” (EC 95/2016). De um ponto de vista macroeconômico, em linhas gerais, enquanto a primeira legislação estabelece para a política fiscal o cumprimento de uma meta de resultado primário, o segundo ordenamento jurídico impõe o congelamento em termos reais do nível de gastos públicos do governo federal durante os vinte anos de vigência da Emenda Constitucional, aprovada em 15 de dezembro de 2016.

As leis que regulam a política fiscal, como seus instrumentos de financiamento (incluindo o financiamento via endividamento público) e as regras que limitam a expansão dos gastos públicos, precisam ser examinadas do ponto de vista da teoria econômica que as embasam. Em outros termos, é a partir da interpretação daquilo que o Estado pode, ou não, fazer para atender com êxito determinados objetivos, que devem ser estabelecidas as normas que definem o escopo de atuação da política fiscal.

Segundo a abordagem neoclássica, a expansão do gasto público apenas teria, em alguns modelos, um papel relevante na determinação do nível de atividade econômica restrito ao curto prazo, quando o PIB efetivo se afasta temporariamente do nível potencial em circunstâncias específicas, uma vez que o crescimento econômico no longo prazo seria determinado por fatores ligados à oferta, particularmente à produtividade total dos fatores de produção. Assim, dentro da tradição neoclássica, o papel positivo da política fiscal sobre a trajetória de crescimento de longo prazo da economia se associa à sua dimensão alocativa, e não da expansão do nível de demanda agregada, que tenderia via mecanismos de mercado endógenos (variações de preços e salários) a estar próxima ao nível correspondente ao PIB potencial (TANZI; ZEE, 1996) e (ALESINA; FAVERO; GIAVAZZI, 2019).

Além disso, a manutenção de uma trajetória estável dos indicadores fiscais de endividamento, como a Dívida público/PIB, em patamares considerados adequados, seria tomado como uma condição necessária para ancorar as expectativas dos agentes e evitar processos inflacionários e/ou de baixo crescimento econômico (REINHART; ROGOFF, 2011).

Em contraposição a perspectiva neoclássica indicada cima, a presente pesquisa partiu de um referencial teórico apoiado no Princípio da Demanda Efetiva (PDE), desenvolvido

pioneiramente por [Kalecki \(1933/1990\)](#) e [Keynes \(1936/2017\)](#), segundo o qual, para uma dada capacidade produtiva, a demanda agregada determina o nível de produto e de emprego, não havendo nenhuma tendência endógena que faça com este nível coincida com o nível de produto de plena capacidade e de pleno emprego¹.

Mais especificamente, foi tomado como referência, para a análise de longo prazo, na qual a própria capacidade produtiva pode variar, o modelo do supermultiplicador sraffiano². Este modelo estabelece que é o crescimento dos gastos autônomos que não criam capacidade que regula a expansão desejada da capacidade produtiva, de modo que o investimento privado em capacidade é induzido, de forma a ajustar a capacidade instalada ao grau normal de utilização. Desta forma, segundo o modelo do supermultiplicador sraffiano, a parcela do consumo financiado pela folha de salário, associada às decisões de produção, é tomada como induzida e corresponde ao efeito multiplicador, ao passo que o investimento privado gerador de capacidade também é considerado induzido pela demanda por meio do ajuste do estoque de capital ao grau normal de utilização. Portanto, são os gastos autônomos que não criam capacidade que lideram o crescimento econômico à longo prazo, tais como: as exportações; os gastos em consumo e investimento do setor público, a parcela gasta em consumo financiada pelas transferências de renda do governo aos trabalhadores ativos ou aposentados; o consumo financiado por crédito tanto em consumo quanto na aquisição de novos imóveis; e os gastos discricionários em consumo e investimento residencial dos agentes proprietários de riqueza.

À luz do modelo do supermultiplicador sraffiano, que pressupõe a validade do Princípio da Demanda Efetiva no curto e no longo prazo como indicado anteriormente, a política fiscal assume um papel central para determinar o crescimento econômico à longo prazo, já que a expansão do gasto público impacta diretamente a expansão dos gastos autônomos que não geram capacidade e, assim, a expansão do conjunto da economia .

Vale observar que o potencial econômico do papel expansionista dos gastos públicos encontra-se limitado pela capacidade de resposta da oferta do país e pela restrição externa ligada à disponibilidade de divisas internacionais. Os problemas relacionados aos gargalos estruturais que podem comprometer a resposta da oferta³, assim como os problemas

¹ Para uma resenha bibliográfica da abordagem marginalista e sua conexão com a bibliografia de regras fiscais, ver [Ligiéro \(2021\)](#).

² Para uma exposição do funcionamento do princípio do supermultiplicador sraffiano, ver [Serrano \(1995\)](#).

³ Por exemplo, a expansão dos investimentos públicos para aumentar a oferta de energia elétrica pode

relacionados à restrição externa (restrição de Balanço de Pagamentos) podem ser atenuados (ou resolvidos) por uma política de desenvolvimento adequada, o que necessariamente requer a expansão dos gastos públicos.

Por outro lado, as regras fiscais, ao disciplinarem às condições legais para a expansão do gasto público, também têm repercussões relevantes para a análise da trajetória do crescimento econômico do país no longo prazo, sobretudo em países onde o gasto público é parcela relevante dos gastos autônomos.

A este respeito, é importante destacar os resultados encontrados encontrados por [Freitas e Dweck \(2013\)](#), trabalho no qual os autores analisam a trajetória de crescimento econômico do Brasil entre 1970 e 2005. Neste trabalho, os autores desenvolveram uma metodologia da contabilidade do crescimento compatível com o modelo do supermultiplicador sraffiano, decompondo os fatores de crescimento do PIB em termos dos tipos de gasto, encontrando uma forte correlação entre a taxa de crescimento dos gastos autônomos e a taxa de crescimento do PIB. De acordo com os autores, durante o período analisado da economia brasileira, entre 1970 a 2005, somente com a exceção do período de 2000 a 2003 em função das sucessivas crises cambiais na América Latina, a taxa de crescimento do PIB caminhou *pari passu* com a taxa de crescimento dos gastos autônomos. Ao longo do trabalho, os autores mostram como esses gastos autônomos foram essencialmente liderados pelos gastos feitos pelo setor público, uma média de 50% dos gastos autônomos para todo o período, seguidos pelos gastos do Setor Privado (Investimentos) e Setor Externo (Exportações), que alternaram no período sua participação nos gastos autônomos da demanda, oscilando em torno de uma faixa entre 20% e 30% dos gastos autônomos ([FREITAS; DWECK, 2013](#), p. 178-179).

Assim, apoiado no modelo do supermultiplicador sraffiano, uma vez que seja assumido que os gastos autônomos estão fortemente correlacionados com o crescimento econômico e que, no caso brasileiro, os gastos públicos autônomos foram liderados principalmente pelo gasto público, então é possível estabelecer uma conexão entre a variação dos gastos públicos e tendência de crescimento de longo prazo para a economia brasileira. Portanto, se os gastos públicos são determinados por uma institucionalidade fiscal, então é possível afirmar que a orientação política da institucionalidade fiscal possui um impacto direto na performance econômica de longo prazo do país.

atenuar este que por vezes se constitui como um potencial entrave ao crescimento econômico.

Por sua vez, do ponto de vista da análise da capacidade de financiamento do gasto público, este trabalho se apoia na Teoria das Finanças Funcionais⁴ (abordagem muito próxima àquela presente nos recentes trabalhos ligados à Teoria Monetária Moderna – Modern Monetary Theory, MMT)⁵. Segundo a Teoria das Finanças Funcionais, o governo em países de moeda soberana não possui restrições financeiras para expandir seus gastos na moeda em que eles mesmos emitem, de forma que a trajetória/nível do déficit/dívida pública não é um indicador relevante acerca da capacidade de solvência do Estado. Para a Teoria das Finanças Funcionais, o valor da moeda decorre da sua obrigatoriedade no pagamento de impostos e na confiança de que os títulos da dívida pública podem ser convertidos em moeda (e vice-versa)⁶. Assim, a Teoria das Finanças Funcionais é compatível com a Teoria da Taxa de Juros Exógena segundo a qual o governo detém a prerrogativa de determinar a taxa de juros de curto prazo e, caso opte por fazê-lo, a de longo prazo também, dispondo o governo de ausência de restrição financeira (exceto aquelas de natureza legal) para financiar suas despesas.

Assim, a partir do modelo do supermultiplicador, que atribui centralidade à expansão dos gastos públicos para a tendência de crescimento econômico no longo prazo e da Teoria das Finanças Funcionais, que sublinha a capacidade irrestrita dos Estados em países de moeda soberana se financiarem na moeda por eles emitida, o conjunto de regras que condicionam a política fiscal é absolutamente central para a compreensão não apenas da gestão do nível de atividade e emprego como também para a análise do crescimento no longo prazo. Isto se torna ainda mais importante no caso da economia brasileira, na qual, conforme apontado por [Freitas e Dweck \(2013\)](#), o gasto público é historicamente o componente mais relevante dos gastos autônomos.

Assim, de acordo com os pilares teóricos e analíticos gerais aludidos acima e que guiam esta dissertação, torna-se clara a inadequação de uma meta rígida de resultado fiscal imposta pela LRF que tende a implicar contingenciamento de gastos ao longo do ano e gera, como consequência, a perda de capacidade de gestão do nível de atividade pelo governo em períodos de desaceleração econômica. Também fica evidente a inadequação do Teto de Gastos, que impôs um congelamento real dos gastos públicos por um longo período,

⁴ Sobre esse tema, ver [Lerner \(1943\)](#), [Lerner \(1951\)](#) e [Pimentel e Carvalho \(2022\)](#). Para uma aplicação desta abordagem para o exame do caso brasileiro, ver [Serrano e Pimentel \(2017\)](#).

⁵ A MMT está sintetizada nos trabalhos de Larry Randall Wray e uma visão geral pode ser encontrada em [Wray \(2015\)](#).

⁶ Essa abordagem tem origem nos trabalhos pioneiros de [Knapp \(1905\)](#).

na medida que esta regra interdita totalmente que a política fiscal estimule o crescimento e o desenvolvimento do país - exceto quando acionada suas cláusulas de escape.

Mais do que isso, a combinação dessas duas regras ainda consegue gerar um subproduto deletério como ressaltado por [Dweck \(2020a\)](#): o Teto de Gastos consegue impedir que os gastos sejam elevados em momentos em que a economia se acelera e a arrecadação cresce acima do esperado pelo governo, como a LRF permitia. Entretanto, em momentos de desaceleração econômica e queda de arrecadação, o Teto de Gastos não consegue proteger o nível de gastos primários, que segue estando sujeito aos contingenciamentos por causa da meta rígida de resultado primário imposta pela LRF. Sendo assim, em momentos nos quais as cláusulas de escape não são acionadas, prevalece sempre a regra mais “austera”⁷, ou seja, a mais contracionista do ponto de vista dos gastos públicos federais.

Exposto brevemente o arcabouço teórico que servirá como base de apoio para as análises feitas no presente trabalho, vamos agora discutir com mais detalhes essas duas regras fiscais.

O trabalho foi dividido de modo a replicar em linhas gerais para o capítulo 2, referente a LRF, e o capítulo 3, destinado ao Teto de Gastos. uma mesma estrutura expositiva. Procurou-se, na medida do possível, partir dos aspectos mais gerais relacionados às duas regras fiscais escrutinadas, para, a seguir, serem analisados os aspectos mais específicos referentes a cada regra vigente na economia brasileira.

Os capítulos 2 e 3 foram organizados segundo a seguinte estrutura:

- Análise comparativa das experiências internacionais (inclusive o Brasil);
- Contexto econômico e político brasileiro, com especial atenção ao processo de votação do Legislativo⁸;
- Aspectos técnicos e operacionais com o objetivo de indicar os efeitos de cada regra sobre o exercício da política fiscal;

⁷ Em seu sentido mais usual, políticas de austeridade econômica dizem respeito ao conjunto de medidas econômicas que objetivam reduzir os déficits orçamentários do governo por meio de cortes de gastos, aumentos de impostos ou uma combinação de ambos. Para obter uma definição de "austeridade" e uma discussão sobre os seus potenciais efeitos para o conjunto da economia, recomenda-se [Blyth \(2013\)](#). Para uma discussão do ponto de vista ortodoxo a respeito dos potenciais benefícios da austeridade econômica, ver [Alesina e Perotti \(1994\)](#), [Francesco e Perotti \(1997\)](#), [Alesina et al. \(1998\)](#), [Alesina \(2010\)](#), [Alesina, Favero e Giavazzi \(2019\)](#).

⁸ Para obter um panorama geral das principais votações no Congresso Nacional no período 2016-2017, assim como a evolução da quantidade de Emendas Constitucionais aprovadas por ano, ver apêndice.

- Breve balanço do debate em torno de cada regra, sendo trazidos alguns dos principais argumentos ortodoxos e heterodoxos favoráveis e contrários a cada uma das regras;
- Breve conclusão nas qual cada uma das respectivas regras fiscais – a LRF (Capítulo 2) e o Teto de Gastos (Capítulo 3) – é sucintamente criticada à luz da Teoria das Finanças Funcionais e do modelo do supermultiplicador sraffiano.

Observa-se que o Capítulo 2 conta com uma seção adicional relacionado aos aspectos teóricos que a embasaram, e que também estiveram por trás dos argumentos que justificaram a adoção do Teto de Gastos posteriormente.

Encerra esta dissertação o Capítulo 4, que sumariza as conclusões gerais a que chegou o presente trabalho.

Por fim, cumpre mencionar que a presente dissertação de mestrado faz parte de uma série de trabalhos e pesquisas conduzidas pelo Grupo de Economia do Setor Público (GESP) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ). Partindo de um referencial heterodoxo, o GESP é uma iniciativa de professores e pesquisadores do IE-UFRJ, com o propósito de investigar questões teóricas e aplicadas de política econômica no campo do setor público, com especial ênfase sobre o caso brasileiro.

2 A Lei de Responsabilidade Fiscal

2.1 Introdução

O objetivo deste capítulo é fazer uma análise sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹ aprovada no Brasil em 2000, suas inspirações teóricas e paralelos internacionais, reconstituir o contexto econômico e político no qual foi aprovada, os impactos da LRF sobre a política fiscal e o debate que se seguiu no país após introdução dessa regra fiscal no Brasil. A LRF ao lado da Regra de Ouro (1988)², que não será abordada nessa dissertação, e do Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95/2016) examinada no Capítulo 3, compõe a tríade de regras fiscais que disciplinam a política fiscal brasileira em todo o seu conjunto e extensão. O Capítulo 2 está organizado da forma como segue.

Na seção 2.2, serão analisados os aspectos teóricos e práticos da definição geral da lei de responsabilidade fiscal. Na subseção 2.2.1, discute-se a noção e as controvérsias em torno da expressão “responsabilidade fiscal”, na subseção 2.2.2, apresenta-se brevemente a noção do equilíbrio intertemporal das finanças públicas, e, por fim, na subseção 2.2.3 é apresentada a definição do FMI sobre “responsabilidade fiscal” e, segundo a visão da instituição, a relevância das “regras fiscais”, em geral, e das leis de responsabilidade fiscal (LRFs), em particular, para a estabilidade macroeconômica, argumentos que dialogam com a experiência da LRF brasileira.

Na seção 2.3, à luz das informações colhidas no FMI, são analisadas a experiência internacional em torno da aplicação das LRFs, indicando a ampla diversidade existente em termos dos tipos de regras fiscais praticadas nos diferentes países para os quais há dados disponíveis.

Na seção 2.4, discute-se o específico contexto econômico e político da década de 1990 e começo da década seguinte no qual a LRF foi aprovada no Brasil. A subseção 2.4.1

¹ Ao longo deste trabalho, será utilizada a sentença “lei de responsabilidade fiscal”, iniciada em letras minúsculas, o caso geral da lei de responsabilidade fiscal, e a sigla LRF será destinada apenas a indicar o caso brasileiro da regra. A sigla LRFs irá se referir as “leis de responsabilidades fiscal” expressas no plural.

² Constituição Federal Brasileira de 1988, Art. 167, III. Aqui cabe uma observação, antes da promulgação da CF/1988, a CF/1967 já possuía em seu ordenamento jurídico (art. 66, § 1º) diretrizes formais relacionadas ao equilíbrio entre receitas e despesas do Estado Brasileiro: “o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período.” Todavia, essa regra foi revogada dois anos depois pela EC 1/1969, a qual retirou todos os dispositivos que estabeleciam regras para o equilíbrio orçamentário [Carvalho et al. \(2017\)](#).

destina-se ao exame do contexto econômico brasileiro, sendo destacado que a discussão e adoção da LRF ocorreu em uma conjuntura marcada pela guinada internacional e da América Latina em favor de reformas liberalizantes (em detrimento das práticas “desenvolvimentistas” até então vigentes) e, internamente, no contexto de amplas reformas institucionais que foram realizadas durante o período dos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Por sua vez, na subseção 2.4.2, discute-se o contexto político brasileiro no qual a LRF, proposta originalmente pelo Poder Executivo, foi implementada, mostrando a votação nas duas casas legislativas, indicando o amplo apoio parlamentar que ela obteve para sua aprovação.

Na seção 2.5, é feita a apresentação técnica da LRF de forma a indicar suas principais prescrições e alterações por ela promovidas para o exercício da política fiscal no Brasil.

A seção 2.6 é apresentada a repercussão da LRF brasileira no debate político e acadêmico do país. Na subseção 2.6.1, é apresentada a reação parlamentar da oposição à aprovação da LRF, em 2000, com atenção especial aos argumentos por ela apresentados contrários a nova regra fiscal. Na subseção 2.6.2, por sua vez é apresentada um breve balanço da repercussão da LRF nos meios acadêmicos, em particular àqueles que se reivindicam heterodoxos e que, portanto, partilham eventualmente de premissas estranhas àquelas que subsidiaram a elaboração da lei.

Na seção 2.7, são apresentadas as conclusões principais deste capítulo. Assinala-se nesta seção que, de um ponto de vista teórico que pressupõe a expansão dos gastos públicos como algo importante para o crescimento econômico tanto no curto como no longo prazo, e assumido que inexistente a possibilidade de “insolvência” do Estado, a LRF deve ser vista criticamente, como um dispositivo disfuncional para o exercício da política fiscal no atendimento de suas atribuições.

2.2 Aspectos teóricos e práticos da definição da lei de responsabilidade fiscal

2.2.1 A controvérsia em torno da definição de “responsabilidade fiscal”

Antes de começar a análise propriamente dita da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) brasileira, é preciso estabelecer, em primeiro lugar, ainda que em caráter preliminar, o significado da expressão “responsabilidade fiscal”, definição que dificilmente aparece de forma precisa no debate econômico nacional e internacional. Sobre esse tema, por exemplo, [Rossi, David e Dweck \(2020\)](#) resgatam uma série de importantes debates sobre a gestão da política fiscal, a necessidade (ou não) do governo privilegiar o equilíbrio orçamentário na tomada de suas ações e se uma política fiscal deve ser dotada de discricionariedade, ou deve pautar-se pela por regras preestabelecidas³. Segundo os autores:

O debate sobre o papel da política fiscal sempre foi central na teoria econômica e se confunde com a visão sobre o papel do Estado na economia. De certa forma, encontramos dois extremos nessa discussão: numa ponta, a ideia de que o governo deve buscar permanentemente equilibrar o orçamento e zerar os déficits e, se possível, reduzir ao máximo a participação na economia; na outra, a ideia de que o governo não deve buscar equilibrar orçamento, mas atuar em direção a obter resultados relevantes como a garantia do emprego e crescimento econômico. (...) De um lado, a ênfase na rigidez de regras fiscais e, de outro lado, flexibilidade e discricionariedade. Esse debate tem repercussões ao longo da história recente. (ROSSI; DAVID; DWECK, 2020, p. 245-246).

Conforme apontam [Stein, Alchian e Campbell \(1978, p. 53\)](#) em seu estudo sobre a evolução da ideia de equilíbrio orçamentário no século XX, o termo “responsabilidade” na área fiscal sugere uma obrigação, isto é, o dever de se comportar de alguma maneira prescrita, ou também pode significar suportar as consequências de suas ações. Em nenhum dos casos, no entanto, o termo “responsabilidade” se traduz no conteúdo específico das ações que devem ou não a ser tomadas por uma pessoa, ou instituição.

Desta forma, em uma primeira aproximação, dizer se este ou aquele governo é “responsável” é uma declaração vazia do ponto de vista do conteúdo das ações concretas exercidas pelo governo, seja do ponto de vista positivo ou normativo, na medida em

³ Nesse texto os autores [Rossi, David e Dweck \(2020, p. 250\)](#) defendem o uso de uma política fiscal baseada em três pilares: (i) respeitar os princípios de direitos humanos e considerar suas diretrizes; (ii) orientar-se por missões sociais e ambientais ou objetivos sociais bem definidos; e (iii) promover uma estabilidade social, que considere o emprego, a renda e a garantia do conteúdo mínimo dos direitos humanos com realização progressiva.

que nada diz sobre aquilo deve, ou não, ser feito. Apenas encerra a noção de que o governo dispõe de capacidade de exercer determinadas funções e é responsável por suas consequências.

Neste sentido, [Burkhead et al. \(1978\)](#) ao comentar o caso da “responsabilidade fiscal” em democracias constitucionais faz a seguinte observação:

Considere (...) o termo “responsabilidade fiscal”. A parte da “responsabilidade” é bastante ambígua. Entre outras coisas, por um lado, ser responsável significa ter o poder adequado para efetuar as tarefas atribuídas ou esperadas; por outro, ser responsável significa ser responsável, ou seja, ter poder limitado. Uma questão crítica envolve a definição de tarefas atribuídas ou esperadas. **Cada noção de responsabilidade funciona para promover um uso ou conjunto de usos do governo e lida com a substância, embora muitas vezes pareça estar relacionada apenas ao procedimento de tomada de decisões financeiras. Cada noção de responsabilidade é um dispositivo com o qual se insinua uma teoria do controle do governo e não é inerentemente nem a favor nem contra o governo em si.** A responsabilidade, então, é uma função do ponto de vista, ou é, em grande parte, certamente área de controvérsia. (...) seus proponentes procuram usá-la para direcionar a “responsabilidade” fiscal em uma direção e não em outra ([BURKHEAD et al., 1978](#), p. 158, tradução nossa, grifo nosso.).

Portanto, a noção de “responsabilidade fiscal” em sua dimensão prática, nada diz por si mesma. Depende, sim, em primeiro lugar, de uma determinada concepção sobre o funcionamento da economia, e daquilo que é previsto que cada Estado pode e deve fazer para atingir determinados objetivos previamente definidos. Assim, a “responsabilidade fiscal” está associada a noção de racionalidade, ou da adequação de meios a fins. A análise de quanto determinado governo é, ou não, “responsável” fiscalmente, análise normativa⁴, depende do tipo de análise positiva que se faça sobre o funcionamento da economia. Diferentes interpretações sobre como a economia funciona, análise positiva, levam a distintas compreensões daquilo que o Estado pode e deve fazer, análise normativa, na área da política econômica, o que inclui a política fiscal⁵. Na medida em que reconhecemos que nas Ciências Econômicas, domínio integrante das Ciências Sociais, há diferentes paradigmas teóricos que divergem entre si sobre os temas estudados pela disciplina, em particular na área da macroeconomia e da economia do setor público, isto resultará em diferentes

⁴ Nas análises econômicas, há uma distinção entre “o que deveria ser” (análise normativa) e “o que de fato é” (análise positiva). A este respeito, ver, por exemplo, [Costa \(2011\)](#).

⁵ Para uma abrangente resenha bibliográfica sobre a relação entre regras fiscais e teoria econômica, ver, [Ligiéro \(2021, Capítulo 1\)](#). Sobre as noções de finanças funcionais e finanças saudáveis, ver [Lerner \(1951\)](#).

interpretações do que é, ou não, desejável ser feito do ponto de vista da política econômica.

No caso específico da “responsabilidade fiscal”, é preciso estar claro para o seu observador qual o ponto de vista assumido para aquilo que se espera ser uma política fiscal adequada quanto aos seus propósitos. Isto depende, por sua vez, depende da abordagem teórica adotada, isto é, do tipo de análise que se faz da economia e do potencial papel da política fiscal em promover (ou conciliar), por exemplo, crescimento econômico, maior equidade social e estabilidade de preços, objetivos usualmente atribuídos à política econômica de cada país.

Vista por outro ângulo, se reconhecermos que a disciplina da Economia apresenta inequívoca controvérsia sobre os fatores explicativos dos fenômenos por ela estudada (como as causas da inflação ou do crescimento econômico) isto terá consequências sobre a compreensão exata acerca do real significado da expressão “responsabilidade fiscal”. Do ponto de vista aqui adotado, além da dimensão teórica assumida de forma explícita ou implícita pelo governo ao balizar suas ações, a política fiscal adotada também necessariamente refletirá, como as demais áreas de atuação do Estado, a correlação de forças presentes no seu interior e das forças sociais que o pressionam desde fora. Isto também vale para os diferentes entendimentos do que seria, ou não, um governo “fiscalmente responsável” e da eventual pressão existente (dentro e fora do governo) para que ele atue em favor de uma determinada maneira, segundo o ponto de teórico por ele adotado. Como observa [Burkhead et al. \(1978\)](#):

Nós, economistas, gostamos de falar de orçamentos e procedimentos orçamentários “racional” e assim por diante, mas não somos mais coerentes ou consistentes do que ninguém quanto ao que significa “racional”: se estamos nos referindo à estrutura decisória, processo decisório ou resultados decisórios; ou como identificar inequivocamente um orçamento “racional”. Racional é como responsabilidade: uma palavra-código para qualquer substância normativa que lhe seja imputada. **A realidade é que existem diferentes tipos de racionalidade e, principalmente, que os orçamentos governamentais são, infelizmente ou não, resultado de escolhas compostas, incluindo barganhas e processos similares, em que a própria consistência é ambígua ou equívoca.** É um processo em que ideologias de gasto e tributação lutam entre si. Nosso perigo profissional é o de superintelectualizar um processo de poder – que contém elementos intelectuais em si, mas que não é apenas um processo intelectual – e, assim, perder de vista o que é o processo enquanto permanece parte dele. Claro, nem todos os investigadores são tão uniformizados. **Acho que a questão é que a elaboração do orçamento é inerentemente um processo normativo e todos os usos de “responsável” e “racional” são normativos. O manto**

da ciência não pode mudar isso. (BURKHEAD et al., 1978, p. 155. Tradução nossa, grifo nosso).

A respeito da importância do pensamento econômico, marcado por controvérsias, sobre a condução da ação do Estado – o que inclui a política econômica, em geral, e a política fiscal, em particular –, é pertinente recordar a advertência feita por John Maynard Keynes no último parágrafo da sua principal obra, *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, publicada originalmente em 1936:

[À] parte esta disposição de espírito peculiar à época, as ideias dos economistas e dos filósofos políticos, estejam elas certas ou erradas, têm mais importância do que geralmente se percebe. De fato, o mundo é governado por pouco mais do que isso. **Os homens objetivos que se julgam livres de qualquer influência intelectual são, em geral, escravos de algum economista defunto. Os insensatos, que ocupam posições de autoridade, que ouvem vozes no ar, destilam seus arrebatamentos inspirados em algum escriba acadêmico de certos anos atrás.** Estou convencido de que a força dos interesses escusos se exagera muito em comparação com a firme penetração das ideias. É natural que elas não atuem de maneira imediata, mas só depois de certo intervalo; isso porque, no domínio da filosofia econômica e política, raros são os homens de mais de vinte e cinco ou trinta anos que são influenciados por teorias novas, de modo que as ideias que os funcionários públicos, os políticos e mesmo os agitadores aplicam aos acontecimentos atuais têm pouca probabilidade de ser as mais recentes. Porém, cedo ou tarde, são as ideias, e não os interesses escusos, que representam um perigo, seja para o bem ou para o mal (KEYNES, 1936/1996, p. 349. Grifo nosso).

Feita esta pequena problematização sobre o significado da noção de “responsabilidade fiscal” e suas implicações para a política econômica, segue-se uma apresentação breve sobre como o termo tem sido usualmente interpretado nas últimas décadas no debate sobre a política fiscal no Brasil e no mundo. Para tanto, recuperaremos a definição do FMI para os termos “responsabilidade fiscal” e “lei de responsabilidade fiscal”. Devido a sua elevada influência sobre o debate de política econômica internacional e nacional, tomaremos a definição do FMI como marco de referência para a análise que se sucederá neste capítulo tanto sobre “responsabilidade fiscal” como também as leis de responsabilidade fiscal (LRFs) praticadas no mundo, o que inclui o caso brasileiro, examinada em maiores detalhes mais adiante.

2.2.2 O conceito de equilíbrio intertemporal das finanças públicas

O objetivo da presente seção é indicar os principais elementos que compõe o conceito de “equilíbrio intertemporal das finanças públicas”, principal premissa teórica das duas regras analisadas nesta dissertação, assim como sua conexão com o aparato institucional que oferece suporte para a sua garantia no longo prazo.

O conceito de “sustentabilidade intertemporal das finanças públicas” associa-se não a um nível absoluto previamente estabelecido de dívida pública⁶ - seja ela tomada em seu nível bruto e/ou líquido -, mas, sim, à sua taxa de crescimento em relação à taxa de crescimento do PIB (GUARDIA, 1999).

Pelo menos até 2008, este conceito, um constructo da macroeconomia marginalista, pressupunha que a economia normalmente operava em uma situação em que a taxa de juros real que incide sobre a dívida pública era maior que a taxa de crescimento da economia. Desprezando a possibilidade de financiamento monetário, essa situação implica necessariamente que um governo precisa fazer um de superávit primário que é proporcional à diferença entre a taxa de juros e de crescimento para que a realização Dívida pública/PIB seja estabilizada. O superávit primário faria com que a taxa de crescimento da dívida pública fosse menor que a taxa de juros⁷.

⁶ Pare efeitos da análise desta seção, a dívida estatal será referida apenas como “dívida pública”, pois não é relevante para efeitos da exposição a seguir se é tomado a dívida bruta ou líquida como o melhor indicador para expressar o endividamento do Estado. No caso do Brasil, o principal indicador que mede a dívida bruta é a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), enquanto que o principal indicador de dívida líquida é a Dívida Líquida do Setor Público. Conforme explicam [Pimentel, Carvalho e Serrano \(2021, p. 151\)](#): “a dívida bruta, denominada de Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), se refere ao total das dívidas do governo federal, dos governos estaduais e dos governos municipais com o setor privado e o setor público financeiro mais as operações compromissadas do BCB, ao passo que a dívida líquida, cujo indicador usualmente utilizado para o caso brasileiro é o da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) refere-se ao total das obrigações do setor público não financeiro, incluindo o BCB, deduzido dos seus ativos financeiros junto aos agentes privados não financeiros e aos agentes financeiros, públicos e privados. No que tange o assunto deste trabalho, enquanto o valor das RI não é deduzido da DBGG, este é excluído da DLSP, uma vez que as RI formam parte do ativo do BCB (...) Note que os conceitos de ‘governo geral’ e ‘setor público’ são diferentes. O conceito de governo geral para o cálculo da DBGG não considera as dívidas de responsabilidade das empresas estatais das três esferas de governo e também são deduzidos da dívida bruta os passivos de um ente cujo credor seja outro ente abrangido pela DBGG. Já o conceito de setor público não financeiro para o cálculo da DLSP inclui as estatais não financeiras e ativos e passivos do BCB, dentre os quais as RI (ativo do BCB), além de fundos públicos cuja fonte de recursos é constituída de contribuições fiscais”.

⁷ Depois de 2008, macroeconomistas da abordagem marginalista começaram a relaxar a hipótese de que a taxa de juros real seria maior que a taxa de crescimento da economia e passaram a discutir a situação inversa, concebida pelos economistas dessa abordagem como “dinamicamente ineficiente”. Então as possibilidades para a política fiscal aumentaram segundo o debate econômico internacional da macroeconomia marginalista, embora esse debate tenha se restringido à política fiscal nos países avançados e esses argumentos não tenha penetrado de forma relevante no debate marginalista do Brasil. Ao contrário, como veremos no próximo capítulo dessa dissertação, a política econômica brasileira

Depois de discutirem o caso principal descrito acima, que prescreve a necessidade do superávit primário para a estabilização da relação Dívida pública/PIB, os autores marginalistas em geral mostram a complexidade do debate mesmo no campo neoclássico, afirmando que não existe uma definição única, clara e objetiva do que seria considerado “sustentável”, tanto em termos do gerenciamento das variáveis (gastos, dívida, balanço orçamentário, receitas, etc), as quais determinariam essa noção de “sustentabilidade fiscal”, quanto a respeito das variáveis que determinariam as condições de solvência dessa dívida pública, principalmente nos critérios que dizem respeito ao horizonte temporal de análise, no caso, a taxa juros empregada nos cálculos de valoração da dívida no tempo e como essa taxa de juros seria afetada por elementos externos e inobserváveis, como por exemplo, a expectativas dos agentes quanto a uma série de fatores econômicos (GUARDIA, 1999, p. 23).

Neste sentido Guardia (1999) coloca que todas essas questões são temas controversos e que carecem de maiores investigações, tanto empíricas quanto teóricas.

Em linha com a definição de Guardia sobre os limites relacionados a determinação da noção de “sustentabilidade fiscal”, Costa (2009) parte do princípio de que a controvérsia em relação a definição do conceito de “sustentabilidade”, reside na impossibilidade de se estabelecer uma conexão direta entre o nível de endividamento público considerado “sustentável” e o valor futuro dos resultados fiscais trazidos a valor presente descontados a uma determinada taxa para a manutenção da Dívida pública/PIB em um determinado nível. De modo resumido, o argumento de Costa (2009) vai na direção de que o resultado primário do governo é uma variável-fim, no sentido de que o governo orienta todos os seus esforços para que esse objetivo seja alcançado. Logo, para estabelecer uma conexão desse tipo (dívida pública-equilíbrio fiscal) seria necessário construir um modelo que supusesse a previsão dos seguintes elementos:

- i) realizações fiscais futuras de um governo,
- ii) disposição dos agentes em arcar com uma determinada carga tributária capaz de sustentar esse nível de endividamento e

optou, a partir de 2016, por restringir ainda mais a capacidade de gasto do governo no Brasil. A este respeito ver Ligiéro (2021).

- iii) a própria vontade política do governo em realizar os esforços necessários para que esse esforço fiscal seja cumprido.

Assim, a própria natureza do conceito de “sustentabilidade fiscal” impede uma definição objetiva que indique o nível e/ou trajetória de dívida pública considerado “sustentável”, na medida em que não é possível prever com exatidão os resultados primários futuros, assim como estabelecer uma taxa de desconto que seja capaz de balancear todos os fluxos fiscais futuros com o nível de endividamento presente [Costa \(2009\)](#). Desse modo, a imprecisão do conceito de “sustentabilidade da dívida pública” deriva da própria imprevisibilidade das variáveis econômicas que determinam as possibilidades de trajetórias e endividamento futuro, algo que não necessariamente é redutível ao cálculo probabilístico ([GOLDFAJN; GUARDIA, 2003](#)).

Feita essa breve apresentação sobre a problemática teórica em torno do conceito de “sustentabilidade fiscal” e sua conexão com as instituições fiscais de um país, um importante trabalho realizado no Brasil com o objetivo de caracterizar e sistematizar para o regime fiscal brasileiro a discussão em torno da “sustentabilidade das finanças públicas” e sua conexão com os arranjos institucionais nacionais vigentes é a tese de doutorado defendida por [Guardia em 1999](#).

Para [Guardia \(1999\)](#), a manutenção da relação Dívida pública/PIB é um importante sinal de “sustentabilidade da política fiscal”, na medida em que, independentemente do montante da dívida pública e das condições macroeconômicas vigentes, o setor público não encontre problemas para honrar o serviço de sua dívida, afastando qualquer risco de insolvência ou default da dívida pública ([GUARDIA, 1999](#), p. 31). Observe-se que está implícito neste argumento de que a partir de determinado nível e/ou trajetória a dívida pública pode se tornar insolvente.

Dessa forma, conforme encontrado em [Guardia \(1999, p. 31\)](#), para que a relação Dívida pública/PIB seja considerada solvente ao longo do tempo, os governos necessitam manter de modo consistente ao longo do tempo, superávits primários que sejam capazes de cobrir:

- i) A parcela dos gastos com juros (oriundos da emissão de títulos públicos);
- ii) Gastos não financiados pela emissão de moeda (imposto inflacionário) ou;

iii) Gastos absorvidos pelo crescimento do produto.

Para que essa relação seja contabilmente possível e algebricamente consistente ao longo do tempo, é necessário que o modelo adote três hipóteses relacionadas a:

- i) impossibilidade de default do governo;
- ii) impossibilidade de rolagem infinita da dívida;
- iii) as variáveis que afetam os preços internos e externos da economia são tomadas como estáveis;
- iv) a partir de uma restrição orçamentária, é definido uma carga tributária condizente com a manutenção de um equilíbrio orçamentário.

As variáveis que afetam os preços da economia devem ser mantidas constantes. Isto é, além dos gastos não poderem ser financiados através da emissão de moeda, o que poderia gerar processos inflacionários (algo que também exige a validade de certas premissas), as outras variáveis externas que afetam os preços da economia (taxa de juros americana, preços do petróleo, etc) devem ser consideradas como contantes.

E para que a “sustentabilidade” do crescimento da dívida a partir da restrição orçamentária seja mantida ao longo do tempo, dadas as despesas primárias, o tamanho da carga de impostos terá que ser suficiente para gerar o superávit primário requerido para atender o cumprimento da restrição orçamentária intertemporal.

2.2.2.1 A condição de Domar

Todas esses pré-requisitos indicados acima para que a relação Dívida pública/PIB permaneça estável ao longo do tempo, são condizentes com a chamada condição (ou regra) de Domar, condição segundo a qual a dinâmica da dívida pública em relação ao PIB é uma função da taxa real de juros, do crescimento real do PIB e do superávit primário. Em linhas gerais, a condição de Domar estabelece que a relação Dívida pública/PIB possui três elementos que governam a sua trajetória:

- i) o resultado primário;
- ii) a taxa de juros líquida de impostos e

iii) o crescimento do PIB.

$$\frac{db}{dt} = g + h - t + i \cdot b(\theta + \pi) \cdot b - \frac{\frac{dm}{dt}}{\frac{P_t}{Y_t}} \quad (2.1)$$

Sendo:

b – O estoque da dívida pública em proporção do PIB;

$\frac{db}{dt} = \dot{b}$ – A variação da dívida pública no período;

g – As despesas não financeiras, exceto transferências, em proporção do PIB;

h – As transferências ao setor privado em proporção do PIB;

t – As receitas não financeiras em proporção do PIB;

i – A taxa de juros nominal;

θ – A taxa real de crescimento do PIBo;

π – a taxa de inflação;

M – a base monetária;

P – O nível de preços;

Y – O PIB real

\widehat{M} – A taxa instantânea de variação da base monetária

m – A base monetária em proporção do PIB

considerando que:

$$\frac{\frac{dM}{dt}}{\frac{P_t}{Y_t}} = \frac{\frac{dM}{dt}}{M_t} \times \frac{M_t}{P_t \times Y_t} = \widehat{M} \times m_t = \frac{dm}{dt} + (\theta_t + \pi_t) \times m_t \quad (2.2)$$

e sendo:

$r = i - \pi$: A taxa real de juros;

$\lambda = \theta + \pi$: A taxa de crescimento nominal do PIB;

$d = g + h - t$: o déficit primário; e,

supondo que $dm / dt = 0$, temos que:

$$\frac{db}{ds} = d + (r - \theta) b - \lambda \cdot m \quad (2.3)$$

Quando a taxa de juros líquida de impostos for maior que a taxa de crescimento do PIB, será necessário gerar superávit primário para estabilizar a relação Dívida pública/PIB. De maneira análoga, só que de forma contrária, quando a taxa de juros líquida de impostos for menor que a taxa de crescimento do PIB, será possível manter um déficit primário sem que estes afetem a trajetória da relação Dívida pública/PIB (GOLDFAJN, 2002).

Dentro dessa lógica e levando em consideração as condições necessárias para a otimização intertemporal das finanças públicas para sucessivos períodos temporais no infinito, não faria sentido trazer a valor presente todos esses fluxos, uma vez que todos esses valores trazidos a valor presente de sucessivos e infinitos períodos de tempo seria igual a zero. Assim, bastaria que a dívida pública crescesse a uma taxa inferior à taxa de juros, para que ela fosse considerada “sustentável”.

Uma vez apresentado, em linhas gerais, as condições básicas para que seja alcançada a partir da condição de Domar, a “sustentabilidade das finanças públicas”, Guardia (1999, p. 24) faz duas perguntas fundamentais que partem da aceitação da relação Dívida pública/PIB como indicador principal que expressa a “sustentabilidade da política fiscal”, a saber:

- 1) Qual o nível em que a relação Dívida pública/PIB deve ser estabilizada?
- 2) Qual deve ser o período relevante de análise para que a relação Dívida pública/PIB se estabilize?

Para responder a primeira pergunta, dadas as condições macroeconômicas, o nível máximo em que a dívida pública poderá ser estabilizada dependerá da estrutura tributária vigente e da disposição do setor privado em suportar o nível de impostos requerido para dar “sustentabilidade” à política fiscal.

Já a resposta da segunda pergunta se reaciona com a impossibilidade teórica de se definir um horizonte temporal ótimo para uma análise desse tipo, pois a restrição intertemporal “apenas” requer que, em algum momento do tempo, o setor público gere o superávit primário ou a receita de senhoriagem necessária para saldar a dívida pública existente.

O significado econômico da restrição intertemporal do setor público, requer o entendimento de que o valor presente dos impostos e do financiamento monetário seja equivalente ao montante da dívida pública existente. Assim, o enfoque de “sustentabilidade da dívida pública” a partir da restrição intertemporal não implica em nenhuma consideração sobre a capacidade de geração desses superávits “no futuro”, nem sobre a percepção dos agentes econômicos com relação à solvência do setor público, cujo horizonte temporal é proporcional, ainda que de forma indireta, à percepção de risco dos agentes. Ou seja, não há nenhum valor temporal preestabelecido que atenda às necessidades de análise dos economistas. Por exemplo, [Blanchard, Ariccia e Mauro \(2010\)](#) utiliza em suas análises períodos de um, cinco e quarenta anos.

Feitas essas considerações sobre a aceitação da relação Dívida pública/PIB como indicador de “sustentabilidade da política fiscal”, uma outra pergunta importante a ser respondida diz respeito ao equilíbrio intertemporal das finanças públicas, que se vincula com a compatibilidade da carga de impostos em relação aos gastos para a manutenção da relação Dívida pública/PIB em um determinado nível. Isto é, dada a carga de impostos, qual seria o nível máximo de despesas primárias compatível com o superávit necessário para estabilizar a relação Dívida pública/PIB?

Para responder a esta questão, primeiramente, é preciso compreender que a noção de “sustentabilidade intertemporal das finanças públicas”, deriva essencialmente do confronto entre o estoque de dívida preexistente e a capacidade de geração de superávits primários pelo setor público para evitar que a relação Dívida pública/PIB cresça no período corrente. Ou seja, dado o nível de despesas públicas, determina-se o tamanho necessário da carga tributária para que as contas do governo sejam mantidas em equilíbrio ao longo do tempo, de forma que a relação Dívida pública/PIB não cresça de forma indefinida.

Em segundo lugar é preciso compreender que a manutenção do equilíbrio fiscal só faz sentido a partir do preenchimento de uma certa concepção de solvência das finanças públicas. Sobre esse ponto, o [FMI \(2004\)](#) assinala que o governo é considerado solvente se o valor descontado presente (VPD) de seus gastos primários correntes e futuros não seja maior do que o valor descontado presente de suas receitas atuais e futuras líquidas de qualquer endividamento inicial. Ou seja, uma posição de débito do governo é considerada “sustentável” (ou “solvente”) se ela satisfaz o valor presente do limite orçamentário sem qualquer correção maior no futuro que seja inviável, ou indesejável, por razões econômicas

ou políticas.

Em consonância com o entendimento de “solvência” do [FMI \(2004\)](#), [Goldfajn \(2002\)](#), em seu estudo sobre o grau de “sustentabilidade da dívida pública” brasileira no final dos anos 1990 e início dos 2000, estabelece que um governo é considerado solvente se o valor presente descontado (VPD) de seus gastos primários correntes e futuros não for maior que o VPD da trajetória de suas receitas correntes e futuras, líquidas de qualquer endividamento inicial ([GOLDFAJN, 2002](#)). Dessa forma, a posição da dívida pública de um governo é considerada “sustentável” (i.e., é solvente) se satisfizer o valor presente da restrição orçamentária sem uma correção maior no futuro, a qual poderia não ser factível ou indesejável, por razões econômicas ou políticas.

Além disso, segundo esta abordagem, é preciso ser explicitado de forma objetiva por quais as razões o indicador Dívida pública/PIB deve ser tomado como principal indicador de solvência da dívida pública e, assim, de “sustentabilidade fiscal” de um país.

Em primeiro lugar, o valor da dívida pública pouco importa se não soubermos o tamanho da economia, já que o valor dos superávits potenciais dependem, dentre outras variáveis, do total de recursos que essa economia é capaz de produzir ([COSTA, 2009](#)).

Em segundo lugar, toda a avaliação de “sustentabilidade da dívida” requer a formação de crenças acerca da capacidade do país em gerar os superávits necessários para que o real custo desse sacrifício seja proporcional a riqueza empregada para esse fim. Assim, para que a “sustentabilidade da política fiscal” de um governo seja compatível com a estabilidade de preços, o que importa, no caso, é a capacidade de geração de superávit primários na magnitude e condições temporais requeridas pelo estoque da dívida pública. Dessa forma, os estudos que utilizam a relação Dívida pública/PIB como indicador de “sustentabilidade”, em sua maioria, exploram o comportamento dessa variável ao longo do tempo, avaliando se ela tem uma tendência de estabilidade, crescimento ou de decréscimo ([COSTA, 2009](#)).

De acordo com [Costa \(2009\)](#), indicadores de “sustentabilidade da política fiscal”, em princípio, deveriam ser derivados da restrição orçamentária intertemporal do governo, procurando igualar o valor presente dos impostos e o valor presente dos gastos, incluindo os juros da dívida pública e o pagamento da própria dívida. Logo, manter constante a relação Dívida pública/PIB seria considerado suficiente para garantir a “sustentabilidade

fiscal” de um país.

No entanto, uma consequência prática desse tipo de abordagem, seria alcançar ano a ano o superávit primário de tal forma a satisfazer uma regra que implica em eliminar o papel fundamental do endividamento público: dissociar temporalmente gastos públicos do seu financiamento, escolhendo de forma independente o melhor momento de produzir um e outro. Assim, seria necessário apresentar formas alternativas de se avaliar a “sustentabilidade das finanças públicas”, de modo a considerar as trajetórias das variáveis para que estas não impliquem necessariamente no aumento da relação Dívida pública/PIB (COSTA, 2009).

Porém em uma economia capitalista caracterizado pela incerteza e pelo comportamento volátil dos mercados financeiros, a definição de “sustentabilidade” não seria uma tarefa tão simples.

Primeiro, pela existência de várias possibilidades de trajetória para o superávit primário do governo. Segundo, porque ainda que exista uma taxa de desconto capaz de evitar uma especulação financeira da dívida pública, várias taxas de retorno poderiam ser possíveis de acordo com suas características de risco e retorno. Para cada cenário, o “valor” dos superávits ou dos déficits acumulados poderiam ser diferentes, dependendo da taxa pela qual são descontados Costa (2009).

Se o fluxo de superávit fosse variável, mas pudéssemos descontá-lo por uma taxa que independesse do cenário (o que quer dizer que o valor de uma unidade de poder de compra é igual em todos os diferentes cenários), então a nova condição de “sustentabilidade” seria de que o valor presente esperado dos superávits do governo fosse o mesmo (igual ao valor da dívida) para todos os cenários Costa (2009).

Assim, em um mundo caracterizado pela incerteza, diferentes ativos, com diferentes características de risco, pagam diferentes taxas de retorno e por isso que a questão da taxa de desconto se torna tão fundamental na valoração temporal da “sustentabilidade da dívida pública”. Caso a realidade fosse pautada pela ausência de incertezas, só haveria uma taxa de retorno e sendo esta livre de risco. Como essa não é a realidade prática, existem várias possibilidades de taxas de desconto. Em tempos de recessão, por exemplo, ter um recurso adicional teria muito mais valor do que em períodos de expansão da economia. Logo, um superávit obtido em uma situação de recessão tem um valor maior do que se

ocorrido em um período decrescimento, por ser descontado a uma taxa menor. Essa taxa de desconto que varia de acordo com o estado da economia é conhecida como taxa ajustada pelo risco [Costa \(2009\)](#).

Logo, a questão dos juros na valoração da dívida pública (assim como em qualquer outra transação financeira que envolva crédito e financiamento) engloba duas dimensões:

- i) O valor do dinheiro no tempo e
- ii) O risco de default (não pagamento da dívida pública).

Segundo [Costa \(2009, p. 85\)](#), “na dimensão temporal, o poder de compra futuro tem menos valor do que poder de compra no presente. Assim, deve-se pagar uma taxa de juros positiva”. Por sua vez, em relação ao risco, também segundo [Costa \(2009\)](#), as pessoas avessas a ele, são aquelas que atribuem maior valor à segurança do presente e por isso também demandam uma taxa de juros positiva. Dessa forma, a avaliação intertemporal da relação risco/retorno da dívida pública por parte dos agentes, requer que o governo pague taxas de juros mais altas quanto maior forem os riscos envolvidos na efetivação do retorno atribuído a compra dessa dívida.

Outro ponto importante que de ser compatibilizado é a relação entre taxa de juros e crescimento econômico.

Embora controlar a evolução da taxa de crescimento do PIB em meio a um ambiente econômico cercado pela volatilidade do comportamento dos mercados domésticos e internacionais seja uma tarefa de difícil execução e segundo [Costa \(2009\)](#):

Algo muito além do que o administrador da dívida possa tentar alcançar. Já a volatilidade da taxa de carregamento da dívida pode ser reduzida por meio da administração da dívida pública. Dívidas longas, prefixadas (ou indexadas a um índice de preços), por exemplo, têm um custo de carregamento mais ou menos constante, o que permite manter a volatilidade da taxa de juros em níveis aceitáveis. Desse modo, cabe ao gestor da política fiscal, escolher uma estrutura de dívida tal, que a taxa de carregamento covarie fortemente com a taxa de crescimento do PIB, garantindo assim, a um mesmo custo esperado, um menor crescimento da dívida/PIB ([COSTA, 2009, p. 94](#)).

Ainda segundo [Costa \(2009\)](#):

Muitos dos episódios que culminaram em repúdio das dívidas dos países estão associados não a um crescimento anormal da relação dívida/PIB,

mas a um aperto de liquidez dos mercados que impediram o refinanciamento da dívida de países que estavam mantendo certa estabilidade da sua relação dívida/PIB. Portanto, é também na busca de evitar a vulnerabilidade do governo em momentos dessa natureza que a administração encontra um dos seus principais objetivos. Em particular, dívidas de curto prazo ou dívidas cujos vencimentos estão por demais concentrados expõem o governo a um risco excessivo e, no caso da concentração, absolutamente não justificável (COSTA, 2009, p. 94).

Observe-se que embora o conceito de “sustentabilidade intertemporal” possa ser formalizado sem maiores ambiguidades do ponto de vista matemático, dado a impossibilidade de se projetar, relacionar e mensurar de forma objetiva um grande número de variáveis econômicas. Este conceito “sustentabilidade intertemporal” serve, portanto, muito mais como uma diretriz para a condução da política fiscal do que um regra rígida de política econômica.

De acordo com Guardia (1999), este conceito não é passível de grandes validações empíricas. Uma vez que, embora o passado seja considerado um bom guia na projeção do futuro em relação à condução da política fiscal, muitos fatores de natureza exógena podem ter um peso decisivo na maneira como os formuladores de política econômica e agentes tomam as suas decisões. Isto, por sua vez, tornaria inviável quantificar e estimar no tempo o impacto de todos esses fatores. Dentre esses fatores, podem ser citados, por exemplo, as mudanças no quadro institucional do país, mudança na orientação política do governo, aumento nos preços de insumos básicos, guerras, desastres ambientais, etc. Dessa forma, as avaliações sobre a condução das finanças públicas não devem ser realizadas de forma isolada, mas, sim, compreendidas como parte de um todo e no limite, entendidas como uma organização consistente de algumas das informações que o passado pode oferecer.

2.2.3 Regras fiscais e a lei de responsabilidade fiscal segundo o FMI

O objetivo desta seção é fazer uma apresentação sintética dos termos “Regras Fiscais” e “Lei de Responsabilidade Fiscal” a partir do Manual sobre Transparência Fiscal publicado pelo FMI em 2007, e que consolida um conjunto de diretrizes estabelecidas pelo FMI na época da aprovação da LRF no Brasil, em 2000⁸ ⁹.

⁸ Para um obter um panorama a respeito da visão do FMI sobre regras fiscais, ver: Kopits e Symansky (1998); Wyplosz (2012); Schaechter et al. (2012); Cordes et al. (2015); Elbadawi, Schmidt-Hebbel e Soto (2015); Eyraud et al. (2018).

⁹ Uma outra abordagem quanto a definição de regras fiscais e sua tipologia, também pode ser encontrada em Ligério (2021). Nesta abordagem as regras fiscais podem ser definidas quanto a sua discricionariedade,

Inicialmente temos que: de acordo com o FMI, regras fiscais são restrições permanentes à política fiscal (geralmente na forma de lei) por meio de limites numéricos de agregados fiscais (FMI, 2007, p. 51). Usualmente, esses agregados numéricos remetem a valores mínimos de equilíbrio orçamental (receitas menos despesas) ou remetem a limites máximos (tetos) para dívida e gasto público FMI (2009).

Em geral, as regras fiscais procuram:

- i) Equilibrar o orçamento;
- ii) Limitar a capacidade de endividamento ou interfinanciamento dos entes federativos; e/ou;
- iii) Limitar o ritmo em que as despesas podem crescer.

Por exemplo, o endividamento público é restrito ao nível de investimento público (uma “regra de ouro”) ou o deficit fiscal é restrito (este é caso dos critérios de convergência fiscal sob o Tratado de Maastricht¹⁰ da União Europeia ou o requisito “próximo do equilíbrio” do Pacto de Estabilidade e Crescimento da União Europeia).

Com relação a transparência, o (FMI, 2007, p. 51) recomenda que as regras fiscais sejam simples o suficiente para servir como instrumentos de comunicação dos objetivos governamentais. Dessa forma, a “transparência” exige que as regras fiscais em curso sejam definidas de maneira clara, com relatórios bem especificados desde o início de cada mandato sendo também estabelecidas as cláusulas de escape¹¹ bem definidas, de modo que qualquer desvio em relação àquilo previsto pela regra estabelecida seja facilmente detectado e contornado. De acordo com o FMI (2007, p. 51, nota 61): “regras fiscais mal elaboradas ou implementadas de forma inconsistente podem minar a transparência fiscal, em parte por causa dos incentivos perversos que podem fornecer para medidas pontuais ou contabilidade criativa.”

Para o FMI (2007), o ponto de partida e o elemento-chave para a definição de uma regra fiscal é a preservação da “sustentabilidade da política fiscal”. A “sustentabilidade

a presença (ou não) de viés deficitário, capacidade de influenciar a trajetória de endividamento, seu impacto nos multiplicadores da economia e seus efeitos sobre variáveis monetárias

¹⁰ O Tratado de Maastricht estabelece critérios de disciplina e convergência fiscal para os seus países-membros. Sobre esse tema ver Comunidade Europeia (1992).

¹¹ Como por exemplo, no caso de uma reversão das condições econômicas vigentes – as circunstâncias em que a cláusula de escape se aplica devem ser definidas de forma clara.

fiscal” é considerada, pelo FMI, o elemento basilar da estabilidade macroeconômica e possui efeitos diretos sobre o nível de atividade e estabilidade de preços. Segundo o FMI:

Todos os países devem fornecer alguma indicação da sustentabilidade da política fiscal, embora a profundidade e a metodologia com que isso é apresentado possam variar consideravelmente. As políticas fiscais são consideradas insustentáveis se as políticas atuais provavelmente levarem **a um acúmulo da dívida a um nível excessivo**. (FMI, 2007, p. 41. Tradução nossa, grifo nosso).

Entretanto, embora o FMI indique a “sustentabilidade da política fiscal” como elemento-chave no desenho de uma política fiscal consistente, o próprio documento do FMI afirma que é “difícil” estabelecer o que seria considerado nível de “endividamento excessivo”. Nas palavras do FMI: “Julgamentos sobre dívida excessiva, e particularmente sobre a relação dívida/PIB excessivos, pode ser difícil de fazer” (FMI, 2007)¹².

Nesse sentido, o nível de endividamento que seria considerado “excessivo” deveria ser analisado “caso a caso” e não invalida as interpretações do que o FMI julga correto como parâmetro de avaliação para uma relação Dívida pública/PIB “excessiva”, tomando como “guia útil” para a avaliação da “sustentabilidade” da dívida pública de cada país, o “rating da dívida soberana”:

Uma abordagem comum é confiar em uma regra que especifica, por exemplo, que a relação da Dívida pública/PIB não pode aumentar ou ultrapassar um determinado limite, pois poderia afetar, por exemplo, a credibilidade externa de um país. Nesse sentido, o rating da dívida soberana de um país e mudanças na classificação nos últimos anos, pode fornecer um guia útil para a sustentabilidade (FMI, 2007, p. 41. Tradução nossa.).

Em termos específicos, o manual do FMI (2007, p. 56) indica que as avaliações de “sustentabilidade fiscal”¹³ envolvem a decomposição da variação da relação Dívida pública/PIB em componentes que reflitam o saldo primário (o saldo global excluindo pagamentos de juros), a taxa de juros da dívida pública, a taxa de crescimento da economia e o estoque inicial da dívida pública. O aparecimento de novas obrigações geradoras de dívidas que podem ser excluídas das projeções fiscais de rotina – como passivos contingentes que podem ter que ser honrados – também devem ser levados em consideração (FMI, 2007)¹⁴.

¹² A este respeito, ver também, por exemplo, FMI (2004) e FMI (2006).

¹³ Para uma discussão mais aprofundada sobre as abordagens de avaliação da “sustentabilidade fiscal”, o próprio FMI (2007, p. 56, nota 67) recomenda ver o trabalho de Chalk e Hemming (2000).

¹⁴ A este respeito, ver Pimentel (2018).

Assim, segundo o FMI, a atenção deve estar voltada para a mudança no saldo primário necessário de forma a atingir em um determinado intervalo de tempo uma meta para o indicador de Dívida pública/PIB considerado aceitável. Isso fornece um indicador do ajuste fiscal necessário para a “sustentabilidade” em cada período. Nesta perspectiva, mais relevante para um formulador de política econômica, é o ajuste discricionário que deve ser feito, por isso é importante no curto e no médio prazo que os movimentos cíclicos prováveis dos agregados fiscais sejam distinguidos das mudanças estruturais necessárias¹⁵.

A partir da noção “sustentabilidade da política fiscal” tal como definida anteriormente, é possível compreender o sentido mais preciso atribuído pelo FMI aos outros temas que devem compor a execução orçamentária, a saber: “análise de sensibilidade dos resultados fiscais” e “riscos fiscais”.

O resultado fiscal necessário para atender à condição de “sustentabilidade da dívida pública” é função da elaboração orçamentária, e é feito com base em resultados esperados em termos de arrecadação e despesa para determinado exercício orçamentário. Assim, no caso da “análise de sensibilidade dos resultados fiscais”, além do realismo dos pressupostos subjacentes à performance macroeconômica futura, que tem impactos sobre a despesa e arrecadação esperada, é fundamental o realismo do orçamento como um todo (FMI, 2007, p. 57).

O FMI recomenda que as premissas da análise do desempenho macroeconômico esperada, assim como do resultado fiscal, feita pelo governo seja submetida a análise de especialistas externos, com o intuito de reduzir os riscos de desacerto das previsões feitas, ao serem escolhidos pressupostos, por exemplo, excessivamente otimistas para o crescimento projetado ou o comportamento da inflação, o que comprometeria o atendimento das metas de resultado fiscal esperadas. No entanto, o próprio FMI (FMI, 2007). Tradução própria) reconhece que mesmo no caso dos pressupostos serem “realistas e foram sujeitos ao escrutínio externo, a incerteza inerente pode ter implicações para a implementação do orçamento”, de forma que, por exemplo, se “as despesas do ano corrente sob novos

¹⁵ Segundo o FMI: “As questões relacionadas com a sustentabilidade a médio e longo prazo assumem uma importância acrescida para países com receitas significativas relacionadas com os recursos. Períodos de commodities relativamente alto os preços podem produzir pressão para compromissos de despesas orçamentais que não podem ser sustentados quando os preços das commodities voltam aos níveis de tendência ou abaixo; e tais tendências podem ser particularmente difícil de avaliar. Além disso, questões de sustentabilidade fiscal para esses países necessitam de levar em conta a exaustão dos recursos, bem como a volatilidade inerente aos preços das commodities.” (FMI, 2007, p. 57. Tradução nossa).

programas são notoriamente difíceis de projetar, e essa incerteza também deve ser avaliada”.

Por outro lado, os “riscos fiscais” dizem respeito aos passivos contingentes, o que inclui os casos em que há um contrato legal vinculante (garantias explícitas), situações em que há a presunção de que o governo arcará com os custos – mesmo na ausência de um contrato específico para esse efeito (garantias implícitas) (FMI, 2007, p. 58).

Segundo, o FMI (FMI, 2007, p. 51), os riscos fiscais contingentes estão explícitos em uma série de instrumentos tais como “garantias governamentais para empréstimos a empresas públicas, seguro de depósito e compromissos estatutários na forma de direitos (por exemplo, pensões ou benefícios sociais)”, enquanto as garantias implícitas dizem respeito a situações, em que, por exemplo, mesmo “na ausência de seguro de depósito explícito, pode-se esperar que os governos socorram os bancos comerciais”, ou situações semelhantes o que “pode estar associada a empréstimos contraídos por empresas públicas e governos subnacionais, mesmo sem garantias governamentais”. Adicionalmente, mesmo situações atípicas como desastres naturais e a eventual necessidade de ajuda emergencial, devem estar previstas na elaboração orçamentária.

Assim, as regras fiscais devem atentar para os objetivos relacionados à “sustentabilidade da dívida pública”, à “sensibilidade dos resultados fiscais” e ao “risco fiscal”, o que pressupõe a credibilidade das regras e metas numéricas previamente estabelecidas, isto é, antes da realização do exercício fiscal de cada período. Por outro lado, o FMI (2007) indica que a credibilidade das regras fiscais em exercício e sua pertinência – o que por sua vez atenta para a preservação da “sustentabilidade da dívida pública” – depende não apenas da elaboração orçamentária rigorosa, mas também de “vontade política” (FMI, 2007, p. 57).

Durante a década de 1990, diversos países implementaram regras fiscais como forma de restringir a discricionariedade da política fiscal, ampliando sua transparência e fornecendo de forma clara e objetiva um determinado conjunto de metas a serem atingidas (inclusive de resultado fiscal primário) e a maneira pelas quais tais objetivos seriam atingidos. No caso específico das leis de responsabilidade fiscal (LRFs), também chamadas de “leis de transparência fiscal”, elas foram promulgadas como “dispositivos institucionais permanentes destinados a promover a disciplina fiscal de maneira confiável, previsível e transparente” (FMI, 2007, p. 52).

De modo geral, as LRFs podem incluir regras de procedimento, regras numéricas ou ambas.

As “regras fiscais processuais” tem o objetivo de aumentar a transparência da prestação de contas e da gestão fiscal, definindo os atributos e a interação dos participantes no processo orçamentário. Assim qualquer governo sujeito a este tipo de regra é obrigado a se comprometer antecipadamente com um exercício da política que seja previsível e monitorável, publicando os resultados e as eventuais alterações de rota.

Por sua vez, as “regras fiscais numéricas” dizem respeito às restrições permanentes à política fiscal, em geral, a partir do atendimento de determinados indicadores fiscais preestabelecidos. Segundo o FMI (2007, p. 53) os principais tipos de regras fiscais numéricas (como proporção do PIB, em geral) incluem:

- i) Regras de déficit público (primário e/ou nominal);
- ii) Regras de dívida pública (bruta e/ou líquida);
- iii) Regras de empréstimos (como aquelas que impedem a Autoridade Monetária de emprestar ao Tesouro);
- iv) Regras de despesas públicas (como aquelas definem limites máximos das despesas totais e/ou das principais subcategorias).

Os mecanismos para incentivar o cumprimento da LRF em cada país variam, o que inclui sanções institucionais para jurisdições que não cumprem e/ou sanções pessoais para funcionários públicos que não cumprem os deveres previstos pela LRF, que são aplicadas automaticamente quando as metas fiscais são perdidas e/ou os procedimentos orçamentários não são seguidos (FMI, 2007, p. 53).

Por fim, como forma de sumarizar as recomendações feitas pelo FMI no manual de 2007, mas já estabelecidas antes, pela época da adoção da LRF no Brasil, vale recuperar uma citação da diretora final de Tereza Ter Minassian, então diretora fiscal do FMI, realizado no X, Seminário Regional de Política Fiscal, em janeiro de 1998:

Assegurar uma firme redução da dívida pública requer uma combinação de ações voltadas para melhorar o equilíbrio fiscal primário e para reduzir, de maneira sustentada, o custo da dívida. (...) Crescentemente, os governos, especialmente nos países industrializados, têm se comprometido

com políticas orçamentárias de horizonte de médio prazo, inclusive com trajetória de médio prazo para a dívida. Esse é o caso dos países da Comunidade Europeia que aspiram à futura União Monetária. Na Nova Zelândia, a Lei de Responsabilidade Fiscal estipula uma trajetória de médio prazo para a relação entre dívida pública e PIB. Alguns países, como o Japão, não estabelecem limites explícitos para a dívida pública, mas aplicam a chamada “regra de ouro”, que proíbe a emissão de dívida pública para financiar déficits correntes do orçamento. (...) Nenhum limite sobre a dívida será eficaz para promover uma disciplina fiscal sustentada se não for:

- i) **Abrangente**, isto é, incluir todas as formas de dívida, seja externa ou doméstica, de curto ou de longo prazo, securitizada ou contratual (inclusive créditos de fornecedores), e também incluir as garantias públicas;
- ii) **Universal**, isto é, aplicar-se aos governos central, estaduais e municipais, às agências descentralizadas do governo, e às empresas públicas, ao menos se garantidas pelo governo; e
- iii) **Periódico**, monitorado periodicamente e de modo confiável. (...) (MINASSIAN, 1998 apud AFONSO, 2016, p. 136. Tradução de Afonso).

Como conclusão, finaliza-se a seção com o seguinte recomendação de política fiscal extraída dos comentários de Teresa Ter Minanssian:

Uma boa administração da dívida pública é um complemento, não um substituto, de uma política fiscal responsável. A principal prescrição para um país sobrecarregado por uma grande dívida pública é manter importantes e sustentados superávits primários (MINASSIAN, 1998 apud AFONSO, 2016, p. 136, nota 14. Tradução de Afonso).

Ao longo da seção 2.2, procurou-se fazer uma revisão do entendimento termo “responsabilidade fiscal”, sua ligação com as instituições e regras fiscais, assim como foi feito uma revisão dos objetivos e componentes do que seria considerado uma “boa” regra fiscal, particularmente segundo a interpretação do FMI.

A próxima seção 2.3, irá se concentrar em fazer um mapeamento da evolução no tempo das regras fiscais próximas às leis de responsabilidade no mundo.

2.3 A experiência internacional em torno da lei de responsabilidade fiscal

Antes de começar a análise a respeito da experiência internacional das leis de responsabilidade fiscal ao redor do mundo, é necessário indicar que para fins da presente exposição, as considerações aqui realizadas foram feitas a partir da base de dados do FMI (2022d).

Ainda que outras experiências tenham sido utilizadas na fundamentação e defesa da LRF brasileira, como por exemplo, o *Budget Enforcement Act* de 1990 dos Estados Unidos¹⁶ com sua ideia de controle orçamentário pelo legislativo¹⁷ e os limites para o endividamento e déficit orçamentários previstos no Tratado de Maastricht da União Europeia em 1992, foi a partir da experiência neozelandesa, com o seu *Fiscal Responsibility Act* de 1994¹⁸, que o Brasil estabeleceu o seu próprio debate em torno da criação de uma LRF.

Em grande medida, a lei de responsabilidade fiscal neozelandesa foi escolhida para ser o "benchmark" na criação da LRF brasileira, pelo fato deste país ser um dos pioneiros no uso do tripé macroeconômico, igualmente adotado pelo Brasil a partir de 1999, e pelo fato de ser uma lei fiscal de caráter apenas recomendatório baseada no uso de metas prudenciais. Dessa forma, admitia-se o afastamento temporário das metas, ainda que estes afastamentos tivessem que ser justificados e estipulados prazos de retorno para o centro das metas (AFONSO, 1999; AFONSO, 2010b, p. 5).

Para dar uma dimensão de como a experiência brasileira se enquadra no atual contexto mundial das leis de responsabilidade fiscal (LRFs) adotadas por diversos países, a Tabela 1 apresenta, com base nos dados do FMI sobre as regras fiscais - o Fiscal Rules Data Set do FMI -, que, entre 105 países selecionados, 44 faziam uso de algum tipo de lei de responsabilidade fiscal, 35 países que não faziam uso de alguma lei de responsabilidade fiscal e 26 países que não puderam ser classificados ou identificados nesta matéria.

¹⁶ Para um panorama da evolução no tempo até 2002 das principais regras de controle orçamentário americanas ver Lynch (2011). O *Budget Enforcement Act* de 1990 é uma revisão da lei *Gramm-Rudman Act* de 1987, o qual por sua vez é uma atualização da *Gramm-Rudman-Hollings Act* de 1985.

¹⁷ O *Budget Enforcement Act* Norte americano fixava ex ante metas mandatórias de equilíbrio fiscal.

¹⁸ Sobre a lei de responsabilidade fiscal Neozelandesa, ver Congresso da Nova Zelândia (1994).

Tabela 1 – Comparação internacional: Países que utilizam alguma forma de lei de responsabilidade fiscal.

Utilizam LRF	Número de países	Países
Sim	44 países	África: Libéria, Nigéria e Uganda; América Central: Bahamas, Costa Rica, Grenada, Jamaica, Panamá, São Vicente e Granadinas; América do Norte: México; América do Sul: Argentina, Brasil , Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru; Ásia: Índia, Maldivas, Mongólia, Paquistão, Sri Lanka e Tailândia; Europa: Andorra, Croácia, Chipre, República Checa, Hungria, Islândia, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Portugal, Romênia, Rússia, Sérvia, Eslovênia, Espanha e Reino Unido; Oceania: Austrália, Nova Zelândia e Timor-Leste; Oriente Médio: Israel.
Não	35 países	África: Botsuana, Cabo Verde, Ilhas Maurício, Namíbia e Quênia; América Central: Dominica; América do Norte: Estados Unidos; América do Sul: Uruguai; Ásia: Azerbaijão, Camboja, Cazaquistão, Cingapura, Hong Kong, Indonésia, Japão, Malásia e Vietnã; Europa: Alemanha, Armênia, Áustria, Bulgária, Dinamarca, Eslováquia, Estônia, Finlândia, França, Itália, Kosovo, Montenegro, Países Baixos, Noruega, Polônia, Suécia, Suíça; Oriente Médio: Irã.
Não identificados	26 países	África: Benim, Burquina Faso, Burundi, Camarões, República Centro-Africana, Chade, Congo, Costa do Marfim, Guiné Equatorial, Gabão, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Ruanda, Senegal, Sudão do Sul, Tanzânia e Togo; América Central: São Cristóvão e Névis e Santa Lúcia; América do Norte: Canadá; Ásia: Turcomenistão; Europa: Bélgica, Geórgia, Grécia e Irlanda.
Total	105 países	–

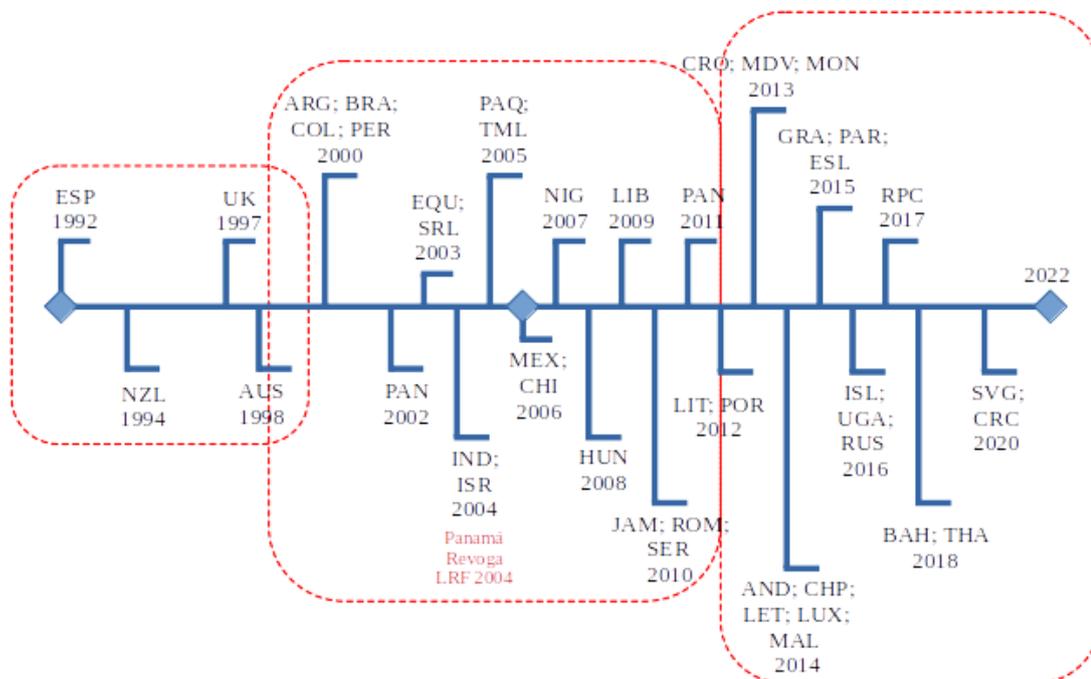
Fonte: FMI (2022d). Elaboração própria.

Em termos históricos, conforme podemos observar na Figura 1, a base de dados do FMI identifica a experiência espanhola de 1992¹⁹ como marco inaugural na implementação de uma legislação voltada para o controle e transparência das finanças públicas em nível nacional. Ainda segundo a Figura 1, a primeira fase de implementação das LRFs ao redor do mundo ocorreu com base nas experiências da Nova Zelândia (1994), Reino Unido (1997) e Austrália (1998). Após essa fase pioneira, teve início, a partir do início dos anos 2000 até meados de 2010, uma segunda fase de adoção das LRFs por diversos países, que inclui principalmente alguns países da América do Sul, inclusive o Brasil, e da África. Seque-se uma terceira fase de adoção de LRFs, composta por pequenos países da Zona do Euro,

¹⁹ Em espanhol: “Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992.”

países da periferia da Zona do Euro e algumas poucas novas experiências no sudeste asiático e na América Latina.

Figura 1 – Linha do Tempo das LRFs adotadas ao redor do mundo (1992–2022).



Fonte: FMI (2022d). Elaboração própria.

Ao longo dessa trajetória de 30 anos, foram identificados 5 grupos de países, pelas características políticas e geográficas comuns a eles. O primeiro grupo compreende os países inseridos na zona da Commonwealth²⁰. O segundo grupo inclui alguns países latino-americanos que, no processo de renegociação de suas dívidas externas, na década de 1990, aceitaram como contrapartida as recomendações do FMI para uma política fiscal que privilegiasse o equilíbrio orçamentário e a redução do endividamento público. O terceiro grupo de países inclui a Rússia, as antigas repúblicas soviéticas e os antigos países-membros do Pacto de Varsóvia²¹. O quarto grupo compreende alguns pequenos países pequenos Europeus, com destaque para Portugal e Espanha na Península Ibérica, que fazem parte da Zona do Euro. E, por fim, o quinto grupo conta com os demais países. A tabela 2 a seguir organiza esses dados.

²⁰ O Commonwealth ou Comunidade Britânica de Nações é uma organização intergovernamental composta por 56 países-membros independentes de igual status associativo, os quais cooperam e deliberam a respeito de variados temas internacionais, como por exemplo, diplomacia, política, comércio, questões de Estado, direitos humanos, missões de paz e demais temas estipulados pela Declaração de Cingapura [Commonwealth \(1971\)](#).

²¹ Para conhecer os países signatários do Pacto de Varsóvia, ver [Tratado de Varsóvia \(1955\)](#).

Tabela 2 – Comparação internacional: Separação dos países por tipo de lei de responsabilidade fiscal adotada

Zona de Influência	Número de Países	Países
Commonwealth (Reino Unido)	15	África: Nigéria e Uganda; Caribe: São Vicente e Granadinas, Granada, Jamaica e Bahamas; Ásia: Índia, Maldivas, Paquistão e Sri Lanka; Europa: Chipre, Malta e Reino Unido; Oceania: Austrália e Nova Zelândia
Rússia	9	Rússia; Países Bálticos: Letônia e Lituânia; Países Balcânicos: Croácia, Sérvia e Eslovênia; Países da Europa Central: República Checa, Hungria, Romênia
América Latina (FMI)	10	América Central: Costa Rica e Panamá; América do Norte: México; América do Sul: Argentina, Brasil , Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru.
Zona do Euro	5	Europa: Andorra, Luxemburgo, Chipre, Portugal, Espanha
Outros	5	Outros: Israel, Timor-Leste, Libéria, Mongólia e Tailândia
Total	44	–

Fonte: FMI (2022d). Elaboração própria.

A Tabela 3 apresenta como as principais experiências relacionadas às LRFs estão localizadas na Europa e América do Sul. Na Europa, 17 dos 50 países europeus (aproximadamente, 34%) fazem uso de alguma lei relacionada a “responsabilidade fiscal”. Destaque para os casos da Espanha, Reino Unido e Rússia. Na América do Sul, 70% dos países da região fazem uso de algum tipo de lei de responsabilidade fiscal. Cabe também o destaque para a adoção das LRFs por parte da Nova Zelândia e a Austrália, os dois principais países da Oceania e que juntos respondem a 98% do PIB da região CIA (2017).

Tabela 3 – Comparação internacional: Distribuição por região dos países identificados com e sem lei de responsabilidade fiscal

Regiões	Com LRF	Sem LRF	Não identificados	Total
América	14	3	3	20
Europa	18	17	3	38
Ásia e Pacífico	8	7	0	15
Oriente Médio e Ásia Central	1	3	2	6
África	3	5	18	26
Total	44	35	26	105

Fonte: FMI (2022d). Elaboração própria.

No lado oposto, o lado dos países que não fazem uso de leis correlatas às LRFs, podemos destacar os casos dos Estados Unidos e de importantes países asiáticos, como por

exemplo, os casos do Japão, Malásia, Hong Kong e China²². Na Europa, Alemanha, França e Itália, além de países importantes como Áustria, Dinamarca, Finlândia, Países Baixos, Noruega, Suécia e Suíça que não utilizam nenhuma forma de lei de responsabilidade fiscal.

Na Tabela 4, que agrupa os países pelo nível de renda, podemos observar como as LRFs ocorrem mais frequentemente nos países emergentes (ou em desenvolvimento) do que nos países ricos ou nos países de baixa renda. Ao passo que é mais comum ver os países ricos não utilizarem nenhuma forma de lei de responsabilidade fiscal do que os países pobres e emergentes.

Tabela 4 – Distribuição por nível de desenvolvimento dos países identificados com e sem lei de responsabilidade fiscal.

Nível de Desenvolvimento	Com LRF	Sem LRF	Não identificados	Total
Avançados	12	16	4	32
Emergentes	24	13	5	42
Baixa Renda	8	6	17	31
Total	44	35	26	105

Fonte: FMI (2022d). Elaboração própria.

Antes de examinar as especificidades das principais regras fiscais utilizadas pelos países usuários de LRFs, é necessário indicar as bases jurídicas sob as quais se assentam as LRFs ao redor do mundo. Essa é uma questão importante, pois observa-se que a depender da regra fiscal, seja ela uma regra de gasto, receita, dívida ou orçamentária, os países podem (ou não) adotar uma determinada combinação de regras nacionais e supranacionais para uma série de questões ligadas à lei de responsabilidade fiscal. Temas como cobertura, monitoramento externo ou cláusulas de escape, podem ter um tratamento jurídico distinto para cada tipo de regra fiscal. A Tabela 5 a seguir foi organizada de modo a agrupar por tipo de ordenamento jurídico os países. Somente as LRFs lastreadas em base estatutária (leis ordinárias, lei complementares, decretos, circulares, etc), tratados internacionais e constituições possuem alguma base legal. Todas as outras formas de lastro legal são “apenas” mecanismos políticos de base informal e não mandatário.

²² A disciplina fiscal chinesa se assemelha a disciplina fiscal existente no Brasil na época da conta-movimento, extinta em 1986. Os entes subnacionais são em última instância financiados pelo governo central e possuem ampla liberdade quanto ao manejo das suas finanças públicas, não encontrando maiores restrições para a realização de gastos alinhados aos seus interesses regionais. Para ver uma discussão mais aprofundada sobre a responsabilidade fiscal na China, ver Wu (2014).

Tabela 5 – Comparação internacional: Base legal dos tipos de regras fiscais nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.

Base Legal	Gasto	Receitas	Endividamento	EO	Total
Compromisso Político	2	1	3	3	9
Acordo de Coalizão	0	0	1	0	1
Base Estatutária	18	2	23	32	75
Tratado Internacional	12	0	15	13	40
Constitucional	2	0	0	4	6
Total	34	3	42	52	131

EO: Equilíbrio orçamentário. Fonte: (FMI, 2022d). Elaboração própria.

As próximas três tabelas, as Tabelas 6, 7 e 8, oferecem um panorama das regras fiscais mais comuns utilizadas pelos países que adotaram algum tipo de lei de responsabilidade fiscal

A Tabela 6 separa os países pelos principais tipos de regras utilizadas segundo o nível de soberania que essas regras pertencem, isto é, se são regras de cunho nacional ou de caráter supranacional. Como podemos notar, há uma predominância de regras nacionais sobre as regras supranacionais. Assim, verifica-se uma predominância na ordem de 63 regras nacionais contra 43 ordenamentos jurídicos de jurisdição supranacional (17 regras de base supranacional e 26 regras que suportam ambas as legislações).

Tabela 6 – Comparação internacional: Natureza das regras fiscais praticadas por países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.

Natureza da Regra	Gasto	Receitas	Endividamento	EO	Total
Nacional	16	3	18	26	63
Supranacional	10	–	5	2	17
Ambas	4	–	10	12	26
Total	30	3	33	40	106

EO: Equilíbrio fiscal. Fonte: FMI (2022d). Elaboração própria.

A Tabela 7 a seguir mostra como os países que adotaram algum tipo de LRF possuem uma estrutura fiscal baseada, em geral, em 3 regras fiscais. Uma para o controle dos gastos públicos (G), outra para o controle da dívida pública (D) e uma terceira regra dedicada a definição de parâmetros para a manutenção de um determinado equilíbrio orçamentário (EO). Nesse contexto, 40 países adotaram algum tipo de LRF utilizam alguma regra relacionada ao equilíbrio orçamentário (EO), 33 países utilizam alguma regra relacionada ao endividamento público (D), 30 países possuem alguma forma de regra fiscal

relacionada ao gasto público (G) e somente 3 países utilizam alguma regra relacionada as receitas fiscais (R).

Tabela 7 – Comparação internacional: Combinação das regras fiscais praticadas por países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.

Regras	Combinação	nº de Países	Países
1	G	1	Argentina
	EO	3	Chile, Nova Zelândia e Nigéria
	D	1	Libéria
2	G + EO	7	Brasil, Colômbia, Costa Rica, Israel, México, Paraguai, Rússia
	G + D	1	Tailândia
	D + EO	9	Islândia, Índia, Jamaica, Maldivas, Paquistão, Panamá, Sri Lanka, Uganda e Reino Unido
	R + D	1	Timor-Leste
3	G + D + EO	19	Bahamas, Croácia, Chipre, República Checa, Equador, Granada, Hungria, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Mongólia, Peru, Portugal, Romênia, Sérvia, Eslovênia, Espanha, São Vicente e Granadinas
4	G + R + D + EO	2	Andorra e Austrália
Total	-	44	-

R: Receitas orçamentárias; G: Gastos públicos; D: Dívida pública (D); EO Equilíbrio orçamentário.

Fonte: FMI (2022d). Elaboração própria.

A Tabela 8 a seguir mostra a quantidade de regras que cada país utiliza em sua estrutura fiscal e a base legal dessas regras. Observa-se que as informações sobre a base legal das regras fiscais dos países que adotaram algum tipo de lei de responsabilidade fiscal estão organizadas de forma sequencial. Por exemplo, Luxemburgo possui 2 regras fiscais, uma regra para dívida e outra regra relacionada ao equilíbrio orçamentário, sendo que a base legal da regra de endividamento é um “Acordo de Coalizão” no Parlamento e a regra de equilíbrio orçamentário é de base estatutária, ou seja, está lastreada em algum ordenamento jurídico-legal do país. Já no caso da Letônia, o país utiliza 3 regras fiscais (G + D + EO), sendo que a regra de gasto é de base estatutária, a regra de endividamento é definida na Constituição e a regra de equilíbrio orçamentário é de base estatutária. Por fim, um último exemplo é o caso da Austrália, um país que utiliza uma lei de responsabilidade fiscal e que também pratica 4 tipos de regra fiscal (G + R + D + E), ainda que nenhuma dessas 4 regras fiscais seja definida sobre uma base legal, sendo apenas um compromisso (acordo) político das forças políticas que disputam o poder no país.

Tabela 8 – Comparação internacional: Separação dos tipos de regras fiscais por base legal nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.

Quantidade de Regras	Combinação	Base Legal	nº de Países	Países
0	–	Sem Base Legal	1	Paquistão.
1	G	Base Estatutária	1	Argentina.
	EO		5	Chile, Eslovênia, Portugal, Nova Zelândia e Nigéria.
	D		1	Libéria.
2	G + EO	Compromisso Político	1	São Vicente e Granadinas.
		Base Estatutária	7	Colômbia, Costa Rica, Espanha, Israel, México, Paraguai e Rússia.
	D + EO	Constitucional	2	Brasil e Lituânia.
		Base Estatutária	11	Chipre, República, República Tcheca, Hungria, Índia, Jamaica, Maldivas, Panamá, Romênia, Sri Lanka, Uganda e Reino Unido.
		Acordo de Coalizão + Base Estatutária	1	Luxemburgo.
		Base Estatutária + Compromisso Político	1	Malta.
		Compromisso Político	1	Islândia.
G + D	Base Estatutária + Compromisso Político	1	Tailândia.	
R + D	Base Estatutária	1	Timor-Leste.	
3	G + D + EO	Base Estatutária	7	Bahamas, Croácia, Equador, Granada, Mongólia, Peru e Sérvia.
		Base Estatutária + Constitucional + Base Estatutária	1	Letônia.
4	G + R + D + EO	Base Estatutária	1	Andorra.
		Compromisso Político	1	Austrália.
Total	–	–	44	–

R: Receitas orçamentárias; **G:** Gastos públicos; **D:** Dívida pública (D); **EO** Equilíbrio orçamentário.
Fonte: FMI (2022d). Elaboração própria.

Do ponto de vista internacional, observa-se na Tabela 9 que entre os países que adotaram algum tipo de lei de responsabilidade fiscal, 29 países não possuem LRFs vinculadas a uma base legal supranacional e 14 países possuem LRFs ligadas a tratados internacionais. Entre os 14 países com LRFs ligadas a tratados internacionais, todos estão dentro da União Europeia e não necessariamente fazem parte da Zona do Euro, como por exemplo, são os caso da República Checa e da Hungria.

Tabela 9 – Comparação internacional: Base legal das regras supranacionais dos países com lei de responsabilidade fiscal.

Qtde de Regras	Combinação	Base Legal Supranacional	nº de Países	Países
0	–	Sem Base Legal	29	Andorra, Argentina, Austrália, Bahamas, Brasil , Chile Colômbia, Costa Rica, Equador, Islândia, Índia, Israel Jamaica, Libéria, Maldivas, México, Mongólia, Nova Zelândia, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, Reino Unido, Rússia, Sérvia, Sri Lanka, Tailândia e Timor-Leste.
1	D	Tratado Internacional	2	Granada e São Vicente e Granadinas.
2	D + EO		1	Uganda.
3	G + D + EO		12	Croácia, Chipre, República Checa, Eslovênia, Espanha, Hungria, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Portugal e Romênia.
Total	–	–	44	–

R: Receitas orçamentárias; **G:** Gastos públicos; **D:** Dívida pública (D); **EO** Equilíbrio orçamentário.
Fonte: FMI (2022d). Elaboração própria.

A Tabela 10 apresenta os dados sobre o níveis de governo cobertos pela lei de responsabilidade fiscal nos distintos países. Por exemplo, a Rússia possui uma combinação de 2 regras fiscais, uma regra de gasto e outra de equilíbrio orçamentário, sendo que a regra de gasto possui uma base de cobertura em múltiplos níveis (central e local) ao passo que a regra de equilíbrio orçamentário possui uma base de cobertura apenas no nível geral. A partir das informações contidas na Tabela 10, observa-se que 27 países possuem 2 regras fiscais com nível de cobertura nacional, 7 países possuem uma estrutura de 3 regras fiscais com nível de cobertura nacional, 7 países possuem uma estrutura de 1 regra fiscal com nível de cobertura nacional, 2 países possuem uma estrutura de 4 regras com nível de cobertura nacional e somente 1 país que utiliza lei de responsabilidade fiscal não possui cobertura nacional para qualquer regra fiscal.

Tabela 10 – Comparação internacional: Cobertura das regras fiscais nacionais por nível de governo nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.

nº de coberturas Nacionais	Combinação	Nível de Governo	nº de Países	Países
0	–	Sem Cobertura	1	Paquistão.
1	G D	Geral	1	Argentina.
			1	Libéria.
2	EO	Central	2	Chile e Nova Zelândia.
		Geral	3	Nigéria, Portugal e Eslovênia.
	G + EO	Geral	3	Brasil , Espanha e Lituânia.
		Central	6	Colômbia, Israel, México, Paraguai, Peru e São Vicente e Granadinas.
		Mult. Níveis + Geral	1	Rússia.
		Mult. Níveis + Centra	1	Costa Rica.
D + EO	Geral		9	Chipre, Hungria, Jamaica, Luxemburgo, Malta, Panamá, Reino Unido, República Checa e Romênia.
		Central	4	Islândia, Maldivas, Sri Lanka e Uganda.
	Geral + Mult. Níveis	1	Índia.	
	G + D	Geral	1	Tailândia.
R + D		1	Timor-Leste.	
3	G + D + EO	Geral	5	Croácia, Equador, Granada, Letônia e Sérvia.
		Central	1	Bahamas.
		Central + Geral + Central	1	Mongólia.
4	G + R + D + EO	Geral + EO (Central)	1	Andorra.
		Central	1	Austrália.
Total	–	–	44	–

R: Receitas orçamentárias; **G:** Gastos públicos; **D:** Dívida pública (D); **EO** Equilíbrio orçamentário.
Fonte: FMI (2022d). Elaboração própria.

A Tabela 11 apresenta o nível de cobertura das regras supranacionais por nível de governo nos países que utilizam algum tipo de lei de responsabilidade fiscal. Nesta tabela, observa-se que a grande maioria das regras de cunho supranacional não possuem qualquer base de cobertura por nível de governo.

Tabela 11 – Comparação internacional: Cobertura das regras fiscais supranacionais por nível de governo nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.

Qtde de Regras	Combinação	Base Legal Supranacional	nº de países	Países
0	–	Sem Base Legal	29	Andorra, Argentina, Austrália, Bahamas, Brasil , Chile Colômbia, Costa Rica, Equador, Islândia, Índia, Israel Jamaica, Libéria, Maldivas, México, Mongólia, Nova Zelândia, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, Reino Unido, Rússia, Sérvia, Sri Lanka, Tailândia e Timor-Leste.
1	D	Tratado Internacional	2	Granada e São Vicente e Granadinas.
2	D + EO		1	Uganda.
3	G + D + EO		12	Croácia, Chipre, República Checa, Eslovênia, Espanha, Hungria, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Portugal e Romênia.
Total	–	–	44	–

R: Receitas orçamentárias; G: Gastos públicos; D: Dívida pública (D); EO Equilíbrio orçamentário.

Fonte: FMI (2022d). Elaboração própria.

A partir dos dados da Tabela 12, observa-se que mais da metade dos países que utilizam alguma forma de lei de responsabilidade fiscal (23 casos ao todo) não utiliza procedimentos formais nacionais para a execução das regras fiscais; 7 países utilizam procedimentos para 1 regra fiscal; 10 países utilizam procedimentos para uma estrutura fiscal de 2 regras; e 4 países possuem procedimentos formais de execução para uma estrutura de 3 regras fiscais.

Tabela 12 – Comparação internacional: Quantidade de procedimentos nacionais formais de execução das regras fiscais em países que possuem lei de responsabilidade fiscal.

Qtde de procedimentos nacionais	Combinação	nº de países	Países
0	0	23	Andorra, Austrália, Bahamas, Chile, Colômbia, Croácia, Chipre, República Tcheca, Índia, Israel, Libéria, Maldivas, Nova Zelândia, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Reino Unido, Sérvia, Sri Lanka, São Vicente e Granadinas, Tailândia e Uganda.
1	G EO	2 5	Argentina e Costa Rica Luxemburgo, México, Peru, Portugal e Eslovênia.
2	G + EO D + EO R + D	4 5 1	Brasil , Espanha, Lituânia e Rússia. Hungria, Islândia, Jamaica, Malta e Romênia. Timor-Leste.
3	G + D + EO	4	Equador, Granada, Letônia e Mongólia.
Total / Média	–	44	–

R: Receitas orçamentárias; G: Gastos públicos; D: Dívida pública (D); EO Equilíbrio orçamentário.
Fonte: FMI (2022d). Elaboração própria.

Por sua vez, a tabela 13 indica a quantidade de procedimentos formais para a execução da LRF em cada país. Como se pode observar, as regras supranacionais não possuem mecanismos formais garantidores de sua execução. Essa característica das regras supranacionais mostra como as legislações nacionais se sobrepõe as regras supranacionais em quase todos os níveis e situações.

Tabela 13 – Comparação internacional: Quantidade de procedimentos supranacionais formais de execução das regras fiscais em países que possuem lei de responsabilidade fiscal.

Quantidade de procedimentos supranacionais	Combinação	nº de países	Países
0	0	32	Andorra, Argentina, Austrália, Bahamas, Brasil , Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Granada, Islândia, Índia, Israel, Jamaica, Libéria, Maldivas, México, Mongólia, Nova Zelândia, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, Reino Unido, Rússia, Sérvia, Sri Lanka, São Vicente e Granadinas, Tailândia, Timor-Leste e Uganda.
3	G + D + EO	12	Croácia, Chipre, República Checa, Hungria, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Portugal, Romênia, Eslovênia e Espanha.
Total / Média	0	44	–

R: Receitas orçamentárias; G: Gastos públicos; D: Dívida pública (D); EO Equilíbrio orçamentário.
Fonte: FMI (2022d). Elaboração própria.

A Tabela 14 mostra a quantidade e a natureza legal das cláusulas de escape nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal. Em geral, as cláusulas de escape são de cunho nacional (81 casos) contra 43 casos de cláusulas de escape para regras supranacionais. Sendo que quase o tipo de regra fiscal mais sujeito a ter cláusulas de escape são as regras de equilíbrio orçamentário (50 casos ao todo), seguidas pelas regras de endividamento público (40 casos) e cláusulas relacionadas ao gasto público (30 casos). Ao cruzar essas informações tem-se que o caso mais comum de cláusulas de escape são as regras nacionais de equilíbrio orçamentário, seguidas pelas regras nacionais de endividamento (24 casos) e pelas regras nacionais de gastos (19 casos). Destaque para as cláusulas de escape para as regras de endividamento supranacional (16 casos) e de equilíbrio orçamentário (14 casos).

Tabela 14 – Comparação internacional: Quantidade e natureza legal das cláusulas de escape nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.

Cláusulas de Escape	G	R	D	EO	Total
Nacional	19	2	24	36	81
Supranacional	13	0	16	14	43
Total	32	2	40	50	124

R: Receitas orçamentárias; G: Gastos públicos; D: Dívida pública (D); EO Equilíbrio orçamentário.
 Fonte: FMI (2022d). Elaboração própria.

A Tabela 15 mostra a combinação cláusulas de escape das regras nacionais nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal. Dentre eles, 16 países não possuem cláusulas de escape para as suas regras fiscais nacionais. 15 países possuem uma estrutura de duas regras fiscais nacionais com cláusulas de escape, sendo que desses 15 países, 12 países utilizam cláusulas de escape para a combinação regras de dívida mais equilíbrio orçamentário.

Tabela 15 – Comparação internacional: Cláusulas de escape das regras Nacionais por tipo de combinação de regras fiscais nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.

Cláusulas de Escape Nacionais	Combinação de Regras	nº de países	Países
0	Sem Cláusulas de Escape	16	Argentina, Austrália, Brasil , Chile, Israel, Libéria, Luxemburgo, Nova Zelândia, Nigéria, Paraguai, Romênia, Sérvia, Eslovênia, Sri Lanka, Tailândia e Timor-Leste
1	G	2	Costa Rica e Rússia
	EO	6	Colômbia, Lituânia, México, Peru, Portugal e Espanha.
2	G + EO	2	Croácia e São Vicente e Granadinas.
	G + D	1	Andorra.
	D + EO	12	Chipre, República Checa, Hungria, Islândia, Índia, Jamaica, Maldivas, Malta, Paquistão, Panamá, Uganda e Reino Unido.
3	G + D + EO	5	Bahamas, Equador, Granada, Letônia e Mongólia.
Total	–	44	–

R: Receitas orçamentárias; G: Gastos públicos; D: Dívida pública (D); EO Equilíbrio orçamentário.
 Fonte: FMI (2022d). Elaboração própria.

A Tabela 16 faz o mesmo que a Tabela 15, porém para as cláusulas de escape das regras supranacionais. Novamente, quando se trata de regras supranacionais não há grandes definições ou imposição por parte deste tipo de regra.

Tabela 16 – Comparação internacional: Cláusulas de escape das regras supranacionais por tipo de combinação de regras fiscais nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.

Cláusulas de Escape Supranacionais	Combinação	nº de países	Países
0	Sem Cláusulas de Escape	31	Andorra, Argentina, Austrália, Brasil , Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Granada, Islândia, Índia, Israel, Jamaica, Libéria, Maldivas, México, Mongólia, Nova Zelândia, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, Reino Unido, Rússia Sérvia, Sri Lanka, São Vicente e Granadinas, Tailândia, Timor-Leste e Uganda.
3	G + D + EO	13	Bahamas, Croácia, Chipre, Eslovênia, Espanha, Hungria, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Portugal, República Checa e Romênia.
Total	–	44	–

R: Receitas orçamentárias; G: Gastos públicos; D: Dívida pública (D); EO Equilíbrio orçamentário.
 Fonte: FMI (2022d). Elaboração própria.

A Tabela 17 mostra a estrutura das regras fiscais nacionais sujeitas ao monitoramento externo nos países que utilizam algum tipo de lei de responsabilidade fiscal. O monitoramento externo significa que os órgãos de monitoramento se encontram fora da estrutura executiva de governo do país em questão. No Brasil essa função é exercida desde novembro de 2016 pelo Instituto Fiscal Independente (IFI), órgão vinculado ao Senado Federal. O caso usual descrito pela Tabela 17 é o de ausência de monitoramento externo (18 países). Quando há monitoramento externo, esse monitoramento ocorre na maioria das vezes para uma estrutura fiscal de 2 regras fiscais (17 casos), sendo que desses 17 casos, o mais comum é a combinação de regras de dívida mais equilíbrio orçamentário (9 casos).

Tabela 17 – Comparação internacional: Monitoramento externo por tipo de regra fiscal nacional nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.

Monit externo p/ regras nacionais	Regra	nº de países	Países
–	0	18	Andorra, Austrália, Chipre, Equador, Jamaica, Libéria, México, Mongólia, Nova Zelândia, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Rússia, Sri Lanka, Tailândia, Timor-Leste e Uganda.
1 tipo de regra	G	1	Argentina.
	EO	4	Chile, Luxemburgo, Portugal e Eslovênia.
2 tipos de regras	G + EO	8	Brasil , Colômbia, Costa Rica, Croácia, Israel, Lituânia, Espanha e São Vicente e Granadinas.
	D + EO	9	Hungria, Islândia, Índia, Maldivas, Malta, Peru, República Checa, Reino Unido e Romênia
3 tipos de regras	G + D + EO	4	Bahamas, Granada, Letônia e Sérvia.
Total	–	44	–

R: Receitas orçamentárias; **G:** Gastos públicos; **D:** Dívida pública (D); **EO** Equilíbrio orçamentário.

Fonte: FMI (2022d). Elaboração própria.

A Tabela 18 apresenta os dados para o monitoramento externo das regras supranacionais. Também para as regras supranacionais, não há, para a maioria dos casos, monitoramento por algum órgão externo.

Tabela 18 – Comparação internacional: Monitoramento externo por tipo de regra fiscal supranacional nos países que utilizam lei de responsabilidade fiscal.

Monit. externos p/ regras supranacionais	Regras	nº de países	Países
–	–	29	Andorra, Argentina, Austrália, Bahamas, Brasil , Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Islândia, Índia, Israel, Jamaica, Libéria, Maldivas, México, Mongólia, Nova Zelândia, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, Rússia, Sérvia, Sri Lanka, Tailândia, Timor-Leste e Reino Unido
1 tipo de regra fiscal	D D + EO	2 1	Granada e São Vicente e Granadinas. Uganda.
2 tipos de regras fiscais	G + D + EO	12	Croácia, Chipre, República Checa, Hungria, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Portugal, Romênia, Eslovênia e Espanha.
Total	–	44	–

R: Receitas orçamentárias; **G:** Gastos públicos; **D:** Dívida pública (D); **EO** Equilíbrio orçamentário.

Fonte: FMI (2022d). Elaboração própria.

Após este breve balanço da experiência internacional em torno da adoção das LRFs por diferentes países, é possível concluir que há padrão bem definido do tipo de lei de responsabilidade fiscal mais comumente utilizado. As combinações de regras fiscais, cláusulas de escape, nível de cobertura, etc., são diversos.

Entretanto, o que pode ser observado a partir do conjunto de dados examinados é que há uma predominância das regras nacionais sobre as regras supranacionais, as cláusulas de escape e procedimentos formais de execução ocorrem na maior parte das vezes para regras de equilíbrio orçamentário e de endividamento e os países que utilizam algum tipo de lei de responsabilidade fiscal quase não possuem regras relacionadas às receitas públicas. Além disso, a maioria dos países que utiliza algum tipo de lei de responsabilidade fiscal é composta de países emergentes, segundo a classificação do FMI.

Vejamos a seguir o contexto econômico e político específico no qual foi proposta e, posteriormente, aprovada a LRF no caso do Brasil.

2.4 O contexto econômico e político à época da aprovação da LRF

Esta seção destina-se a fazer uma breve reconstituição do contexto econômico e político no qual foi aprovada a LRF no Brasil, de forma a situá-la dentro de sua específica conjuntura histórica.

Para atingir tal objetivo, a seção foi dividida da seguinte forma:

A subseção 2.4.1 procura examinar os contornos mais gerais da mudança no papel do Estado na economia brasileira, processo esse comum a outras experiências latino-americanas e que acabariam por aderir na década de 1990 às recomendações liberalizantes do chamado “Consenso de Washington”.

Na sequência, a subseção 2.4.2 é destinada a fazer um breve balanço das principais reformas implementadas durante o primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), dentre as quais destacam-se, o Programa de Estabilização Fiscal (PEF), implementado em outubro de 1998, e que seria um passo importante para a adoção posterior da LRF.

Por sua vez, a subseção 2.4.3 é dedicada ao exame da relação entre os empréstimos feitos pelo Brasil junto ao FMI, em 1998, a adoção das metas de resultado primário, nos anos posteriores. É destacado que embora o FMI tenha se colocado de forma favorável a adoção da LRF no país, ela não foi imposta como condicionalidade obrigatória para a consecução dos empréstimos contraídos junto ao organismo entre 1998 e 2001.

Por fim, a seção 2.4.4 procura indicar em caráter sumário os principais elementos que constituíram o chamado tripé macroeconômico (metas de inflação, regime de câmbio flutuante e meta fiscal de resultado primário) e como a LRF surge como elemento garantidor da dimensão fiscal desse arranjo de política econômica. Esse modelo de política econômica, que passou a vigorar durante o segundo governo FHC (1999-2002), perdura até os dias de hoje no país. Aqui procura-se argumentar que a LRF teria um papel importante ao estabelecer, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a necessidade de uma meta de resultado primário na elaboração orçamentária com o objetivo de assegurar a “sustentabilidade” da dívida pública.

2.4.1 A mudança de orientação do papel do Estado na década de 1990

Ainda que as raízes da LRF no Brasil possam remontar as discussões realizadas nas comissões de Orçamento e Finanças da Assembleia Constituinte de 1987/1988²³, foi no contexto de reformas econômicas pelo qual atravessou a economia brasileira na década de 1990, que o preceito de "equilíbrio fiscal" e a necessidade de ser estabelecido um resultado primário anual passou cada vez mais a ser defendido por aqueles que comandariam a política econômica do Brasil no período como um elemento central para a garantia da estabilidade macroeconômica do país (AFONSO, 2010b).

Observe-se que entre as décadas de 1980 e 1990, em diversos países, foram verificadas alterações no padrão de intervenção do Estado na economia, no sentido de diminuir sua intervenção direta sobre o sistema econômico. Isto significou, em linhas gerais, o declínio do domínio do “Estado keynesiano” nos países centrais e dos “Estados desenvolvimentistas” nos países periféricos, e a ascensão do neoliberalismo, em suas diferentes formas²⁴. Este processo se coaduna com o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria, em 1991 e a ascensão dos Estados Unidos como potência hegemônica unipolar nas áreas financeira, tecnológica e militar a partir da década de 1990²⁵.

Em particular, no caso da América Latina, este processo de mudanças significou a erosão de diversas das políticas praticadas no chamado período desenvolvimentista, caracterizado, dentre outras coisas, pelo protecionismo comercial, repressão financeira e a ampla presença e empresas estatais em indústrias de base e serviços de utilidade pública, e, por outro lado, na adesão ao chamado Consenso de Washington²⁶. O “Consenso de Washington” correspondia ao conjunto de práticas preconizadas pelos organismos multilaterais, especialmente o Banco Mundial e o FMI, além do governo norte-americano, para os países latino-americanos de forma a se integrar à nova ordem econômica internacional, e que, *grosso modo*, serviu de referência para os diversos governos de natureza liberal que assumiram os países da região na década de 1990.

²³ A Comissão V (Sistema Tributário, Orçamento e Finanças) contou com a presidência do então Deputado Federal pelo PFL-RJ, Francisco Dornelles e com a relatoria do Deputado Federal pelo PMDB-SP José Serra. Para um mapa das Comissões e respectivas subcomissões da Constituinte de 1987 ver apêndice dessa dissertação.

²⁴ Para um exame desta alteração do quadro econômico e político internacional e a ascensão do neoliberalismo na década de 1990, ver, por exemplo, os textos reunidos em Tavares e Fiori (1997) e Anderson (1995).

²⁵ Sobre a ascensão norte-americana como potência hegemônica na década de 1990 ver, por exemplo, os textos reunidos em Fiori (2004).

²⁶ Sobre o Consenso de Washington ver, por exemplo, Williamson (1990), Godard e Williamson (2003) e

Na medida em que a adoção da LRF pelo Brasil é uma medida tomada dentro de um contexto maior e que envolvia as reformas liberalizantes da década de 1990, é justificado recuperar na íntegra a definição de Williamson (1990), considerado um dos principais expoentes do “Consenso de Washington”.

Ele apontou 10 pontos²⁷ de reformas exigidos aos países da América Latina em substituição ao padrão “desenvolvimentista” anterior de intervenção do Estado na economia, que constituem um marco de referência para as reformas implementadas na década de 1990 – receituário que seguiu reverberando nas duas primeiras décadas dos anos 2000. Os 10 de pontos são os seguintes:

- i) **Disciplina fiscal:** déficits orçamentários, devidamente medidos para incluir governos provinciais, empresas estatais e o banco central, devem ser reduzidos ao ponto de serem financiados sem o recurso do imposto inflacionário. Isso tipicamente implica um superávit primário (i.e., antes da adição do serviço da dívida aos gastos) de muitos por centos do PIB, e um déficit operacional (i.e., o déficit descontado da parte dos juntos que apenas compensam a inflação) de não mais de cerca de 2 % do PIB;
- ii) **Prioridade dos gastos públicos:** A reforma política consiste em redirecionar os gastos de áreas politicamente sensíveis, que recebem mais recursos que seu retorno econômico justifica, como a máquina administrativa, defesa subsídios indiscriminados e elefantes brancos, para áreas negligenciadas com alto retorno econômico e potencial para melhorar a distribuição de renda, como saúde e educação, e infraestrutura;
- iii) **Reforma fiscal:** Envolve o aumento da base tributária e o corte de taxas tributárias marginais para estimular incentivos e melhorar a igualdade horizontalmente, sem diminuir a progressividade já adquirida. A melhoria do controle tributário é um fator importante para o aumento da base dentro do contexto latino-americano. Juros tributários adquiridos sobre ativos no exterior (“fuga de capitais”) deve ser outra grande prioridade para o aumento da base tributária nesta década;
- iv) **Liberalização de financiamento:** O objetivo final é uma taxa de juros determinada pelo mercado, mas a experiência já demonstrou que, dadas as condições de falta de confiança crônica, os juros determinados pelo mercado podem ser tão altos quanto uma ameaça à solvência financeira de empreendimentos produtivos e do governo.

Fiori (1995).

²⁷ Segundo Williamson (1992), Stanley Fisher, Economista-chefe do Banco Mundial (1988-1990) e, posteriormente, Economista-chefe do FMI, indicou, por esta época, 8 desses 10 pontos – os dois que ele dispensou foram a eliminação para restrições ao IDE e ao direito de propriedade, e incluiu outros 3 pontos relacionados à agricultura, intervenção direcionada aos mais pobres e a reforma administrativa das empresas estatais, em caso de empreendimento que não pudessem ser privatizados. Williamson conclui: “estou seguro, por esta comparação, de que minha taxonomia forneceu um resumo justo da linha mestra que Washington vem procurando seguir”(WILLIAMSON, 1992, p. 5).

Sob essas circunstâncias, um objetivo intermediário sensato seria o fim de juros privilegiados para devedores privilegiados e a obtenção de uma taxa de juros real positiva e moderada;

- v) **Taxa de câmbio:** Os países precisam de uma taxa de câmbio unificada (pelo menos para fins comerciais) fixada em um nível suficientemente competitivo para induzir o crescimento rápido em exportações não-tradicionais, e gerenciada de tal forma que assegure aos exportadores que essa competitividade será mantida no futuro;
- vi) **Liberalização do comércio:** Restrições quantitativas devem ser rapidamente substituídas por tarifas e estas progressivamente reduzidas até atingirem uma tarifa uniformemente baixa em torno de 10% (ou, no máximo, perto de 20%). Existem, contudo, algumas controvérsias sobre a velocidade com que as tarifas devem ser unificadas (com recomendações recaindo em uma faixa de três a dez anos) e se seria recomendável a desaceleração do processo de liberalização quando as condições macroeconômicas são adversas (recessão e déficits);
- vii) **Investimento Direto Externo:** Barreiras impedindo a entrada de firmas estrangeiras devem ser abolidas; as firmas estrangeiras e nacionais devem competir em pé de igualdade;
- viii) **Privatização:** Empresas estatais devem ser privatizadas;
- ix) **Desregulamentação:** O governo deve extinguir regulamentações que impeçam a entrada de novas firmas ou que restrinjam a competição e assegurar que toda a regulamentação seja justificada por critérios tais como segurança, proteção ao meio ambiente ou uma supervisão prudente de instituições financeiras;
- x) **Direito de propriedade:** O sistema judiciário deve garantir o direito de propriedade, sem custos excessivos, e torná-lo disponível ao setor informal (WILLIAMSON, 1992, p. 44-45).

Destaca-se que dos pontos indicados acima, três versam diretamente sobre a política fiscal, incluindo a proposta de serem estabelecidas metas de superávit primário. O conjunto dessas medidas foi adotado em maior ou menor grau por diversos países da América Latina ao longo da década de 1990, se constituindo o "Consenso de Washington" em um conjunto de diretrizes gerais que orientaram à política econômica e as reformas constitucionais executadas na região neste período²⁸.

No caso do Brasil, desde o mandato presidencial de Fernando Collor de Mello (1990-1992), foram adotadas medidas nesta direção, com abertura comercial e financeira e o início do processo de privatizações. Essas mudanças foram aprofundadas durante os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002). Após a renegociação da dívida externa e a volta dos fluxos de externos de capitais na primeira

²⁸ Para um balanço da experiência da guinada da política econômica em diversos países da América Latina em favor do neoliberalismo observada na década de 1990, ver, por exemplo, Cano (2000).

metade da década de 1990, e o êxito na estabilização da inflação obtido pelo Plano Real, executado em 1994, ainda no governo de Itamar Franco, a presidência de Fernando Henrique foi marcada por diversas reformas no sentido de aproximar o padrão de intervenção do Estado no país ao que era preconizado pelo “Consenso de Washington”. No entanto, é digno de registro que, embora o papel do Estado na economia tenha se alterado substancialmente neste período, no sentido, por exemplo, de reduzir a participação do governo no setor produtivo e bancário e no controle dos fluxos internacionais comerciais e financeiros, ao mesmo tempo, devido a Constituição de 1988, a carga tributária e os gastos sociais, em particular, os gastos previdenciários, se elevaram na década de 1990. Por exemplo, a carga tributária em relação ao PIB saltou de 23,5%, em 1991, para 29,1%, em 2000, e 32,1, em 2002 ([OBSERVATÓRIO DA POLÍTICA FISCAL, 2022a](#)).

É neste quadro de mudanças mais gerais que ganha enorme significado a expressão “enterrar a Era Vargas”, dita por Fernando Henrique, em 1995²⁹. Em termos gerais, o período de 1930 e 1980, chamado de “período desenvolvimentista”³⁰, a atuação do Estado na economia foi marcada, dentre outras, pelas seguintes características:

- i) Ampla intervenção do Estado no aparelho produtivo por meio de empresas estatais;
- ii) Existência de proteção comercial e regras que impediam o livre acesso a fluxos comerciais;
- iii) Regulamentação do mercado de trabalho por de leis trabalhistas, a principal deles sendo a CLT, em [1943](#);
- iv) Existência de regras flexíveis de política econômica, que permitiam, por exemplo, o financiamento do governo federal pela autoridade monetária e dos governos dos estados por bancos públicos estaduais.

Por outro lado, ao longo dos 1990, em particular no período dos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)³¹, verificou-se mudanças profun-

²⁹ Ver [Folha de São Paulo \(1995\)](#).

³⁰ Para uma análise do conceito de “Estado desenvolvimentista” desta mudança do padrão de intervenção do Estado na economia na década de 1990 no Brasil, ver [Castro \(2012\)](#) e [Medeiros \(2012\)](#).

³¹ Para uma análise da economia brasileira na década de 1990 e das reformas implementadas nesta década, ver, por exemplo, [Carneiro \(2002\)](#), [Araújo e Gentil \(2021a\)](#), [Araújo e Gentil \(2021b\)](#) e [Giambiagi \(2008\)](#), [Giambiagi \(2011\)](#).

das, que alteraram o regime anterior, e que foram caracterizadas, em linhas gerais, pelas seguintes mudanças:

- i) **Amplas privatizações**³²: em particular nos setores de infraestrutura, recursos minerais e bancos públicos, e fim dos monopólios nos setores de petróleo e telecomunicações;
- ii) **Abertura comercial e financeira**: de forma a permitir a ampliação da concorrência a que estava sujeita o setor produtivo doméstico, modernizar o parque industrial do país, facilitar o ingresso de empresas multinacionais no país e disponibilizar fontes externas de financiamento, de curto e de longo prazo³³;
- iii) **Reforma administrativa (1998)**³⁴: que entre outras mudanças impactou negativamente o regime salarial vigente nos entes estatais e mudou o regime de contratação em diversas carreiras que atendem ao setor público;
- iv) **Criação de agência reguladoras** de serviços de utilidade pública criadas a partir de 1997, em substituição aos monopólios estatais nestes setores³⁵;
- v) **Na área fiscal**: além da LRF, examinada a seguir, destacam-se as seguintes mudanças:
 - **Manutenção do Fundo Social de Emergência**: criado em fevereiro de 1994, como medida integrante do Plano Real, e rebatizado em 2000 como Desvinculação das Receitas da União (DRU). Esta ação permitiu ao governo federal utilizar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas (90% do montante desvinculado devem-se as contribuições sociais destinadas originalmente, por exemplo, a gastos com previdência);

³² Para um histórico das empresas estatais privatizadas no Brasil, ver [BNDES \(2022\)](#).

³³ Para uma apresentação do diagnóstico que presidiu a estratégia de abertura comercial e financeira empreendida durante a presidência FHC – e os resultados pretendidos – ver [Franco \(1998\)](#). Para uma análise crítica desta estratégia ver, por exemplo, [Carneiro \(2002\)](#).

³⁴ Para os pontos específicos da Reforma Administrativa implementada em 1998, ver [Senado Notícias \(1998\)](#).

³⁵ Para uma análise do modelo de agências reguladoras adotada pelo Brasil na década de 1990, ver [Rosa \(2008\)](#).

- **Reforma da Previdência de 1998**³⁶, que entre outras mudanças, fixou idades mínimas de aposentadoria dos funcionários públicos e criou o chamado "fator previdenciário" para os empregados do setor privado;
- vi) **Flexibilização das leis trabalhistas**: com a regulamentação da terceirização³⁷;
- vii) **Adoção de regras de política econômica**: em substituição ao maior grau de discricionariedade até então vigente nas áreas fiscal (LRF, em 2000) e monetária (Regime de Metas de Inflação).

Ao passo que o Brasil logrou êxito em atingir a estabilidade de preço desde a adoção do Plano Real, em julho de 1994, sem que houvesse no período posterior o recrudescimento da inflação aos elevados níveis observados no período anterior à adoção do plano, observou-se um ritmo baixo de crescimento da atividade econômica. Se entre 1930 e 1980, o Brasil apresentou uma taxa de crescimento anual composta (média geométrica) de 6,5% a.a., após o Plano Real, entre 1994 e 2021, esta taxa foi de 2,2% a.a. em que pese o maior crescimento observado entre 2003 e 2014, quando esta taxa foi de 3,7% (IBGE, 2022a)³⁸.

Segundo Lopreato (2013), ao analisar o padrão de intervenção do Estado sobre a economia brasileira na área fiscal, entre 1964 e 2002, é possível identificar três fases, cada uma delas marcado um determinado padrão de atuação do Estado:

- i) **1964-1979**: política fiscal a favor do desenvolvimentismo;
- ii) **1980-1990**: crise econômica, perda de poder de intervenção do setor público e as primeiras reformas institucionais;
- iii) **1990-2002**: a construção de um novo regime fiscal, alinhado com o chamado “novo consenso teórico” na área de macroeconomia³⁹ e as diretrizes estabelecidas pelo “Consenso de Washington”, e que foram enunciadas acima.

³⁶ Sobre um balanço crítico das reformas na área social durante os governos de Fernando Henrique (1995-2002), incluindo a Reforma da Previdência, de 1998, ver, por exemplo, Fagnani (2005)

³⁷ Para um balanço crítico das mudanças no campo do direito do trabalho no Brasil na década de 1990 e começo dos anos 2000 ver, por exemplo, Galvão (2007).

³⁸ PIB medido a preços constantes de 2010.

³⁹ Para uma análise dos fundamentos teóricos “Novo Consenso” macroeconômico e suas prescrições do para a política fiscal ver Ligiéro (2021).

Por fim, vale um último destaque sobre os mandatos presidenciais exercido por Lula (2003-2006; 2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-ago/2016), representantes do Partido dos Trabalhadores (PT) e principal partido opositor às reformas liberalizantes do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Embora os governos petistas não tenham retrocedido nas privatizações feitas durante o período anterior tampouco desfeito as mudanças constitucionais realizadas, mantendo, na área da política econômica, o regime do tripé macroeconômico, é possível identificar, no interior do marco institucional herdado do período FHC, uma alteração relevante da estratégia de desenvolvimento adotada, como apontado em [Barbosa Filho e Souza \(2010\)](#), e [Barbosa Filho \(2013\)](#).

Assim, feita as devidas exceção, como a Reforma da Previdência de 2003⁴⁰, em linhas gerais os governos petistas atuaram no sentido de congelar o quadro institucional herdado e praticar uma política mais ampla de distribuição de renda, por meio, especialmente da política de valorização do salário mínimo e da criação, em 2003, do Bolsa Família – programa de transferência condicionada de renda que aumentou substancialmente os recursos e as famílias atendidas por este tipo de programa no país –, assim como ampliou o papel do Estado na economia por meio da expansão do investimento público na área de infraestrutura, dos investimentos das empresas estatais remanescentes, em particular aqueles feitos pela Petrobras, e do crédito direcionado feito pelos bancos públicos, via Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES, alterações observadas sobretudo no período entre 2007 e 2014.

2.4.2 As mudanças institucionais do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) que antecederam a adoção da LRF

Finalizado o processo de estabilização após a adoção do Plano Real, o projeto liberal em curso no país procurou avançar em outras frentes, no sentido de construir um arcabouço institucional capaz de alterar de forma permanente a condução da política econômica brasileira.

Aqui vale a pena mencionar, como exemplos relevantes de reforma os programas federais de “sanitização” do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e “equalização” das

⁴⁰ Uma das consequências da Reforma da Previdência para o Partido dos Trabalhadores foi a saída de correntes internas contrárias a essa reforma. É dentro do contexto desse episódio que surge o PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), em 2004.

finanças públicas:

- PROER⁴¹ (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional), e;
- PROES⁴² (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária).

O primeiro programa, o PROER (1995), foi um programa destinado a recuperar instituições financeiras (IFs) privadas que não foram capazes de se readequar ao novo momento de baixa inflação da economia brasileira proporcionado pelo Plano Real. Com o fim do período inflacionário, muitas IFs privadas perderam importantes fontes de “receitas inflacionárias”⁴³ e com isso tiveram grandes descasamentos entre ativos e passivos que por sua vez levaram a processos de insolvência por parte de alguns bancos⁴⁴. Com isso, o PROER tinha como propósito reduzir o risco sistêmico do SFN por efeito “contágio” das IFs e seu modelo basicamente consistia em separar e recuperar os bancos, na medida do possível, facilitando, por meio de financiamento, a aquisição de atividades bancárias menores, e em situação de fragilidade financeira, por outras maiores, o que acabou resultando em um processo de acentuação de concentração bancária no país.

Sob o pretexto de “sanitarizar” as finanças públicas e “enquadrar” as políticas de estados e municípios sob uma mesma lógica fiscal ditada pelo governo Federal, o PROES foi um programa destinado a realizar a liquidação, saneamento, extinção ou privatização de bancos públicos estaduais, desde que os governos estaduais abrissem mão do controle de seus respectivos bancos. Como consequência do PROES (1996), quase todos os bancos estaduais dos Estados “menores” ou foram liquidados ou foram extintos. E os principais bancos estaduais dos Estados “maiores” foram privatizados, como foram os casos do

⁴¹ O PROER entrou em vigor em novembro de 1995 através da resolução nº 2208 do Conselho Monetário Nacional (CMN) e da MP 1.179 (1995) e MP 1.182 (1995).

⁴² O PROES entrou em vigor em 7 de agosto de 1996 a partir da MP/1514.

⁴³ Segundo Carvalho (2003), no período Pré-Real, as receitas inflacionárias significavam o diferencial de rendimento existente entre a captação de recursos de forma desindexada e a realização de empréstimos realizados de forma indexada. Como exemplo de uma receita inflacionária, podemos citar o caso do diferencial o caso da captação de recursos via depósitos à vista (captação a custo zero), no qual os bancos captavam recursos de forma desindexada e que ao longo do tempo perdiam valor, e emprestavam dinheiro de forma indexada, protegidos da perda de valor causada pela inflação, incorporando em suas receitas esse diferencial “inflacionário”.

⁴⁴ Mais especificamente, sete IFs foram objeto de fusão ou aquisição com coordenação e garantias dadas pelo PROER (1995), são elas: Banco Econômico, Mercantil, Nacional, Bamerindus, Pontual e Crefisul.

Banespa, Banerj e Banestado [Salviano Jr \(2004\)](#)⁴⁵. O PROER (1995) veio no sentido de consagrar o processo de “enquadramento” da política fiscal dos entes subnacionais quanto a sua capacidade de autofinanciamento (gerenciamento de suas dívidas) e autonomia em suas finanças⁴⁶.

Outro programa importante adotado no final do primeiro mandato e FHC, é o Programa de Estabilização Fiscal (PEF), anunciado em outubro de 1998 e entendido como uma resposta do governo à contração dos fluxos financeiros internacionais para os países periféricos após a crise financeira asiática, em 1997, e crise russa, em 1998. É neste contexto de queda do ingresso de capital via conta financeira e perda de Reservas Internacionais, que o Brasil realiza acordos com FMI e o Banco Mundial em 1998, assinados em caráter preventivo quanto a uma possível (e que acabaria por ocorrer) crise cambial. Este acordo de empréstimo condicionava a implementação de regras fiscais que dessem uma maior “credibilidade” fiscal para a política econômica brasileira e tiveram no PEF um importante elemento de compromisso das autoridades brasileiras junto aos organismos internacionais ([LEITE, 2006](#)).

[Leite \(2006\)](#), em seu trabalho sobre o ordenamento fiscal brasileiro nos anos 90 e a construção da LRF, entrevista importantes partícipes da construção da LRF. Em um dos relatos, o então Secretário do Tesouro Nacional, Eduardo Guardia, afirma que o PEF foi “o embrião do sistema de metas fiscais que, posteriormente, viria a ser institucionalizado pela LRF” e que “pela primeira vez na história, os objetivos e metas de política fiscal no Brasil poderiam ser claramente estabelecidas” ([LEITE, 2006](#), p. 79).

De modo resumido, essa especificação dos objetivos e das metas de política fiscal no Brasil, passaria pela fixação de um nível mínimo de superávit primário consistente com uma trajetória desejada de endividamento, medido em termos da relação Dívida pública/PIB⁴⁷ De acordo com [Guardia \(2004 apud LEITE, 2006\)](#) o PEF seria desenhado a partir de três pilares:

- Um ajuste dos fluxos de receitas e despesas da União, visando à elevação do superávit

⁴⁵ O trabalho feito pelo servidor público do Banco Central [Salviano Jr \(2004\)](#) faz uma análise exaustiva sobre o PROES (1996) e sua repercussão sobre a dívida pública dos Estados, além de enumerar os principais bancos extintos, liquidados ou privatizados no período.

⁴⁶ Sobre o financiamento dos entes subnacionais antes da adoção da LRF, ver [Aranha \(2021\)](#).

⁴⁷ Um dos temas tratados na tese de doutorado de [Guardia \(1999\)](#) é exatamente a questão intertemporal da sustentabilidade fiscal exposta no primeiro capítulo da Tese e sua conexão com o Regime Fiscal.

primário no exercício de 1999;

- Mudança nos procedimentos do processo orçamentário;
- A implementação de reformas estruturais que permitissem assegurar o “equilíbrio intertemporal” das contas públicas.

Vejamos mais de perto as implicações dos acordos de empréstimo realizados em 1998 pelo governo brasileiro junto ao FMI sobre a política econômica adotado pelo país a partir de 1999.

2.4.3 Os acordos de empréstimos do FMI ao Brasil, em 1998, e suas implicações para a condução da política econômica no segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002)

Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil acumulou déficits comerciais e em transações correntes crescentes entre 1995 e 1998, que no biênio 1997 e 1998, não seriam compensados pelo ingresso de divisas via conta capital e financeira. Assim, tanto em 1997 como em 1998, o Brasil teve uma rápida diminuição de Reservas Internacionais, que caíram de US\$ 60,1 bilhões, em 1996 para US\$ 34,4 bilhões, em 1998 [BCB \(2022b\)](#). A deterioração rápida das contas externas brasileiras crescentemente inviável a manutenção da paridade nominal do Real em relação ao Dólar, pilar central do Plano Real ([CARNEIRO, 2002](#)). Vale lembrar que a segunda metade da década de 1990 foi marcada por sucessivas crises cambiais em países que haviam adotado um regime cambial fixo (ou semi-fixo), como ocorreu no México (1995), nos países do sudeste asiático como a Coreia (1997) e Rússia (1998), sendo crescentemente apontado o Brasil como o próximo país a enfrentar uma crise parecida, com contração do nível de atividade e adoção de um regime cambial flexível, algo que acabaria por acontecer em 1999.

Por outro lado, do ponto de vista fiscal, o resultado primário como proporção do PIB também caiu, saindo de um superávit de 5,21%, em 1994, para 0,24% em relação ao PIB, e dois anos seguidos de déficit, em 1996 e 1997, quando o resultado primário foi, respectivamente, de -0,09% e -0,88% em relação ao PIB ([BCB, 2011](#) apud [GIAMBIAGI et al., 2011](#), p. 173).

Em 1998, o resultado foi de 0,01%. Assim, a soma de resultado primário deficitários ou próximos de zero, somados aos elevados juros praticados no período e o fraco desempenho do PIB, fizeram com o déficit nominal médio como proporção do PIB, entre 1995 e 1998, fosse de 4,7% a.a. (TESOURO NACIONAL, 2011 apud GIAMBIAGI et al., 2011, p. 174).

Segundo os dados apresentados pelos autores, isto resultou numa elevação da relação Dívida pública/PIB: a Dívida Líquida do Setor Público/PIB, saltou de 21,5%, em 1994, para 33,1%, em 1998. É neste cenário de deterioração das contas externas, com rápida perda de Reservas Internacionais, e elevação dos indicadores fiscais de endividamento, que o Brasil, em 1998, começa a negociar com o FMI empréstimos para saldar seus compromissos externos e estabilizar o mercado cambial.

Em março de 1998, o Brasil recorreu ao Artigo IV de Consulta do FMI (1998c), para uma avaliação econômica do país. O Conselho Executivo do FMI em seu relatório sobre o Brasil, entre outras coisas, apontou para a necessidade de desvalorização cambial gradual, assim como indicava a necessidade de ser adotado um forte ajuste fiscal como forma de diminuir tanto os desequilíbrios externos da economia, como diminuir o déficit nominal e o estoque de dívida. Isto poderia incluir reformas mais profundas, que incidissem sobre as finanças das entidades subnacionais como os estados, assim como privatizações, medidas que poderiam colaborar para a consolidação fiscal⁴⁸.

Após a reeleição de Fernando Henrique Cardoso, em outubro de 1998, a equipe econômica do governo liderada por Pedro Malan (Ministro da Fazenda) e Gustavo Franco (Presidente do Banco Central), enviou um pedido formal de empréstimo ao FMI de cerca US\$ 18 bilhões para um período de 36 meses. Sem entrar nos detalhes deste acordo, este documento indica várias das diretrizes que seriam adotadas pelo país nos anos seguintes. Na área fiscal, dentre outras medidas como reforma na área previdenciária e metas de resultado primário e nominal, com o objetivo de produzir resultados primários positivos e reduzir o déficit nominal – e assim estabilizar a relação Dívida pública/PIB –, o governo brasileiro se compromete a adotar uma Lei de Responsabilidade Fiscal, nos seguintes termos:

O governo federal planeja fazer mudanças fundamentais na gestão de suas finanças. Um elemento-chave em seus esforços será a nova Lei de Responsabilidade Fiscal, que o governo apresentará ao Congresso

⁴⁸ Ver FMI (1998c). Para uma síntese de como o Estado brasileiro poderia aprofundar essas reformas, ver Afonso (2006).

até dezembro. A nova lei estabelecerá um quadro geral estrutural para orientar o planejamento e a execução orçamentárias. Com **o objetivo de garantir a solvência fiscal, a lei estabelecerá, entre outros, critérios prudenciais de endividamento público; estabelecer regras rígidas para o controle dos gastos públicos; estabelecer regras permanentes para limitar déficits orçamentários e proibir qualquer refinanciamento adicional pelo governo federal dos estados e dívida municipal. Além desses preceitos, a lei incluirá mecanismos disciplinares caso suas metas e procedimentos não sejam observados** (MALAN; FRANCO, 1998, Tradução nossa, grifo.).

Como será retomado adiante, estes são preceitos muito semelhantes com aqueles que serão posteriormente adotados pela LRF aprovada no Brasil, em maio de 2000.

Importante notar, que o acordo firmado entre o Brasil e o FMI, em 02 de dezembro de 1998⁴⁹, que viabilizou o empréstimo de US\$ 18 bilhões em 3 anos, embora exigisse metas de superávit primário e de endividamento pelos períodos subsequentes, e celebrasse os esforços na direção da promessa de adoção da LRF, não exigia que esta lei fosse aprovada para assegurar os empréstimos⁵⁰. Isto é, a adoção da LRF e, desta forma, a definição metas de resultado primário, em caráter permanente, na elaboração orçamentária, com vistas a garantir a estabilização a relação entre dívida pública e PIB, não era uma condicionalidade para a aprovação dos empréstimos. No entanto, isto não impede de registrar que havia coincidência entre o diagnóstico da equipe econômica de Fernando Henrique Cardoso e as recomendações do FMI na área da política fiscal – assim como em outros segmentos.

Ao final, o Brasil fechou três acordos com o FMI, o primeiro em novembro de 1998, o segundo em setembro de 2001 e o terceiro em agosto de 2002 (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002). O primeiro, foi fechado em novembro de 1998, logo depois do agravamento da crise russa, que significou um empréstimo de US\$ 41,5 bilhões. Deste total, US\$ 18 bilhões foram recursos do próprio FMI e outros US\$ 9 bilhões, do Bird (Banco Mundial) e BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), sendo US\$ 4,5 bilhões de cada um dos organismos. Além disso, houve no acordo um montante de US\$ 14,5 bilhões da cooperação de vários países da União Europeia, Estados Unidos, Japão e Canadá. O acordo fechado em novembro de 1998 previa metas de ajuste fiscal até o final de 2001. Foram definidas metas de superávits primários a cada trimestre e todas foram cumpridas. A cada revisão do acordo, feita pela missão técnica do FMI, o país tinha direito a um novo saque dos recursos disponibilizados. O Brasil não chegou a sacar todos os recursos a que tinha direito neste

⁴⁹ Ver FMI (1998b).

⁵⁰ Ver FMI (1998a).

último acordo, encerrando o pagamento de seus empréstimos junto ao FMI em 2005⁵¹.

2.4.4 O novo regime de política econômica: a adoção do tripé macroeconômico

A partir do segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1999–2002), o Brasil adotou um novo regime de política econômica, apoiado em regras mais rígidas nas áreas fiscal e monetária, que tivessem o compromisso prioritário com o controle inflacionário, a partir de um sistema de metas. Esta estratégia se traduziu no chamado tripé macroeconômico⁵² caracterizado pela adoção das seguintes medidas de política econômica:

- i) **Regime de metas de inflação:** conduzido pelo Banco Central do Brasil, em que seria estabelecido pelo Conselho Momentário Nacional (CMN) uma meta inflacionária (IPCA⁵³ e uma respectiva margem de tolerância, com o Banco Central dispondo de autonomia operacional para atendê-la, tendo como principal instrumento a taxa de juros de curtíssimo prazo sobre a dívida pública, a taxa SELIC;
- ii) **Câmbio flutuante:** adotada a partir da desvalroização cambial ocorrida em 18 de janeiro de 1999, este regime cambial estabeleceu que, ao contrário do que ocorreu durante o primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique, o Banco Central do Brasil, embora pudesse acumular Reservas Internacionais e atuar no mercado cambial, deixava de se comprometer a garantir qualquer valor previamente estabelecido, ou banda de flutuação, para a taxa de câmbio nominal;
- iii) **Meta de resultado fiscal primário:** com o objetivo de estabilizar a relação entre a dívida pública e o PIB.

Dessa forma a LRF, aprovada em 2000, viria a dar uma maior robustez ao modelo de gestão da macroeconômica e atentar para o item (iii) indicado acima, ao estipular

⁵¹ Ver (UOL, 2006).

⁵² Para uma análise do regime do tripé macroeconômico, ver, por exemplo, Giambiagi (2011) e Cintra (2005).

⁵³ O IPCA é calculado pelo IBGE e “mede a variação de preços de uma cesta de produtos e serviços consumida pela população. A cesta é definida pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), do IBGE, que, entre outras questões, verifica o que a população consome e quanto do rendimento familiar é gasto em cada produto: arroz, feijão, passagem de ônibus, material escolar, médico, cinema, entre outros. Os índices, portanto, levam em conta não apenas a variação de preço de cada item, mas também o peso que ele tem no orçamento das famílias.” (IBGE, 2022a).

em lei, a previsão de metas orçamentárias, algo que até então inexistia. Isto a prática se refletiria nos anos seguintes (2001 a 2014) em metas de superávits primários com o intuito de estabilizar a relação Dívida pública/PIB, e impeditivos de endividamento dos entes subnacionais junto ao governo federal. A LRF resultou também na imposição aos governos estaduais e municipais de uma política de austeridade econômica permanente em troca da renegociação de suas dívidas, ao passo que limitava o alcance dos gastos públicos financiados por endividamento.

2.5 O processo político de aprovação da LRF

O objetivo desta seção é sumarizar, em caráter breve, o processo político de aprovação da LRF, de forma a indicar a ampla maioria com a qual lei foi aprovada⁵⁴.

A LRF foi uma lei proposta pelo Poder Executivo Federal e que contou com apoio do parlamentares que, à época, se encontravam no Poder Legislativo Federal, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Assim, a proposta da LRF foi originalmente desenvolvida pelo então Ministério do Planejamento, expressos nos trabalhos liderados pelo economista Martus Tavares, inicialmente Secretário-Executivo e depois Ministro da pasta, o qual coordenou os trabalhos do projeto final enviado ao Congresso e que em certa medida faz um resgate dos trabalhos realizados nas Comissões de Orçamento e Finanças da Constituinte de 1987-1988.

Em 1987 essas comissões contaram com a liderança técnica do economista e então Deputado Federal por São Paulo, José Serra. Como síntese dos trabalhos realizados nessas comissões, ressalta-se o objetivo de realizar uma extensa revisão do quadro institucional e normativo da política fiscal/orçamentária brasileira⁵⁵

De acordo com [Serra \(1988\)](#), [Afonso \(2010b\)](#), [Afonso \(2016\)](#), sobre as inovações institucionais introduzidas pela Constituição Federal de 1988 destacam-se:

- i) O art. 163, o qual entre outras tarefas, confere às leis orçamentárias um novo papel, no sentido de torna-las o “principal instrumento de integração entre os Poderes Executivo e Legislativo” e abre a possibilidade para a criação de uma lei que regulamentasse os critérios de endividamento público⁵⁶;
- ii) A criação da Regra de Ouro⁵⁷;
- iii) A abrangência dos orçamentos encaminhados pelo Executivo ao Legislativo⁵⁸;

⁵⁴ Para uma análise pormenorizada do processo de elaboração e implementação da LRF, ver, por exemplo [Afonso \(2016\)](#), no qual nos apoiamos para a redação desta seção.

⁵⁵ O quadro institucional e normativo da política fiscal brasileira ainda carregava uma série de normas e entendimentos que remontavam as constituições de 1946 e 1967. Para acessar as Constituições Federais do Brasil, ver [CF/1946](#) e [CF/1967](#).

⁵⁶ Para [Serra \(1988\)](#) a criação da LDO é a “principal inovação” da Constituição Federal de 1988, na medida em que restringiu as possibilidades de uso do orçamento público para fins “corporativistas ou clientelistas” através das emendas parlamentares, as quais pulverizam os recursos públicos com base em critérios políticos e não atrelados a uma estratégia maior de gastos públicos.

⁵⁷ Outra importante regra fiscal criada pela CF/88, mas que foge ao tema tratado por essa dissertação e por isso não será abordado nessa dissertação.

⁵⁸ Além do orçamento fiscal, o Congresso fiscaliza (aprecia) os orçamentos da seguridade social (o qual

- iv) Tratamento isonômico entre os entes federativos⁵⁹;
- v) Permite que os Tribunais de Contas se manifestem sobre o mérito e a qualidade da execução das despesas.

Sobre as mudanças institucionais descritas acima, segundo Afonso (2016) e em concordância com Serra (1988), apesar da atual Constituição Federal ser inovadora no que diz respeito a criação das leis orçamentárias de controle dos recursos públicos, tanto da Administração Direta quanto da Administração Indireta, nunca foi dada a devida atenção para a criação de normas constitucionais que impusessem (ou garantissem) a disciplina fiscal no trato das finanças públicas. Para os autores, essas mudanças seriam positivas para aqueles que se preocupam com o equilíbrio fiscal e a transparência no processo de planejamento e controle do Estado sobre os seus recursos. Em suas palavras:

As análises a respeito das consequências da Constituição de 1988 sobre as finanças públicas têm, em geral, enfatizado a prodigalidade fiscal e a ampliação da rigidez para reformar o setor público (...), bem como as características, méritos e limitações das mudanças no sistema tributário. Curiosamente, até agora, foram ignorados os dispositivos referentes à organização do gasto público, precisamente os mais positivos para os que se preocupam com as regras adequadas tanto ao equilíbrio fiscal como ao controle, à transparência e ao planejamento das decisões governamentais sobre a alocação de recursos (SERRA, 1988 apud AFONSO, 2016, p. 129).

Dessa forma, é no intuito de suprir as lacunas legais deixadas pela ausência de regulamentação do artigo 163 da CF/88, que emerge a LRF, uma lei desenhada para oferecer maiores garantias fiscais, no que diz respeito ao equilíbrio intertemporal das finanças públicas. Segundo Afonso (2016):

O projeto da LRF foi concebido para mudar o regime fiscal, abandonando-se a prática de recorrentes pacotes tributários de finais de ano, para patrocinar uma visão abrangente e intertemporal da realidade fiscal (AFONSO, 2016, p. 132).

Afonso (2016) observa ainda que a LRF se deveu não a uma pressão externa, exercida pelo FMI, por ocasião da negociação dos empréstimos internacionais de 1998 - algo examinado na seção anterior -, mas como uma "exigência parlamentar" interna:

inclui Previdência, Saúde e Assistência Social) e o orçamento de investimentos das empresas estatais e das empresas em que a União detém a maior parte do capital social com direito a voto.

⁵⁹ Para Afonso (2016) a isonomia entre os entes federativos decorre do fato da LDO atribuir a cada ente federativo a competência para fixar sua meta fiscal e da impossibilidade dos entes federativos, estados e municípios, se financiarem entre si. Assim todos os entes devem se submeter as mesmas regras.

O projeto de lei complementar do Executivo Federal para regulamentar a matéria não nasceu espontaneamente, mas, sim, decorreu de uma exigência parlamentar: foi exigida pela Reforma Administrativa – a Emenda Constitucional no 19, de 04.06.1998 –, que tramitou e foi promulgada meses antes de estourar a mais grave crise externa da década e o Brasil ter que recorrer ao FMI, tendo firmado acordo só em outubro daquele ano. (AFONSO, 2016, p. 131).

É importante destacar que até mesmo os técnicos do FMI, embora a instituição não tenha se posicionado oficialmente a este respeito, duvidaram da viabilidade política do projeto, uma vez que a lei foi submetida ao debate público antes de ser enviada ao Congresso⁶⁰. Duas colocações de George Kopits, proeminente especialista em política fiscal do FMI, exprimem as críticas basilares do FMI ao anteprojeto e podem ser encontradas no texto de (AFONSO, 2016, p. 134-135):

Não está inteiramente claro no projeto de lei qual regra tem primazia sobre as outras. (...) Provavelmente serão encontradas consideráveis dificuldades na aplicação das penalidades anunciadas no projeto de lei – um aspecto-chave de credibilidade. (...) para que as regras sejam críveis, elas devem ser adotadas como parte do programa de ajuste fiscal que assegure a convergência e, por consequência, o cumprimento das metas e limites estabelecidos no projeto de lei. Isso pressupõe uma estrutura tributária e um padrão de gastos que sejam duradouros. (AFONSO, 2016, p. 135).

Entretanto, cabe ressaltar que depois da consolidação da LRF no Brasil, o próprio FMI tratou de divulgar um parecer enaltecendo a LRF brasileira e colocando a lei como um "divisor de águas" na política nacional. Paralelamente a esse parecer, a OCDE igualmente divulgou um parecer favorável à LRF brasileira, ressaltando o controle fiscal dos entes subnacionais e como estes "não mais ameaçam a estabilidade macroeconômica" do país. Já o Banco Mundial procurou dar ênfase aos aspectos ligados a transparência e ao processo de planejamento governamental Afonso (2016).

A LRF foi passou a ser compreendida como elemento reforçador da disciplina fiscal, o que por sua vez tornou o texto final mais severo do que o inicialmente proposto pelos técnicos do executivo nacional. Conforme aponta Afonso (2016):

a Câmara dos Deputados, embora tenha preservado todos os princípios propostos pelo Executivo, promoveu expressivas mudanças na estruturação da lei e em sua técnica redacional, bem como incluiu importantes alterações que acentuaram ainda mais a austeridade fiscal do projeto, caso marcante das novas normas sobre a receita (inclusive para expli-

⁶⁰ Segundo Afonso (2016, p. 134-135), o caso da elaboração do projeto da LRF foi a primeira vez que um projeto importante da área fiscal foi submetida à consulta pública antes de envio ao Congresso.

tar e dificultar suas renúncias) e sobre o Banco Central (separando as políticas fiscais e monetárias) (AFONSO, 2016, p. 138).

No Executivo, em paralelo ao processo legislativo federal, os chefes dos entes federativos subnacionais, prefeitos e governadores, apresentaram comportamentos distintos quanto a aprovação da LRF. Se por um lado, a lei contou com o endosso e apoio dos governadores, do outro lado, os prefeitos se mostraram temerários quanto a aprovação da lei. No caso dos governadores, o apoio se dava pela possibilidade de verem trocadas as dívidas de seus estados. Pelo lado dos prefeitos, o temor se dava quanto a discrepância das condições de garantia e cobertura oferecidas a estados e municípios. (LEITE, 2006, p. 159-161).

A LRF foi votada no ano 2000 nas duas casas parlamentares, através do PLP 18/1999 na Câmara dos Deputados Federais⁶¹ e após a sua aprovação, sendo votada no Senado Federal sob o nome de PLC 4/2000.

Primeiramente, cabe destacar que um Projeto de Lei Complementar (PLP) é utilizado para regular matéria em que a Constituição Federal, expressamente exige este tipo de proposição. O PLP deve ser apreciado tanto pelo Plenário⁶² (não se submete à apreciação conclusiva⁶³), possui regime de tramitação prioridade⁶⁴, só pode ser aprovado pelo quórum de maioria absoluta⁶⁵, se sujeita a 2 turnos de discussão e de votação e, por

⁶¹ O PLP 18/1999: “Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem como altera a LC 64/1990, a qual: “Estabelece casos de inelegibilidade, prazos de cassação, e determina outras providências. Sobre gestão responsável, ver LC 96 (1999).

⁶² “Apreciação submetida ao Plenário é a forma de apreciação definida pelo Regimento para as proposições que devem, obrigatoriamente, ser deliberadas em Plenário. Ainda que as proposições se sujeitem à deliberação Plenária, devem ser distribuídas às Comissões para que estas emitam parecer. Não há um rol de matérias que devam ser submetidas a essa apreciação, ou seja, com exceção das matérias em apreciação conclusiva, todas as demais serão submetidas à apreciação do Plenário” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022). Sobre esse tópico, ver também o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2022, Art. 24, Inciso II).

⁶³ “Apreciação conclusiva é a definição regimental para os projetos que são apreciados somente pelas Comissões – não são remetidos à votação em Plenário. Nesse caso, as Comissões têm o poder de aprova-los ou rejeitá-los, sem ouvir o Plenário (poder conclusivo)”. Ver Câmara dos Deputados (2022, Art. 24, II).

⁶⁴ “Os projetos em prioridade terão prazos de 10 sessões para deliberação em cada Comissão. Os projetos de iniciativa do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Mesa, de Comissão Permanente ou Especial, do Senado ou dos cidadãos (iniciativa popular) são, pela autoria, prioritários. São também definidos com o regime de prioridade os Projetos de Leis Complementares e os projetos de lei ordinária que se destinem a regulamentar dispositivo constitucional e suas alterações, os projetos de lei com prazo determinado, os de regulamentação de eleições, e suas alterações, e, por fim, os de alteração ou reforma do Regimento Interno.” Ver Câmara dos Deputados (2022, Art. 151, Inciso II).

⁶⁵ “Embora a regra seja a aprovação por maioria simples (ou relativa), em alguns casos a Constituição ou o Regimento exigem quórum maior para a aprovação de algumas matérias. O quórum de maioria absoluta

fim, se sujeita à sanção do Presidente da República. O PLP aprovado se transforma em Lei Complementar Federal ⁶⁶.

Já com relação a composição política e representativa do Congresso Brasileiro tal como em muitos sistemas parlamentares bicamerais, o Congresso brasileiro é dividido em duas casas parlamentares, sendo uma casa destinada a representar proporcionalmente a população de cada estado brasileiro, a Câmara dos Deputados, e uma outra casa, destinada a representar cada Estado que compõe a Federação de forma equânime, com o mesmo número de representantes, o Senado Federal.

Assim, na Câmara dos Deputados, a distribuição de assentos é feita com base no tamanho das populações de cada estado, sendo distribuídos 513 assentos ao todo, sendo 70 deputados para o estado mais populoso que é São Paulo e 8 Deputados Federais para os Estados de menor população ⁶⁷.

Por sua vez, no Senado Federal cada Estado é representado por três Senadores, sendo eleitos para um mandato de 8 anos e com eleições intervaladas para a escolha de 1 Senador e 2 Senadores. A ideia por detrás desse modelo de representação legislativa, é garantir que as decisões tomadas pela representatividade populacional da Câmara dos Deputados, sejam referendadas pela representatividade regional de cada estado.

Vale lembrar que a atual formação do Congresso Nacional encontra suas raízes nas estruturas de poder herdadas do período anterior ao advento da Nova República, pois, salvo algumas exceções, como no caso do PT, a maioria dos congressistas pertencem a partidos herdeiros da ARENA e MDB e demais herdeiros políticos do antigo trabalhismo getulista e do Partido Comunista Brasileiro. Dessa forma, para balizar a afirmação acima, a Tabela 19 a seguir procura agrupar os principais correntes políticas em quatro grandes blocos, de forma a refletir a enorme discrepância na correlação de forças entre os polos de direita e esquerda no Brasil.

dos membros se refere ao voto favorável de mais da metade do colegiado. Na Câmara, composta por 513 Deputados, seriam necessários pelo menos 257 votos a favor para aprovar matéria que exige maioria absoluta. Os Projetos de Lei Complementar e o requerimento de urgência do Art. 155 são exemplos de proposições que exigem maioria absoluta para aprovação.” Ver *Câmara dos Deputados* (2022, Art. 155 e 183, § 1º) e *CF/88* (1988, art. 69).

⁶⁶ Ver *Câmara dos Deputados* (2022, Art. 109, 148, 183, § 1º, art. 24, II, a) e *CF/88* (1988, art. 69).

⁶⁷ Distrito Federal, Mato Grosso, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe, Tocantins, Amapá, Acre, Roraima.

Tabela 19 – Legislativo Federal: Principais blocos parlamentares por orientação política.

Bloco Político	Deputados	% Total	Senadores	% Total
Direta e Centro-Direita	379	74%	64	79%
Centro-Esquerda	61	12%	11	14%
Esquerda	73	14%	6	7%
Total	513	100%	81	100%

Fonte: Câmara dos Deputados (2018).

Observa-se que a orientação política dos partidos no Brasil é de difícil classificação no tempo e no espectro político, uma vez que os partidos mudam suas posições ao longo do tempo e nem sempre essas orientações coincidem com as bases ideológicas fundadoras desses partidos. Assim, as definições a seguir foram criadas apenas com o único propósito de fornecer um mapa eleitoral minimamente coeso a respeito da composição de forças no Congresso Nacional em 2018 e das eleições municipais em 2020. Dessa forma, foi adotado o critério de classificar os partidos políticos no Brasil segundo os seus principais blocos de formação, resultando na seguinte classificação:

- i) **Direita:** Partidos majoritariamente ligados ao antigo ARENA⁶⁸;
- ii) **Centro-direita:** partidos herdeiros historicamente ligados ao MDB⁶⁹;
- iii) **Centro-esquerda:** os partidos herdeiros do trabalhismo Getulista (PDT), do socialismo democrático dos anos 40 e 60 (PSB) e as dissidências progressistas do PV (Rede Sustentabilidade)⁷⁰, e;
- iv) **Partidos de esquerda:** Partidos de base sindical (PT e PSOL) e herdeiros do Partido Comunista Brasileiro (PC do B)⁷¹.

Dito isso, podemos observar na Tabela 19 como a composição política do Congresso brasileiro ainda é predominantemente de direita. Essa composição política se desdobra nas grandes questões e esses percentuais quase sempre se verificam nas grandes votações de amplo interesse nacional.

⁶⁸ PSL, PP, PSD, PR, PRB, DEM, PTB, PROS, PSC, PHS, Patriotas, PRP, PMN, PTC, PPL, DC.

⁶⁹ MDB, PSDB, Solidariedade, Podemos; Novo, Avante.

⁷⁰ PT, PSB, PDT, PPS, PV, REDE.

⁷¹ PSOL e PC do B.

Para falar um pouco sobre como a estrutura demográfica brasileira rege a política. O Brasil é um país populoso (213 milhões de habitantes), onde atualmente mais de 80% da população vive em grandes centros urbanos que juntos ocupam menos de 1% do território nacional e 58% da população estão concentrados em uma faixa litorânea de até 200 km da costa [IBGE \(2017\)](#).

Toda essa concentração populacional tem um impacto decisivo no modo como se desenvolve a política no Brasil, principalmente pelo fato da composição do Congresso Nacional ser majoritariamente formada a partir da lógica eleitoral dos grandes municípios. Ao contrário das eleições para o Executivo onde o peso da votação das grandes cidades é decisivo, nas eleições parlamentares, são os pequenos municípios que determinam a composição do Congresso Nacional.

Por ser um grande vazio demográfico, onde 50% da população vive em 3,5% dos 5.570 municípios (195 municípios), 40% da população vive nos 95 municípios com população superior a 300 mil habitantes e 58% da população reside nos 326 municípios com população maior que 100 mil habitantes. Isso implica afirmar que, 5244 cidades possuem menos de 100 mil habitantes. A Tabela 20 mostra a dispersão populacional pelas cidades brasileiras.

Tabela 20 – Brasil: Número de municípios por corte populacional em 2021.

Tamanho dos municípios	Número de municípios	% população acumulada
Mais de 1 milhão de habitantes	17	22%
Entre 1 milhão e 500 mil habitantes	49	32%
Entre 500 mil e 300 mil habitantes	95	40%
Entre 300 mil e 100 mil habitantes	326	58%
Entre 100 mil e 50 mil habitantes	680	69%
Entre 50 mil e 10 mil habitantes	3.119	94%
Entre 10 mil e 5 mil habitantes	4.320	98%

Fonte: [IBGE \(2017\)](#).

Conforme apontam [Freitas, Medeiros e Moura \(2009\)](#), em municípios menores é mais fácil ter o controle eleitoral por parte das principais lideranças eleitorais locais, principalmente pelo fato dos prefeitos e vereadores, utilizarem a máquina pública para promoverem os candidatos da região, controlarem a oferta de empregos públicos e demais cargos comissionados e em muitos casos, por pertencerem as elites locais, as quais constituem verdadeiros clãs que possuem controle sobre quase todas as esferas da vida pública no interior do Brasil. No caso, empreendimentos agrícolas, comerciais, manufatureiro, meios de comunicação, justiça, força policial, etc, conferindo a esses políticos locais, grande poder

de influência na esfera local.

Nessa análise, Medeiros aponta que os partidos políticos popularmente conhecidos como “Centrão”, “possuem o controle quase absoluto de boa parte das pequenas cidades do País.” “uma base capaz de se perpetuar independentemente das eleições presidenciais” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2022). Assim, os partidos e os políticos que dominam essas pequenas municipalidades, possuem grande poder de influência nos votos para o legislativo.

Por exemplo, nas eleições municipais de 2020, somente o PMDB angariou a prefeitura de 784 municípios (14,3% do total de 5.463 prefeitos) e 7.335 vereadores (12,6% do total de 58.046 vereadores). A Tabela 21 a seguir mostra a dispersão por bloco de partidos nas eleições municipais do Brasil em 2020.

Tabela 21 – Brasil: Eleição municipal em 2020.

Bloco Político	Prefeitos		Vereadores	
	Total	%	Total	%
Direita e Centro-Direita	4.472	82%	45.591	79%
Centro Esquerda	757	14%	9.004	16%
Esquerda	234	4%	3.451	6%
Total	5.463	100%	58.046	100%

Fonte: TSE (2022). Elaboração própria.

Se compararmos os resultados da Tabela 21 com os resultados da Tabela 22, veremos que há uma forte similaridade nas proporções entre os blocos partidários tanto no legislativo como nas prefeituras e câmaras municipais. Esses resultados nos permitem inferir que as esferas locais interferem e interagem com a dinâmica políticas das eleições regionais.

Um último tópico a ser destacado está relacionado as distorções econômicas e regionais existentes na estrutura política do Congresso Nacional. Partindo de uma análise no âmbito estadual para uma análise na esfera regional, primeiramente, temos como exemplo da maior discrepância possível entre estados nos aspectos populacionais e econômicos, a comparação entre os estados de São Paulo e de Roraima. O intuito desse recurso comparativo, não é de opor as diferenças históricas e sociais de cada estado ou região, mas sim, de mostrar como certas forças econômicas e demográficas estão sub-representadas no congresso brasileiro. A seguir, a Tabela 22 a seguir apresenta essa comparação.

Tabela 22 – Brasil: Comparação da representação política dos Estados de Roraima e São Paulo.

UF	% PIB 2019	% Pop. Total	% Assentos Câmara	% Assentos Senado	Hab. (mil) / Deputado	Hab. (MM) / Senador
São Paulo	32	22	14	4	666	15,6
Roraima	0	0	2	4	82	0,22
Diferença (número vezes)	167	70	8,75	Igual	8,2	71

Fonte: Dados eleitorais: TSE (2022); Dados sobre PIB e População: IBGE (2019; 2021a). Elaboração própria.

Como podemos observar na Tabela 23, embora o estado de São Paulo seja responsável por mais de 31% do PIB e abrigue quase 22% da população total, na Câmara dos Deputados possui somente 13,7% dos assentos, e no Senado Federal 3,7% dos Assentos. Enquanto que o Estado de Roraima é responsável por apenas 0,2% do PIB e 0,3% da população, possui na Câmara dos Deputados 1,6% dos assentos totais, e no Senado possui a mesma representatividade que São Paulo.

Na Tabela 23, é feita uma comparação entre as representações regionais e o poderio econômico-populacional de cada região. Como podemos observar, a região Sudeste é a região mais populosa e com o maior PIB do país. Com aproximadamente, 42% da população brasileira (quase 90 milhões de habitantes) e 53% do PIB nacional (R\$ 3,9 Trilhões). Já a região Norte ocupou o posto de região com menor população (17,9 milhões de habitantes ou 8% da população brasileira) e menor PIB (R\$ 365 bilhões ou 4,9% do PIB nacional).

Tabela 23 – Brasil: Comparativo entre as Representações Regionais no Congresso Nacional.

Região	% PIB 2019	% Pop. Total 2021	% Assentos Câmara	% Assentos Senado	Hab. (mil) / Deputado	Hab. (MM) / Senador
Sudeste	53%	42%	35%	15%	501	7,47
Sul	17%	18%	20%	11%	380	4,23
Nordeste	20%	21%	21%	33%	414	1,63
Centro-Oeste	5%	11%	12%	15%	390	1,98
Norte	5%	8%	13%	26%	268	0,85

Fonte: Dados eleitorais: TSE (2022); Dados sobre PIB e População: IBGE (2019; 2021a). Elaboração própria.

Com relação as representações no Congresso, a região com o maior número de representantes na Câmara dos Deputados foi novamente a região sudeste, com quase 35% dos assentos. Por sua vez, a região com a menor representação na Câmara ficou para a região Centro-Oeste. Note que todas as regiões, com exceção da região Sudeste, possuem

uma sobrerrepresentação na Câmara dos Deputados. Já no Senado a região com o maior número de cadeiras (27 Senadores 33,3%) fica para a região Nordeste, enquanto que a região Sul, fica com o menor número (9 senadores ou 11,1%).

Aqui cabe um destaque. Somadas, as regiões Norte e Nordeste representam juntas, quase 30% da população brasileira e 25% do PIB nacional, porém sua representação no Congresso corresponde a aproximadamente 34% da Câmara dos Deputados e 60% do Senado Federal. Já as regiões Sul e Sudeste, o eixo econômico do país, correspondem a quase 70% do PIB e 60% da população. Porém sua representatividade fica restrita a 54% da Câmara de Deputados e 26% do Senado Federal.

Após essa breve apreciação sobre o sistema de representação parlamentar brasileiro, vamos aos números da votação da LRF nas duas casas legislativas.

2.5.1 Câmara dos Deputados – PLP no 18 de 1999 (PLP/18)

Façamos agora efetivamente a análise em torno da votação da LRF. Inicialmente, a Tabela 25 a seguir mostra a distribuição dos votos por partido na Câmara de Deputados em relação ao [PLP 18 \(1999\)](#) e exprime o já tradicional amplo domínio do Congresso Nacional por parte dos partidos herdeiros do espólio da ARENA e do MDB. Os dados a seguir foram organizados em torno do número de deputados votantes (Total). Assim, a Tabela [24](#) fornece uma ideia das maiores bancadas à época, partindo do PFL com 97 deputados votantes, para o PV com somente 1 deputado votante.

Tabela 24 – Câmara de Deputados: Contagem do Votos do Projeto de Lei nº 18 de 1999.

Partido	Sim	%	Não	%	Abstenções	%	Total	%
PFL	97	20%	0	0%	0	0%	97	20,4%
PSDB	95	20%	0	0%	0	0%	95	20,0%
PMDB	80	17%	10	2%	1	0,2%	91	19,2%
PT	0	0%	56	12%	0	0%	56	11,8%
PPB	40	8%	1	0,2%	2	0,4%	43	9,1%
PTB	24	5%	1	0,2%	0	0%	25	5,3%
PDT	17	4%	2	0,4%	0	0%	19	4,0%
PPS	12	3%	0	0%	0	0%	12	2,5%
PSB	1	0%	10	2%	0	0%	11	2,3%
PL	10	2%	0	0%	0	0%	10	2,1%
PC do B	0	0%	6	1%	0	0%	6	1,3%
PST	4	1%	0	0%	0	0%	4	0,8%
Sem Partido	2	0,4%	0	0%	0	0%	2	0,4%
PHS	0	0%	0	0%	1	0,2%	1	0,2%
PSC	1	0,2%	0	0%	0	0%	1	0,2%
PSL	1	0,2%	0	0%	0	0%	1	0,2%
PV	1	0,20%	0	0%	0	0%	1	0,2%
Total	385	81%	86	18%	4	1%	475	100%

Fonte: Câmara dos Deputados (2000). Elaboração própria.

Conforme dito anteriormente, para ser aprovado, um Projeto de Lei Complementar (PLP) necessita da maioria absoluta dos votos no Congresso (257 votos, 50% dos votos da Câmara mais 1 voto). Pela Tabela 24, observa-se que na Câmara dos Deputados o PLP 18/2000 contou com ampla maioria, totalizando 385 votos favoráveis (81% dos votos válidos realizados naquela sessão legislativa) e 75% dos votos de toda a Câmara dos Deputados (todos os 513 deputados).

A despeito dessa ampla maioria, vale destacar que somente com os votos das três maiores bancadas (PFL, PSDB e PMDB) o projeto já teria sido aprovado de qualquer forma. Juntos esses três partidos amealharam ao todo 272 votos dos 475 votos válidos na Câmara dos Deputados (57,2% dos votos válidos) e 53% de toda a Câmara dos Deputados Federais (513 Deputados), configurando assim, maioria absoluta.

Do lado contrário a aprovação do projeto, é importante ressaltar que embora as votações do PSB (10 votos contrários e 2% dos votos totais) e do PC do B (6 votos contrários e 1% dos votos totais) tenham sido importantes em termos históricos, uma vez que ajudaram a fortalecer as posições de esquerda, dada a discrepância na correlação de forças dentro do Congresso, foram votações mais simbólicas do que efetivas. De fato, a

única força real de oposição a aprovação da LRF veio do Partido dos Trabalhadores com 56 votos contrários (12% dos votos totais).

Cabe destacar a maciça adesão do PDT a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. O PDT, que em diversas matérias exerceu a oposição ao governo de Fernando Henrique Cardoso, teve ao todo 17 votos favoráveis a aprovação do PLP 18/99 (4% dos votos válidos).

Outro dado importante é a composição dos votos dentro de cada partido. Como podemos observar na Tabela 25 a seguir, com poucas exceções, a maioria dos políticos de cada partido votou de acordo com a recomendação de suas respectivas lideranças partidárias. Em resumo e de modo geral, todos os partidos ficaram muito próximo do índice de 90% de concordância em relação aos votos. Na média, ambos os blocos de votação (Sim e Não) tiveram uma média de 97% de votos em sintonia em torno de uma posição. Como veremos mais adiante ao analisarmos os votos do Senado. Essa realidade se manterá a mesma, mas terá algumas nuances.

Tabela 25 – Câmara de Deputados: Porcentagem dos votos dentro de cada partido na votação do Projeto de Lei nº 18 de 1999.

Partido	Sim	Não	Abstenções
PFL	100	0	0
PSDB	100	0	0
PMDB	88	11	1
PT	0	100	0
PPB	93	2	5
PTB	96	4	0
PDT	89	11	0
PPS	100	0	0
PSB	9	91	0
PL	100	0	0
PC do B	0	100	0
PST	100	0	0
Sem Partido	100	0	0
PHS	0	0	100
PSC	100	0	0
PSL	100	0	0
PV	100	0	0
Média	75	19	6

Fonte: Câmara dos Deputados (2000) Elaboração própria.

Já na análise por região dos votos do **PLP 18 (1999)**, verifica-se a partir da Tabela 26 que por meio de seus representantes dentro da Câmara dos Deputados, as regiões

Sudeste e Nordeste contribuíram com a maior parte dos votos na aprovação da LRF. Essas duas regiões somadas, tiveram 245 votos, o que representa 51,6% dos votos válidos, porém 47,8% da Câmara dos deputados. Ou seja, muito próximo da quantidade necessária para obter maioria absoluta (257 votos).

Tabela 26 – Câmara de Deputados: Votos por região do Projeto de Lei nº 18 de 1999.

Região	Sim	%	Não	%	Abstenções	%	Total	%
Sudeste	126	26,5	38	8	0	0	164	34,5
Nordeste	119	25,1	18	3,8	0	0	137	28,8
Sul	57	12	14	2,9	4	0,8	75	15,8
Norte	50	10,5	9	1,9	0	0	59	12,4
Centro-Oeste	33	6,9	7	1,5	0	0	40	8,4
Total	385	81,1	86	18,1	4	0,8	475	100

Fonte: Câmara dos Deputados (2000). Elaboração própria.

Dentro de cada região, em termos proporcionais, a Tabela 27 a seguir mostra como as regiões oscilaram numa faixa de 81% dos votos favoráveis a aprovação da LRF. Enquanto que as posições contrárias oscilaram em torno de uma faixa de 18% dos votos. Não que isso tenha sido relevante no conjunto da votação, mas cabe mencionar como as regiões Norte e Sul, proporcionalmente tiveram um maior índice de rejeição a LRF.

Tabela 27 – Câmara de Deputados: votos por região do parlamentar do Projeto de Lei nº 18 de 1999.

% Intra Região	Sim	Não	Abstenções
Sudeste	85	15	0
Nordeste	87	13	0
Sul	76	19	5
Norte	77	23	0
Centro-Oeste	83	18	0
Média	81	18	1

Fonte: Câmara dos Deputados (2000). Elaboração própria.

A seção 2.5.2 a seguir será dedicada a compilar e analisar os dados sobre a votação da LRF no Senado Federal.

2.5.2 Senado Federal – PLC no 4 de 2000

Assim como a votação da LRF na Câmara dos Deputados Federais, a votação da LRF no Senado Federal também contou com ampla margem de aprovação. Para ser aprovado o projeto precisava de 41 votos (50% + 1 voto) e contou com precisamente com 60 votos a favor (74%), sendo que, somente com os votos do PMDB e do PFL, a LRF (38 votos) praticamente já estava aprovada. Somando-se então os 16 votos do PSDB, totalizava-se 63% dos votos totais do Senado. Os Senadores contrários ao projeto somaram 10 votos contra (12%) e 11 Senadores ou abstiveram-se ou simplesmente faltaram a sessão parlamentar (14%), conforme mostra a Tabela 28 a seguir.

Tabela 28 – Senado Federal: Votação do partido do PLC nº 4 de 2000.

Partido	Sim	%	Não	%	Abstenções e Ausentes	%	Total	%
PMDB	22	27	1	1	3	4	26	32
PFL	16	20	0	0	4	5	20	25
PSDB	13	16	0	0	1	1	14	17
PT	0	0	6	7	1	1	7	9
PSB	1	1	2	2	1	1	4	5
PDT	1	1	1	1	1	1	3	4
PPB	3	4	0	0	0	0	3	4
PTB	2	2	0	0	0	0	2	2
PPS	1	1	0	0	0	0	1	1
Sem Partido	1	1	0	0	0	0	1	1
Total	60	74	10	12	11	14	81	100

Fonte: Senado Federal (2000). Elaboração própria.

Novamente, assim como na votação na Câmara, a votação da LRF no Senado não precisou de grandes arranjos políticos, exceto alguns acordos pontuais sobre aspectos específicos do projeto. Com poucos Senadores pertencentes ao bloco de Centro-Esquerda, a oposição ao projeto foi praticamente inofensiva perante a esmagadora maioria dos partidos pertencentes ao bloco Direitista no Senado. Aqui cabe destacar o voto a favor dos Senadores Roberto Freire do PPS-PE, Jefferson Peres PDT-AM e Paulo Hartung PSB-ES. Em tese, esses Senadores pertenciam a partidos de uma tradição trabalhista e social-democrata. Roberto Freire inclusive chegou a ser uma das lideranças do PCB no final dos anos 80.

Dentre os Senadores que votaram a favor da LRF, quase todos eles representantes de suas respectivas oligarquias estaduais, destacam-se as seguintes figuras históricas da política pública brasileira: Luiz Estevão PMDB-DF, José Roberto Arruda PSDB-DF, Iris

Rezende PMDB-GO, Ramez Tebet PMDB-MS, Antero Paes de Barros PSDB-MT, Renan Calheiros PMDB-AL, Edison Lobão PFL-MA, José Agripino PFL-RN, Gilberto Mestrinho PMDB-AM, José Sarney PMDB-AP, Jader Barbalho PMDB-PA, Romero Jucá PSDB-RR, Gérson Camata PMDB-ES, Paulo Hartung PSB-ES, José Alencar PMDB-MG, Romeu Tuma PFL-SP, Pedro Piva PSDB-SP, os irmãos Álvaro e Osmar Dias do PSDB-PR, Pedro Simon PMDB-RS, Jorge Bornhausen PFL-SC.

Com relação aos votos contrários, a relação de Senadores ficou da seguinte forma: Marina Silva PT-AC, Tião Viana PT-AC, Heloísa Helena PT-AL, Ademir Andrade PSB-PA, Roberto Requião PMDB-PR1, Roberto Saturnino PSB-RJ, Geraldo Cândido PT-RJ, Emília Fernandes PDT-RS, José Eduardo Dutra PT-SE e Eduardo Suplicy PT-SP.

Já a Tabela 29 a seguir mostra a distribuição intrapartidária dos votos da LRF no Senado. Assim como na Câmara, a maioria dos partidos ou votou em bloco fechado ou ficou muito próximo disso. Como podemos observar, tirando os partidos favoráveis a aprovação da LRF, somente o PT obteve mais de 50% dos votos contrários ao PLP, ao passo que o PDT e o PSB não conseguiram fechar consenso sobre a LRF.

Tabela 29 – Senado Federal: Dispersão intrapartido dos votos do PLC nº 4 de 2000.

Partido	Sim	Não	Abstenções
PMDB	85	4	12
PFL	80	0	20
PSDB	93	0	7
PT	0	86	14
PSB	25	50	25
PDT	33	33	33
PPB	100	0	0
PTB	100	0	0
PPS	100	0	0
Sem Partido	100	0	0
Média	72	17	11

Fonte: Senado Federal (2000) Elaboração própria.

A Tabela 30 oferece uma visão estadual da distribuição dos votos da LRF. Aqui nada muito de relevante a acrescentar, dado que a LRF contou com ampla maioria no Senado. Os únicos pontos de destaque ficam por conta dos estados do Rio de Janeiro, o qual teve dois votos contrários a LRF, do Sergipe que não cedeu nenhum voto favorável a LRF e do Piauí, com duas ausências.

Tabela 30 – Senado Federal: Distribuição dos votos por Estado do PLC no 4 de 2000.

UF	Sim	Não	Abstenções	Ausentes	Soma
Acre	1	2			3
Alagoas	1	1		1	3
Amapá	2		1		3
Amazonas	3				3
Bahia	2			1	3
Ceará	3				3
Distrito Federal	2			1	3
Espírito Santo	3				3
Goiás	2		1		3
Maranhão	3				3
Mato Grosso	3				3
Mato Grosso do Sul	3				3
Minas Gerais	3				3
Pará	2	1			3
Paraíba	3				3
Paraná	2	1			3
Pernambuco	3				3
Piauí	1			2	3
Rio de Janeiro	1	2			3
Rio Grande do Norte	3				3
Rio Grande do Sul	1	1		1	3
Rondônia	3				3
Roraima	2		1		3
Santa Catarina	3				3
São Paulo	2	1			3
Sergipe	0	1		2	3
Tocantins	3				3
Total	60	10	3	8	81

Fonte: Senado Federal (2000) Elaboração própria.

Fazendo um corte regional, na Tabela 32 temos que as regiões com maior peso na aprovação da LRF foram as regiões Norte e Nordeste. Com 16 votos (20%) e 19 votos (23%) respectivamente, somadas as regiões 35 votos ao todo (43%). Já as regiões Norte e Sudeste, tiveram ambas 3 votos (4%) contrários cada uma, totalizando 8 votos contrários ao todo (8%).

Tabela 31 – Senado Federal: Distribuição dos votos dos senadores por região do PLC nº 4 de 2000.

Região	Sim	%	Não	%	Abstenções	%	Total	%
Nordeste	19	23	2	2	6	7	27	33
Norte	16	20	3	4	2	2	21	26
Sudeste	9	11	3	4	0	0	12	15
Centro-Oeste	10	12	0	0	2	2	12	15
Sul	6	7	2	2	1	1	9	11
Total	60	74	10	12	11	14	81	100

Fonte: Senado Federal (2000) Elaboração própria.

No aspecto da distribuição intrarregional dos votos (Tabela 32), embora todas as regiões tenham mostrado um índice de aprovação a LRF superior a casa de 70%. A região Centro-Oeste foi a região que mais se mostrou favorável a aprovação da LRF (83%). Enquanto que as regiões Sul e Sudeste foram as regiões com o maior índice de rejeição a LRF, 22% e 25% respectivamente.

Tabela 32 – Senado Federal: Distribuição dos votos dos senadores dentro de cada região do PLC nº 4 de 2000.

Região	Sim	Não	Abstenções
Nordeste	70	7	22
Norte	76	14	10
Sudeste	75	25	0
Centro-Oeste	83	0	17
Sul	67	22	11
Média	74	14	12

Fonte: Senado Federal (2000). Elaboração própria.

Por fim, cabe assinalar que, conforme discute Afonso (2016), embora o projeto tenha sido proposto pelo Executivo, ele sofreu alterações relevantes do Legislativo, sobretudo da comissão especial da Câmara Federal. No entanto, o mesmo autor reconhece que a Câmara preservou todos os princípios da LRF proposta pelo Executivo – dentre os quais, acrescentamos, o de ter uma meta de resultado primário.

A seguir, a seção 2.6 será dedicada a realizar uma análise estilizada do objetivo e principais componentes técnicos da LRF, tais como: a meta de resultado primário, gastos continuados e com pessoal, o financiamento federativo, suas implicações para os anos eleitorais, eventuais punições em caso de infração de suas regras, assim como suas cláusulas de escape e respectivas regras para o controle e gestão do orçamento público.

2.6 As características da LRF e suas implicações para o exercício da política fiscal no Brasil

A seção 1.5 a seguir terá como propósito analisar as implicações práticas da LRF em seus aspectos técnicos e operacionais.

Em primeiro lugar, observa-se que o texto constitucional (Art.º 163 da CF/1988) deixou em aberto a possibilidade da criação de uma lei complementar que disciplinasse em sua totalidade o funcionamento das finanças públicas do Estado. A LRF criada em 2000 surgiu com o propósito de preencher essa lacuna legal.

Dessa forma, a LRF aprovada em 2000 é uma lei complementar que disciplina atende à CF/1988 no trato das finanças e do orçamento público nacional, além de autorizar outras leis específicas a disporem sobre a responsabilização dos agentes e instituições públicas que infringirem os limites fiscais estabelecidos por ela.

A LRF engloba uma série de regras e leis orçamentárias, as quais conduzem e condicionam, para todos os entes federativos, os gastos públicos à capacidade de arrecadação do Estado, com o objetivo de equilibrar as contas públicas e assim controlar a trajetória de endividamento público do país.

Para isso, a LRF brasileira se vale de uma série de prerrogativas no sentido de controlar e gerenciar o resultado primário, principalmente no que tange aos gastos com pessoal e todo o conjunto das despesas correntes. Além de responsabilizar e dar transparência à atuação dos agentes públicos e instituições no manejo das finanças públicas, a LRF é igualmente válida para as instituições ou pessoas jurídicas de caráter privado que de alguma forma sejam dependentes do Estado⁷².

Acerca do aspecto federativo, a LRF Brasileira apresenta uma peculiaridade que a torna bastante diferente da maioria das outras LRFs praticadas pelo mundo. Ela vale para todos os entes federativos, enquanto que na maioria dos outros países que utilizam alguma forma de lei de responsabilidade fiscal, esse tipo de regra só vale para o governo central Serra e Afonso (2010).

No aspecto legal, a LRF tem como principais prerrogativas: disciplinar os artigos

⁷² Este é o sentido dado as empresas dependentes do Estado. Empresas de caráter privado, cujos recursos para o financiamento de custeio, gastos com pessoal e de capital, não relacionados à compra de participação acionária, sejam provenientes do ente federativo controlador (LRF, 2000, Art. 2º, II).

163 e 169 da CF/88 e revogar a Lei Complementar n° 96 (LC 96/1999), a qual definia conceitos relativos para as despesas e receitas governamentais e estabelecia o limite das despesas com pessoal. Resumidamente, enquanto o artigo 163 dispõe sobre o alcance da LRF⁷³ e quais áreas das finanças e do orçamento público serão por ela atingidos, o artigo 169 dispõe sobre os limites de gastos com o pessoal ativo, inativo e pensionistas⁷⁴ dos órgãos, instituições e demais repartições públicas de todos os poderes de cada ente federativo.

Segundo Afonso (2020), embora a LRF não preencha as lacunas da LEI 4.320 (1964)⁷⁵, é por meio dela que são estabelecidas em lei as metas de equilíbrio fiscal, as regras de controle, transparência e responsabilização no manejo das contas públicas. Em suas palavras:

Outra falta foi a não atualização da Lei 4.320 de 1964, com mais de meio século. Não há como regras e princípios fiscais funcionarem bem se as contas e suas classificações estão ultrapassadas. Os problemas como a aplicação dos limites de despesas de pessoal, por exemplo, têm mais a ver com a ausência da lei geral de contas públicas. (AFONSO, 2020, p. 10).

Mais especificamente, dentre as principais inovações jurídico-institucionais que a LRF introduziu no arcabouço prático das finanças públicas brasileiras, estão:

- i) A vinculação das políticas orçamentárias entre os entes federativos e seus poderes;
- ii) O enquadramento permanente de todos os órgãos, entidades e repartições públicas em torno de uma mesma disciplina fiscal;
- iii) A vedação aos empréstimos⁷⁶ e refinanciamentos⁷⁷ das dívidas entre os entes federativos (Resolução n° 78/98 do Senado Federal⁷⁸.);

⁷³ Aqui vale destacar que foi retirado do inciso V do artigo 163 da CF/1988, a sentença: “fiscalização sobre as instituições financeiras”. Por lei esta fiscalização é exercida pelo Banco Central.”

⁷⁴ Esse item não estava incluso na redação original do artigo. Sendo incluído posteriormente.

⁷⁵ A LEI 4.320 (1964) ainda se encontra em validade e “estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços” dos entes federativos.

⁷⁶ Art. n° 35 da LRF (2000). “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.”

⁷⁷ RESOLUÇÃO 78 (1998, Art. 2º, § 1º): “Considera-se financiamento ou empréstimo: III – os adiantamentos, a qualquer título, feitos por instituições oficiais de crédito; IV – os adiantamentos contratuais que elevem valores ou modifiquem prazos de pagamentos”; e RESOLUÇÃO 78 (1998, Art. 3º): “É vedado aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às suas respectivas autarquias e fundações, que pleitearem autorização para contratar as operações de crédito regidas por esta Resolução”

⁷⁸ Ementa da RESOLUÇÃO 78 (1998): “Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos

- iv) A criação de limites objetivos e específicos para a realização de gastos públicos;
- v) A impossibilidade de criar despesas de caráter continuado⁷⁹ sem que haja a devida previsão de receitas ou renúncia de recursos para tal fim;
- vi) O estabelecimento de controles e metas para o resultado primário e endividamento público;
- vii) A responsabilização das instituições e agentes públicos que descumpram essas regras.

Vejamos a seguir cada um desses elementos de forma a categorizar as inovações da LRF.

2.6.1 Metas Fiscais: Resultado primário e endividamento público

Com relação às metas fiscais, ainda que o objetivo geral da LRF seja a manutenção do equilíbrio das contas públicas, é preciso destacar que na letra da lei não há nenhuma definição do que seria “equilíbrio das contas públicas” e principalmente quais seriam os dispositivos específicos que obrigariam o Estado brasileiro a praticar uma política constante de superávit primário ou de controle de endividamento para um determinado nível. Esse é um ponto muito importante, já que em muitas discussões públicas a respeito da LRF, a meta fiscal aparece como um sinônimo de superávit primário. No entanto, segundo a lei, a única coisa que está escrita é que o Congresso deve aprovar uma meta de resultado fiscal:

Art. 1o, §1o: “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.” (LRF, 2000).

Sobre este ponto, vinculação da obrigatoriedade de meta fiscal com a noção de “superávit primário”, Guardia (1999) e Goldfajn (2002) oferecem pistas de como um conceito teórico foi sendo tomado cada vez mais como uma regra de “consenso geral” e não como uma opção de política econômica.

Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.”

⁷⁹ Despesas que tenham duração superior a 2 anos.

Guardia (1999) coloca os elementos necessários para a elaboração de uma política fiscal intertemporalmente sustentável. Entre esses elementos está o “superávit primário”, ou seja, para que a relação Dívida pública/PIB permaneça estável ao longo do tempo é necessário que o superávit primário seja suficiente para cobrir as necessidades temporais de solvência requeridas pelo estoque da dívida (GUARDIA, 1999), argumento examinado na seção 2.1

Já no caso da nota técnica de Goldfajn (2002), o autor aponta que um governo é considerado solvente quando o valor presente descontado (VPD) dos seus gastos primários correntes e futuros não seja maior do que o VPD das receitas correntes e futuras, líquidas de qualquer endividamento inicial (GOLDFAJN, 2002). Sobre a conexão LRF e superávits primários, Goldfajn coloca a LRF como elemento garantidor da disciplina fiscal, na medida em que ela cria um conjunto de restrições que impedem a “irresponsabilidade fiscal”. Dentro da LRF, tanto as metas de resultado primário quanto as metas de endividamento público, são definidas pela LDO e os desvios em relação a essas metas devem ser corrigidos por meio do corte de gastos dentro do próprio exercício. Essas metas valem para o exercício corrente e para os dois anos posteriores e servem de diretrizes para a elaboração dos orçamentos fiscais, como a Lei Orçamentária Anual (LOA), da Seguridade Social e dos investimentos públicos⁸⁰. A LOA define de forma detalhada as receitas e despesas esperadas que serão realizadas no próximo ano, desde que estas estejam de acordo com as metas fiscais estipuladas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e dentro das metas de médio prazo do Plano Plurianual (PPA) que deverão ser seguidas pelos entes federativos pelos próximos 4 anos.

No caso da dívida pública, com base em uma proposta que deve ser enviada pelo Presidente da República, a LRF autorizava o Senado Federal a estabelecer os limites e as margens de segurança para o endividamento público dos entes federativos com base em sua capacidade de arrecadação. A União enviou apenas para os entes subnacionais e esses limites foram definidos de acordo com os seguintes critérios: Para as Prefeituras, 1,2 vez a Receita Corrente Líquida (RCL); para os governos estaduais, 2 vezes a RCL; para o Governo Federal, 3,5 vezes a RCL⁸¹. Caso o governante ultrapasse os limites de endividamento, ele teria 4 meses para reduzir em 25% o excesso de dívida e 12 meses

⁸⁰ Inclui autarquias e empresas públicas.

⁸¹ Todas essas definições são dadas pela resolução nº 43 do Senado Federal, de autoria do Senador Ramez Tebet.

para enquadrar 100% a sua administração dentro das regras de endividamento estipuladas pelo Senado Federal. Mesmo assim, após 12 meses, caso a administração em questão não atendesse os critérios de endividamento, ela ficaria impedida de contratar novas operações de crédito e outras sanções previstas.

Esses critérios introduzem um componente de “solvência” para os respectivos entes federativos no manejo de sua política orçamentária que impõe grandes dificuldades no manejo das finanças públicas para os entes subnacionais, sobretudo em momentos de queda de arrecadação. Isto ocorria pois apenas uma porcentagem muito pequena desses entes federativos é superavitária, ao passo que a maioria dos estados e prefeituras são dependentes dos repasses do governo federal.

2.6.2 Gastos continuados e gastos com pessoal

No quesito gastos com funcionários públicos⁸², uma das principais modificações introduzidas pela LRF foi o enquadramento dos poderes Legislativo e do Judiciário nas mesmas regras que o poder Executivo. Essa modificação pode ser considerada uma ampliação para os outros poderes da Lei Camata II⁸³, instituindo assim, pela primeira vez, limites de gastos com pessoal para os Poderes Judiciário e Legislativo (TAVARES, 2005). Em paralelo a esta modificação, a LRF limitou os gastos com pessoal em até 60% da RCL para estados e municípios e 50% da RCL para União. A composição desses limites pode ser vista na Tabela 33 abaixo.

Tabela 33 – LRF: Limites de gastos com pessoal por ente federativo (% da RCL).

Ente Federativo	Municípios	Estados	União
Executivo	54%	49%	38%
Legislativo, incl. Tribunal de Contas;	6%	3%	3%
Judiciário	0%	6%	6%
Ministério Público	0%	2%	1%
Custeio do DF e ex-territórios federais	0%	0%	3%
Total	60%	60%	50%

Fonte: LRF/2000. Art. 19, Incisos I, II e III. Art. 20. Incisos I, II e III. Elaboração própria.

Todos os órgãos, poderes e governos de cada ente federativo passou a ter um prazo máximo de 8 meses, contados a partir da quebra da regra, para se enquadrarem dentro das regras estipuladas. Caso contrário, tanto as instituições como os gestores responsáveis

⁸² LRF (2000, Art. 18º ao 20º).

⁸³ “Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição.” (LC 96, 1999)

pelas mesmas, passaram a estar sujeitas às sanções e punições nos termos definidos das leis indicadas pela LRF. No caso, o Código Penal (Brasil, 1940) para os crimes comuns, para os crimes de responsabilidade (Brasil, 1950), sobre a responsabilidade de Prefeitos e Vereadores (Brasil, 1967) e a lei de improbidade administrativa (Brasil, 1992).

Outra modificação importante introduzida pela LRF, é a proibição da criação de gastos continuados⁸⁴ (gastos que ocorrerão por mais de dois anos) sem que haja a devida e permanente previsão da fonte de recursos. Alternativamente esses recursos podem ser oriundos da economia de recursos em uma outra rubrica do orçamento. Essa medida teve por objetivo impedir que governantes comprometam o orçamento futuro de outras administrações.

2.6.3 Financiamento federativo

Esse tema se faz particularmente importante, dado que a LRF consolidou o processo de renegociação de dívidas dos estados e um dos objetivos era limitar as possibilidades de endividamento dos entes subnacionais, em especial, de novos repasses das dívidas dos estados e municípios para os respectivos entes federativos imediatamente superiores.

Dessa forma, a LRF proibiu a concessão direta ou indireta de novos financiamentos e refinanciamentos de dívidas entre a União, estados e municípios, ainda que sob a forma de novação⁸⁵ ou postergação da dívida contraída anteriormente. Vedou o financiamento por meio de emissão de dívida pública ou formas correlatas (contratação de operações de crédito) por parte das instituições financeiras oficiais para entes da Federação que a controlam, assim como estipulou a obrigatoriedade da prestação de contas por parte do Banco Central quanto aos impactos quase-fiscais de suas operações (TAVARES, 2005).

Todas essas medidas tiveram um grande impacto sobre as finanças públicas dos estados e municípios e o modo como os entes subnacionais estabeleciam as suas políticas públicas. Isto ocorreu na medida em que os gastos públicos dos entes subnacionais passaram a ficar limitados a certos parâmetros relacionados ao nível de receitas e endividamento, ficando impedidos de recorrerem a outros entes federativos e cerceados em suas possibilida-

⁸⁴ “Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.” (LRF, 2000, Art. 17).

⁸⁵ Segundo o site Normas Legais (2022): “Novação é a transformação de uma dívida em outra, com extinção da antiga. Desta forma surge uma nova dívida do devedor em relação ao credor, com o desaparecimento da original.”

des de financiamento via bancos públicos estaduais (e privados – checar esta informação) nos moldes dos acordos estabelecidos pelo PROER e PROES.

Os entes subnacionais ficaram não só, “reféns” dos repasses dos entes federativos superiores, lembrando que nem todos os municípios e estados são superavitários em suas finanças, como tiveram que subordinar a sua própria política de gastos aos limites estabelecidos pelo governo central.

2.6.4 Regras orçamentárias em anos eleitorais

Outra importante modificação que a LRF introduziu no trato das finanças públicas foi sobre o manuseio das finanças públicas em anos eleitorais. Especialmente sobre os gastos que ensejem em ganhos políticos ou que maquiem a real situação fiscal da máquina pública e que de alguma forma interrompam o cumprimento dos princípios de austeridade econômica exigidos pela lei. Dessa forma, a LRF regulamentou uma série de práticas orçamentárias em anos eleitorais, no sentido de proibir que gestores das três esferas federativas no último ano de mandato recorressem às seguintes práticas:

- i) Antecipação de receitas orçamentárias⁸⁶ (ARO) por meio de empréstimos de curto prazo e enquanto ainda houver outro empréstimo em andamento;
- ii) Concessão de aumentos de salários e contratação de novos servidores;
- iii) Contratação de despesas que não possam ser pagas no mesmo ano;
- iv) Despesas só poderiam ser transferidas para o ano seguinte desde que haja disponibilidade de caixa e desde que não provocasse aumento dos gastos com pessoal nos Poderes Legislativo e Executivo a 180 dias do final da legislatura ou mandato dos chefes do Executivo.

2.6.5 Transparência e controle social do orçamento

No quesito transparência e controle social da gestão orçamentária dos entes públicos brasileiros, ficou evidente desde o princípio que este seria um dos principais temas e

⁸⁶ “A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32” (LRF, 2000, Art. 38).

objetivos da LRF⁸⁷. Apesar da obviedade, é válido lembrar que em 1998 o acesso à internet no Brasil era restrito apenas as camadas mais ricas da população.

Para que esses objetivos fossem atingidos, a LRF determinou a criação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) a ser publicado quadrimestralmente em sua versão completa⁸⁸ e bimestralmente em sua versão resumida. O RGF abarca todos os poderes da República, inclusive Ministério Público Federal, e contém o comparativo dos limites, metas e resultados estipulados pela LRF do ano corrente com os anos anteriores⁸⁹.

O RGF tem como propósito, informar a sociedade acerca do cumprimento (ou não) das metas aprovadas na LDO e caso essas metas não estejam sendo cumpridas, ou esteja ocorrendo desvios, caberia ao respectivo governante tomar as providências para que os resultados fossem alcançados (TAVARES, 2005).

2.6.6 Punições e sanções: A criminalização da política fiscal

No intuito de empoderar a LRF de eficácia jurídica nos casos de descumprimento, foram incorporados uma série de dispositivos administrativos, judiciais e penais, com o objetivo de criminalizar e disciplinar as práticas orçamentárias que fugissem dos limites estabelecidos pela lei. Ainda que a LRF não trate de temas ligados a esfera penal⁹⁰, foram indicados um conjunto de leis específicas, como por exemplo, as leis relacionadas à improbidade administrativa⁹¹, que possuem como função responsabilizar os respectivos grupos de agentes e instituições públicas, conforme a sua esfera de atuação e a natureza da infração ou crime praticado.

Entretanto, o uso de diferentes leis, baseadas em diferentes arcabouços jurídico-legais e pertencentes a diferentes estruturas de poder e nível federativo, geram um certo descompasso jurídico-político-institucional quanto ao julgamento e punição desses eventuais crimes/infrações. Por exemplo, enquanto as infrações e crimes cometidos por prefeitos e vereadores, podem ser tipificados como crime comum⁹², no caso de presidentes e governado-

⁸⁷ Para referendar suas posições, os propositores do projeto de lei da LRF realizaram uma consulta pública na Internet, a qual contou com mais de 5.000 mil acessos e se mostrou em sintonia com objetivos centrais da lei (AFONSO, 2016, p. 134).

⁸⁸ Ver LRF (2000, Art. 54º).

⁸⁹ Em resumo o LRF (2000, Art. 55º) coloca: “despesas com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, garantias concedidas e empréstimos (Operações de crédito), disponibilidades de caixa e dos restos a pagar, entre outras rubricas previstas em lei.”

⁹⁰ Esta missão cabe ao Código Penal Brasileiro, ver DECRETO-LEI 2.848 (1940).

⁹¹ Ver LEI 8.429 (1992) e para a responsabilização de agentes públicos ver LEI 1.079 (1950).

⁹² As punições e sanções previstas para prefeitos e vereadores são dadas pelo DECRETO-LEI 201 (1967).

res, seus crimes e infrações, podem ser enquadrados como “crimes de responsabilidade”⁹³, sendo portanto julgados dentro de uma esfera política e não judicial (TAVARES, 2005, p. 96-97). Esse foi o caso do impeachment da presidente Dilma Rousseff em agosto de 2016, a qual foi julgada pelo crime de responsabilidade fiscal através de votos dos congressistas no parlamento brasileiro.

Como o objetivo da seção é abordar os aspectos gerais da LRF, cabe dizer que o espírito punitivo da lei está essencialmente baseado em dois tipos de medidas punitivas:

- i) As medidas institucionais, previstas pela própria LRF;
- ii) As medidas pessoais, previstas pelas leis indicadas na própria LRF.

Nas punições relativas a pessoa, governantes e gestores públicos infratores, poderão ser punidos com a perda de cargo, pagamento de multas, prisão, banimento ou afastamento da vida pública. Já nas punições de cunho institucional, estas podem ser de dois tipos:

- i) As punições relacionadas ao próprio manejo da política fiscal e orçamentária; e
- ii) As punições por quebra no limite de gastos com pessoal.

No primeiro caso (caso a), a punição estaria relacionada ao não exercício deliberado ou temerário de suas funções administrativas, como, por exemplo, o governante não prever, não arrecadar, arrecadar tributos fora de sua competência ou de forma incorreta. Para esses casos, as punições institucionais passam pela suspensão das transferências voluntárias entre os entes federativos, normalmente dos entes superiores para os inferiores, suspensão dos convênios, programas entre outras formas de transferência de recursos.

Já no segundo caso, na eventualidade da quebra do limite máximo de 95% de gastos com pessoal, ficam impossibilitados os entes federativos de concederem novos tipos de vantagens a seus servidores como aumento e correções de salários, criar cargos, realizar concursos para contratar ou repor funcionários, realizar a contratação de operações de crédito, obter garantias da União e para aqueles que depois de vencido o prazo de retorno ao

⁹³ Os “crimes de responsabilidade” assim como os seus respectivos rituais de julgamento estão tipificados no CF/88 (1988, Art. 85º) e no âmbito infraconstitucional pela LEI 1.079 (1950). Em geral são infrações de cunho político-administrativo cometido por um agente público e que via de regra remetem a desvios de conduta e ações temerárias no exercício da função. Para uma discussão sobre os aspectos políticos e econômicos do impeachment da presidente Dilma, ver por exemplo, Teixeira, Dweck e Chernavsky (2018).

limite máximo e enquanto perdurar o excesso, não receberão os recursos de transferências voluntárias de entes federativos superiores.

2.6.7 Cláusulas de escape, critérios de endividamento e conselho de gestão fiscal

A LRF no Brasil contemplou dois tipos de válvulas de escape:

- i) Alteração no limite de endividamento;
- ii) Suspensão dos prazos para o pagamento de gastos com pessoal e serviço da dívida pública, assim como os resultados fiscais definidos nas leis orçamentárias.

O mecanismo de acionamento dessas cláusulas de escape envolve na primeira cláusula, uma solicitação do Presidente da República em caso de instabilidade econômica ou alterações de política monetária e cambial (art. 30 da [LRF \(2000\)](#)); e a segunda cláusula de escape só pode ser acionada pelo Congresso Nacional ou Assembleias Legislativas Estaduais em caso de reconhecida calamidade pública (Art.º 65 da [LRF \(2000\)](#)).

Como último ponto de destaque sobre os aspectos técnicos da LRF, existem dois pontos dentro da LRF que ainda permanecem sem regulamentação. A saber:

- i) Limites da dívida e;
- ii) Conselho de Gestão Fiscal⁹⁴.

Pouco depois de promulgada a LRF, o Presidente Fernando Henrique Cardoso enviou propostas ao Congresso para regulamentar a matéria. Entretanto, somente foram aprovados os limites relacionados às dívidas públicas estaduais e municipais, assim como os limites para as operações de crédito da União. Dessa forma, não foram fixados limites para as dívidas consolidada e a dívida mobiliária federal. Segundo o texto da CF/88, caberia ao Senado fixar limites para a dívida consolidada e à Câmara Federal fixar os limites específicos para a dívida mobiliária federal ([AFONSO, 2016](#)).

Já o Conselho de Gestão Fiscal (CGF) teria como finalidade, não apenas ajudar no debate e nas definições de natureza orçamentárias e contábeis do governo federal, como

⁹⁴ A ser formado por representantes, não apenas das três esferas de Governo, como também de cada um de seus Poderes.

também teria a missão de definir parâmetros e criar novos instrumentos de natureza orçamentária, como, por exemplo, o cálculo atuarial dos regimes próprios de previdência e o cálculo de riscos fiscais, para a administração pública.” De acordo com Afonso (2016), devido à sua importância representativa, o CGF viria a suprir uma lacuna de cunho operacional da LRF, já que atualmente cabe aos tribunais de contas prestarem suporte ao poder Legislativo no que diz respeito ao cumprimento das metas fiscais, além de funcionar como consultoria técnica nas interpretações da lei.

Feito esse panorama a respeito dos principais componentes do mecanismo de funcionamento da LRF brasileira, será recuperado a seguir a reação crítica dos partidos de oposição e de alguns economistas heterodoxos após a aprovação da lei

2.7 O debate em torno da aprovação da LRF

2.7.1 A reação crítica a LRF pelos seus opositores

Imediatamente após a aprovação da LRF, ainda que outros partidos de centro-esquerda tenham se somado ao PT na luta contra sua aprovação, a oposição à LRF foi majoritariamente exercida pelo PT. Após a aprovação da LRF os partidos de esquerda no Brasil tentaram judicializar a votação de aprovação da LRF através de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) junto ao STF⁹⁵.

Em linhas gerais o conteúdo dessas ADIs passavam pela linha argumentativa da inconstitucionalidade por:

- i) Vício do processo legislativo; e
- ii) Erro de abrangência parcial.

O “vício do processo legislativo” se justificaria pois o projeto teria sido emendado junto ao Senado (e eles alegavam que eram emendas de redação) e não retornado para a Câmara. Por sua vez, o “erro na abrangência parcial” teria ocorrido pois foi feita uma “regulamentação parcial do que é indivisível, ou seja, dos incisos do art. 163 da CF” [ADI nº 2.238 MC/DF \(2007, p. 14\)](#)

As ADIs dos partidos de esquerda abriu o precedente para que outras ADIs perpetradas por entidades de classe, sociedade civil, órgãos públicos e demais entidades fossem feitas junto ao STF. Todavia, embora todas essas ações tenham se arrastado em longas batalhas jurídicas, todas elas no final foram rejeitadas pelo STF.

No caso da votação no STF das ADIs requisitada pelos partidos esquerda citada acima, cabe destacar a apertada votação, 6x5, na qual o Ministro e então Presidente do STF, Marco Aurélio, reviu o seu voto, de favorável ao pedido de inconstitucionalidade da LRF, para rejeição ao pedido de inconstitucionalidade. A partir desse momento, as ADIs dos partidos de esquerda foram rejeitadas como um todo e passou a ser analisado ponto a ponto da LRF. No final das contas o STF acabou suspendendo três dispositivos:

- i) Operações de crédito que excedessem as despesas de capital no orçamento;

⁹⁵ Ver [ADI nº 2.238 MC/DF \(2007\)](#).

- ii) Princípio constitucional da irredutibilidade de salários;
- iii) Redução temporária da jornada de trabalho com adequação de vencimentos

Em sua argumentação o STF declarou que:

O primeiro envolvia uma brecha para que operações de crédito excedessem as despesas de capital no orçamento (§ 2o do art. 12), suspenso porque a Constituição prevê a mesma coisa no art. 167, inciso III, mas de forma mais ampla, ao ressaltar despesas autorizadas mediante créditos suplementares especiais, mas não previstas na LRF. As outras disposições suspensas estão contidas no art. 23 da LRF e respeitam ao princípio constitucional da irredutibilidade de salários. Quando ultrapassado o limite de gasto com pessoal, o STF aceitou apenas a extinção de cargos e funções, mas não “a redução dos valores a eles atribuídos”, não previsto pelo art. 169 da Constituição. Pela mesma razão, a íntegra do § 2o do art. 23 da LRF foi suspensa, porque possibilita a redução temporária da jornada de trabalho com adequação de vencimentos (AFONSO, 2016, p. 144).

Dentre os principais representantes do PT em oposição à LRF no Congresso destacaram-se Aloísio Mercadante, João Fassarela e José Dirceu. Ainda que a opinião dos respectivos parlamentares citados varie quanto ao grau e intensidade nos ataques a LRF, no geral, todos, pelo menos em um primeiro momento, foram contrários a aprovação da LRF no Brasil⁹⁶

Para Mercadante:

A LRF é restritiva em relação aos gastos sociais e não coloca limites para gastos financeiros, para o pagamento de juros”; “não permite a repactuação das dívidas” e “submissão às regras do FMI, A lei está totalmente concebida dentro da política de ajuste fiscal do FMI e abandona a perspectiva de solidariedade entre estados e União. (MERCADANTE, 2000 apud AFONSO, 2016, p. 140).

Para João Fassarela:

A LRF foi elaborada com o único objetivo de ajustar as contas dos municípios e Estados às diretrizes da dívida com o FMI .A partir da LRF, o governo federal passa a ter um instrumento de coerção e criminalização de prefeitos e governadores que não seguirem as diretrizes orçamentárias da União (...) Minha avaliação é de que a LRF funciona como uma intervenção direta do FMI nos municípios, pois transfere o superavit do orçamento para pagamento de juros de dívida em vez de financiar programas sociais. (FASSARELA, 2000 apud AFONSO, 2016, p. 140).

⁹⁶ Usa-se aqui o termo “primeiro momento”, pois ao longo das administrações presidenciais exercidas pelo PT entre 2003 e 2016 esses mesmos parlamentares ou se furtaram de tecer críticas a LRF ou até mesmo chegaram a declarar apoio a ela.

Para Dirceu:

Controlar gastos e sanear caixas estourados tornaram-se rotina para administradores do PT (prefeitos e governadores). Herdeiros de gestões financeiramente irresponsáveis, quase sempre de partidos que sustentam a aliança governista atual, nossos prefeitos e governadores despendem grandes esforços na busca do saneamento das finanças. A honestidade e a transparência administrativa, aliás, são ingredientes que levam o partido a conquistar sua mais significativa vitória eleitoral em seus vinte anos de existência. O Partido dos Trabalhadores, ao lado de seus governadores, prefeitos e de sua bancada federal, é favorável ao limite de gastos com pessoal. (MERCADANTE, 2000 apud AFONSO, 2016, p. 143).

2.7.2 O posicionamento de alguns economistas heterodoxos em torno da LRF

Um importante aspecto a ser destacado no debate público nacional que permeou a criação e a manutenção da LRF no Brasil foi o relativo endosso de alguns economistas heterodoxos brasileiros exibiram em favor da LRF, desde o momento de sua aprovação até os dias de hoje (2022).

Esta seção destina-se a indicar brevemente a repercussão da LRF nos meios acadêmicos e políticos críticos ao projeto liberal levado à frente no país durante os mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso. O objetivo é apontar, ainda que preliminarmente, que importantes economistas heterodoxos com destaque no cenário acadêmico e político nacional manifestaram apoio a LRF assim como a necessidade de se implementarem mecanismos estabelecidos em lei, de disciplina e equilíbrio no arcabouço fiscal brasileiro. De outra parte, outros economistas heterodoxos se posicionaram de forma contrária a LRF. Via de regra, os temas tratados por esses economistas, variaram em torno de questões ligadas à necessidade (ou não) de equilíbrio fiscal, a perda de autonomia de estados e municípios quanto a sua capacidade de financiamento, os novos arranjos federativos relacionados às transferências de recursos, eventuais impactos monetários sobre a política fiscal e demais questões ligadas às restrições de cunho orçamentário.

2.7.2.1 Economistas heterodoxos amplamente favoráveis a implementação da LRF

A seguir será colocado algumas declarações e considerações não só de economistas heterodoxos brasileiros, mas também de importantes quadros políticos do PT que endossaram à época o seu apoio a LRF.

O principal documento que registra esse o grau e a oficialidade desse tipo de endosso,

pode ser encontrado no próprio programa de governo do PT em 2002, portanto, antes que o partido assumisse a presidência, o que ocorreria a primeira vez partir de 2003. Os pontos 27⁹⁷, 28⁹⁸, 31⁹⁹ e 49¹⁰⁰ além de registrarem algumas das linhas mestras que viriam a ser utilizadas na política econômica dos governos petistas entre 2003 e 2016, esse documento coloca a responsabilidade fiscal como eixo estruturante da política econômica utilizada ao longo das administrações petistas e aponta a necessidade do equilíbrio fiscal como um importante pré-requisito para a consecução de um projeto de crescimento econômico intertemporalmente sustentável no longo prazo.

Guido Mantega¹⁰¹, em 2010 assinou um documento publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), onde parabeniza os técnicos e gestores públicos que implementaram a LRF, alçando a "solidez fiscal" à condição de "caminho para o desenvolvimento" e ainda destaca como medidas positivas outras medidas que retiram graus de liberdade da gestão da política fiscal e do orçamento público por parte de estados e municípios. Em suas palavras:

Quero parabenizar os técnicos e os gestores que implementaram essa política (LRF). Sei que não foi fácil, politicamente, colocar em prática tal medida. (...) Imaginem o que significou, naquela época, acabar com os bancos estaduais, limitar gastos e obrigar estados e municípios a pagarem uma dívida com pagamentos anuais fortes. Aquela equipe conseguiu fazer isso e tem a minha solidariedade. Nós abraçamos essa causa da solidez fiscal, porque já ficou provado que ela é o melhor caminho para o desenvolvimento. (FGV, 2010, p. 36).

Todavia, embora o ex-Ministro da Fazenda Guido Mantega ressalte a importância da LRF para o exercício da política fiscal, o ex-ministro afirma que ela sozinha é insuficiente

⁹⁷ “Não há governo petista nos estados e nos municípios que não esteja comprometido com a responsabilidade fiscal e a estabilidade das contas públicas.” Programa de governo do PT em 2002.

⁹⁸ “Nosso governo vai criar um ambiente de estabilidade, com inflação sob controle e sólidos fundamentos macroeconômicos, para que a poupança nacional aumente e seja orientada e estimulada, através de taxas de juros civilizadas, para o investimento produtivo e o crescimento.” Programa de governo do PT em 2002.

⁹⁹ “Nosso governo vai iniciar, sem atropelos, uma transição para um novo modelo de crescimento sustentável, com responsabilidade fiscal e compromisso social. Trabalhará com a noção de que só a volta do crescimento pode levar o País a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro. A estabilidade e o controle das contas públicas e da inflação são, como sempre foram, aspiração de todos os brasileiros.” Programa de governo do PT em 2002.

¹⁰⁰ “A responsabilidade fiscal e a estabilidade das contas públicas marcarão as políticas do nosso governo. Um ambiente com sólidos fundamentos macroeconômicos e com a inflação sob controle contribuirá para a queda gradativa da taxa de juros e o redirecionamento das energias do País para o investimento produtivo e o crescimento da economia.” Programa de governo do PT em 2002.

¹⁰¹ Guido Mantega foi um dos mais longevos Ministros da Fazenda da história econômica brasileira, que ocupou por quase 10 anos, desde a segunda metade do primeiro governo Lula (2006) até o término do primeiro mandato do governo Dilma (2015).

para assegurar o equilíbrio das contas públicas no longo prazo. Em suas palavras:

A LRF é uma condição necessária, mas não suficiente para termos contas públicas sólidas. Ela facilita a obtenção de uma situação fiscal mais equilibrada, porém não garante seu êxito e solidez a longo prazo. Para isso, é preciso que as demais políticas de governo caminhem na mesma direção. (...) o crescimento econômico é a melhor maneira de incrementar as contas públicas (FGV, 2010, p. 31).

Já a ex-presidente Dilma Rousseff, indo na mesma linha adotada pelo ex-ministro da Fazenda, em 2007 quando então era chefe da Casa Civil, na sabatina do jornal a Folha de São Paulo em 4 de outubro de 2007, afirmou que tinha vários elogios a fazer ao governo do ex-presidente FHC, entre eles a criação da LRF (FOLHA DE SÃO PAULO, 2007).

Para não ficar apenas em um comentário isolado e como forma de demonstrar que esse foi um pensamento consistente da ex-presidenta pelo menos durante os anos de mandato petistas, esse tipo de elogio à LRF foi repetido em outras oportunidades, como, por exemplo, na entrevista dada para a Jornalista Rose Spina, redatora da Revista Teoria e Debate da própria Fundação Perseu Abramo¹⁰². Nesta entrevista, Dilma Rousseff, então Chefe da Casa Civil, afirmou o seguinte:

O investimento público é pré-condição para o investimento privado. Por exemplo, falando dos fundamentos econômicos, conquistamos estabilidade monetária, responsabilidade fiscal e baixa vulnerabilidade externa (SPINA, 2007).

Outro importante quadro histórico petista e que teve um papel fundamental na defesa da LRF durante os anos do partido à frente do governo federal, foi o ex-senador pelo estado de São Paulo e ex-ministro de Ciência e Tecnologia, Aloísio Mercadante. Mesmo admitindo que os parlamentares do PT não votaram favoravelmente à implementação da LRF por discordarem de alguns mecanismos de transição¹⁰³, Mercadante em inúmeras oportunidades não apenas defendeu a LRF como importante pré-requisito para a sustentabilidade do crescimento econômico (SENADO NOTÍCIAS, 2005), como também afirmou que esta lei foi peça importante no diálogo do próprio partido com os setores mais progressistas da sociedade e que durante esse tempo pediram pela revisão/flexibilização da Lei.

Em 2007, atuando como presidente da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)

¹⁰² A Fundação Perseu Abramo é uma fundação criada e financiada pelo PT para desenvolver projetos e estudos de caráter político, econômico, social e cultural.

¹⁰³ Sobre esse ponto, Antônio Palocci coloca da seguinte forma: “Eu e minha bancada fomos contra a LRF, mas pagamos o nosso erro quando fizemos uma excelente gestão fiscal no Governo Lula que se encerra, que reduziu a dívida pública. Uma conquista que não é nossa, não é do governo, não é das pessoas, é do país.” (FGV, 2010, p. 78).

do Senado, Mercadante atuou de forma a rechaçar qualquer pedido de modificação na LRF. Em sua argumentação, o Senador defendeu que uma mudança nessa legislação iria fragilizar a evolução da economia brasileira conquistada nos últimos anos, que permitiu neste momento uma oportunidade histórica de ingresso de investimentos estrangeiros, de queda do risco País e taxas de juros reais de um dígito. Segundo Mercadante, esses benefícios esses que vem da LRF que necessitam do compromisso de todos os entes federativos. Além disso, o ex-senador destacou que um menor compromisso fiscal poderia em um primeiro momento parecer um caminho mais curto para o crescimento, mas, depois, mostraria-se equivocado (REPORTE DIÁRIO, 2007).

Por sua vez, cabe registrar que dentro do próprio PSDB, é possível identificar alguns economistas heterodoxos que participaram ativamente no debate que envolveu a criação da LRF. Temos como principais expoentes os casos de José Serra e José Roberto Afonso. Enquanto o primeiro foi professor do Instituto de Economia da Unicamp, com importantes contribuições na análise do crescimento econômico brasileiro no pós-Segunda Guerra Mundial apoiado no Princípio da Demanda Efetiva (SERRA, 1998), José Roberto Afonso realizou o doutorado (depois convertido em livro) na mesma instituição, em que examina a política fiscal no Brasil apoiado na abordagem keynesiana¹⁰⁴.

Conforme destacam Serra e Afonso (2000), além de contar com amplo apoio na sociedade e no Congresso Nacional, a LRF permitiu “a implantação de um novo regime fiscal, fundamentado em uma lei nacional que só poderá mudar mediante quórum qualificado e com metas fiscais conjunturais cravadas em leis.” Além disso, a concepção de responsabilidade fiscal da lei, se inicia na própria arrecadação de recursos. De acordo com os economistas:

A responsabilidade começa na arrecadação de tributos, exigindo explicações sobre o desempenho das receitas, o combate à evasão e, principalmente, coibindo as renúncias tributárias, especialmente do tipo da ‘guerra fiscal’ travada entre governos estaduais. (SERRA; AFONSO, 2000).

O próprio Serra, em artigo publicado no Estado de São Paulo, chega até mesmo lançar um manifesto fiscalista, onde ele abre o texto parafraseando a célebre frase de Karl Marx em o Manifesto Comunista de 1848: “*Um espectro ronda o Brasil – o espectro do descontrole fiscal.*” Nesse artigo, Serra se coloca como manifestamente a favor do equilíbrio fiscal, na medida em que não acredita na possibilidade de desenvolvimento com justiça social, sem que haja compromissos com a estabilidade fiscal, e que um Estado fiscalmente

¹⁰⁴ Esses trabalhos podem ser encontrados em Afonso (2010a), Afonso (2011), Afonso (2012).

fraco perde o seu poder de atuar na economia e gerenciar conflitos de interesse. Sobre esses pontos ele coloca:

Sou convictamente pelo equilíbrio fiscal. Não acredito na possibilidade de desenvolvimento e bem-estar social sustentados num contexto de finanças públicas precárias. E creio nisso não apenas por razões puramente econômicas. A fragilidade fiscal reverbera em todo o governo. Um governo fiscalmente fraco tende à inoperância política por definição: é incapaz de arbitrar conflitos, de se impor contra o "rent-seeking", de propor rumos coerentes para o desenvolvimento e, sobretudo, de fazê-los acontecer. Não importa exatamente o tamanho do Estado. Ele deve ser sempre ágil e musculoso. (SERRA, 2015).

Bresser-Pereira¹⁰⁵ em seu artigo/manifesto “Por um Pensamento Econômico Heterodoxo Dominante” expressa seu apoio a responsabilidade fiscal da seguinte maneira:

O novo pensamento (heterodoxo) dominante deve se comprometer com o pleno emprego, com o crescimento com estabilidade financeira e de preços, e com a redução da desigualdade econômica. Mas esses objetivos terão de ser perseguidos com prudência e com responsabilidade fiscal e cambial (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 31).

2.7.2.2 Economistas heterodoxos parcialmente favoráveis a LRF

Como exemplo desse tipo de posicionamento, podemos citar o Professor de economia e referência nos assuntos ligados a política fiscal e finanças públicas, Francisco Lopreato. O qual exemplifica bem a objeção parcial a certos aspectos da LRF, mas não a objeção total a existência da própria LRF. Segue a citação:

Se é verdade que não se pode aceitar a falta de compromisso dos dirigentes com a evolução responsável das finanças públicas, é preciso reconhecer que a rigidez excessiva das metas definidas na nova Lei (LRF) estreita os espaços de autonomia dos estados e municípios em favor da União e abre campo à desobediência consentida das regras. A possibilidade de não respeitar plenamente as regras vigentes introduz à prática de negociações ad hoc onde prevalecem as decisões caso a caso e o arbítrio de quem tem poder de impor sanções. (LOPREATO, 2000, p. 22).

Esse tipo de posicionamento reflete uma certa visão que, embora seja progressista ao questionar a rigidez das metas estabelecidas pela LRF, concorda que esta lei contribui para a evolução que deve ser considerada responsável das finanças públicas.

Para Oliveira (2012), ainda que o autor não entre no mérito dos objetivos e das

¹⁰⁵ Luiz Carlos Bresser-Pereira foi Ministro da Fazenda durante alguns meses (abril-dezembro de 1987) no governo Sarney (1985-1990), Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil (1 de janeiro de 1995 e 31 de dezembro de 1998) e Ministro de Ciência Tecnologia (entre 1 de janeiro a 21 de julho de 1999), durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso.

consequências políticas e sociais da LRF, “do ponto de vista estritamente fiscal, a LRF pode ser considerada exitosa, tendo dado respostas extremamente positivas para o controle principalmente das finanças dos governos subnacionais e, portanto, atendido as exigências do novo paradigma teórico”. Para Oliveira, se por um lado a LRF foi bem-sucedida em disciplinar os entes subnacionais, por outro lado, não obteve o mesmo sucesso em disciplinar as finanças do governo federal, principalmente no que diz respeito a existência de brechas legais para que os resultados fiscais sejam artificialmente manobrados em torno dos resultados desejados.

Outra fonte de preocupação com relação a LRF, estava relacionada a natureza do ajuste fiscal proposto pela Lei. Segundo o economista e Professor André Biancarelli, a LRF penaliza essencialmente o investimento público na medida em que não leva em consideração a ciclicidade da economia. Em suas palavras, o Brasil precisa de “metas estruturais que descontem os efeitos do ciclo econômico, a exemplo de Alemanha, Chile.” e em caso de ajuste, a principal vítima da LRF são os investimentos públicos (BIANCARELLI, 2015).

Para Amir Khair, Secretário de Finanças Municipais de São Paulo, durante a prefeitura de Luiza Erundina (1989-1992), especialista em finanças municipais, a LRF sem o acompanhamento da chamada Lei de Crimes Fiscais não teria tido o mesmo “sucesso” (KHAIR, 2000) e foi omissa ao não limitar o impacto fiscal da política monetária (KHAIR, 2013).

Já o ex-Deputado Federal por São Paulo, José Genoíno (PT-SP), apesar de encontrar “aspectos positivos” na lei, entende que a LRF tem um “defeito em sua essência”, na medida em que “é severa com os encargos sociais e generosa com os encargos financeiros”. Para o ex-Deputado, a LRF possui uma série de mecanismos que colocam o pagamento de dívidas como uma prioridade inegociável para os gestores públicos, encontrando-se a disciplina fiscal na frente de outras prioridades ligadas ao gasto social (CONSULTOR JURÍDICO, 2001).

Para Afonso e Biasoto Jr (2007) é necessário tomar cuidado para não transformar medidas necessárias em tempos de crise, em regras permanentes, sem que sejam avaliados elementos estruturais das diferentes conjunturas econômicas (AFONSO; BIASOTO JR, 2007).

Outro ponto importante com relação à LRF, foi o tratamento dado as questões

relativas as finanças públicas de estados e municípios. Segundo [Oliveira \(2012\)](#):

Entre 1995 e 1998, assistiu-se à montagem de uma nova institucionalidade fiscal, a qual teve na LRF seu ponto culminante e permitiu ao governo federal exercer um controle hierárquico sobre as finanças dos governos subnacionais ([OLIVEIRA, 2012](#)).

Para o professor Oliveira, dado a mudança no escopo de atuação dos entes federativos brasileiros ao longo dos anos 90, seria necessária uma revisão do pacto federativo brasileiro para acomodar as modificações introduzidas pela LRF, em especial, a meta de resultado fiscal que enseja algum tipo de equilíbrio fiscal e as condições de financiamento dos entes subnacionais. Em concordância com esse ponto, [Goldfajn e Guardia \(2003\)](#) destacam que embora as reformas institucionais introduzidas após 1998 tenham causado uma grande melhora na postura fiscal, nenhuma inovação fiscal foi mais importante do que as limitações estipuladas pela LRF sobre as possibilidades do governo federal financiar os outros entes subnacionais.

Já as preocupações de [Cano \(2002\)](#) recaíram principalmente sobre a capacidade dos municípios em cumprirem as regras de equilíbrio orçamentário. Especialmente nos períodos em que houvesse uma queda na arrecadação federal e conseqüentemente, queda nos repasses de recursos para Estados e Municípios. Em suas palavras: “Aconselho os secretários de finanças municipais a calcular em que ano o saldo da renegociação da dívida vai explodir. Montaram-se bombas pelo País”. [Zimmermann \(2005\)](#)¹⁰⁶, apesar de colocar a LRF como um avanço institucional no que diz respeito a incorporação da disciplina fiscal como um preceito de administração pública, pontua que a LRF estipulou um “patamar de controle de gastos extremamente alto”. Por sua vez, o professor da UFRJ, Carlos Lessa, defendeu a revisão da LRF para que os municípios brasileiros possam driblar o contingenciamento de verbas e captar recursos para suas obras prioritárias ([O ESTADO DE SÃO PAULO, 2003](#)).

2.7.2.3 Economistas heterodoxos amplamente críticos a LRF

É somente após a primeira década do século XXI, quando a economia brasileira entra em uma nova fase de desaceleração, que se intensificam as críticas à LRF. Por ser uma legislação fiscal de caráter pró-cíclico, principalmente pela imposição tácita de

¹⁰⁶ Sobre as finanças municipais no Brasil, ver [Zimmermann \(2009\)](#).

superávits fiscais¹⁰⁷. Nesse período de baixo crescimento econômico, a queda nas receitas fiscais dos entes federativos acompanharam a queda do nível de atividade econômica como um todo, o que por sua vez obrigava todos os entes federativos em aprofundarem os processos de arrocho fiscal para o cumprimento das metas estipuladas pela LRF, o que por sua vez, reduzia ainda mais os gastos do setor público na economia, contraindo a demanda agregada, e assim, reforçando ainda mais a recessão econômica em curso naquele período.

Recentemente, no ano de 2019, em um texto veiculado na versão brasileira do periódico francês *Le Monde Diplomatique*, o economista do PT, Néelson Barbosa, aborda os problemas causados pela pró-ciclicidade da LRF em períodos de recessão econômica¹⁰⁸, além de propor uma troca das metas de resultados fiscais por metas de gastos. Dessa forma, na proposta de [Barbosa Filho \(2019\)](#), o que se alteraria seriam apenas os instrumentos e o prazo do ajuste, mas não a natureza dos objetivos fiscais e nem o compromisso com a "responsabilidade fiscal". Duas razões são apontadas na defesa dessa proposta por ele. A primeira é que o orçamento não seria submetido a constrangimentos em virtude de flutuações inesperadas na receita. Assim, o orçamento seria sempre aquele definido pelo Congresso. A segunda razão é que não se alteraria a consistência de longo prazo dos termos de responsabilidade fiscal estipulados pela LRF. Os limites de gastos continuariam a ser estipulados de acordo com ps parâmetros de longo prazo relacionados a estabilidade da dívida do governo.

Já os professores, Plínio de Arruda Sampaio Jr e Eduardo Fagnani, colocam a LRF como um fator limitante para a execução das políticas sociais, de modo que a revogação da Lei é um passo mais do que necessário para a reversão da lógica de desmonte do setor público e do pacto social estabelecido na CF/88. Nas palavras de Sampaio Jr e Fagnani: “Sem o fim da Lei de Responsabilidade Fiscal, é impossível imaginar políticas públicas” ([SAMPAIO JR, 2017](#)) e “a LRF têm limitado a política de gestão de recursos humanos em diversos setores sociais, criando desafios para a gestão pública, que não se encontra preparada para essas mudanças.” ([FAGNANI, 2013](#)).

Ao longo da seção foi colocado como os partidos de esquerda tentaram judicializar a aprovação da LRF no Brasil na medida em que esses partidos entendiam que a votação

¹⁰⁷ Não está escrito na LRF/2000 que os entes federativos tenham que ser superavitários.

¹⁰⁸ Segundo [Barbosa Filho \(2019\)](#): “Adotar meta de resultado primário induz a política fiscal a ser expansionista em períodos de expansão e contracionista em períodos de contração. O ideal para o Brasil é seguir o exemplo de economias mais desenvolvidas, adotando meta de gasto em vez de meta de resultado.”

no Congresso foi eivado de vícios processuais além de atacar cláusulas pétreas da [CF/88](#) (1988).

Por sua vez, foi possível identificar um conjunto de economistas heterodoxos e lideranças políticas relevantes à esquerda no espectro político nacional que apoiaram a LRF, lei que pouco a pouco se consolidou no quadro institucional brasileiro.

2.8 Conclusões do Capítulo 2

O objetivo deste capítulo foi fazer uma análise da LRF adotada no Brasil em 2000 a partir das suas fontes de inspiração teórica, paralelos internacionais, contexto econômico e político de sua aprovação, incluindo o seu processo de votação, seus aspectos técnicos e a repercussão desta lei nos meios políticos críticos e nas avaliações feitas por economistas heterodoxos.

Como procurou-se mostrar, em termos teóricos, a LRF se baseou no pressuposto de que as finanças públicas nacionais precisavam respeitar certas condições de "solvência da dívida pública" brasileira e, por isso, era preciso criar certos mecanismos institucionais que fizessem com que o governo, independente de sua orientação política, cumprisse com essas condições, o que incluiu fixar uma meta de resultado primário no processo de elaboração orçamentária.

À luz das premissas teóricas fornecidas pela Teoria das Finanças Funcionais e do modelo do supermultiplicador sraffiano, apresentados no Capítulo 1, a introdução de mecanismos institucionais que retirem graus de liberdade da política fiscal, particularmente sobre a expansão do gasto público, devem ser entendidos como bloqueios para o crescimento econômico, assim como uma restrição para a realização de políticas públicas que tenham como fim reduzir a pobreza e o desemprego. Por outro lado, na moeda emitida pelo Estado, as condições de "solvência da dívida pública" encontram-se garantidas independentemente do nível e/ou trajetória que a dívida pública possa assumir.

Assim, a LRF brasileira, ao introduzir uma meta rígida de resultado primário para estabilizar a relação entre a dívida pública e o PIB, colocou um entrave adicional desnecessário sobre a política fiscal que antes não existia, restringindo, portanto, o potencial expansionista da política fiscal do país. Além disso, em períodos de queda da arrecadação, o governo federal se vê obrigado a contingenciar seus gastos para atender a meta de resultado primário estipulada no início do exercício orçamentário, com impactos negativos, por exemplo, sobre o investimento público e despesas na área social.

3 O Teto de Gastos

3.1 Introdução

O propósito deste capítulo é examinar a experiência brasileira a respeito da implementação da regra do Teto de Gastos¹, promulgado como Emenda Constitucional nº 95 de 15 de Dezembro de 2016 ou EC 95/2016.

O capítulo está organizado da forma como se segue.

Na seção 3.2 é apresentada um balanço da experiência internacional da adoção de regras de gastos a partir de 5 critérios: 3.2.1 tipo de regra de gastos; 3.2.2 duração e periodicidade das revisões; 3.2.3 alcance da regra; 3.2.4 cláusulas de escape e punições orçamentárias; 3.2.5 base jurídica.

Na seção 3.3 é apresentado o contexto macroeconômico brasileiro no qual foi aprovado a regra de Teto de Gastos, assim como são apresentados os dados relacionados aos seguintes indicadores:

- i) socioeconômicos;
- ii) nível de atividade (PIB);
- iii) setor externo;
- iv) indicadores monetários; e
- v) indicadores fiscais.

Na medida que os argumentos favoráveis à aprovação da EC 95/2016 permeiam algumas tendências de longo prazo da economia brasileira, em particular o comportamento dos indicadores fiscais como justificativas para sua adoção, foi avaliado como necessário recuperar estes dados. Sobre a área fiscal foi feita uma breve apresentação, tanto das tendências dos indicadores fiscais brasileiros nas últimas décadas, quanto uma confrontação da experiência nacional em relação aos países emergentes e avançados.

¹ Quando nos referirmos ao caso específico brasileiro, mencionaremos Teto de Gastos ou EC 95/2016, quando falarmos em termos gerais, utilizaremos as expressões "regra de teto de gastos" ou "regra de gastos".

Isto torna-se relevante especialmente quando temos em vista a inflexão da economia brasileira verificada após 2015, ano em que a taxa de inflação ultrapassou a meta e o nível de atividade caiu, iniciando um longo período de crise econômica. Essa inflexão trouxe impactos negativos sobre o conjunto dos indicadores socioeconômicos em suas mais diversas frentes.

Na seção 3.4 são apresentados os condicionantes políticos que balizaram a adoção da regra do Teto de Gastos no Brasil. Em primeiro lugar, na subseção 3.4.1, discutem-se as condições gerais do segundo mandato presidencial de Dilma Rousseff, que acabariam resultando na abertura do processo de impeachment em dezembro de 2015, seu afastamento temporário do cargo em maio de 2016, e a partir de agosto de 2016, o impeachment propriamente dito e a nova presidência de Michel Temer. Posteriormente, na subseção 3.4.2 é analisado o processo de votação nas duas casas legislativas da Proposta de Emenda Constitucional (PEC), que tramitou na Câmara dos Deputados como PEC/2016 e no Senado Federal como PEC/2016, até que foi promulgada em 15 de dezembro como Emenda Constitucional 95/2016.

A seção 3.5 destina-se a um exame das características específicas do Teto de Gastos e suas implicações práticas para o exercício da política fiscal no Brasil.

Na seção 3.6 é apresentado o debate sobre a regra do Teto de Gastos no Brasil. Em primeiro lugar, na subseção 3.6.1 é feita uma sucinta apresentação do diagnóstico de política econômica ainda durante o governo de Dilma sobre a necessidade de serem criadas regras que reordenassem o regime fiscal brasileiro de forma a permitir a longo prazo um “reequilíbrio das contas públicas”, tomado como condição necessária para que o país pudesse crescer com estabilidade de preços. Na subseção 3.6.2 são apresentados os argumentos ortodoxos, favoráveis à EC 95/2016, com especial a quatro aspectos que a nova regra atenderia:

- i) permitiria um **“ajuste suave” das contas públicas**, isto é, gradual;
- ii) elevaria a **produtividade e a eficiência da economia**;
- iii) **protegeria os gastos sociais**, em particular as despesas públicas nas áreas de saúde e educação;

- iv) contribuiria para o **crescimento econômico e a mais equidade da distribuição de renda** do país no longo prazo.

Por sua vez, na subseção 3.6.3 são apresentados em linhas gerais os principais argumentos dos opositores à EC 95/2016. As críticas relacionadas a regra de Teto de Gastos brasileira foram organizadas em dois níveis de análise:

- i) **os aspectos teóricos**, que remetem as considerações analíticas feitas no Capítulo 1 (Introdução) e que servem de base para questionar a conexão entre a EC 95/2016 e os benefícios econômicos esperados pelos seus defensores;
- ii) **as críticas de natureza prática**, que incidem sobre a impossibilidade de conciliar a EC 95/2016 com os compromissos constitucionais relacionados aos gastos sociais em seu conjunto sob responsabilidade do governo central.

Por fim, na seção 3.7 é feita uma conclusão geral sobre a experiência brasileira a respeito do Teto de Gastos.

3.2 As experiências internacionais em torno da adoção das regras de gastos

Antes de começar o mapeamento da experiência internacional acerca das regras fiscais que visam limitar ou controlar os gastos públicos, é necessário indicar as principais restrições de ordem metodológica que limitaram o alcance do trabalho de coleta e consolidação das informações analisadas na presente seção.

Desde já, cabe assinalar que as considerações aqui feitas foram realizadas com base nos bancos de dados de 2019b e 2020b da OCDE sobre o panorama das administrações públicas da Ásia e da América Latina, assim como foram utilizadas as bases de dados de 2018 da Comissão Europeia sobre as finanças públicas de seus respectivos países-membros e o mapeamento sobre o atual estado das regras fiscais no mundo realizado em 2022d pelo FMI.

Feitas essas observações iniciais, a primeira limitação de ordem metodológica a ser mencionada refere-se à atualização das informações contidas nos bancos de dados dos principais organismos multilaterais consultados a respeito do atual estado das regras fiscais praticadas pelos países ao redor do mundo. Infelizmente, para alguns elementos, como, por exemplo, as margens de contingência e as cláusulas de escape, nem sempre as bases de dados contam com informações atualizadas e fidedignas ao estado atual das regras fiscais desses países. Entre outros motivos, essa dificuldade resulta da dificuldade das bases de dados acompanharem na mesma velocidade as constantes mudanças no desenho das regras de gastos de cada país.

Uma segunda restrição de ordem metodológica nessa tentativa de mapeamento e comparação internacional diz respeito à nomenclatura e a classificação das regras de tetos de gastos. Para a redação do presente trabalho, foi necessário distinguir as diferenças e nuances nas traduções dos termos em inglês para “teto de gastos orçamentários” (*budget ceiling*) e simplesmente “teto de gastos” (*expenditure ceiling*).

Em muitos textos, principalmente nos textos escritos ou traduzidos para o português, esses termos são utilizados como sinônimos, e, desta forma, o entendimento das regras fiscais limitadoras dos gastos públicos acaba por ser uma tarefa mais difícil e complexa. Sendo assim, o primeiro termo (*budget ceiling*) foi entendido como uma restrição aos gastos

públicos acionada por algum gatilho ligado ao equilíbrio orçamentário.

No caso dos países europeus, via de regra, esse gatilho orçamentário está ligado às suas estruturas fiscais para o gerenciamento e controle do orçamento público no médio e longo prazo (*Medium Term Expenditure Framework – MTEF*), de forma que trata-se muito mais de uma diretriz para a orientação da política econômica do que uma regra fiscal rígida a ser aplicada no curto prazo.

Já o segundo sentido usualmente dado ao termo “teto de gastos” (*expenditure ceiling*), é tão somente uma limitação estrita dos gastos públicos, normalmente implementada a partir do uso de um indexador específico para o controle direto dos gastos públicos. Esses indexadores usualmente podem ser definidos com base em termos reais, nominais ou em relação aos componentes do PIB do país.

Desse modo, e em virtude das diferenças semânticas atribuídas ao entendimento desses dois termos, procurou-se separar na exposição a seguir os significados dessas duas traduções para evitar maiores ambiguidades no entendimento dos mecanismos que diferenciam as respectivas regras de gastos vigentes em cada país.

Por fim, menciona-se como uma opção metodológica adotada neste trabalho considerar somente as regras de gastos válidas para os entes federativos nacionais, o governo central e/ou geral. Embora os entes subnacionais sejam importantes na performance fiscal dos países, está fora do escopo deste trabalho fazer uma análise pormenorizada da aplicação das regras de gastos existentes para as unidades subnacionais nos países selecionados.

Feitas essas considerações preliminares de natureza metodológica, esta seção foi dividida de forma a apresentar as características gerais das regras de gastos utilizadas internacionalmente. Assim, as informações coletadas nas bases de dados consultadas foram classificadas de acordo com os seguintes critérios:

- i) Classificação e tipificação das regras de gastos;
- ii) Duração e a periodicidade das revisões;
- iii) Cobertura das regras de gastos;
- iv) Cláusulas de escape e punições orçamentárias;
- v) Base jurídica das regras de gastos

Vejamos a seguir uma análise comparativa para cada um dos casos indicados acima.

3.2.1 Classificação e tipificação das regras de gastos

Para organizar a exposição da experiência internacional quanto ao uso de regras fiscais relacionadas ao controle dos gastos públicos, as tabelas a seguir foram organizadas de forma a diferenciar os países quanto aos principais componentes de seus respectivos mecanismos fiscais. Isto é, procurou-se identificar se esses países utilizam indexadores diretamente ligados à expansão dos gastos públicos (*expenditure ceiling*), ou se utilizam algum dispositivo fiscal ligado ao gerenciamento e controle do seu orçamento (*budget ceiling*).

Nas fontes consultadas, foram identificados 71 países com algum tipo de regra para o controle dos gastos públicos². Desses 71 países, 19 pertenciam ao continente americano (Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Vicente e Granadinas e Uruguai), 33 pertenciam ao continente europeu (Alemanha, Andorra, Armênia, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Israel, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Romênia, Rússia, Sérvia e Suécia), 16 países estavam na Ásia e Pacífico (Austrália, Azerbaijão, Brunei, Cambódia, Cingapura, Coreia do Sul, Filipinas, Indonésia, Japão, Laos, Malásia, Mongólia, Myanmar, Nova Zelândia, Tailândia e Vietnã), 3 são os países Africanos (Botsuana, Namíbia e Tanzânia).

A Tabela 34 a seguir foi elaborada de forma a diferenciar o mecanismo geral de restrição aos gastos públicos dos países analisados e proporcionar um panorama geral de como os países restringem os seus gastos públicos a partir de uma regra fiscal. Os detalhes dos grupos de países separados nessa tabela, serão melhor explorados nas Tabelas 35, 36, 37 e 38. Sendo assim, os países foram separados em grupos quanto ao: i) Controle orçamentário; ii) Crescimento dos gastos; iii) Controle das despesas; e iv) Teto de gasto.

² Nos casos dos países americanos: Chile, El Salvador, Guatemala, Panamá e República Dominicana. E dos países do extremo oriente: Brunei, Cambódia, Coreia do Sul, Filipinas, Indonésia, Japão, Laos, Malásia, Myanmar e Nova Zelândia. As fontes de dados pertencem a OCDE (2018), OCDE (2019a), OCDE (2020a). Já no caso do Reino Unido a fonte de dados é a Comunidade Europeia (2018). Para todos os outros dados a fonte de dados foi fornecida pelo FMI (2022d).

Tabela 34 – Comparação internacional: Tipos de regras de gastos.

Tipo de Regra Fiscal	Qtde	%	Países
Controle Orçamentário	12	21,8%	América do Norte: Estados Unidos; Europa: Chipre, Estônia, Eslováquia, Grécia Hungria, Irlanda, Itália, Lituânia, Malta, Portugal e República Checa.
Crescimento dos gastos	15	27,3%	América do Sul: Colômbia, Costa Rica, Paraguai e Uruguai; Ásia: Mongólia. Oceania: Austrália; Oriente Médio: Israel. Europa: Bélgica, Croácia, França, Alemanha, Granada, Luxemburgo, Polônia e Romênia;
Controle das despesas	9	16,4%	América Central: Antígua e Bermuda; América do Sul: Argentina; Ásia: Cingapura, Tailândia e Vietnã; Europa: Andorra, Letônia, Sérvia e Espanha.
Teto de Gastos	19	34,5%	África: Botsuana, Namíbia e Tanzânia; América Central: Bahamas, México e São Vicente e Granadinas. América do Sul: Brasil , Equador e Peru. Europa: Armênia, Áustria, Bulgária. Dinamarca, Finlândia, Eslovênia, Holanda, Suécia, Rússia.
Total	55	100,0%	-

Fontes: FMI (2022d); OCDE (2018), OCDE (2019b), OCDE (2019a), OCDE (2020a); Comunidade Europeia (2018). Elaboração própria.

Uma informação que pode ser extraída da Tabela 34 é que 78,2% dos países identificados como possuindo alguma regra fiscal para o controle dos gastos públicos (crescimento dos gastos, controle das despesas e teto de gastos), o fazem a partir de regras focadas em restringir de forma direta os gastos públicos. Por sua vez, 21,8% dos países utilizam algum dispositivo ligado ao controle do orçamento.

A seguir, cada um dos grupos separados na Tabela 34 serão melhor explorados de forma a obter um maior grau de detalhamento acerca dos respectivos mecanismos fiscais utilizados por esses grupos de países.

A Tabela 35 abaixo, explicita as características dos países que utilizam regras fiscais para o controle dos gastos públicos a partir de dispositivos fiscais ligados ao orçamento. Assim, é a partir do disparo de algum gatilho orçamentário, que o Estado passa a controlar os seus gastos. Esse gatilho orçamentário pode estar associado a limites de déficit (ou superávit) orçamentário, balanço entre receitas e despesas e demais critérios discricionários ligados ao orçamento. No caso da Tabela 35 foram encontrados os seguintes casos: i) limites discricionários; e ii) limites de déficit orçamentário.

Tabela 35 – Países com regras fiscais para o controle orçamentário.

Controle Orçamentário	Qtde	Qtde	Países
Limites Discricionários	1	8,3%	América do Norte: Estados Unidos
Déficit Orçamentário	11	91,7%	Europa: Chipre, Estônia, Eslováquia, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Lituânia, Malta, Portugal e República Checa.
Total	12	100,0%	-

Fontes: FMI (2022d); OCDE (2018), OCDE (2019b), OCDE (2019a), OCDE (2020a); Comunidade Europeia (2018). Elaboração própria.

Embora os dados encontrados na Tabela 35 mostrem que a grande maioria dos países (91,7%) façam uso de alguma regra fiscal destinada ao controle dos gastos públicos a partir do controle do déficit público, é interessante destacar o único caso encontrado de país que faz o seu controle orçamentário a partir de algum limite discricionário, os Estados Unidos.

Essa predominância no uso de controles orçamentários a partir de parâmetros ligados ao déficit público, em grande medida, se deve aos acordos fiscais estabelecidos no âmbito da União Europeia. Tratam-se de regras fiscais de caráter supranacional, associadas ao controle orçamentário em nível nacional e de médio prazo que, em sua maioria, visam controlar o déficit estrutural, e não os déficits primário ou nominal. Além disso, observe-se que estas regras têm sido flexibilizadas na última década por meio da ampliação das cláusulas de escape (LOPREATO, 2022).

Na sequência, a Tabela 36 mostra o caso dos países que utilizam regras fiscais para disciplinar o crescimento dos gastos públicos. Aqui vale um destaque e uma ressalva. O destaque está na própria razão de existir desse mecanismo, pois ele é responsável por controlar o crescimento dos gastos públicos e não o seu nível. Como veremos mais adiante, os tetos de gastos são estabelecidos de forma a manter um certo nível de gastos que pode ter diferentes parâmetros estabelecidos para seu reajuste. Já a ressalva se refere a definição dos parâmetros de controle desse mecanismo. No caso, as categorias Nominal e Real se referem ao crescimento do gastos primários, ao passo que a categoria Despesas Correntes, se refere aos gastos com custeio e manutenção dos serviços e equipamentos públicos³.

³ São exemplos de despesas correntes: "vencimentos e encargos com pessoal, juros da dívida, compra de matérias-primas e bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, subvenções a entidades (para gastos de custeio) e transferência a entes públicos (para gastos de custeio)". Já as despesas primárias se referem as despesas obrigatórias, as quais o Estado por força de lei constitucional possui a obrigação de realizá-las. São exemplos de despesas primárias: gastos com pessoal, encargos sociais e benefícios da Previdência Social. Para efeitos de análise na presente seção, a diferença entre esses dois gastos, se dá quanto ao seu impacto no crescimento da dívida pública. Enquanto as despesas correntes não impactam o crescimento da dívida pública. Já as despesas primárias afetam diretamente a trajetória de crescimento da dívida pública (CONGRESSO NACIONAL, 2022).

Tabela 36 – Comparativo internacional: Países com regras fiscais para o controle do crescimento dos gastos.

Crescimento dos gastos	Qtde	%	Países
Despesas Correntes	2	13,3%	América Central: Costa Rica; América do Sul: Colômbia
Nominal	4	26,7%	Ásia: Mongólia; Europa: Alemanha, Luxemburgo e Romênia.
Real	9	60,0%	América Central: Granada. América do Sul: Paraguai e Uruguai. Europa: Bélgica, Croácia, França e Polônia. Oceania: Austrália; Oriente Médio: Israel.
Total	15	100,0%	-

Fontes: FMI (2022d); OCDE (2018), OCDE (2019b), OCDE (2019a), OCDE (2020a); Comunidade Europeia (2018). Elaboração própria.

Pela Tabela 36 observa-se que entre os países analisados que limitam o crescimento dos gastos, somente 13,3% o fazem pelo controle das despesas correntes. A grande maioria desses países utiliza algum limitador ao crescimento dos gastos primários, podendo ser esse limitador em termos reais ou nominais.

Seguindo na descrição do respectivos mecanismos fiscais para controle dos gastos públicos, a Tabela 37 aborda o caso dos países que restringem os seus gastos a partir de controles específicos para suas despesas. A partir dos dados da Tabela 37, verifica-se que entre os 9 países que adotam regras para o controle dos gastos (12,7%), há uma predominância dos países que exercem o controle das despesas primárias (6 países, 66,7% dos casos), em relação aos países que adotam controle sobre as despesas correntes (2 países, 22,2% dos casos) e de capital (1 país, 11,1% dos casos).

Tabela 37 – Comparativo internacional: Países com controles de despesas.

Controle de Despesas	Qtde	%	Países
Despesas de Capital	1	11,1%	Ásia: Tailândia
Despesas Correntes	2	22,2%	América Central: Antígua e Bermuda. Ásia: Vietnã.
Despesas Primárias	6	66,7%	Ásia: Cingapura. América do Sul: Argentina. Europa: Andorra, Espanha, Letônia e Sérvia.
Total	9	100,0%	-

Fontes: FMI (2022d); OCDE (2018), OCDE (2019b), OCDE (2019a), OCDE (2020a); Comunidade Europeia (2018). Elaboração própria.

Por fim, para encerrar o mapeamento geral das experiências internacionais quanto ao uso de regras para o controle dos gastos públicos, a Tabela 38 segmenta os países que utilizam tetos de gastos segundo o critério de indexação desses tetos, sejam tetos de gastos em termos reais ou em termos nominais. Aqui na Tabela 38 observa-se que 73,7% dos países que utilizam tetos de gastos (14 países ao todo), o fazem a partir de termos

nominais. O restante, assim como o Brasil, 26,3% dos casos, possuem tetos de gastos em termos reais.

Tabela 38 – Comparativo internacional: Países com regras fiscais baseadas em teto de gastos.

Teto de Gastos	Qtde	Qtde	Países
Nominal	14	73,7%	África: Botsuana, Namíbia e Tanzânia.
			América Central: Bahamas, México, São Vicente e Granadinas.
			América do Sul: Equador.
Real	5	26,3%	Europa: Armênia, Áustria, Bulgária, Dinamarca, Eslovênia, Rússia, Suécia.
			América do Sul: Brasil e Peru.
			Europa: Azeirbajão, Finlândia, Holanda.
Total	19	100,0%	-

Fontes: FMI (2022d); OCDE (2018), OCDE (2019b), OCDE (2019a), OCDE (2020a); Comunidade Europeia (2018). Elaboração própria.

Aqui é importante tecer algumas considerações sobre o Teto de Gastos brasileiro e as experiências internacionais mais relevantes em torno dessa regra. O Brasil possui um teto de crescimento real para as despesas primárias do governo geral, exceto em casos previstos na cláusula de escape.

No caso finlandês, por exemplo, o teto de crescimento dos gastos reais se aplica sobre as despesas primárias não cíclicas. No caso Holandês, adotam-se dois tetos de gastos: um teto sobre 90% dos gastos totais do governo central que exclui gastos relacionados ao desemprego e aos benefícios sociais e um outro teto sobre rubricas específicas.

Além disso, no caso dos principais países europeus que possuem regra de tetos de gastos nominais (Áustria, Dinamarca, Finlândia, Polônia, Reino Unido e Suécia) e gastos reais (Holanda e Finlândia), os dados da Comissão Europeia indicam que, embora esses países adotem regras do tipo teto de gastos, a cobertura desses tetos não é expressiva do ponto de vista da restrição ao total do gasto público.

Assim, a porcentagem de cobertura desses tetos é de 21,5% para a Finlândia, 31,7% para a Suécia, 61% Áustria, 75% para a Dinamarca, 90% para a Polônia, 90% para a Holanda. Entretanto, no caso holandês, vale lembrar que o teto é definido nos termos de um acordo de coalizão e não é um teto de gastos rígido *per se* (COMUNIDADE EUROPEIA, 2018)⁴.

⁴ Ao longo do processo de construção da presente seção, o banco de dados sobre regras fiscais do FMI foi revisto e atualizado e por isso não foi utilizado na versão final desta dissertação. Ainda que este fato não interfira no objetivo final desta seção, que é o de oferecer um mapa geral e preliminar sobre o uso das regras fiscais ao redor do mundo, trabalhos futuros serão realizados utilizando novas versões dessa base de dados.

3.2.2 Classificação quanto a duração e a periodicidade das revisões

Em relação ao tempo de duração dos limites estabelecidos pela regra de gastos dos países identificados, a Tabela 39 a seguir indica a duração da validade dessas regras no ciclo orçamentários dos países examinadas.

Aqui vale um aviso. A base de dados do FMI utilizada até então, não explicita a duração das regras fiscais dos países. Por isso os dados nessa seção foram retirados somente das bases de 2018 e 2019 da OCDE e de 2018 da Comissão Europeia. Totalizando 42 países ao todo.

Tabela 39 – Comparação internacional: Tempo de duração dos limites de gastos estabelecidos.

Duração	Qtde	%	Países
2 anos	1	2,4%	América Central: Bahamas.
3 anos	11	26,2%	Ásia: Japão, Malásia, Myanmar, Tailândia e Vietnã; América do Sul: Paraguai. Europa: Espanha, Itália, Letônia, Polônia e Suécia.
4 anos	10	23,8%	América do Sul: Chile e Peru; Ásia: Indonésia. Europa: Áustria, Dinamarca, Finlândia, Holanda e Reino Unido; Oceania: Austrália e Nova Zelândia.
5 anos	6	14,3%	América Central: Guatemala, México e Panamá; América do Sul: Uruguai Ásia: Cingapura e Coreia do Sul.
6 anos ou mais	2	4,8%	América do Sul: Brasil ; Ásia: Filipinas.
Não identificado	12	28,6%	Ásia: Brunei, Cambódia e Laos; América Central: Costa Rica, El Salvador e República Dominicana; América do Sul: Argentina; Europa: Bélgica, Bulgária, Croácia, Lituânia e Romênia.
Total	42	100,0%	-

Fontes: OCDE (2018), OCDE (2019b), OCDE (2019a), OCDE (2020a); Comunidade Europeia (2018).
Elaboração própria.

Por meio da da Tabela 39 pode-se observar que dentre os países indicados, a maior parte estabelece um intervalo de duração para suas regras de controle dos gastos entre um período de 3 a 4 anos. Um período que normalmente coincide com o calendário político dos países. Além disso, cabe chamar atenção para o caso brasileiro, que assim como o caso filipino, estabelece um período de duração para sua regra de controle de gastos para um período maior que 6 anos. Lembrando que a regra para o Teto de Gastos brasileiro possui uma duração de 20 anos, como será visto adiante.

A Tabela 40 mostra a periodicidade das revisões das regras de gastos nos 42 países identificados nas bases da OCDE e da Comissão Europeia. Conforme podemos observar,

dentre os países que revisam periodicamente suas regras de gastos, o caso mais comum é o da revisão anual dos parâmetros que determinam essas regras.

Tabela 40 – Comparação internacional: A periodicidade das revisões das regras de gastos.

Frequência das revisões	Qtde	%	Países
Não é revisado	2	4,8%	Ásia: Japão; Europa: Suécia.
Mais de uma vez por ano	2	4,8%	América do Sul: Chile; Oceania: Austrália.
Anualmente	13	31,0%	Ásia: Coreia, Filipinas, Indonésia, Malásia, Mianmar, Tailândia e Vietnã ; América Central: México; Europa: Áustria, Espanha, Letônia e Polônia; Oceania: Nova Zelândia.
De 2 a 3 anos	1	2,4%	Europa: Reino Unido.
A cada 3 anos	1	2,4%	Europa: Itália.
A cada 5 anos	1	2,4%	Ásia: Cingapura.
A cada 10 anos	1	2,4%	América do Sul: Brasil .
Uma vez por período fixo	1	2,4%	Europa: Finlândia
Em casos especiais	2	4,8%	Europa: Dinamarca e Holanda.
Não identificado	18	42,9%	América Central: Bahamas, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá e República Dominicana; América do Sul: Argentina, Paraguai, Peru e Uruguai; Ásia: Brunei, Cambódia e Laos; Europa: Bélgica, Bulgária, Croácia, Lituânia e Romênia.
Total	42	100,0%	-

Fontes: OCDE (2018), OCDE (2019b), OCDE (2019a), OCDE (2020a); Comunidade Europeia (2018).
Elaboração própria.

Levando em consideração as informações levantadas nas Tabelas 39 e 40, o que se observa é que os países em geral optam por regras revisadas anualmente que durem aproximadamente de 3 a 4 anos. O Brasil vai na contramão dessa prática, já que possui uma regra com duração maior que 6 anos e revisão a cada 10 anos.

A seção seguinte 3.2.3 irá explorar o grau de cobertura das regras fiscais limitadoras dos gastos públicos.

3.2.3 Cobertura das regras de gastos

Nesta seção será feito uma tentativa de compilar as informações disponíveis a respeito da cobertura das regras fiscais que visam limitar os gastos públicos. Diferentemente da seção 3.2.2, na qual a base do FMI não alcançava aquele tipo de pergunta (duração e periodicidade das revisões das regras de gastos), na presente seção, a base do FMI abrange esse tipo de tema, fornecendo informações relevantes para a análise realizada a seguir.

A Tabela 41 abaixo mostra a cobertura das regras de gastos por nível de governo. Analisando os dados da Tabela 41, o que se percebe é a predominância do nível de cobertura para os gastos gerais do governo (34 países, totalizando 47,9% dos casos analisados), em detrimento das outras formas de cobertura, como por exemplo a cobertura para os gastos do governo central (20 países, totalizando 28,2% dos casos).

Tabela 41 – Comparativo Internacional: Cobertura por nível de governo.

Cobertura	Qtde	%	Países
Geral	34	47,9%	América Central: Granada; Ásia: Tailândia e Vietnã América do Sul: Argentina, Brasil e Equador; Europa: Alemanha, Andorra, Áustria, Azerbaijão, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polônia, Portugal, República Checa, Romênia, Sérvia e Suécia.
Central	20	28,2%	África: Botsuana, Namíbia e Tanzânia; América Central: Antígua e Barbuda, Bahamas, México e São Vicente e Granadinas; Ásia: Cingapura e Mongólia; América do Sul: Colômbia, Paraguai, Peru e Uruguai; América do Norte: Estados Unidos;
Vários níveis	1	1,4%	Europa: Armênia, França, Israel, Itália e Rússia. América Central: Costa Rica.
Não identificado	16	22,5%	Ásia: Brunei, Camboja, Coreia do Sul, Filipinas, Indonésia, Japão, Laos, Malásia e Myanmar; América Central: El Salvador, Guatemala, Panamá e República Dominicana; América do Sul: Chile; Europa: Reino Unido Oceania: Nova Zelândia.
Total	71	100,0%	-

Fontes: FMI (2022d); OCDE (2018), OCDE (2019b), OCDE (2019a), OCDE (2020a); Comunidade Europeia (2018). Elaboração própria.

Já os dados da Tabela 42 a seguir, mostra a exclusão de importantes rubricas no pacote de regras fiscais desses países. Infelizmente os dados para esse tipo de mapeamento ainda são inconsistentes e esparsos. De todo modo, foi feito uma tentativa de coletar as informações das bases de dados no intuito de oferecer ao menos uma indicação parcial de como os países tratam algumas rubricas importantes em suas respectivas regras de gastos.

Tabela 42 – Comparação internacional: Cobertura das regras de teto de gastos por tipo de gasto incluído (ou excluído).

Categoria de Gasto	Gastos	Qtde	País
Investimento	Investimentos excluídos	8	América Central: Antígua e Barbuda, Costa Rica e México; América do Norte: Estados Unidos; América do Sul: Brasil; Ásia: Tailândia Vietnã; Europa: Croácia.
	Investimentos incluídos	39	África: Botsuana e Namíbia; América Central: Bahamas, Granada, São Vicente e Granadinas; América do Sul: Equador, Peru e Uruguai Ásia: Azerbaijão, Cingapura e Mongólia; Oceania: Austrália. Europa: Alemanha, Andorra, Armênia, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Israel, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polônia, Portugal, República Checa, Romênia, Rússia, Sérvia e Suécia;
	Investimentos excluídos (rubricas específicas)	6	África: Tanzânia; América do Sul: Argentina; Europa: Bulgária, Dinamarca, Espanha e Finlândia.
Juros	Juros incluídos	3	Europa: Dinamarca, Espanha e Suécia.
	Gastos sociais incluídos	1	Europa: Reino Unido
Previdência Social	Gastos sociais excluídos	1	Europa: Dinamarca.
	Incluí Previdência	1	Europa: Suécia.
Funcionalismo Público	Excluí Previdência	2	Europa: Dinamarca e Reino Unido.
	Incluí Funcionalismo	7	América Central: México. Europa: Espanha, Holanda, Itália, Letônia e Reino Unido. Oceania: Nova Zelândia.

Fontes: FMI (2022d); OCDE (2018), OCDE (2019b), OCDE (2019a), OCDE (2020a); Comunidade Europeia (2018). Elaboração própria.

Através dos dados mostrados na Tabela 42 pode-se constatar que embora os países adotem algum tipo de regra limitadora dos gastos públicos, na maior parte dos casos eles não fazem grandes distinções sobre importantes rubricas como pagamento de juros, investimentos, gastos sociais ou com funcionalismo público.

A seção 3.2.4 a seguir irá explorar alguns aspectos a respeito das cláusulas de escape, mecanismos formais de execução e dispositivos punitivos.

3.2.4 Cláusulas de escape, procedimentos formais de execução e punições orçamentárias

Novamente, embora as bases de dados não ofereçam informações consolidadas a respeito das cláusulas de escape, procedimentos formais de execução, margens de contingência e demais elementos que reforcem o cumprimento das regras de gastos. Ainda assim, foi possível encontrar algumas informações abrangentes quanto à adoção dos elementos investigados nessa seção.

A Tabela 43 compila os dados existentes sobre as cláusulas de escape adotadas pelos países em seus respectivos arcabouços fiscais.

Tabela 43 – Comparativo Internacional: Clausulas de escape.

Clausulas de escape	Qtde	%	Países
Sim	40	56,3%	Alemanha Andorra Armênia Áustria Azerbaijão Bahamas Bélgica Bulgária Chipre Costa Rica Croácia Dinamarca Equador Eslováquia Eslovênia Espanha Estônia Finlândia França Granada Grécia Holanda Hungria Irlanda Itália Letônia Lituânia Luxemburgo Malta Mongólia Polônia Portugal República Checa Romênia Rússia São Vicente e Granadinas Suécia Tanzânia Uruguai Vietnã
Não	11	15,5%	Antígua e Barbuda Argentina Austrália Botsuana Brasil Colômbia Estados Unidos Israel Namíbia Sérvia Tailândia
Não identificado	20	28,2%	Brunei Cambódia Chile Cingapura Coreia do Sul El Salvador Filipinas Guatemala Indonésia Japão Laos Malásia México Myanmar Nova Zelândia Panamá Paraguai Peru Reino Unido República Dominicana
Total	71	100,0%	-

Nota 1: No Brasil a cláusula de escape é dada pelo Art.º 167, XIV, §3 do ADCT. “A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.” Art.º 62 do ADCT: “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.”

Fontes: OCDE (2018), OCDE (2019b), OCDE (2019a), OCDE (2020a); Comunidade Europeia (2018). Elaboração própria.

Já a Tabela 44 abaixo organiza os dados encontrados nas bases a respeito dos países que possuem mecanismos e procedimentos formais para a execução de suas regras fiscais. A Tabela 44 indica que essa pratica é bastante relevante no caso dos países europeus. Em grande medida, isso se deve as regras fiscais recomendadas pela União Europeia.

Tabela 44 – Comparativo Internacional: Procedimentos formais de execução.

Procedimentos formais de execução	Qtde	%	Países
Sim	37	52,1%	América Central: Costa Rica e Granada; América do Sul: Argentina, Brasil , Equador; América do Norte: Estados Unidos; Ásia: Cingapura, Mongólia e Vietnã; Europa: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polônia, Portugal, República Checa, Romênia, Rússia e Suécia
Não	17	23,9%	África: Botsuana e Namíbia; América Central: Antígua e Barbuda, Bahamas, México e São Vicente e Granadinas; América do Sul: Colômbia, Paraguai, Peru e Uruguai; Europa: Andorra, Armênia, Azerbaijão, Israel e Sérvia; Ásia: Tailândia; Oceania: Austrália.
Não identificado	17	23,9%	África: Tanzânia; Ásia: Brunei, Cambódia, Coreia do Sul, Filipinas, Indonésia, Japão, Laos, Malásia e Mianmar; América Central: El Salvador, Guatemala, Panamá e República Dominicana; América do Sul: Chile; Europa: Reino Unido; Oceania: Nova Zelândia
Total	71	100,0%	-

Fontes: FMI (2022d); OCDE (2018), OCDE (2019b), OCDE (2019a), OCDE (2020a); Comunidade Europeia (2018). Elaboração própria.

Já na Tabela 45 abaixo, podemos observar que na grande maioria dos casos identificados, não há penalidades de ordem orçamentária, de modo que os pedidos de gastos adicionais são discutidos e deliberados dentro do governo (OCDE, 2020). Uma análise possível para a Tabela 45, pode estar relacionada ao fato dos países que adotam algum

tipo de punição (ou restrição) orçamentária em razão dos gastos ultrapassarem o limite estabelecido, em geral o fazem através de uma readequação forçada dos gastos. No caso coreano e grego, por exemplo, isto envolve o corte nas despesas discricionárias. Já no caso holandês a redução é obrigatória e aplicada de acordo com os tetos orçamentários já impostos. No caso japonês, isso é evitado ainda nos pedidos iniciais de orçamento dos ministérios.

Tabela 45 – Comparação internacional: Imposição de punições orçamentárias.

Punições	Países
Não identificado	Brasil, Bulgária, Cingapura, Costa Rica, Croácia, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Letônia, Lituânia, Malásia, México, Mongólia, Myanmar, Noruega, Nova Zelândia, Panamá, Paraguai, Polônia, Reino Unido, República Dominicana, Romênia, Rússia, Suíça, Tailândia, Vietnã.
Não há Punições	Austrália, Áustria, Chile, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Hungria, Irlanda, Israel, Itália, Luxemburgo, Portugal, República Tcheca, Suécia, Turquia
Existem Punições	Coreia, Grécia, Holanda e Japão.

Fontes: OCDE (2018), OCDE (2019b), OCDE (2019a), OCDE (2020a); Comunidade Europeia (2018).
Elaboração própria.

3.2.5 Base jurídica

Antes de abordar o tema da base jurídica que alicerçam as leis fiscais dos países identificados pelas bases de dados. Vale destacar que a base de dados do FMI elencou por ordem de força legal, da mais forte para a mais fraca, as regras destinadas ao controle de gastos da seguinte maneira:

- i) Constituição;
- ii) Tratados Internacionais;
- iii) Base estatutária;
- iv) Acordos de Coalizão;
- v) Compromisso político.

Como no caso dos países europeus as regras de Médio prazo, estão atreladas aos dispositivos fiscais firmados dentro do âmbito da União Europeia. Essas regras foram

entendidas como regras de base internacional. Embora existam alguns países classificados como possuidores dessas regras não façam parte desse bloco econômico.

Como podemos observar na Tabela 46, a base de dados do FMI somada às informações encontradas nas bases da OCDE e da Comissão Europeia, indicam a natureza das respectivas legislações que regem as regras de tetos de gastos nas experiências internacionais. Dos 71 países que possuem algum tipo de regra de gastos, a maioria o faz dentro de uma base estatutária. No caso dos países que adotam um teto de gastos específico, essas leis dizem respeito aos acordos de coalização e compromissos políticos firmados na elaboração desses tetos. Somente Brasil e França possuem uma regra de teto de gastos presente na Constituição. No entanto, no caso francês, cabe ressaltar que a Constituição não estabelece nenhuma hierarquia entre a Lei de Programação das Finanças Públicas e os orçamentos anuais, o que torna legalmente possível desvios das metas fiscais de médio prazo e conseqüentemente o teto de gastos pré-estabelecido (OCDE, 2020a).

Tabela 46 – Comparativo Internacional: Base Legal das regras de gastos.

Base Legal	Qtde	%	Países
1 – Compromisso Político	5	7,0%	África: Botsuana. América Central: Antígua e Barbuda Europa: Alemanha. Oceania: Austrália.
2 – Acordo de Coalizão	4	5,6%	África: Namíbia; Ásia: Vietnã; Europa: Finlândia e Holanda.
3 – Base Estatutária	28	39,4%	África: Tanzânia; Ásia: Tailândia e Mongólia; América Central: Bahamas, Costa Rica, Granada e México; América do Norte: Estados Unidos. América do Sul: Argentina, Colômbia, Equador, Paraguai Peru, Uruguai; Oriente Médio: Israel; Europa: Andorra, Armênia, Azerbaijão, Bulgária, Croácia, Espanha, França, Grécia, Letônia, Polônia, Rússia, Sérvia e Suécia;
4 – Tratado Internacional	14	19,7%	Europa: Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta, Portugal, República Checa e Romênia.
5 – Constituição	4	5,6%	América do Sul: Brasil; Ásia: Cingapura; Europa: Dinamarca e Lituânia.
Não identificado	16	22,54%	Ásia: Brunei, Camboja, Coreia do Sul, Filipinas, Indonésia, Japão, Laos, Malásia, Mianmar, América do Sul: Chile, América Central: El Salvador, Guatemala, Panamá e República Dominicana; Europa: Reino Unido; Oceania: Nova Zelândia.
Total	71	100,0%	-

Fontes: FMI (2022d); OCDE (2018), OCDE (2019b), OCDE (2019a), OCDE (2020a); Comunidade Europeia (2018). Elaboração própria.

A Tabela 47 a seguir, apresenta qual órgão público é responsável por decidir sobre a aprovação dos critérios e da própria legislação fiscal em si. Mesmo que as bases não consigam esclarecer muitos aspectos quanto a essa característica, pode-se verificar segundo a Tabela 47 que no caso dos países identificados, a maioria o faz por meio de uma decisão colegiada ou coletiva. Em sua maioria são critérios objetivos e envolvem a participação

dos órgãos pertencentes à própria estrutura governamental, como, por exemplo, gabinetes presidenciais, Ministérios, Conselhos e representantes do legislativo.

Tabela 47 – Comparação internacional: Órgão responsável pela aprovação da regra de teto gastos.

Centro Decisório	Qtde	Países
Gabinete Presidencial / Conselho de Ministros	8	Ásia: Coreia do Sul e Japão; Europa: Espanha, Finlândia, Holanda, Polônia e Reino Unido; Oceania: Austrália.
Conselho de Ministros	2	Europa: Itália; Oceania: Nova Zelândia.
Legislativo	5	América do Sul: Brasil;
Ministro das Finanças	1	Europa: Áustria, Dinamarca, Letônia e Suécia; América do Sul: Chile.

Fontes: FMI (2022d); OCDE (2018), OCDE (2019b), OCDE (2019a), OCDE (2020a); Comunidade Europeia (2018). Elaboração própria.

Por fim, aqui cabe fazer uma análise de cunho mais geral sobre o mapeamento das regras de gastos e o posicionamento do Brasil perante as práticas fiscais adotadas pelo mundo.

Apesar de outros países possuírem algum tipo de tetos de gastos, dentre os casos analisados nesta seção, nenhum país o faz de forma tão rígida e tão longa como o Brasil. Como será examinado adiante, O Teto de Gastos brasileiro trata-se de uma regra fiscal atrelada à Constituição, para um período que se estende para além dos horizontes políticos e eleitorais dos poderes Executivo e Legislativo e para um nível de cobertura que engloba a maior parte dos gastos do governo geral. Além disso, como será visto, o Teto de Gastos brasileiro possui pouca (ou nenhuma) margem de manobra ou cláusulas de escape (para períodos normais) se comparado aos seus pares europeus e tão pouco discrimina dos limites do Teto de Gastos rubricas importantes como gastos em investimento e seguridade social.

Feito essa tentativa de mapear o atual momento das regras de gastos no mundo, a próxima seção será dedicada a recuperar o contexto econômico geral vigente no Brasil, e algumas das suas principais tendências, por ocasião da aprovação do Teto de Gastos, em 2016.

3.3 O contexto macroeconômico brasileiro após 2003

O objetivo desta seção é recuperar em linhas gerais alguns aspectos da conjuntura econômica de forma a situar o contexto mais amplo em que foi realizada a aprovação da EC 95/2016. Diferentemente do que realizamos na seção de conjuntura do capítulo anterior dedicada ao exame da LRF, não recuperamos aqui o quadro geral de transformações institucionais pelo qual passou o Estado brasileiro, pois não houve alterações substanciais no quadro de referência tanto legal quanto das regras de política econômica entre 2000 e 2016, particularmente na área fiscal.

Como será visto adiante, quando for apresentado o diagnóstico que fundamentará a adoção do Teto de Gastos no Brasil, será a evolução das tendências de longo prazo da economia brasileira que justificará a adoção desta medida pelos seus proponentes. Optou-se nesta seção por trazer a evolução de alguns indicadores macroeconômicos como forma a apresentar as referências objetivas que foram utilizadas como subsídios para os argumentos favoráveis e contrários à adoção do Teto de Gastos. Isto é especialmente importante quando temos em vista que a regra de Teto de Gastos brasileira foi feita para um prazo de 20 anos, destinada a enfrentar “desequilíbrios estruturais” das contas públicas segundo seus idealizadores.

No entanto, destacamos, desde logo, que não é nosso objetivo propor uma interpretação sobre a performance macroeconômica brasileira no período. Trata-se tão somente de fazer uma análise descritiva das principais tendências da economia brasileira que julgamos relevantes para o embasamento do debate em torno da adoção da regra de Teto de Gastos.

Assinala-se, por fim, que sempre que possível, será destacado na apresentação dos dados o ponto de partida da economia brasileira após a eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) em 2003 e a inflexão que ocorreu em 2015, ano a partir do qual o país entrou em uma crise econômica de grandes proporções tal como procuraremos mostrar a seguir.

3.3.1 Indicadores sociais

O período entre 2003 e 2014, que abrange os dois primeiros mandatos de Lula (2003-2006 e 2007-2010) e o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), foi marcado por uma tendência de avanços socioeconômicos em diversas áreas, ao passo que o biênio 2015 e 2016, verificou-se um profundo retrocesso.

A Tabela 48 abaixo consolida algumas informações que atestam esta inflexão na evolução dos indicadores socioeconômicos do Brasil.

Tabela 48 – Brasil: Evolução dos indicadores socioeconômicos entre 2003 e 2016 em anos selecionados.

Área	Indicador	2003	2006	2010	2014	2015	2016
PIB e PIB per capita	PIB (R\$ constantes de 2021) (2014 = 100,0)	67,1	76,1	91,2	100	96,5	93,3
	PIB per capita (R\$ constantes de 2021) (2014 = 100,0)	74,9	82,1	94,3	100	95,6	91,7
Rendimento domiciliar e salário mínimo	Rendimento médio mensal real domiciliar per capita (2014 = 100) ⁽¹⁾	55,6	65,8	77,4 ⁽⁶⁾	100	99,5	95,6
	Salário mínimo real (R\$ constantes de 5/2022) (média mensal durante o ano) (2014 = 100)	57,1	72,3	89,2	100	99,5	101,6
Mercado de trabalho	Taxa de desocupação da força de trabalho (média anual) (%) ⁽²⁾	10,5	9,2	7,3 ⁽⁶⁾	6,9 (7,5)	8,6	11,7
	Taxa composta da subutilização da força de trabalho (%) ⁽³⁾	n.d.	n.d.	n.d.	15,1	17,4	21
	Grau de informalidade (definição III, IPEADATA) (%)	54,1	51,4	45,4 ⁽⁶⁾	45	n.d.	n.d.
	Grau de informalidade (IBGE) (%)	n.d.	n.d.	n.d.	38,8	38,7	38,8
Distribuição de renda	Índice de Gini do rendimento médio mensal real domiciliar per capita (0-1)	0,58	0,56	0,53	0,53 / -0,52	0,52	0,54
	Razão do rendimento médio mensal real domiciliar per capita entre 1% mais ricos e os 50% mais pobres	n.d.	n.d.	n.d.	33,5	33,9	36,4
	Participação dos 10% mais ricos na apropriação na renda (%)	46,2	44,8	41,8 ⁽⁶⁾	40,9 / -41,6	41,3	42,4
	Participação dos 20% mais pobres na apropriação na renda (%)	2,5	2,9	3,2 ⁽⁶⁾	3,4 / -3,6	3,3	3,1
Pobreza	Proporção da população abaixo da linha de extrema pobreza (US\$ 1,90 PPC 2011 por dia) (%)	11	7,2	4,7 ⁽⁶⁾	2,9	3,4	4,1
	Proporção da população abaixo da linha de pobreza (US\$ 5,50 PPC 2011 por dia) (%)	41,5	34	23,8 ⁽⁶⁾	18,4	19,5	21,1
	Proporção dos domicílios particulares em situação de insegurança alimentar em algum grau (%)	35,2 ⁽⁴⁾	n.d.	30,1 ⁽⁵⁾	22,9 ⁽⁷⁾	n.d.	n.d.

Nota 1. R\$ médios de 2014 para os anos de 2003 e 2014 e R\$ médios de 2021 para os anos de 2014 e os seguintes, de forma a permitir a comparação nestes anos. **Nota 2.** Para o ano de 2003 a fonte utilizada foi a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) e para os anos de 2015 em diante a PNAD Contínua (PNADC). Para o ano de 2014, como há dados para as duas séries, as duas informações estão disponíveis, com os dados da PNAD encontrando-se entre parênteses. **Nota 3.** Taxa composta de subutilização da força de trabalho: (Subocupados por insuficiência de horas + desocupados + força de trabalho potencial)/(força de trabalho + força de trabalho potencial) (IBGE, 2022c). **Nota 4.** Dado para o ano de 2004. **Nota 5.** Dado para o ano de 2009. **Nota 6.** Dado para o ano de 2011. **Nota 7.** Dado para o ano de 2013.

Fontes: PIB e PIB per capita: BCB (2022b); Rendimento médio mensal real domiciliar per capita: PNAD IBGE (2022b, apud IPEADATA) e PNADC IBGE (2022b); Salário mínimo real mensal: IPEADATA IPEA (2022); Taxa de desocupação da força de trabalho: IBGE (2022b, apud IPEADATA) e PNADC IBGE (2022b). Taxa composta da subutilização da força de trabalho: IBGE (2022b). Grau de informalidade: IPEA (2022). Grau de informalidade: IBGE (2021b). Indicadores de distribuição de renda: PNAD IBGE (2022b, apud IPEADATA) e PNADC IBGE (2022b). Proporção da população abaixo da linha de extrema pobreza (US\$ 1,90 PPC 2011 por dia) e pobreza (US\$ 5,50 PPC 2011 por dia): Banco Mundial (2022). Proporção dos domicílios particulares em situação de insegurança alimentar em algum grau: Rede PENSSAN (2022, p. 72). Elaboração própria.

Em síntese, entre 2003 e 2014, os avanços observados se traduziram nas seguintes tendências principais:

- i) Crescimento do PIB e do PIB per capita;
- ii) Aumento da rendimento médio mensal real domiciliar per capita e do salário mínimo real;
- iii) Redução do desemprego e aumento da formalização no mercado de trabalho,
- iv) Redução da concentração de renda;
- v) Redução da proporção de pessoas em situação de pobreza, extrema pobreza e em situação de insegurança alimentar.

Por sua vez, nos anos de 2015 e 2016 se observou a tendência oposta, materializada nos seguintes indicadores:

- i) Queda do PIB e do PIB per capita;
- ii) Queda do rendimento médio mensal real domiciliar per capita, queda do salário mínimo real em 2015 (e aumento em 2016);
- iii) Aumento do desemprego e do grau de subutilização da força de trabalho (com a manutenção do grau de informalidade)
- iv) Aumento da concentração de renda
- v) Aumento da proporção de pessoas em situação de pobreza e extrema e aumento da insegurança alimentar (dado de 2018).

Até os dados disponíveis para o ano de 2021 não havíamos retornado ao nível dos indicadores observados em 2014 (exceto no caso do salário mínimo que manteve-se relativamente estável)⁵.

⁵ Embora os indicadores de proporção de pessoas abaixo da linha de pobreza e extrema tenham caído drasticamente em 2020 é esperado que se elevem quando forem disponibilizados pelo Banco Mundial os dados para o ano de 2021. Isto deve ocorrer pois embora o PIB e o PIB per capita tenham se recuperado da queda observada em 2020, os indicadores de desigualdade, insegurança alimentar e rendimento médio mensal real domiciliar per capita, disponíveis para 2021, regrediram, algo que deve ter correspondência na elevação da proporção das pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza e da extrema pobreza no Brasil. Para uma versão atualizada dos indicadores socioeconômicos brasileiros, cobrindo o período entre 2015 e 2021, ver [Carvalho e Carneiro \(2022\)](#).

3.3.2 Nível de atividade econômica (PIB)

Vejamos mais de perto a evolução do nível de atividade econômica para alguns períodos selecionados entre 1990 e 2021 na Tabela 49. Para facilitar a análise e diferentemente do governo Collor, onde o impeachment ocorreu no dia 29 de Dezembro de 1992, o ano de 2016 foi considerado como sendo inteiramente da administração Rousseff, embora o processo de impeachment tenha se concluído em em 31 de agosto de 2016, quando se iniciou a presidência Temer.

Tabela 49 – Brasil: Taxa média anual de crescimento do PIB em períodos selecionados (Reais constantes de 2010).

Períodos Selecionados	Média anual composta (% a.a.) ⁽¹⁾	Média simples (% a.a.)
Mandato Collor (1990-1992)	0,2	-1,3
Mandato Itamar (1993-1994)	5,9	5,4
Período Collor-Itamar (1990-1994)	2,8	1,4
1º mandato FHC (1995-1998)	2,0	2,5
2º mandato FHC (1999-2002)	2,9	2,3
Período FHC (1995-2002)	2,2	2,4
1º mandato de Lula (2003-2006)	4,3	3,5
2º mandato de Lula (2007-2010)	4,1	4,6
Período Lula (2003-2010)	4,5	4,1
1º mandato de Dilma (2011-2014)	1,8	2,4
2º mandato de Dilma (2015-2016)	-3,3	-3,4
Período Dilma (2011-2016)	-0,3	0,4
Mandato Temer (2017-2018)	1,8	1,6
Mandato Bolsonaro (2019-2021)	0,3	0,7
Período Temer-Bolsonaro (2017-2021)	0,9	1,0

Nota 1. Em termos matemáticos, o PIB para um dado período “n” (PIB_n), é uma progressão geométrica de razão $(1 + r)$, a uma dada taxa r . Trata-se de uma função exponencial equivalente a uma capitalização composta, onde cada acréscimo junta-se à produção do período inicial (ou precedente), e este por sua vez, dá origem a um novo acréscimo no período seguinte. Embora existam várias formas de cálculo das taxas de crescimento, a taxa de crescimento composta utilizada nesse, é dada pela expressão: $PIB = (PIB_f/PIB_i)^{1/n} - 1$ ou de maneira genérica, pela formula $PIB_n = PIB_0(1 + r)^n$. Essa expressão resultará em uma porcentagem constante ao longo do tempo, permitindo calcular o PIB acumulado no período em função do PIB inicial, da taxa de crescimento e do tempo (SANTOS, 2016).

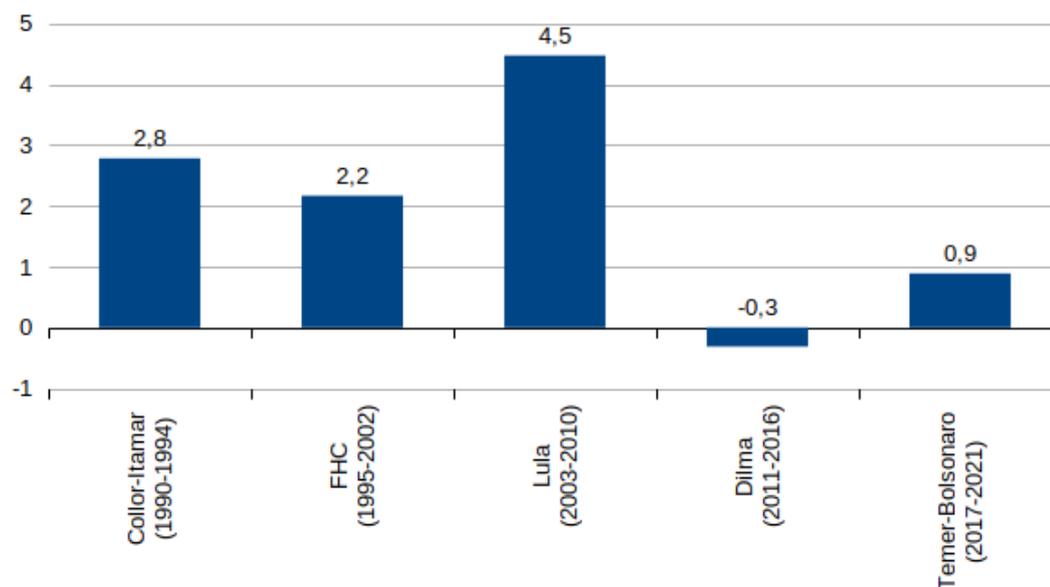
Fonte: IBGE (2022 apud IPEA, 2022). Elaboração própria.

Após a implementação do Teto de Gastos, durante a administração Michel Temer (2017-2018), a economia brasileira logrou uma leve recuperação (1,8% a.a.) após a grave recessão ocorrida no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff (-3,3% a.a.). É preciso salientar que o dado de 2022 ainda não está disponível e que parcialmente o governo Bolsonaro teve seu desempenho na economia afetado pela pandemia. Destaca-se que mesmo o primeiro mandato de Dilma (2011-2014) representa uma substancial desaceleração em relação ao período do governo Lula, com a taxa média de crescimento anual caindo de 4,1% a.a. para 2,4% a.a., como mostram os dados da Tabela 49.

Além dos dados da Tabela 49, para fins de oferecer ao leitor uma melhor visualização da performance geral das administrações federais ao longo do período recente, foram retirados alguns parâmetros comparativos médios da Tabela 49 e compilados na Figura 2.

Durante o período 1990-2021, a economia brasileira apresentou um crescimento médio anual por volta de 2,0%, sendo o período Lula o mais virtuoso, com um crescimento médio anual por volta de 4,5%, e o período Dilma o mais recessivo, com uma recessão média anual na faixa de -0,3%. O Período FHC apresentou um crescimento médio anual de 2,2%, ficando abaixo do período Collor-Itamar (2,8% a.a.) e acima do período Temer-Bolsonaro (0,9%), este último justamente o período após a implementação do Teto de Gastos.

Figura 2 – Brasil: Crescimento anual médio para períodos selecionados (Reais constantes de 2010)¹.

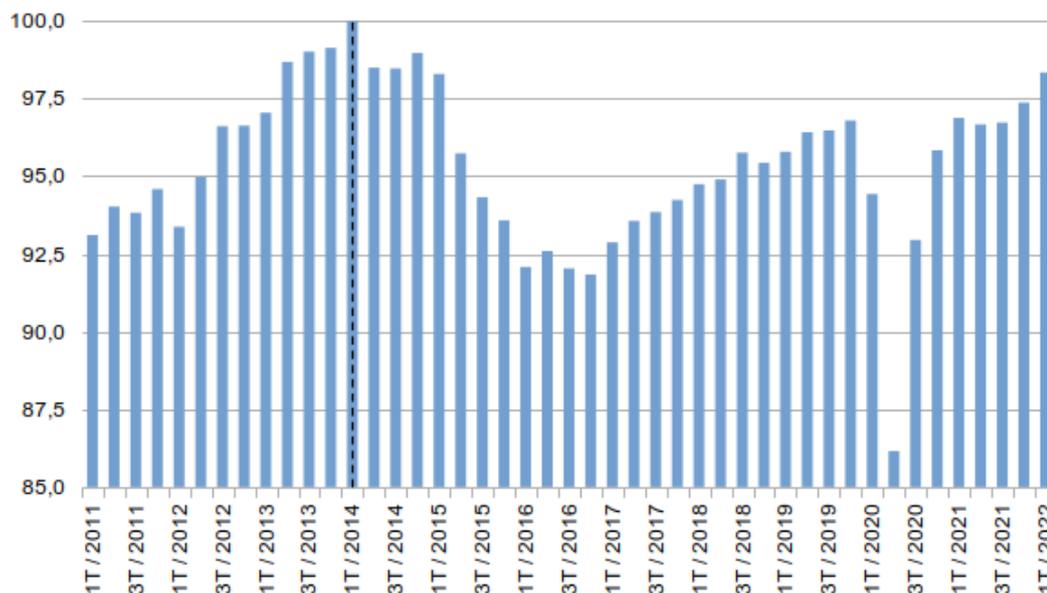


Nota 1: Média anual composta.

Fonte: IBGE (2022 apud IPEA, 2022). Elaboração própria.

Partindo agora para uma análise do PIB com base em dados trimestrais e com ajuste sazonal, como mostrado na Figura 3, verificamos que, em 2014, no primeiro trimestre o PIB atingiu seu ponto máximo, caindo no segundo trimestre, e se recuperando nos dois últimos trimestres, embora sem retornar ao pico do primeiro trimestre. Em 2015 e 2016, o PIB caiu por 6 trimestres seguidos, crescendo ligeiramente no segundo trimestre de 2016, e caindo novamente nos dois últimos trimestres daquele ano, atingido no quarto trimestre de 2016 o menor nível desde o início da crise, com o PIB correspondendo a 91,8% do que aquele observado no primeiro trimestre de 2014 – até o primeiro trimestre de 2022, o PIB seguia abaixo deste nível.

Figura 3 – Brasil: Evolução do PIB acumulado dos últimos 4 trimestres com ajuste sazonal (1º trim. de 2014 = 100)¹.

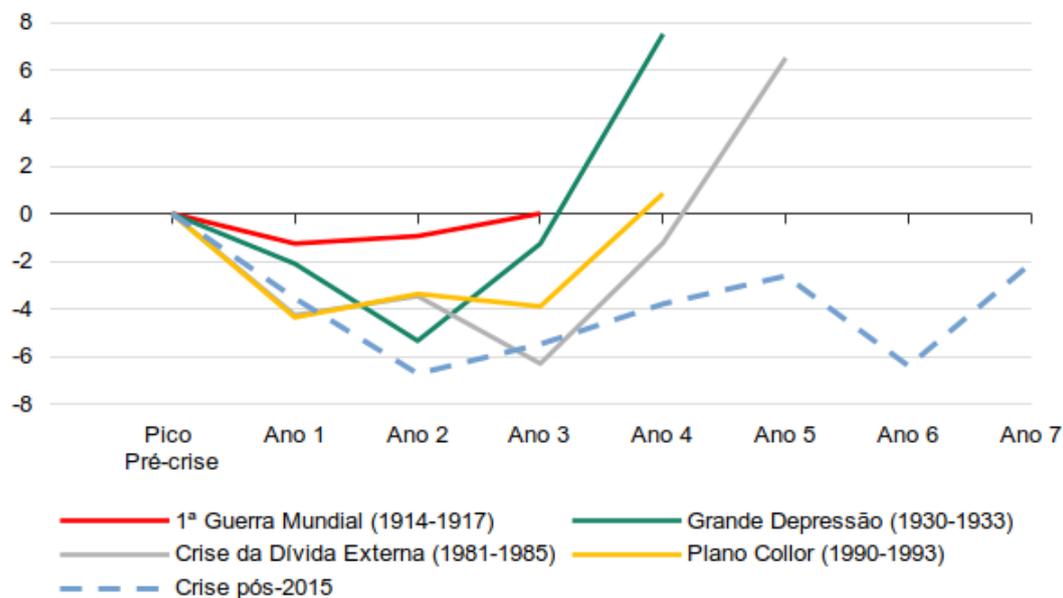


Nota 1: Valores encadeados a preços de 1995.

Fonte: IBGE (2022d). Elaboração própria.

Ou seja, a desaceleração do primeiro mandato de Dilma (2011-2014), em relação ao período predecessor se converteu em uma depressão no período posterior. Assim, em 2014, o crescimento anual do PIB foi de 0,5% e no biênio 2015 e 2016, houve queda de, respectivamente, 3,5% e 3,3% do PIB, ou seja, uma queda acumulada de 6,7% (IBGE, 2022). Analisando os dados anuais do PIB disponíveis, esta já é a crise mais longa da história brasileira, quando comparamos com outras crises experimentadas pelo país, como mostram os dados das Tabela 49 e da Figura 4 abaixo – a única em que o país não estava em um momento de compressão da capacidade de importações, com rápida perda de Reservas Internacionais.

Figura 4 – Brasil: Tempo de recuperação do PIB em relação ao pico pré-crise nas 5 crises mais longas do período republicano (variação em p.p.)¹.



Nota 1: PIB a preços de 2010.

Fonte: IBGE (2022d apud IPEA, 2022). Elaboração própria.

Como indicado no início desta seção, não pretendemos discutir as causas da desaceleração da economia no primeiro de Dilma, e a queda do PIB, no biênio 2015-2016, apenas tomar este contexto como pano de fundo para a aprovação da regra do Teto de Gastos brasileira.

Observamos, todavia, que interpretações heterodoxas, apoiadas no princípio da demanda efetiva, campo no qual se situa a argumentação deste trabalho, atribuem à desaceleração (2011-2014) e depois queda (2015-2016) do investimento público uma das principais causas da crise⁶, somada a outros fatores, como o cenário externo mais adverso e os efeitos negativos da operação Lava Jato sobre os investimentos nas áreas investigadas, como os setores de óleo e gás e obras de infraestrutura⁷. Por sua vez as análises apoiadas nos princípios teóricos ortodoxos⁸, discutidos anteriormente, apontam justamente o desequilíbrio das contas públicas “estrutural” e medidas equivocadas de política econômica adotadas entre 2007 e 2014, que iram compor o que denominam de “nova matriz econômica” (como à expansão dos subsídios e isenções tributárias para setores específicos, expansão do

⁶ Ver, por exemplo, Mello e Rossi (2018) e Serrano e Summa (2015), Serrano e Summa (2018).

⁷ Por exemplo, Chernavsky, Dweck e Teixeira (2020, p. 829) argumentam a crise em 2015-2016 deve-se aos seguintes elementos além das inflexões da política fiscal: “(a) a situação da economia internacional no período; (b) os efeitos disruptivos do avanço da operação Lava Jato; (c) as mudanças na política cambial e na regulação de setores importantes; e, numa perspectiva de economia política, (d) a reação de setores empresariais às alterações na distribuição funcional da renda nacional ocorridas no período.”

⁸ Ver, por exemplo, Barbosa Filho (2017) e Pessoa (2015).

crédito direcionado, especialmente via BNDES, intervenção na política de tarifas do setor elétrico e no de petróleo, etc.) como a causa principal desta crise.

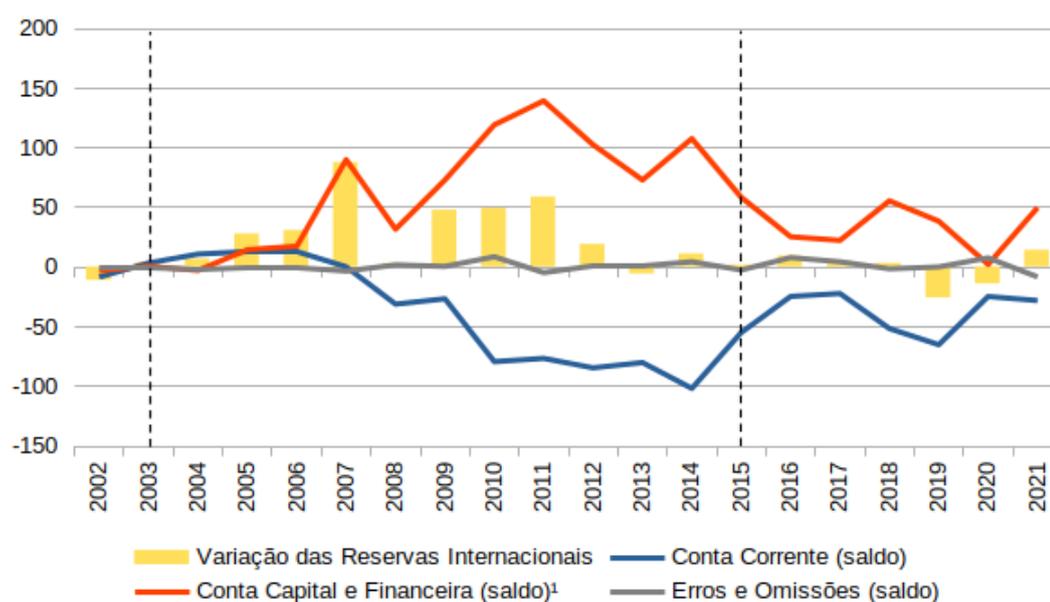
3.3.3 Contas externas

Ao passo que, internamente, o PIB e os indicadores socioeconômicos regrediram, após 2015, o setor externo brasileiro apresentou uma relativa estabilidade. Isto é, não foi observada, entre 2015 e 2021, uma compressão relevante da capacidade de importação e uma deterioração dos indicadores de solvência externa do país que justificasse, do ponto de vista da escassez de divisas, a severa crise econômica observada no período⁹.

Podemos observar na Figura 5 que após 2014, o conjunto do balanço de pagamentos do Brasil apresentou três resultados tendenciais relevantes, em que pese as oscilações observadas em cada ano:

- i) redução do déficit em transações correntes;
- ii) redução do ingresso de divisas via contas capital e financeira;
- iii) preservação do nível de Reservas internacionais (RI).

Figura 5 – Brasil: Evolução anual do Balanço de Pagamentos entre 2003 e 2021 (US\$ bilhões)¹.



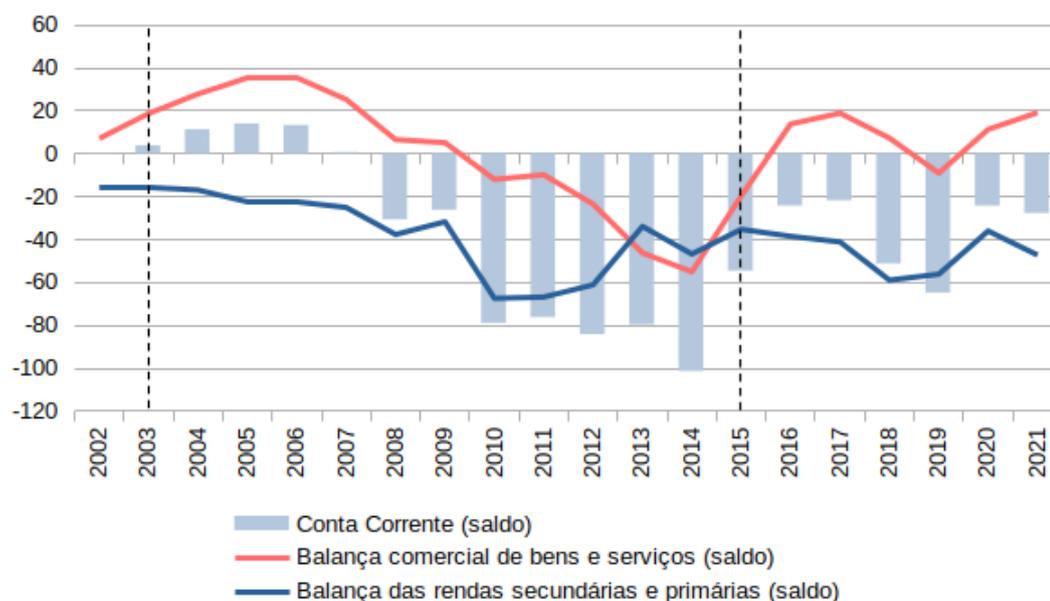
Nota 1: Exclui as RI. Seu saldo mede o ingresso líquido de divisas no país.

Fonte: FMI (2022b). Elaboração própria.

⁹ A análise desta subseção segue o exame feito em (CARVALHO; CARNEIRO, 2022).

Sobre a Conta Corrente, registra-se que o saldo balança comercial em tendência de queda vinha desde 2007, tornando-se deficitária a partir de 2010, ao passo que o deficit da balança de rendas secundárias e primárias a partir de 2010 mostraram uma tendência de ligeira redução, como mostra a Figura 6.

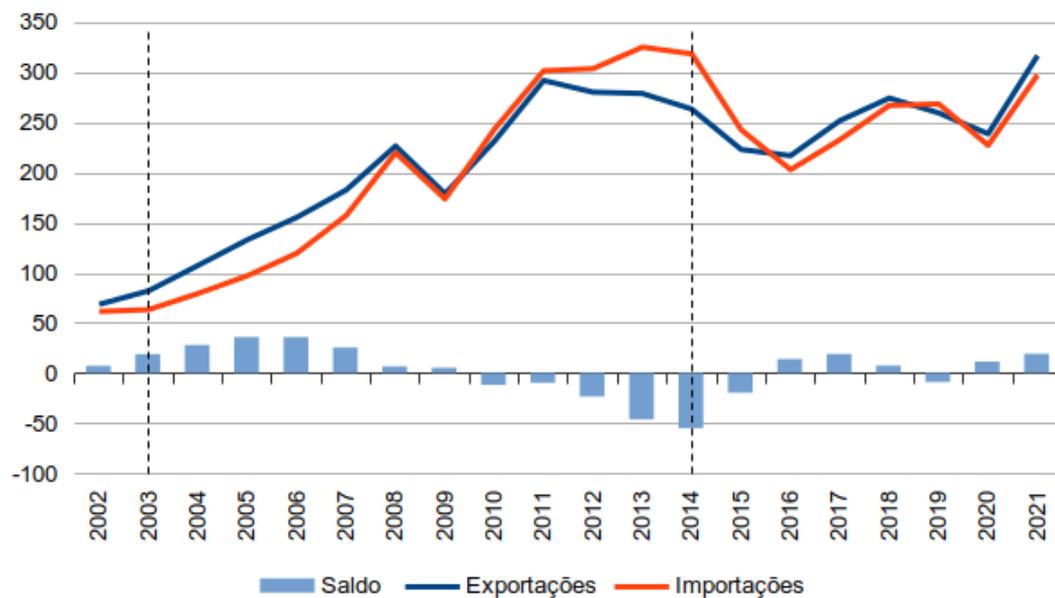
Figura 6 – Brasil: Evolução anual da Conta Corrente entre 2003 e 2021 (US\$ bilhões).



Fonte: FMI (2022b). Elaboração própria.

Entre 2003 e 2011 observou-se na balança comercial uma tendência ascendente tanto das importações, brevemente interrompida na Crise Financeira de 2008, com o Brasil acumulados saldos comerciais positivos entre 2003 e 2009, a partir de 2010 o Brasil passa a ter déficits na balança comercial que se amplificou entre 2012 e 2014, com as exportações caindo a partir de 2012, ao passo que as importações seguem subindo, embora em um ritmo menor. O saldo da balança comercial que vinha apresentando déficit crescentes na balança comercial de bens e serviços entre 2011 e 2014, em 2015 reduziu este déficit, e, desde 2016, apresentou saldos positivos, exceto no ano de 2019, como mostra Figura 7. Até 2021, as importações ainda não haviam retornado ao nível de 2014, enquanto as exportações, sim.

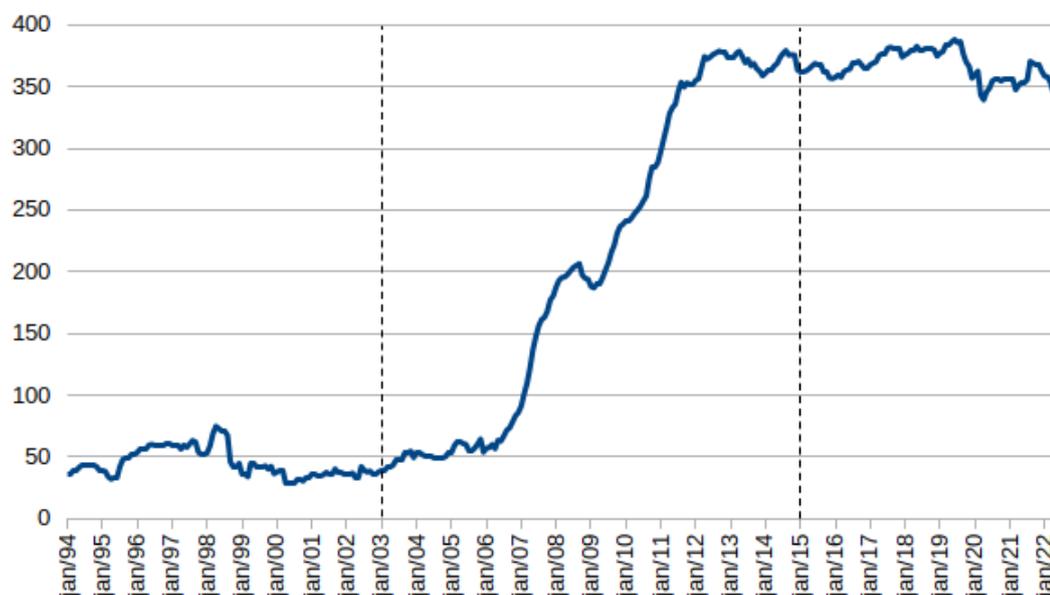
Figura 7 – Evolução anual da balança comercial de bens e serviços entre 2000 e 2021 (US\$ bilhões).



Fonte: FMI (2022a). Elaboração própria.

A desvalorização cambial, a combinação de redução do ingresso de divisas via contas capital e financeira, contrabalançada pela redução do déficit em transações correntes, fez com que o país mantivesse os níveis de Reservas Internacionais após 2014 e, também, os indicadores de solvência externa em níveis adequados. O nível de Reservas Internacionais manteve-se entre janeiro de 2015 e março de 2022 em torno de US\$ 350 bilhões a maior parte do tempo, atingindo seu valor máximo em junho de 2018 (US\$ 388 bilhões) e seu valor mínimo em abril de 2020 (US\$ 339 bilhões), como mostra a Figura 8.

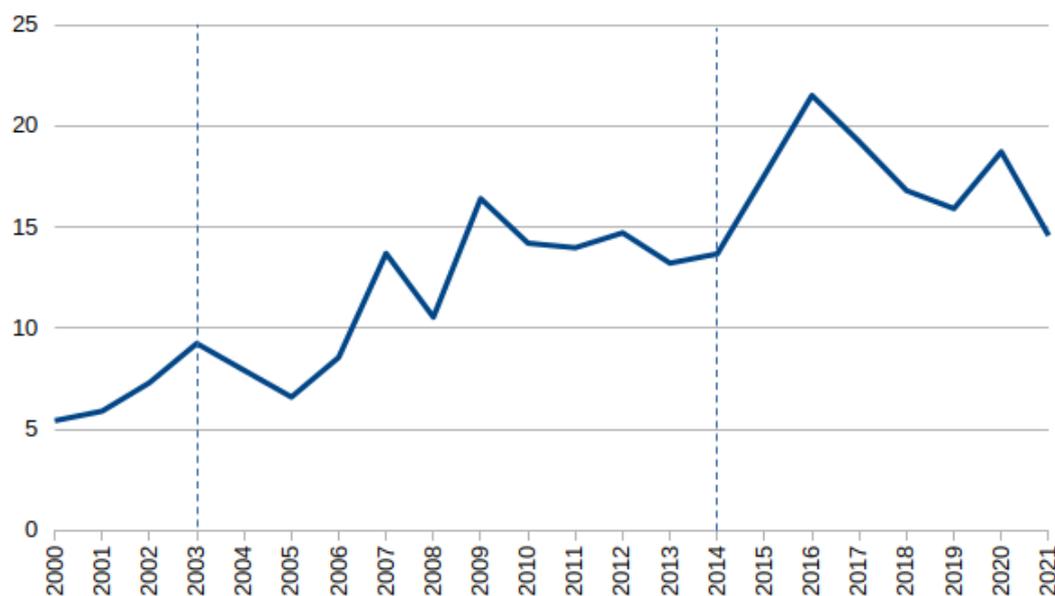
Figura 8 – Brasil: Evolução mensal das Reservas Internacionais entre janeiro de 1994 e março de 2022 (US\$ bilhões).



Fonte: BCB (2022b). Elaboração própria.

Em termos de número de meses importações, as Reservas Internacionais do Brasil mantiveram-se entre 2009 e 2014 em torno de 15 meses, subindo em 2015, com a contração rápida das importações indicada anteriormente, como mostra a Figura 9.

Figura 9 – Brasil: Evolução anual da razão entre importações e Reservas Internacionais entre 2003 e 2021 (meses de importações).

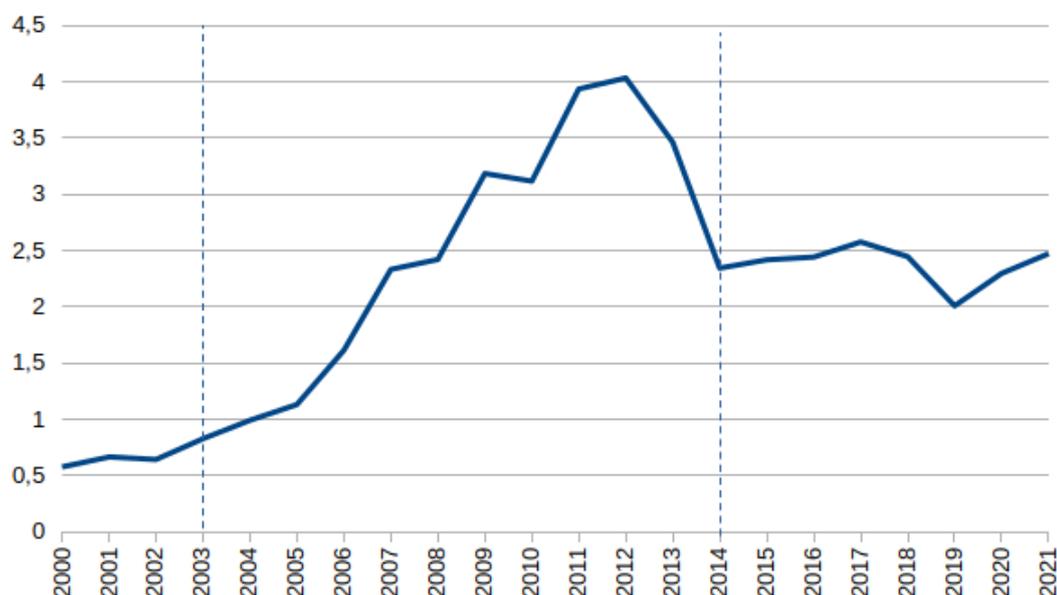


Fonte: FMI (2022a). Elaboração própria.

Analisemos os indicadores de solvência externa para o Brasil, que expressam a

capacidade do país de se salvaguardar em relação à choques externos e, assim, preservar no curto prazo a capacidade de importações do país. Como mostra Figura 10, verificamos que para o caso da razão Reservas Internacionais/Dívida externa de curto prazo, desde 2005 o Brasil se encontrou em níveis superiores ao recomendado para países emergentes pelo FMI (1,0). Observa-se, no entanto, que embora esta razão tenha tido uma tendência de alta entre 2000 e 2012, caindo rapidamente nos anos de 2013 e 2014, mantendo-se desde então em torno de 2,0 e 2,5. Patamar igual ao do biênio 2007 e 2008.

Figura 10 – Brasil: Evolução anual da razão RI/Dívida externa de curto prazo entre 2000 e 2021 (unidade)¹

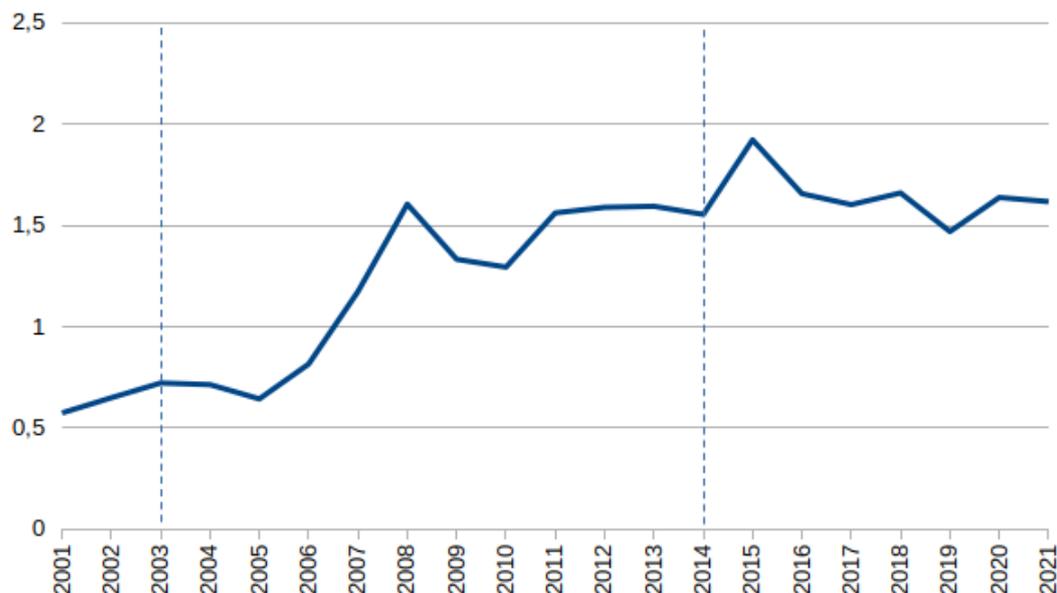


Nota 1: Segundo o FMI (2022a), a regra de Greenspan–Guidotti de 100% de cobertura de dívida externa de curto prazo é um padrão de adequação amplamente utilizado para Economias Emergentes.

Fonte: FMI (2022a). Elaboração própria.

Por sua vez, como mostra Figura 11, o indicador RI/Assessing Reserve Adequacy (ARA) (desde 2007 o Brasil encontra-se acima do valor indicado como adequado pelo FMI (1,0), mantendo-se esse indicador relativamente estável em torno de 1,5.

Figura 11 – Brasil: Evolução anual da razão RI/Dívida externa de curto prazo entre 2000 e 2021 (unidade)¹



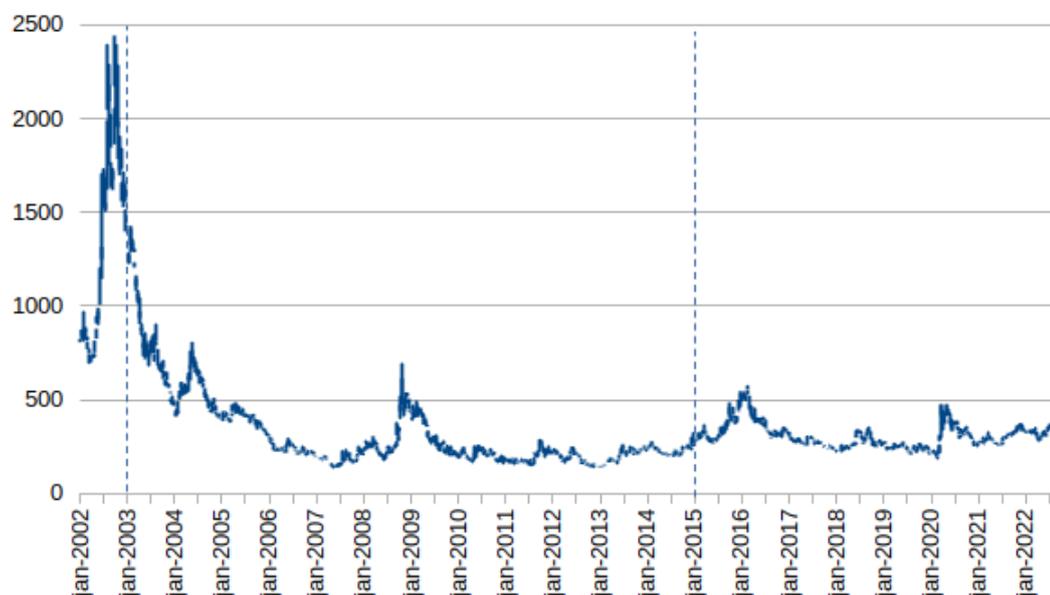
Nota 1: Segundo o FMI (2022a), a razão RI/ARA entre 1 e 1,5 é considerada adequada.

Fonte: FMI (2022a). Elaboração própria.

Vejamos a seguir a evolução dos indicadores relacionados ao risco-país e as avaliações da agência de classificação de risco para os títulos públicos de longo prazo no Brasil. No caso do risco país, que procura indicar numericamente o risco de crédito a que investidores estão submetidos quando adquirem nos títulos públicos dos países, medido pelo, como EMBI + Risco-Brasil¹⁰, calculado pelo banco JP Morgan, vemos, pelos dados apresentados na Figura 12, que este índice oscilou entre 200 e 300 pontos, durante o primeiro mandato da Dilma. No entanto, no período do seu segundo mandato, após ficar estável no primeiro semestre, este índice apresentou uma tendência de alta a partir do segundo semestre de 2015, quando saiu de 299, em 1 julho, para 523, em 31 de dezembro. Em 11 de fevereiro de 2016, atingiu um valor máximo de 569, quando inicia uma trajetória de queda voltando a ter picos de alta em 2018 e em 2020.

¹⁰ Segundo o IPEA (2022): “O EMBI+ (Emerging Markets Bond Index Plus) estima o desempenho diário dos títulos da dívida dos países emergentes em relação aos títulos do Tesouro dos Estados Unidos. O índice é baseado nos bônus (títulos de dívida) emitidos por este grupo de países e mostra os retornos financeiros obtidos a cada dia por uma carteira selecionada de títulos. O EMBI+ auxilia os investidores na compreensão do risco de investir no país, quanto mais alto for seu valor, maior a percepção de risco. Ele foi criado para classificar somente países que apresentassem alto nível de risco segundo as agências de “rating” e que tivessem emitido títulos de valor mínimo de US\$ 500 milhões, com prazo de ao menos 2,5 anos. A unidade de medida deste índice é o ponto-base, onde dez pontos-base equivalem a um décimo de 1%. Os pontos mostram a diferença entre a taxa de retorno dos títulos de países emergentes e a oferecida por títulos emitidos pelo Tesouro americano. Essa diferença é o spread, ou o spread soberano. Mais informações: Metodologia EMBI. Emerging Markets Bond Index Plus: Rules and Methodology”.

Figura 12 – Brasil: Evolução diária risco país (EMBI + Risco-Brasil) entre 1 de janeiro de 2003 e 18 de julho de 2022 (pontos)



Fonte: IPEA (2022). Elaboração própria.

É relevante registrar que quando o nível máximo que o EMBI + Risco-Brasil foi atingido durante o segundo mandato de Dilma, em 2015, este índice se encontrava em nível inferior ao observado por ocasião da crise financeira de 2008, quando ultrapassou 600 pontos assim como o patamar do início do governo Lula, que só cairia de forma tendencial para um nível abaixo de 600 pontos após o segundo semestre de 2004. Em uma perspectiva de longo prazo, comparativamente, o nível máximo atingido pelo EMBI + Risco Brasil durante o segundo mandato de Dilma é substancialmente inferior ao observado durante o conjunto do período de Fernando Henrique Cardoso à frente da presidência (1995-2002), quando este indicador se manteve na maior parte do tempo acima de 600 pontos, chegando a atingir por períodos prolongados níveis superiores a 1.000 pontos por diversas ocasiões, como mostra a Figura 13¹¹.

¹¹ Como apontam Braga e Aidar (2020), o comportamento do risco-país para os países periféricos, como o Brasil, parece ter uma ligação estreita com os indicadores de solvência externa, e uma relação estatisticamente inconsistente com os indicadores fiscais de endividamento.

Figura 13 – Brasil: Evolução diária risco país (EMBI + Risco-Brasil) entre 1 de janeiro de 2003 e 18 de julho de 2022 (pontos)



Fonte: JP MORGAN (2022 apud IPEA, 2022). Elaboração própria.

Outro indicador relevante em relação à percepção de risco por parte dos investidores internacionais acerca dos títulos públicos brasileiros é a classificação do risco soberano conferida ao título da dívida pública de longo prazo segundo os critérios de avaliação das agências de classificação de risco, que são instituições privadas, sendo as três principais Fitch, Standard & Poor's e a Moody¹². Dentre notas atribuídas aos países, existem, para estas agências, dois grandes grupos principais: as classificações de risco de AAA/Aaa até BBB-/Baa3 são consideradas como grau de investimento (investment grade), enquanto as abaixo de BBB- são consideradas como de grau especulativo (speculative grade). Vejamos simplificadamente o grau atribuídas aos títulos públicos de longo prazo Brasil (em moeda estrangeira), também chamado de rating soberano, por cada uma dessas agências entre 2003 e julho de 2022 a partir fornecidos pelo Tesouro /nacional (2022):

i) Fitch:

- jan/2003-mai/2008: grau especulativo;
- mai/2008-dez/2015: grau de investimento;
- dez/2015-jul/2022: grau especulativo;

¹² Segundo o Tesouro Nacional (2022a): “De forma geral, a atribuição de grau de investimento a um país habilita novas classes de investidores a adquirirem papéis desse país como, por exemplo, fundos de pensão estrangeiros, que são aplicadores de enorme vulto e que têm restrições para aplicar em países avaliados com grau especulativos pelas agências de classificação de risco.”

ii) Standard & Poor's:

- jan/2003-abr/2008: grau especulativo;
- abr/2008-jul/2015: grau de investimento;
- jul//2015-jul/2022: grau especulativo;

iii) Moody's:

- jan/2003-set/2009: grau especulativo;
- set/2009-ago/2015: grau de investimento;
- ago/2015-jul/2022: grau especulativo;

Assim, observe-se que em 2008, o Brasil em recebeu o grau de investimento pela Fict h e a Standard & Poor's, em 2009, pela Moody, e, no segundo semestre de 2015, voltou a exibir o grau especulativo para as três. A partir de 2017, após a aprovação da EC 95/2016, o Brasil não mostrou uma evolução positiva nessas classificações, mantendo-se constante para a Moody's, e caindo para a Fitch e a Standard & Poor, em 2018, ano a partir do qual manteve-se constante.

3.3.4 Indicadores monetários

A seguir, passemos para um rápido exame da evolução de alguns indicadores monetários. O comportamento do setor externo combinado com a forma como foram feitas as intervenções do Banco Central no mercado cambial, levaram a uma tendência a desvalorização da taxa de câmbio nominal a partir de 2015, como podemos observar na Figura 14.

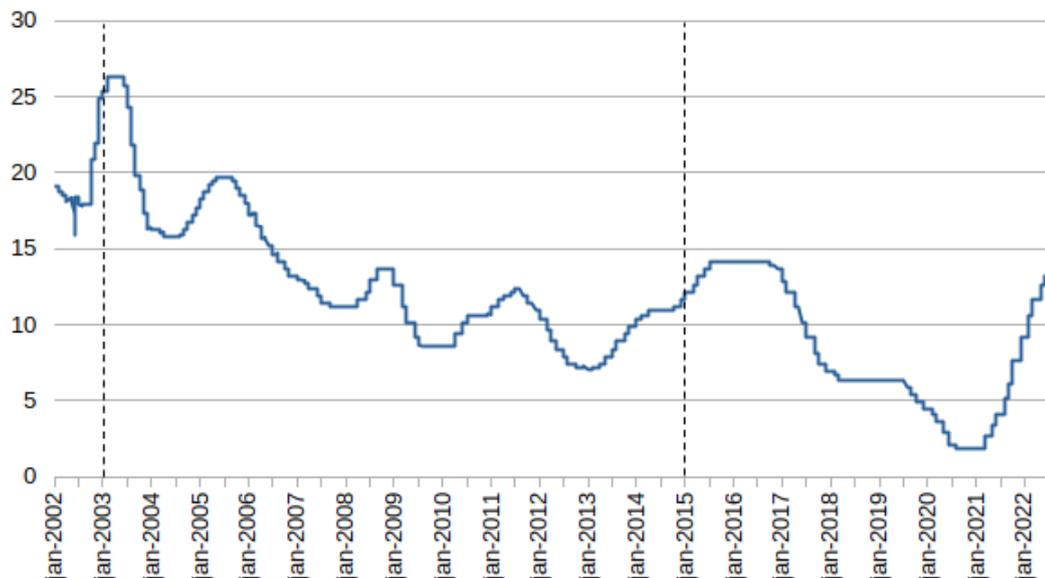
Figura 14 – Evolução da média mensal da taxa de câmbio comercial (venda) entre janeiro de 2003 e maio de 2022



Fonte: BCB (2022b apud IPEA, 2022). Elaboração própria.

Vejamos a seguir, na Figura 15, a evolução da taxa de juros de Selic, a taxa de juros básica da economia brasileira e que corresponde ao principal instrumento do Banco Central para o controle da inflação. Após uma tendência iniciada entre fevereiro de 2012 até junho de 2013, quando atingiu 7,5 % a.a., menor nível até então registrado, passa a subir rapidamente, em um novo ciclo de alta, atingindo 14,15% a.a. em julho de 2015, nível no qual permaneceria até outubro de 2016 quando inicia um novo ciclo de queda.

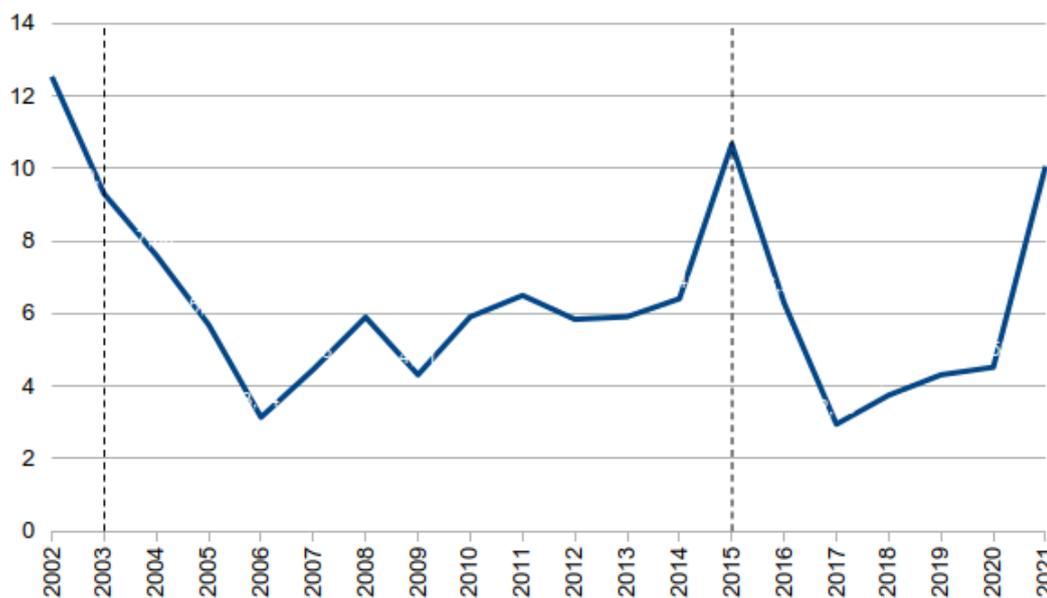
Figura 15 – Brasil: Evolução diária da taxa de juros Selic entre 1 de janeiro de 2003 e 26 de julho de 2022



Fonte: BCB (2022b apud IPEA, 2022). Elaboração própria.

Esta alta da taxa de juros junho de 2013 e julho de 2015 decorre da aceleração inflacionária observada no período, como visto na Figura 15.

Figura 16 – Brasil: Evolução anual da taxa de variação do IPCA entre 2003 e 2021 (% a.a.)



Fonte: IBGE (2022a apud IPEA, 2022). Elaboração própria.

Entre 2004 e 2014, o país cumpriu sistematicamente a meta de inflação (medido pelo IPCA), que esteve dentro da margem de tolerância prevista, observando que entre

2006 e 2016, a taxa de inflação (medido pelo IPCA) no Brasil era de 4,5% a.a., com uma margem de tolerância de 2,0 p.p.¹³ Registra-se, que entre 2009 e 2014, a inflação observada encontrou-se acima do centro da meta, embora dentro do intervalo de confiança. Em 2015 o país ultrapassou a meta – primeira vez desde 2003 – atingindo a taxa de variação anual do IPCA 10,67% maior valor desde 2002, quando a taxa de inflação foi 12,53%. Registra-se que em 2015 com a troca da equipe econômica, houve um relevante choque de custos devido ao reajuste de preços monitorados, incluindo energia e combustíveis, desvalorização do câmbio e aumento dos juros.

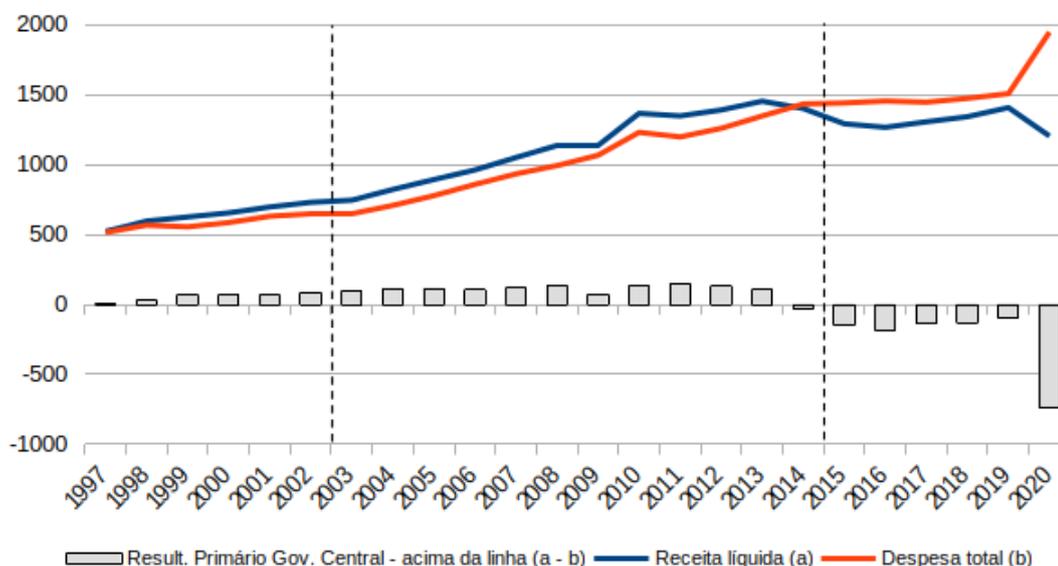
3.3.5 Indicadores fiscais

Vejam, por fim, a evolução de alguns dos principais indicadores fiscais, cuja performance estará no centro da discussão da adoção da regra do Teto de Gastos. no Brasil O objetivo é tão somente mostrar os indicadores da arrecadação e despesa mais elementar do governo de forma a captar algumas das suas principais tendências. Isso é relevante pois ambos têm impacto direto sobre o resultado primário e nominal do governo e, assim, sobre os indicadores de endividamento público. Estes indicadores são considerados relevantes para as abordagens que compreendem que determinados níveis ou trajetórias da dívida pública podem desencadear problemas macroeconômicos como a queda do crescimento econômico e/ou o aumento da inflação, cuja preocupação está na raiz dos argumentos favoráveis à adoção, em 2016, da regra do Teto de Gastos no Brasil.

As Figuras 17 e 18 mostram a evolução da receita líquida, despesa total e resultado primário em termos reais e como proporção do PIB, respectivamente. Observe-se que a receita líquida e despesa total cresceram em um ritmo semelhante entre 1997 e 2013, com o Brasil apresentado resultado primário positivo até 2014, quando apresenta um pequeno déficit. A partir de então o país acumula sucessivos déficits, principalmente provocados pela queda da arrecadação, que cai, a partir de 2014, enquanto a receita líquida mantém-se relativamente constante.

¹³ Em 2004 a meta foi de 5,5, com margem de tolerância de 2,5% a mesma de 2005, quando a meta foi de 4,5%. A margem de tolerância seria alterada em 2018 para 1,5 p.p. A partir de 2019, a meta de inflação seria sucessivamente reduzida (mantendo-se 1,5 p.p. e margem de tolerância): 2019: 4,25% a.a.; 2020: 4,0% a.a.; 2021: 3,75% a.a.; 2022: 3,5% a.a.; 2023: 3,25. Ver [BCB \(2022a\)](#).

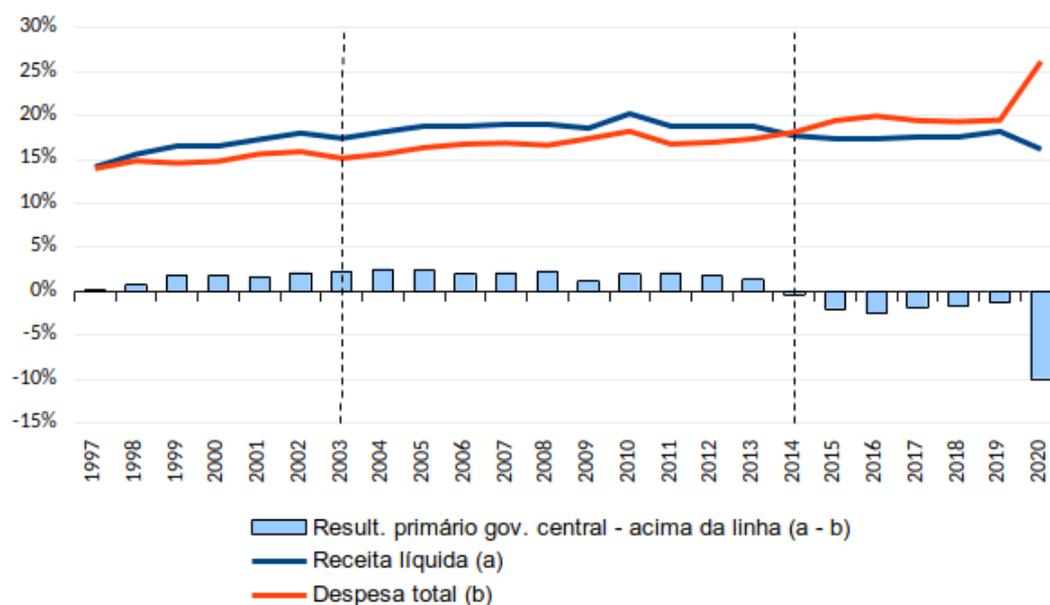
Figura 17 – Brasil: Evolução do resultado primário anual do Governo Central em valores constantes de 2020¹ (bilhões de reais)



Nota 1: Deflacionado pelo IPCA.

Fonte: Indicadores fiscais do Tesouro Nacional (2022c); IBGE (2022a apud IPEA, 2022). Elaboração própria.

Figura 18 – Brasil: Evolução do resultado primário anual do Governo Central entre 1997 e 2020 (% do PIB)



Fonte: Indicadores fiscais (TESOURO NACIONAL, 2022c). Elaboração própria.

Embora não faça parte do escopo da exposição a seguir um exame pormenorizado dos indicadores fiscais de despesa e receita, apresentamos a seguir, os dados de Gobetti e Orair (2017). Neste trabalho, os autores a partir de uma ampla revisão metodológica, apresentam as taxas de crescimento da receita e despesa primária durante os mandatos

presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), Lula (2003-2010), Dilma (2011-2014) e para os anos de 2015 e 2016 (média anualizada até julho), como mostra os dados da Tabela 50.

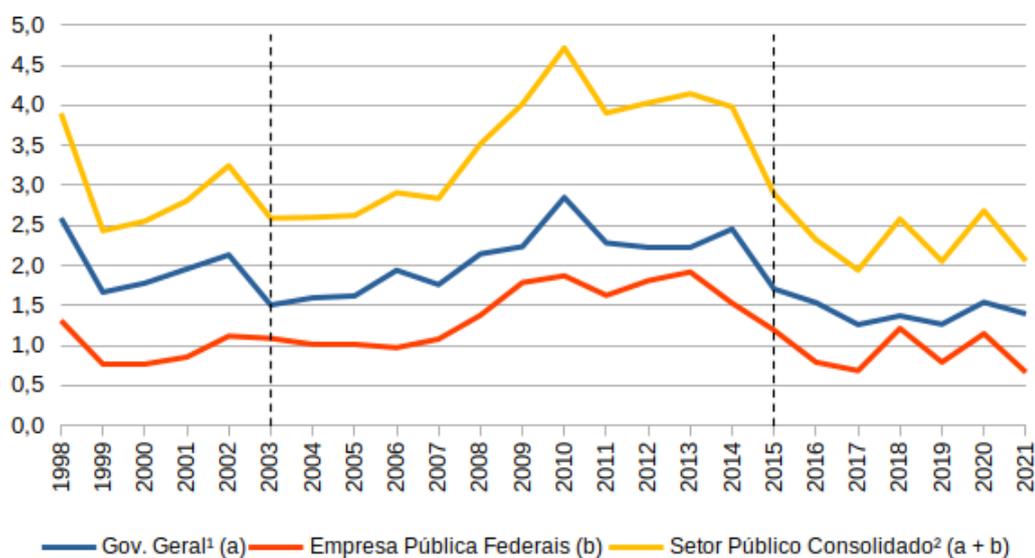
Tabela 50 – Brasil: Taxas de crescimento das receitas e despesas do Governo Central (deflacionados pelo IPCA) do governo central entre 1998 e 2016 (% a.a.).

	FHC	Lula	Dilma	Ajuste	Temer
	(1998-2002)	(2003-2010)	(2011-2014)	-2015	-2016
Receita	8,4	6,1	2,9	-6,8	-5,8
Repartição de receitas	10,6	5,4	4,1	6	-12,3
Despesa primária	5,6	7,2	5,2	-3,9	1,2
Pessoal e encargos	5,9	4,6	1	-0,8	-5,5
Benefícios sociais	7,5	8,7	5,8	-0,7	5,7
Benefícios previden.	7,1	7,7	5,1	1,4	5,2
LOAS/RMV	10,5	13,2	7,8	1,3	4,5
Abono e seg-desemp.	4,3	12,3	7,9	-14,9	24
Bolsa Família	n.d.	17,6	11	-7,1	-13,2
Subsídios	-4	20,4	25,9	-7,5	-12,5
Custeio de capital	3,2	6,7	4,6	13,5	1,7
Investimentos	7,2	10,7	0,3	-37,5	7,9
Demais	2,3	5,6	6	-6,6	0,5

Fonte: STN/BCB/Aeps (2017 apud GOBETTI; ORAIR, 2017, p. 29).

A Tabela 50 traz apenas os dados do Governo Central e mostra a desaceleração da despesa primária durante o primeiro mandato de Dilma, em relação ao período do governo de Lula, assim como sua queda em 2015. Enquanto entre 2003 e 2010 a despesa primária cresceu 7,2% a.a. em média, entre 2011 e 2014, cresceu 5,2 % a.a., caindo -3,9%, em 2015, com uma queda acentuada dos investimentos, que caíram -37,5% ao ano. Se examinarmos o investimento público do Setor Público Consolidado, incluindo os governos de estados e municípios e as empresas estatais da União, fica mais evidente a magnitude do ajuste feito em 2015, após um período de crescimento, entre 2007 e 2010, e de estagnação neste patamar mais elevado, entre 2011 e 2014, como mostra a Figura 19.

Figura 19 – Brasil: Evolução anual do investimento público entre 1998 e 2021 (% do PIB)

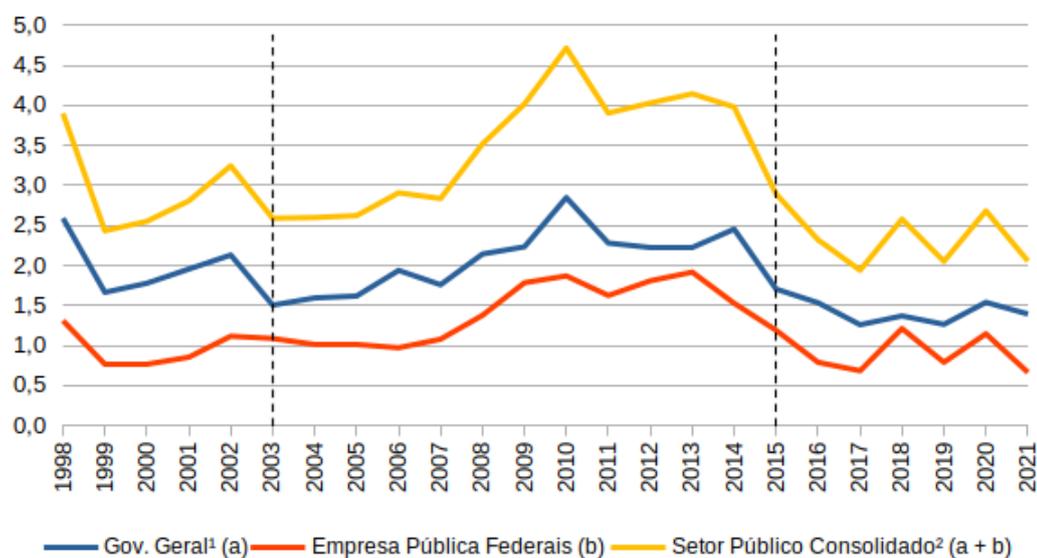


Nota 1. Governo Geral é somatória dos gastos em investimentos dos governos central, estadual e municipal.

Nota 2. O Setor Público Consolidado não inclui as empresas públicas das entidades subnacionais.

Fonte: Observatório de Política Fiscal (2022b). Elaboração própria.

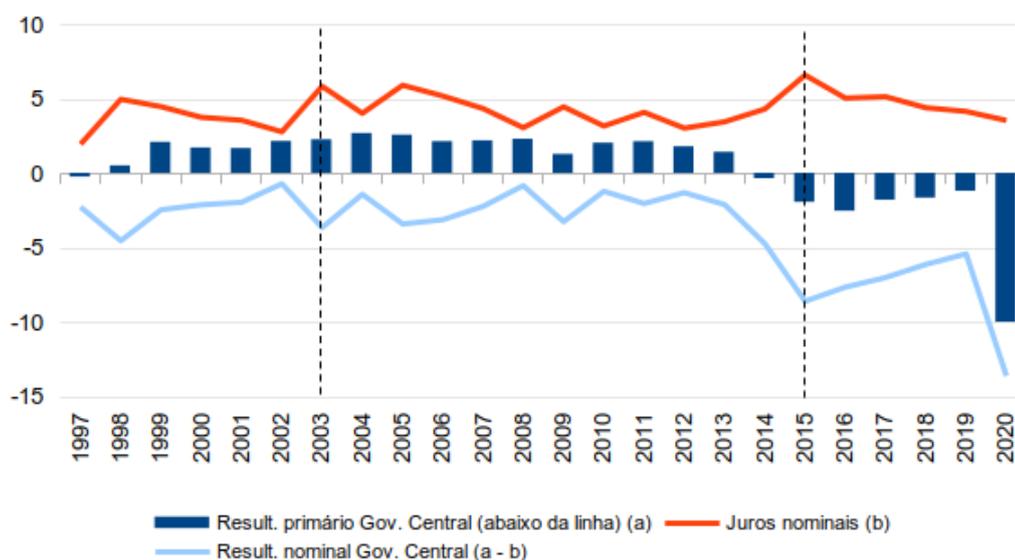
Do ponto de vista da arrecadação, menciona-se que a carga tributária, saiu de cerca de 25% em 1991 até atingir 33%, em 2003 e permanece em torno deste nível deste então, como mostra a Figura 20. Assim, não é lícito afirmar a partir destes dados que a carga tributária brasileira como proporção do PIB tem uma tendência de crescimento gradual e contínuo desde a aprovação da Constituição, em 1988, sendo a elevação da carga tributária brasileira concentrada no período entre 1991 e 2002.

Figura 20 – Brasil: Evolução anual da carga tributária entre 1990 e 2021 (% PIB)

Fonte: Observatório de Política Fiscal (2022a). Elaboração própria.

Ao analisarmos o resultado fiscal brasileiro entre 1997 e 2013, observamos que o Brasil preservou superávit primário todos os anos, em torno de 2% a 3% do PIB, como mostra a Figura 21. No entanto, as despesas com juros sempre se sobressaíram em relação a esses valores sensivelmente, de forma que o país também apresentou déficit nominal todos os anos desta série, que foi agravado em 2014 e 2015, com a subida dos juros e a presença de déficits primários. Registra-se que desde 2014 o Brasil apresenta déficits primários e nominais sucessivos, que vinham caindo a partir de 2016, mas que foram bastante aumentados, em um nível máximo da série, em 2020, por ocasião das despesas relacionadas ao efeito da pandemia de COVID-19.

Figura 21 – Brasil: Evolução do resultado primário do Governo Central entre 1997 e 2020 (% do PIB)



Fonte: Indicadores fiscais do Tesouro Nacional (2022c). Elaboração própria.

Por sua vez, observamos na Figura 22, que no caso da DLSP (Dívida Líquida do Setor Público) como proporção do PIB, houve uma tendência de queda entre 2003 e 2014, com este indicador se elevando rapidamente a partir de 2015, portanto, depois do ajuste fiscal feito, e seguiu subindo depois da aprovação da EC 95/2016.

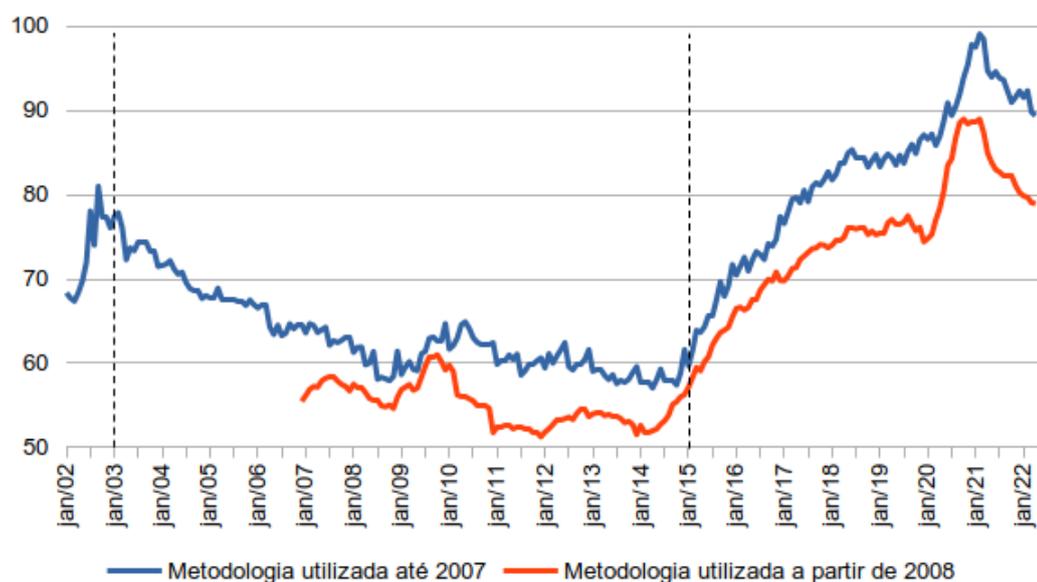
Figura 22 – Brasil: Evolução mensal da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) entre dezembro de 2001 e abril de 2022 (% do PIB)



Fonte: BCB (2022b). Elaboração própria.

No caso da Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB), Figura 23, vemos que este indicador caiu até 2008 e manteve-se estável em torno de 60% até 2014, subindo a partir de então. Tanto neste caso como no anterior, a queda do PIB do biênio 2015 e 2016, a elevação da taxa de juros e o aumento do déficit primário explicam este comportamento.

Figura 23 – Brasil: Evolução mensal da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) entre dezembro de 2001 e abril de 2022, (% do PIB).



Fonte: BCB (2022b). Elaboração própria.

A partir de uma visão panorâmica desses indicadores vemos que entre 2003 e 2014, os indicadores fiscais de endividamento tiveram um comportamento relativamente estável, em que pese o pequeno déficit primário de 2014. A partir de 2015 os indicadores de dívida bruta e líquida se elevaram, momento em que o governo realizou um ajuste fiscal por meio da redução e contenção das despesas primárias, mas que foi acompanhado pela queda do PIB, da arrecadação, e aumento dos gastos com juros.

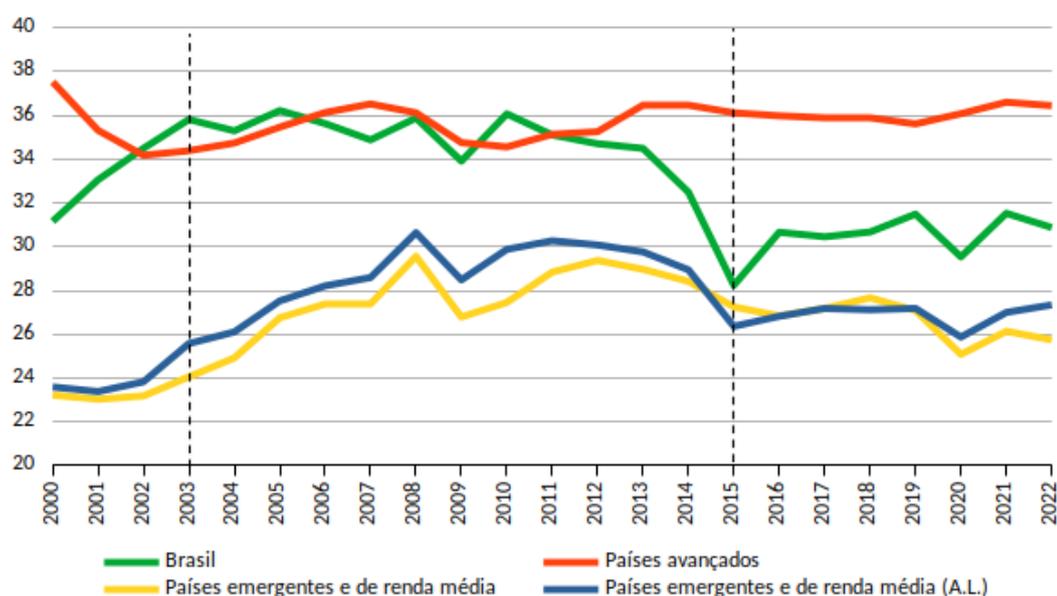
3.3.6 Indicadores fiscais (comparativo internacional)

A partir dos dados fornecidos pelo FMI (2022c), é feita sumariamente uma análise comparativa entre Brasil e a média de alguns países: economias avançadas, mercados emergentes e economias de renda média (economias de renda média) e países emergentes e de renda média da América Latina (A.L.). O Brasil pertence aos dois últimos grupos. Todos os dados analisados se encontram como proporção do PIB. A ideia é posicionar as principais tendências dos indicadores fiscais brasileiros comparativamente a de alguns

grupos de países que foram julgados relevantes, de forma a ver a eventual especificidade brasileira no comportamento dos indicadores analisados e se há alguma inflexão na área fiscal substantiva para cada indicador no período examinado. Observa-se, que por existirem diferenças metodológicas entre a apuração de dados fiscais feita pelo FMI e àquelas produzidas pelos órgãos brasileiros responsáveis pelos dados nacionais, existem algumas diferenças entre os dados apresentados para cada uma das bases para as mesmas informações. Embora a série inclua dados entre 2000 e 2021, as observações feitas se concentram no período até 2016, quando a EC 95/2016, foi aprovada.

Em relação à carga tributária (Figura 24), entre 2000 e 2012, o Brasil se encontrou em níveis bem próximos das economias avançadas, em torno de 35% para a maioria dos anos e acima das economias renda média e dos países da América Latina de renda média, que se encontrava em torno de 25%, a partir de 2005. A partir de 2013, a carga tributária brasileira caiu para um nível mais próximo de 30%, enquanto os demais grupos de países mantiveram as tendências anteriores.

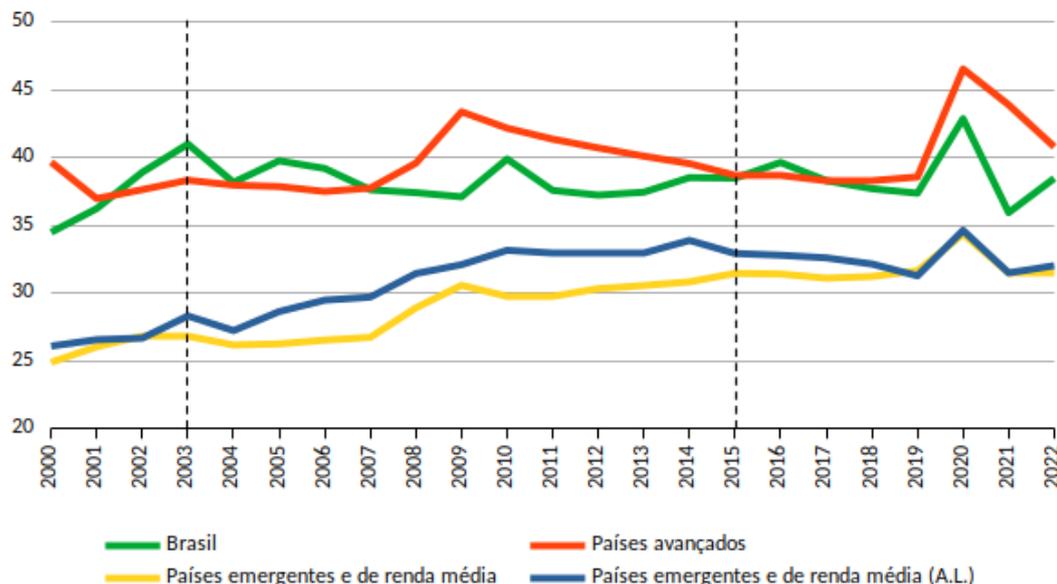
Figura 24 – Comparação internacional: Evolução anual da carga tributária entre 2000 e 2021 (% do PIB)



Fonte: FMI (2022c). Elaboração própria.

Em termos da proporção de gastos públicos em relação ao PIB, a partir dos dados da Figura 25, verifica-se que o Brasil manteve-se estável entre 2000 e 2016, entre 35% e 40%, nível próximo ao das economias avançadas, na maior parte dos anos, acima da média das economias de renda média e da média dos países da América Latina.

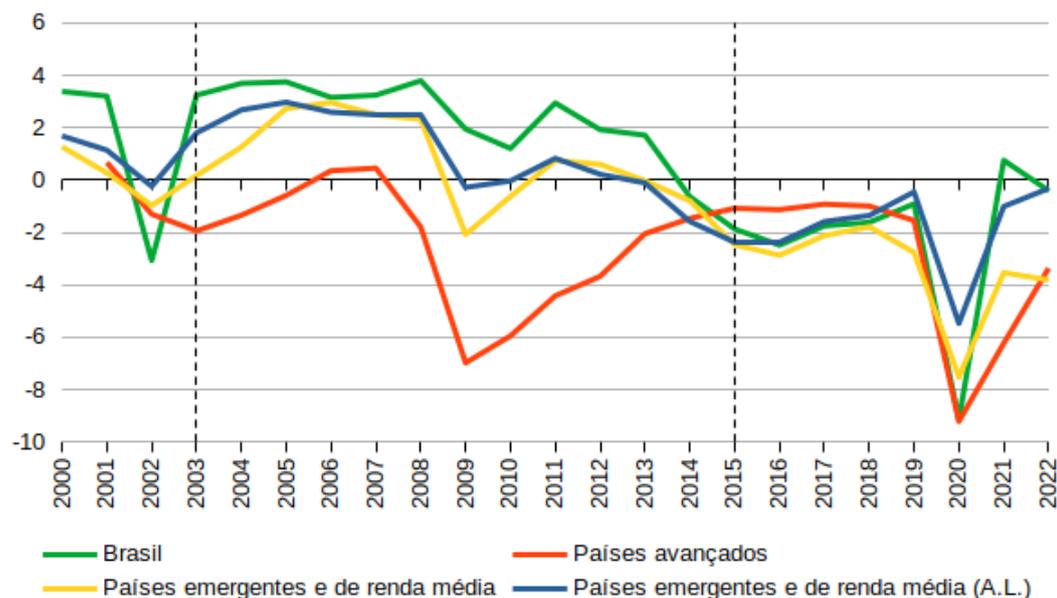
Figura 25 – Comparação internacional: Evolução anual dos gastos públicos entre 2000 e 2021 (% do PIB)



Fonte: FMI (2022c). Elaboração própria.

Por sua vez, o Brasil, como podemos observar na Figura 26, entre 2003 e 2013 exibiu resultado primário (superávit primário) em níveis acima dos três grupos de países, sobretudo em relação às economias avançadas, se aproximando do nível de déficit dos mercados emergentes e economias de renda média e países emergentes e de renda média da América Latina partir de 2014.

Figura 26 – Comparação internacional: Evolução anual do resultado primário¹ entre 2000 e 2021 (% do PIB)

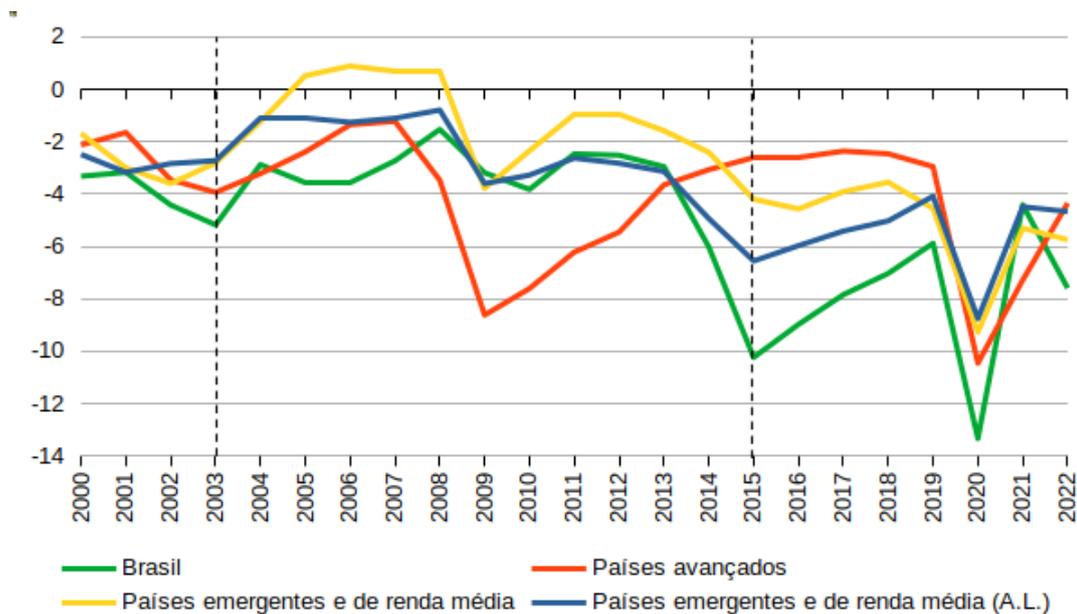


Nota 1: Resultado nominal menos o pagamento líquido de juros (despesas com juros menos receitas com juros).

Fonte: FMI (2022c). Elaboração própria.

Como mostra a Figura 27, acerca do resultado nominal, no entanto, entre 2003 e 2013, o Brasil apresentou níveis abaixo da média dos países emergentes e dos países avançados e acompanho a média dos países da América Latina (mantendo-se abaixo destes entre 2004 e 2007). A partir de 2014, o Brasil foi aquele que apresentou o maior déficit nominal, quando comparado aos demais grupos de países. A discrepância de avaliação entre os resultados primário e nominal, na maior parte do período, sugere que é a taxa de juros brasileira que está desalinhada com a experiência internacional, o que tem repercussões sobre o déficit nominal.

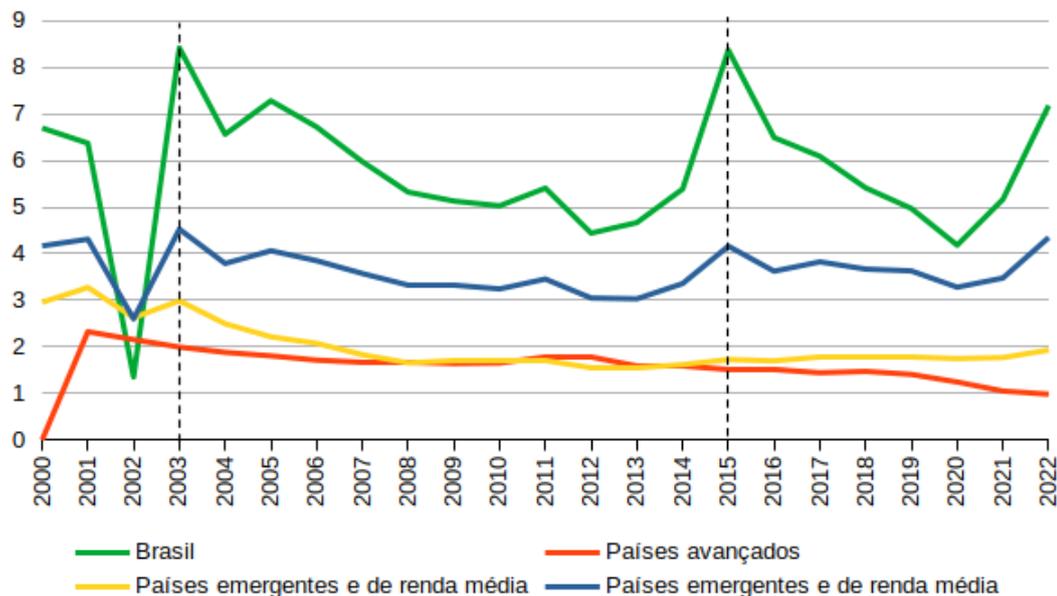
Figura 27 – Comparação internacional: Evolução anual do resultado nominal entre 2000 e 2021 (% do PIB)



Fonte: FMI (2022c). Elaboração própria.

Desse modo, como mostram os dados da Figura 27, note que, em toda a série (2000-2021), exceto em 2002, o Brasil apresentou um gasto com juros nominais substancialmente superior ao observado para os demais grupos de países, sobretudo a partir de 2015, ano no qual o país teve uma queda do PIB de 3,6%.

Figura 28 – Comparação internacional: Evolução anual das despesas com juros nominal¹ entre 2000 e 2021 (% do PIB)

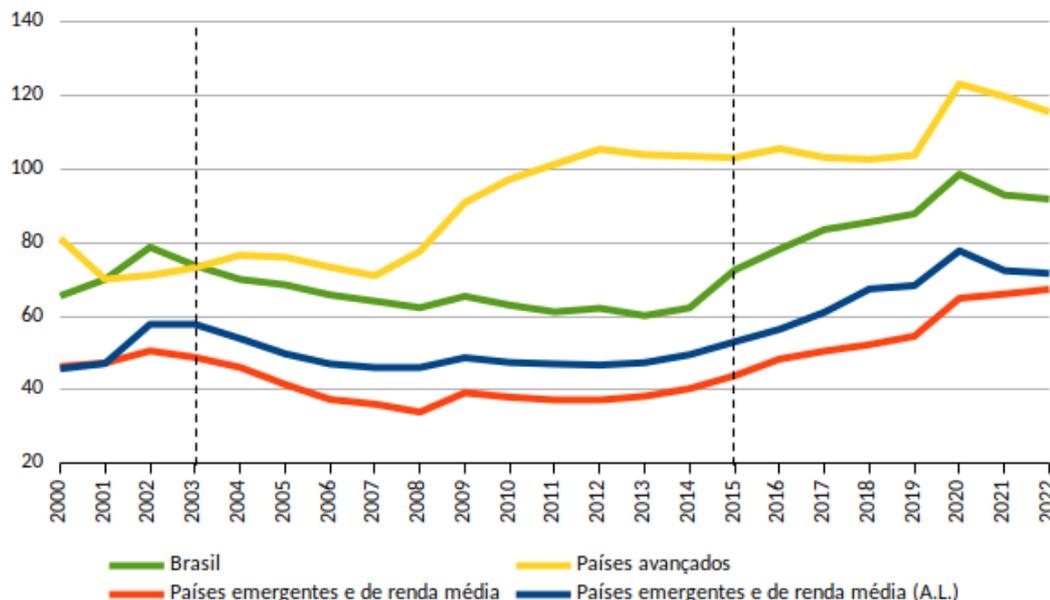


Nota 1: Obtido a partir dos dados de resultado primário e nominal fornecidos pelo Monitor Fiscal do FMI (FMI, 2022c).

Fonte: FMI (2022c). Elaboração própria.

A partir da Figura 29, observamos que a dívida bruta brasileira se manteve sistematicamente acima da média dos países de renda média e da América Latina e abaixo dos países avançados (exceto em 2002). Entre 2002 e 2013 a dívida bruta caiu de algo em torno de 80% para 60%, subindo a partir de 2014, até quase atingir 100% em 2020, tendo caído em 2021 – período em que também a dívida dos demais grupos de países examinados.

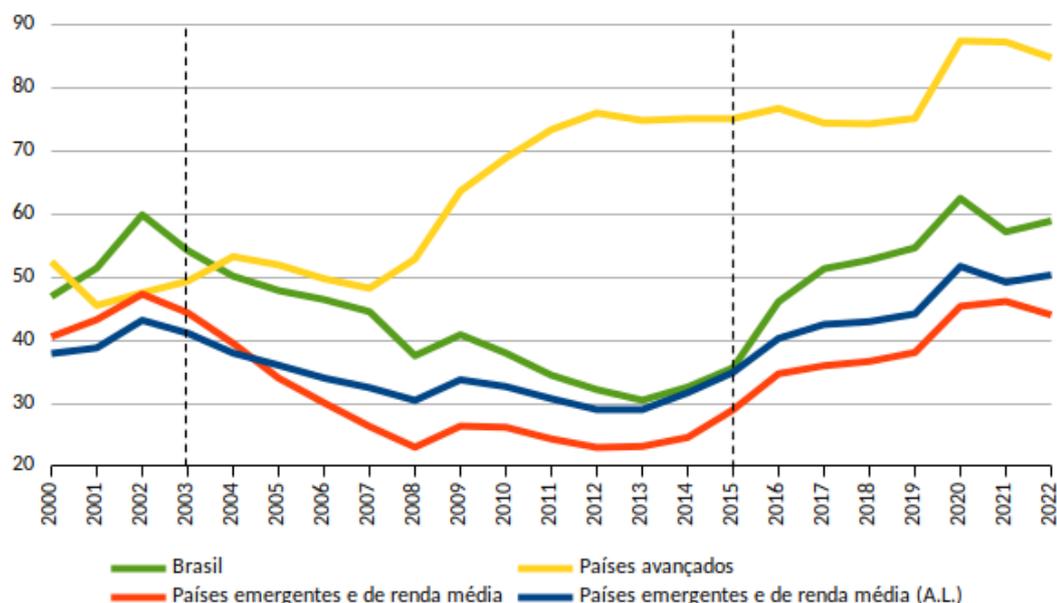
Figura 29 – Comparação internacional: Evolução anual da dívida bruta¹ entre 2000 e 2021 (% do PIB)



Nota 1: Segundo o Fiscal Monitor do FMI (FMI, 2022c): “Todos os passivos que exijam pagamento futuro ou juros e/ou principal do devedor ao credor. Isso inclui passivos de dívida na forma de direitos de saque especiais, moeda e depósitos, títulos de dívida; empréstimos, seguros, pensões e esquemas de garantia padronizados; e outras contas a pagar. (Consulte a edição de 2014 do Manual de Estatísticas das Finanças Governamentais do FMI e do Manual de Estatísticas da Dívida do Setor Público). O termo “dívida pública” é usado no Fiscal Monitor, por simplicidade, como sinônimo de dívida bruta do governo geral, salvo indicação em contrário. (Estritamente falando, o termo ‘dívida pública’ refere-se à dívida do setor público como um todo, que inclui empresas públicas financeiras e não financeiras e o banco central.)”.
Fonte: FMI (2022c). Elaboração própria.

Por fim, em relação à dívida líquida, como podemos verificar na Figura 30, registra-se uma tendência de queda entre 2002 e 2013 para o Brasil, saindo de 60% para próximo a 30%. A mesma tendência de queda, porém em nível inferior, foi observado para os países de renda média e da América Latina neste período. Esta tendência de queda foi revertida em 2014, tanto para o Brasil como para os países de renda e da América Latina, se elevando a partir deste ano pelo período subsequente.

Figura 30 – Comparação internacional: Evolução anual da dívida líquida¹ entre 2000 e 2021 (% do PIB)



Nota 1: Segundo o Monitor Fiscal do FMI (FMI, 2022c) a dívida líquida é calculada como se segue: “Dívida bruta menos ativos financeiros correspondentes a instrumentos de dívida. Esses ativos financeiros são: ouro monetário e SDRs, moeda e depósitos, títulos de dívida, empréstimos, seguros, previdência e esquemas de garantia padronizados e outras contas a receber. Em alguns países, a dívida líquida informada pode se desviar dessa definição com base nas informações disponíveis e nas práticas contábeis fiscais nacionais.

Fonte: FMI (2022c). Elaboração própria.

Por fim, seguem alguns destaques em uma tentativa de sintetizar alguns resultados importantes que podemos extrair desta breve análise comparativa a partir dos indicadores fiscais analisados acima (medidos como proporção do PIB):

- i) Entre 2000 e 2021, tendencialmente o Brasil exibiu carga tributária (30-35%) e gasto público (35-40%) como proporção do PIB em nível acima dos países de renda média (30-35%) e da América Latina (25-30%) e próximo ao dos países avançados (35-40%);
- ii) Em relação ao resultado primário, entre 2003 e 2013 o Brasil manteve-se acima dos demais grupos de países, tendência alterada a partir de 2014, quando este indicador se aproximou das tendências e níveis observados nos outros grupos.
- iii) Em relação ao resultado nominal neste período o Brasil apresentou níveis abaixo da média dos países emergentes e dos países avançados e acompanhou a média dos países da América Latina (mantendo-se abaixo destes entre 2004 e 2007).
- iv) Desde 2014, o Brasil apresentou o maior déficit nominal quando comparado aos demais grupos de países. Esta discrepância comparativa entre o Brasil, deve-se, de

forma geral, ao maior nível de gastos em pagamento de juros que incidem sobre a dívida pública.

- v) No caso dos indicadores fiscais de endividamento, tanto para a dívida bruta como a líquida, o Brasil manteve-se em uma posição intermediária entre os países avançados e às economias emergentes e da América Latina. Entre 2003 e 2013, tanto a dívida bruta como a líquida caíram, e passaram a subir a partir de 2014.

A seção 3.4 a seguir será dedicada a analisar o contexto político sobre o qual o Teto de Gastos foi aprovado no Brasil.

3.4 O contexto político à época da aprovação do Teto de Gastos

Na seção 3.4.1 assinala-se os contornos gerais do processo de impeachment que resultou na deposição da presidente Dilma e sua substituição pelo vice, Michel Temer. A seção 3.4.2, por sua vez, apresenta o processo de votação desta regra nas duas casas legislativas, que resultaram na promulgação da EC 95/2016, em 15 de dezembro de 2016.

3.4.1 O processo de impeachment e a passagem do segundo mandato do governo Dilma para o governo Temer

Faz-se importante, ainda que de forma sucinta, fazer uma breve recapitulação sobre os principais momentos que levaram ao impeachment da então presidenta Dilma Rousseff, uma vez que este processo desencadeou uma série de modificações no quadro institucional da política econômica brasileira, mudanças essas que perduram até hoje (2022).

Antes de fazer uma linha do tempo dos principais marcos do impeachment, cabe fazer um preâmbulo das decisões na composição da equipe econômica da então presidente Dilma, que entre o primeiro e o segundo mandato fez mudanças importantes. Estas mudanças sinalizaram na época uma decisiva inflexão sobre a direção da política econômica que o Governo passaria adotar a partir daquele segundo mandato, iniciada em 2015.

A pasta econômica do primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014) foi marcada pela presença de Guido Mantega no Ministério da Fazenda; Miriam Belchior no Ministério do Planejamento; Alexandre Tombini como presidente do Banco Central e Arno Hugo Augustin Filho como secretário do Tesouro Nacional. Todos os ocuparam seus respectivos cargos até o final do primeiro governo Dilma.

Entretanto, mudanças importantes ocorrem ainda no primeiro dia do segundo mandato de Dilma (1/1/2015). Substituem os Ministros Mantega, Belchior e Arno, respectivamente, os Ministros Joaquim Levy; Nelson Barbosa e Marcelo Saintive. Alexandre Tombini foi mantido no cargo durante todo o governo Dilma até 9 de junho de 2016.

Joaquim Levy ficou no cargo até o dia 18 de dezembro de 2015, quando foi substituído por Nelson Barbosa que estava na pasta de Planejamento. Para a vaga de Nelson Barbosa foi chamado o político Valdir Moysés Simão. Em dezembro de 2015, Marcelo Saintive também deixa a secretaria do Tesouro Nacional, para dar lugar a Otávio Ladeira.

Importante registrar que em dezembro de 2015 o então presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha aceitou colocar em votação o processo de Impeachment ¹⁴.

No dia 19 de Abril de 2016, a Câmara dos Deputados aprovou a denúncia por crime de responsabilidade realizada por [Bicudo, Paschoal e Reale Jr \(2016\)](#), em desfavor da Presidente da República, Dilma Rousseff, pela abertura de créditos suplementares através de decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional, e da contratação ilegal de operações de crédito. Na sequência dos eventos, essa denuncia nº 1, posteriormente no dia 31 de Agosto de 2016, gerou a Resolução nº 35 de [2016a](#), a qual dispõe sobre as sanções as quais a presidente Dilma e seu governo teriam que enfrentar no processo de impeachment.

Dando sequência nas datas que marcam as trocas nas equipes econômicas, em um certo sentido, a data 12 de maio de 2016 pode ser entendida como a passagem de bastão da equipe econômica do governo Dilma Rousseff para a equipe econômica do governo que a sucedeu. Nessa data, Dilma é preventivamente afastada para responder ao processo de impeachment enquanto Michel Temer, ainda na posição de Vice-Presidente assume as funções de líder do executivo nacional. Nesse dia, 12 de maio, Nelson Barbosa deixou o Ministério da Fazenda para dar lugar a Henrique Meirelles, enquanto que Valdir Simão saiu do comando da pasta de planejamento para dar lugar a Romero Jucá do PMDB.

Em junho de 2016, Otávio Ladeira deixou a Secretária do Tesouro Nacional que passou a ser comanda pela Secretaria Ana Paula Vescovi. Ela ficou no comando do Tesouro até abril de 2018 quando passa o comando para Mansueto de Almeida Jr. Mansueto irá exercer o comando do Tesouro Nacional até julho de 2020.

Na Fazenda, Henrique Meirelles ficou até 10 de abril de 2018, passando a pasta para Eduardo Guardia, o qual fica até o final do governo Temer. Ilan Goldfajn assumiu a presidência do Banco Central recebendo o cargo de Alexandre Tombini, ficando na posição até o dia 27 de fevereiro de 2019, passando a chefia do Banco Central para Roberto Campos Neto, o qual ainda permanece como presidente do Banco Central.

No Ministério do Planejamento, Dyogo Oliveira recebeu de Romero Juca no dia

¹⁴ Em dois de dezembro de 2015 o então presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha dá início ao que ficaria marcado na história republicana brasileira oficialmente como o segundo processo impeachment desde a redemocratização do Brasil. A justificativa oficial para a abertura do processo de impedimento da então presidente Rousseff foi uma denúncia de crime de responsabilidade fiscal, protocolada à época por Hélio Bicudo, ex-procurador, e pelos juristas Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal.

23 de maio de 2016 o comando da pasta, passando o controle do Ministério para Esteves Colnago no dia 10 de abril de 2018. Esteves Colnago fica na posição até o dia 1 de janeiro de 2019, quando assumiu o novo ministro da Fazenda Paulo Guedes, quando foi extinto o Ministério do Planejamento, que foi incorporado dentro de uma nova pasta chamada de Ministério da Economia e que envolveu a junção dos Ministérios da Fazenda, Planejamento, Indústria e Comércio e Trabalho.

Feita essa recapitulação dos principais episódios que envolveram a composições das equipes econômicas dos dois mandatos de Dilma (o segundo incompleto), assim como o governo Michel Temer ed o início do governo Bolsonaro, o que se percebe é que as mudanças institucionais foram influenciadas por essa conjuntura política e ocorreram na esteira dos eventos que permearam (antes, durante e depois) a aprovação do Impeachment da Presidente Dilma, processo encerrado em 31 de agosto de 2016.

Para dar uma maior robustez e esse tipo de afirmação e sem ter a pretensão de oferecer um tratamento estatístico mais elaborado, a Tabela 51 abaixo faz um comparativo do padrão de votações dos partidos políticos brasileiros nas principais votações recentes do Congresso Nacional.

Tabela 51 – Comparativo padrão de votações dos partidos políticos brasileiros nas principais votações recentes.

Partido	Qtde	Impeachment (Ago/2016)	Cassação Cunha (Set/2016)	Teto dos Gastos (Dez/2016)	Reforma Trabalhista (Jul/2017)	Rejeição Denúncia Temer (Dez/2017)
DEM	32	28	26	22	29	23
PC do B	12	0	11	0	0	0
PDT	21	5	18	4	1	1
PEN	3	1	2	1	2	3
PHS	7	6	4	6	2	1
PMB	1	1	1	0	0	0
PMDB	77	59	52	64	51	53
PP	51	38	39	44	34	37
PPS	12	8	8	4	7	1
PR	45	27	33	37	28	28
PRB	25	22	21	21	15	15
PROS	5	4	3	4	1	2
PRP	1	0	1	1	1	0
PRTB	1	0	1	0	0	0
PSB	38	29	35	18	14	11
PSC	10	10	2	6	8	5
PSD	40	29	33	32	29	22
PSDB	56	52	50	46	43	22
PSL	3	2	0	2	1	3
PSOL	6	0	6	0	0	0
PT	64	0	58	0	0	0
PTB	21	14	13	17	13	15
PTdoB	4	2	3	3	1	1
PTN	13	8	8	10	7	9
PV	7	6	6	5	4	3
REDE	4	2	4	0	0	0
SD	14	14	12	12	5	8
Total / Média	573	367	450	359	296	263

Fonte: Portal G1/Globo (2017 e 2016).

Outro ponto de destaque sobre essas mudanças institucionais, se dá quanto ao regime de celeridade legislativa com que tramitou no Congresso todas essas decisões. Em linhas gerais, a justificativa para a celeridade desses processos e para a aprovação dessas reformas, passava pela gravidade do momento político e econômico pelo qual passava a sociedade brasileira naquele momento. Isto, por sua vez, impeliu o governo de ocasião a dar uma resposta rápida para a conjuntura daquele momento. Outro ponto alegado pelos representantes dos governos que sucederam a presidência de Dilma Rousseff, foi a suposta necessidade do encadeamento da aprovação das reformas, no sentido de que uma reforma viria a completar e garantir o sucesso da outra e que sem a aprovação de uma delas, todo o esforço teria sido em vão.

Como decorrência desse somatório de forças, a equipe econômica do Presidente recém-empossado Michel Temer, conseguiu redigir, “discutir” e aprovar rapidamente (em

menos de 6 meses) a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 241, a “PEC do Teto de Gastos”.

A PEC 241/2016 foi apresentada na Câmara dos Deputados no dia 15 de junho de 2016, e aprovada no Senado no dia 13 de dezembro de 2016, sendo transformada então em EC 95/2016. Sobre esse momento histórico, Fernando Rugitsky fez a seguinte observação:

É assustador, ainda que não surpreendente, que uma mudança tão substancial da nossa constituição seja proposta por um governo ilegítimo, que chegou ao poder por meio de um golpe parlamentar. Não se cansa de ouvir que se trata de uma oportunidade única para fazer "o que é necessário", uma vez que essas medidas são impopulares e tem custos eleitorais e, supostamente, Temer não tem pretensões de concorrer na próxima eleição. (RUGITSKY, 2016).

Por fim, cabe abordar um pouco mais detidamente o contexto geral que envolveu a abertura do processo de impeachment. Este foi um processo de impedimento presidencial que se caracterizou por muitas turbulências nas esferas econômicas e políticas. Em alguma medida, parte das turbulências que se acentuaram após a vitória nas eleições de 2014, nasceram a partir das inconsistências apresentadas entre o programa de governo da campanha e as decisões tomadas já em seu segundo mandato.

Com relação ao processo propriamente dito, as denúncias contra Rousseff foram basicamente a respeito de um suposto desrespeito à lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e à LC 101/2000 na medida que esta vetaria empréstimos de bancos públicos ao governo federal.

Por fim, em 29 de agosto Dilma Rousseff - dois dias antes da votação que levou ao seu impedimento (31 de agosto) - foi ao Senado e realizou um discurso histórico, onde a Presidenta questionou os senadores ali presentes sobre a importância de não levar a cabo seu impedimento como um apelo final. Abaixo a última parte do discurso de Dilma Rousseff.

Faço um apelo final a todos os senadores: não aceitem um golpe que, em vez de solucionar, agravará a crise brasileira. Peço que façam justiça a uma presidente honesta, que jamais cometeu qualquer ato ilegal, na vida pessoal ou nas funções públicas que exerceu. Votem sem ressentimento. O que cada senador sente por mim e o que nós sentimos uns pelos outros importa menos, neste momento, do que aquilo que todos sentimos pelo país e pelo povo brasileiro. Peço: votem contra o impeachment. Votem pela democracia. Muito obrigada. (ROUSSEFF, 2016).

Em 31 de agosto de 2016, no Senado Federal, por 61 votos favoráveis e 20 contrários,

sob a acusação de crimes de responsabilidade – “pedaladas fiscais”, Dilma Rousseff é impedida de exercer as funções como Presidente da República.

3.4.2 O processo de aprovação da Emenda Constitucional 95/2016

No âmbito jurídico, a EC 95/2016 institui o Novo Regime Fiscal (NRF) a partir de modificações na seção do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que é a parte da Constituição Federal de 88 (CF/88) destinada a realizar/harmonizar a transição das regras e dispositivos estabelecidos na Constituição Federal de 1967 para a atual Constituição.

Por ser um regime fiscal que introduz uma limitação para os gastos públicos agregados da União e como grande parte desses gastos são garantidos pela própria CF/1988, para ter o alcance e a eficácia necessários, o NRF precisou ser introduzido a partir de uma emenda constitucional que alterasse as vinculações entre receita tributária e gasto público estipulados anteriormente pela Carta Magna.

As emendas constitucionais não podem modificar ou suprimir as cláusulas pétreas¹⁵ da CF/88 e uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) pode ser proposta por pelo menos:

- i) Um terço da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; ou
- ii) Por mais da metade das Assembleias Legislativas dos governos estaduais; ou
- iii) Pelo Presidente da República.

A proposta de emenda constitucional, assim, é submetida a votação nas duas casas parlamentares, sendo aprovada caso obtenha 3/5 dos votos da Câmara dos Deputados (308 votos) e 3/5 do Senado Federal (49 votos).

Com o NRF, o ADCT passou a vigorar acrescido dos artigos 106 até o art. 114, os quais dissertam sobre todos os aspectos fiscais do NRF e embora o ADCT estabeleça

¹⁵ As cláusulas pétreas não podem ser emendadas e encontram-se disponíveis no Artº. 60, § 4º da CF/88. São elas: 1) A forma federativa de Estado; 2) O voto direto, secreto, universal e periódico; 3) A separação dos Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário; e 4) Os direitos e garantias individuais.

limites individualizados de gastos para os órgãos de cada Poder da União¹⁶, o objetivo do NRF é controlar os gastos totais agregados.

A seguir será apresentada, a votação da regra do Teto de Gastos proposta pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, por meio das votações da PEC 241/2016, na Câmara dos Deputados, e, posteriormente, da PEC 55/2016b, no Senado Federal, cujo desfecho será a promulgação da EC 95/2016. O objetivo é apresentar correlação de forças que permitiram sua aprovação por meio de uma análise descritiva da composição dos votos por partido político e por região nas duas casas legislativas. Dessa forma, uma primeira subseção será dedicada a analisar os votos na Câmara dos Deputados e uma segunda subseção, dedicada a fazer o mesmo tipo de análise, só que dessa vez para o Senado Federal.

3.4.2.1 A votação da PEC 241/2016 na Câmara de Deputados

Conforme dito anteriormente, a regra do Teto de Gastos foi votada na Câmara dos Deputados Federais do Brasil, em meio ao processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, no dia 15 de junho de 2016 sob o nome de Proposta de Emenda Constitucional n° 241 de 2016 (MEIRELLES; OLIVEIRA, 2016). A Tabela 52 apresenta a votação por partidos da PEC 241/2016.

¹⁶ “Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: I – do Poder Executivo; II – do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário; III – do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo; IV – do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e V – da Defensoria Pública da União.”

Tabela 52 – Câmara dos Deputados Federal: Votação por partido político da PEC 241/2016.

Partido	Sim	%	Não	%	Abstenções	%	Total	%
PMDB	64	13%	–	–	–	–	64	13%
PT	–	–	54	11%	1	0%	55	12%
PSDB	47	1%	–	–	–	–	47	1%
PP	41	9%	2	0%	–	–	43	9%
PR	37	8%	2	0%	1	0%	40	8%
PSD	34	7%	1	0%	–	–	35	7%
PSB	22	5%	10	2%	–	–	32	7%
DEM	23	5%	1	0%	1	0%	25	5%
PRB	20	4%	–	–	–	–	20	4%
PDT	6	1%	11	2%	–	–	17	4%
PTB	14	3%	1	0%	–	–	15	3%
Solidariedade	12	3%	1	0%	–	–	13	3%
PTN	11	2%	–	–	–	–	11	2%
PC do B	–	–	10	2%	–	–	10	2%
PHS	7	2%	–	–	–	–	7	2%
PPS	4	1%	3	1%	–	–	7	2%
PROS	4	1%	3	1%	–	–	7	2%
PSC	6	1%	–	–	–	–	6	1%
PSOL	–	–	6	1%	–	–	6	1%
PV	6	1%	–	–	–	–	6	1%
PEN	2	0%	1	0%	–	–	3	1%
PT do B	2	0%	1	0%	–	–	3	1%
Rede	–	–	3	1%	–	–	3	1%
PMB	1	0%	1	–	–	–	2	0%
PSL	2	0%	–	–	–	–	2	0%
PRP	1	0%	–	–	–	–	1	0%
Total	366	76%	111	23%	3	1%	480	1%

Nota 1. Em 2007, o antigo Partido da Frente Liberal (PFL), alterou seu nome para Democratas. Em 2022, o partido Democratas fundiu-se ao Partido Social Liberal (PSL), para formar o partido União Brasil. **Nota 2.** Mudou o nome para Republicanos em 2019. **Nota 3.** Mudou o nome em 2016 para Podemos. **Nota 4.** Em 2019 mudou o nome para Cidadania. **Nota 5.** Em fevereiro de 2022, fundiu-se ao Partido Democratas (Antigo PFL) para formar o União Brasil.

Fonte: Votação da PEC 241/2016. Elaboração Própria.

Inicialmente, a primeira coisa que chama a atenção é o resultado final da votação: 366 (76,3%) Deputados Federais a favor da PEC 241/2016, contra 111 (23,1%) Deputados Federais contra a aprovação do Teto de Gastos. Essa proporção de votos reflete uma certa consistência na composição de forças políticas presentes no Congresso Nacional e que nos momentos-chave possuem uma tendência a votarem da mesma maneira, ou seja, em bloco, nas “grandes” decisões.

O segundo ponto que chama a atenção na Tabela 48 é a fragilidade do bloco de centro-esquerda frente aos partidos do bloco de direita e centro-direita no Brasil. Enquanto os partidos mais à esquerda no espectro político brasileiro, PT, PC do B e PSOL, somaram juntos 14,7% dos votos válidos, os partidos políticos identificados a centro-esquerda, PDT,

PSB, PPS e Rede Sustentabilidade, angariaram juntos apenas 5,6% dos votos, totalizando para a centro-esquerda brasileira 94 votos ou 19,7% dos votos válidos. Destaque para a votação do partido PSB, que obteve mais votos a favor do Teto (22 votos) do que votos contrários (10 votos).

No campo da direita e centro-direita podemos destacar a força deste bloco ao perceber que dos 10 partidos com maior representação na Câmara dos Deputados em 2016, 7 pertenciam aos blocos da direita e da centro-direita (55,4% dos votos). Junto do apoio de 22 votos (4,6%) de um partido supostamente ligado a centro-esquerda brasileira, o PSB. A direita e centro-direita brasileira já possuíam a quantidade de votos necessários para aprovar a PEC 241/2016 sem ter que realizar qualquer negociação política na Câmara de Deputados.

Já a Tabela 53 apresenta uma segmentação por partido na votação da PEC 241/2016. Em geral, a maioria dos partidos políticos votou em bloco a favor da aprovação da PEC 241/2016, com poucos Deputados fugindo a orientação geral de seus respectivos partidos políticos. Conforme já identificado na Tabela 48, os partidos mais à esquerda do espectro político, somados a Rede Sustentabilidade, fecharam consenso em torno do “Não” ao Teto de Gastos. Já PDT e PSB na Centro-Esquerda e PPS, PROS, PEN, PT do B e PMB na Centro-Direita, foram partidos que não conseguiram obter consenso entre os seus parlamentares, embora entre esses partidos somente o PDT tenha tido mais votos contrários ao Teto de Gatos do que a favor.

Tabela 53 – Câmara dos Deputados Federal: Votação da PEC 241/2016 dentro de cada partido.

% Por Partido	Sim	Não	Abstenções
PMDB	100%	–	–
PT	–	98%	2%
PSDB	100%	–	–
PP	95%	5%	–
PR	93%	5%	3%
PSD	97%	3%	–
PSB	69%	31%	–
DEM	92%	4%	4%
PRB	100%	–	–
PDT	35%	65%	–
PTB	93%	7%	–
Solidariedade	92%	8%	–
PTN	100%	–	–
PC do B	–	100%	–
PHS	100%	–	–
PPS	57%	43%	–
PROS	57%	43%	–
PSC	100%	–	–
PSOL	–	100%	–
PV	100%	–	–
PEN	67%	33%	–
PT do B	67%	33%	–
Rede	–	100%	–
PMB	5%	5%	–
PSL	100%	–	–
PRP	100%	–	–
Média	72%	28%	0%

Fonte: Votação da PEC 241/2016. Elaboração Própria.

As Tabelas 54 e 55 apresentam uma separação regional da votação do Teto de Gastos, estando organizadas em ordem decrescente das regiões com maior representação na Câmara de Deputados para as regiões com menor representação.

Tabela 54 – Câmara dos Deputados Federal: Votação da PEC 241/2016 por região.

Por região	Sim	%	Não	%	Abstenções	%	Total	%
Sudeste	125	26%	41	9%	2	0%	168	35%
Nordeste	105	22%	36	8%	1	0%	142	3%
Sul	51	11%	16	3%	0	0%	67	14%
Norte	52	11%	11	2%	0	0%	63	13%
Centro-Oeste	33	7%	7	2%	0	0%	40	8%
Soma	366	76%	111	23%	3	0%	480	100%

Fonte: Votação da PEC 241/2016. Elaboração Própria.

Na Tabela 54 observamos que as regiões Sudeste e Nordeste são as duas regiões que possuem o maior peso eleitoral na Câmara dos Deputados, totalizando quase que 65%

dos votos válidos e quase 48% dos votos favoráveis à aprovação da PEC 241/2016. As regiões Norte e Sul possuem mais ou menos a mesma representatividade na Câmara, algo em torno de 13% a 14% para cada região, respectivamente, contribuindo com mais ou menos com 21% dos votos a favor da PEC 241/2016. A região Centro-Oeste é a menos representativa, com aproximadamente 8% dos votos totais e contribuindo com quase 7% dos votos favoráveis a PEC 241/2016.

A Tabela 55 indica a dispersão dos votos em cada região. Em geral, a dispersão dos votos favoráveis e contrários a PEC 241/2016 seguiu uma média de aproximadamente 78% dos votos favoráveis a aprovação do Teto e aproximadamente 22% dos votos contrários a PEC 241/2016. A Tabela 51 indica a dispersão dos votos em cada região.

Tabela 55 – Câmara dos Deputados Federal: Votação intrarregional da PEC 241/2016.

% Intra Região	Sim	Não	Abstenções
Sudeste	74%	24%	1%
Nordeste	74%	25%	1%
Sul	76%	24%	–
Norte	83%	18%	–
Centro-Oeste	83%	18%	–
Média	78%	22%	0%

Fonte: Votação da PEC 241/2016. Elaboração Própria.

A seção 3.4.2.2 a seguir será dedica a analisar a votação da Emenda Constitucional do Teto dos Gastos públicos no Brasil no Senado Federal.

3.4.2.2 A votação da PEC 55/2016 no Senado Federal

Aprovada na Câmara dos Deputados, a votação do Teto de Gastos avançou para o Senado Federal sob o nome de Proposta de Emenda Constitucional n° 55 de 2016 (PEC 55/2016b) e a votação final se deu no dia 29 de novembro de 2016. Para ser aprovada no Senado Federal a necessitava de 49 votos ao todo. Alternativamente, pode-se dizer que eram necessários 33 votos para barrar a aprovação do Teto.

Como no caso da PEC 241/2016, a PEC 55/2016b do Senado Federal se deu sob forte clima de acirramento das disputas políticas, em que pese a aprovação do Impeachment da presidente Dilma Rousseff em agosto de 2016 e a aprovação da cassação por corrupção do então presidente da Câmara dos Deputados, o Deputado Federal pelo PMDB–RJ, Eduardo Cunha, em setembro de 2016.

Novamente, a votação da PEC 55/2016b mostrou a fragilidade da composição do bloco de centro-esquerda no Senado Federal. Politicamente, no caso do Senado Federal, essa fragilidade se mostrou ainda maior. Na Câmara dos Deputados, aproximadamente 23% dos Deputados eram contrários ao Teto e no Senado Federal essa proporção caiu para 17%, ou 14 votos dos 81 votos possíveis¹⁷. Cabe destacar a votação dos partidos de Centro-Esquerda PDT e PSB, os quais votaram a favor do Teto. Dentro das abstenções e ausentes¹⁸, 5 ao todo, e 61 Senadores votaram à favor do Teto.

A Tabela 56 mostra como foram as votações do Teto de Gastos no Senado Federal. Em vermelho os partidos alinhados a esquerda no Brasil. E em amarelo claro os partidos políticos alinhados ao Centro-Esquerda, segundo a classificação adotada.

Tabela 56 – Senado Federal: votação por partido político da PEC 55/2016 (% votos totais).

Partido	Sim	%	Não	%	Abstenções	%	Total	%
PMDB	16	20%	1	0%	2	3%	19	24%
PSDB	12	15%	–	–	–	–	12	15%
PT	–	–	9	11%	1	1%	10	12%
PP	7	9%	–	–	–	–	7	9%
PSB	3	4%	2	3%	1	1%	6	7%
PSD	4	5%	–	–	–	–	4	5%
DEM	3	4%	–	–	–	–	3	4%
PDT	2	3%	–	–	1	1%	3	4%
PR	3	4%	–	–	–	–	3	4%
PSC	2	3%	–	–	1	1%	3	4%
PTB	3	4%	–	–	–	–	3	4%
PPS	1	1%	–	–	–	–	1	1%
PC do B	–	–	1	0%	–	–	1	1%
PL	1	1%	–	–	–	–	1	1%
PTC	1	1%	–	–	–	–	1	1%
PV	1	1%	–	–	–	–	1	1%
Rede	–	–	1	0%	–	–	1	1%
PRB	1	1%	–	–	–	–	1	1%
Sem Partido	1	1%	–	–	–	–	1	1%
Total	61	75%	14	17%	6	7%	81	100%

Fonte: Senado Federal (2016b). Elaboração própria.

Na análise da dispersão dos votos intrapartido, a Tabela 57, para além das consta-

¹⁷ Votaram contra a aprovação do Teto, os seguintes Senadores: Pelo PT (Ângela Portela – PT/RR; Fátima Bezerra – PT/RN; Gleisi Hoffmann PT/PR; Humberto Costa – PT/PE; José Pimentel – PT/CE; Lindbergh Farias – PT/RJ; Paulo Paim – PT/RS; Paulo Rocha – PT/PA e Regina Sousa – PT/PI). Pelo PSB (João Capiberibe – PSB/AP e Lídice da Mata – PSB/BA). Pelo PMDB (Kátia Abreu – PMDB/TO). Pelo Rede Sustentabilidade (Randolfe Rodrigues – REDE/AP) e pelo PC do B (Vanessa Grazziotin – PC do B/AM).

¹⁸ Se abstiveram os seguintes Senadores: Jorge Viana – PT/AC, Roberto Requião – PMDB/PR, Romário – PSB/RJ, Telmário Mota – PDT/RR e Virgínio de Carvalho – PSC/SE.

tações usuais de que os partidos fecharam consenso em torno do Teto de Gastos, vale a pena destacar as votações dos partidos da centro-esquerda brasileira. Em particular as votações dos Senadores do PSB, PDT e PPS que, neste caso, contrariaram as expectativas quanto à suas votações.

Tabela 57 – Senado Federal: Corte intrapartido da votação da PEC 55/2016.

Partido	Sim	Não	Abstenções
PMDB	84%	5%	11%
PSDB	1%	–	–
PT	–	9%	1%
PP	1%	–	–
PSB	5%	33%	17%
PSD	1%	–	–
DEM	1%	–	–
PDT	67%	–	33%
PR	1%	–	–
PSC	67%	–	33%
PTB	1%	–	–
PPS	1%	–	–
PC do B	–	1%	–
PL	1%	–	–
PTC	1%	–	–
PV	1%	–	–
REDE	–	1%	–
Republicanos	1%	–	–
Sem Partido	1%	–	–
Média	77%	17%	5%

Fonte: Senado Federal (2016b). Elaboração própria.

Já na análise regional, as votações do Senado não seguem a mesma proporcionalidade das votações na Câmara dos Deputados. Dito isso, a Tabela 58 mostra como no Senado Federal, as regiões Norte e Nordeste são as regiões que possuem o maior poder de decisão nas questões que chegam até o Senado. Juntas essas duas regiões totalizam quase 60% dos votos (59,2%), seguidas das regiões Sudeste e Centro-Oeste, ambas contando com 14,8% dos votos e a região Sul com somente 11,1% dos votos.

Tabela 58 – Senado Federal: Votação por região da PEC 55/2016.

Região	Sim	%	Não	%	Abstenções	%	Total	%
Nordeste	20	25%	5	6%	2	3%	27	33%
Norte	13	16%	6	7%	2	3%	21	26%
Sudeste	10	12%	1	1%	1	1%	12	15%
Centro-Oeste	12	15%	0	0%	0	0%	12	15%
Sul	6	7%	2	3%	1	1%	9	11%
Total	61	75%	14	17%	6	7%	81	1%

Fonte: Senado Federal (2016b). Elaboração própria.

Feito essas colocações mais gerais sobre a votação no Senado Federal, a Tabela 59 mostra como as regiões Centro-Oeste (100%) e Sudeste (83%) foram as duas regiões mais favoráveis a aprovação do Teto. Enquanto que as regiões Norte e Sul, mostraram maior grau de rejeição em relação a votação do Teto, 29% e 22% respectivamente.

Tabela 59 – Senado Federal: Corte intrarregião da votação do Teto de Gastos no Senado Federal.

% Região	Sim	Não	Abstenções
Nordeste	74%	19%	7%
Norte	62%	29%	1%
Sudeste	83%	8%	8%
Centro-Oeste	1%	–	–
Sul	67%	22%	11%
Média	77%	16%	7%

Fonte: Senado Federal (2016b). Elaboração própria.

3.5 As características do Teto de Gastos e suas implicações para o exercício da política fiscal no Brasil

A regra brasileira do Teto de Gastos é o principal dispositivo fiscal contido dentro do Novo Regime Fiscal (NRF), além da redução dos valores mínimos constitucionais que devem ser gastos nas áreas de saúde e educação, pretendia estabelecer o congelamento¹⁹ em termos reais por 20 anos do crescimento dos gastos primários da União.

Esse dispositivo fiscal, de acordo com a exposição de motivos encaminhada pelo governo Temer, tinha como objetivo equilibrar as finanças públicas e estabilizar a relação Dívida pública/PIB basicamente por meio do congelamento real das despesas primárias. Para o governo, a EC 95/2016, prometia reestabelecer os “fundamentos” da economia brasileira e com isso retomar a confiança dos agentes econômicos quanto a capacidade de solvência do Estado brasileiro, melhorar a eficiência produtiva nacional e prover uma maior estabilidade tanto monetária quanto institucional²⁰.

Como mencionado na introdução deste trabalho, a combinação do Teto de Gastos com a meta de resultado primário estabelecida pela LRF criou uma séria implicação para a política fiscal, de forma que vale sempre a regra mais contracionista do ponto de vista dos gastos públicos, como já foi assinalado. Assim, o Teto de Gastos impede que o gasto público cresça quando a economia se acelera (e arrecadação também), o que era permitido pela LRF. Entretanto, quando a economia desacelera e a arrecadação cai abaixo do planejado, o Teto de Gastos não estabelece um piso para o nível dos gastos públicos quando a meta de resultado primário implica no corte de gastos. Desse modo, vale sempre a regra mais contracionista do ponto de vista macroeconômico.

Conforme ressaltado por [Dweck \(2020b\)](#), em um país em que a população está crescendo, o Teto de Gastos reduz o quanto o Governo Federal despense por cidadão, de modo que essa:

Contração das despesas per capita é o efeito mais grave da EC 95/2016, pois o Brasil ainda apresenta um gasto por cidadão muito baixo, quando comparado a países com atuação do Estado semelhante, com um SUS, educação pública, mecanismos de transferências de renda, etc. O Brasil gasta por cidadão menos da metade da média da OCDE, sendo até três vezes menor do que países com Estados de Bem Estar Social desenvolvidos. ([DWECK, 2020b](#), p. 87).

¹⁹ Artº. 1 da EC 95/2016.

²⁰ Ver [Meirelles \(2016\)](#) em texto que justifica ao congresso a importância da aprovação da EC 95/2016.

Embora o Teto de Gastos seja bem abrangente no seu alcance, ele deixou de fora algumas rubricas do orçamento federal:

- i) As transferências do governo federal para Estados (FPE), Municípios (FPM), Distrito Federal (FCDF) e para a educação básica (FUNDEB);
- ii) Os créditos extraordinários referentes a “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”²¹;
- iii) Despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral em função da realização de eleições;
- iv) Despesas relacionadas ao aumento de capital (capitalização) de empresas estatais não dependentes;

Também são excluídos do Teto de Gastos os pagamentos com juros da dívida pública (por ser uma despesa financeira e não primária). Feita essa consideração, para saber se os gastos primários da União estão dentro da regra do Teto, a apuração das “despesas sujeitas ao Teto” é realizada da seguinte forma:

- i) Somam-se todas as despesas primárias;
- ii) Excluem-se as despesas anteriormente citadas; e
- iii) Compara-se o resultado com os limites impostos pelo “Teto”, que no caso são os gastos do ano anterior corrigidos pela inflação oficial medida pelo IPCA.

Como o Teto de Gastos incide sobre os gastos agregados totais e não sobre rubricas específicas, o ajuste inclui os chamados “restos a pagar” dos orçamentos anteriores e não se aplica aos gastos obrigatórios (como a previdência). Assim, o limite é alcançado por meio do corte de gastos das rubricas que não possuem obrigatoriedade. Note que as principais rubricas que possuíam “pisos” mínimos de gastos garantidos pela Constituição e vinculados à arrecadação tributária eram saúde e educação. A EC 95/2016 revogou essas vinculações.

Para que esse ajuste ocorra, os poderes coordenaram as suas respectivas dotações orçamentárias, de forma que a União como um todo ficasse dentro dos limites agregados

²¹ As despesas citadas no artigo 167 da CF/1988 e observado o artigo 62, o qual estabelece que: “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.

estipulados pela EC 95/2016. Essa coordenação é mediada e fiscalizada pelos órgãos de controle e gestão orçamentária de cada Poder. Assim, caso um poder exceda o seu limite de gasto e ainda que sanções e punições sejam previstas para esse Poder “infrator”, o “excesso” deverá ser compensado por um outro Poder.

A consequência direta desse mecanismo de ajuste, foi que os gastos discricionários despencaram com a aprovação do Teto de Gastos nos anos seguintes, com destaque para os investimentos públicos. Atualmente o nível de investimento público federal é tão baixo que sequer supera a depreciação do estoque de capital, de modo que o estoque de capital do governo está sendo destruído. Dweck (2020a, p. 90) aponta que no período de vigência da EC 95/2016

As áreas mais afetadas, apresentadas por função, foram: direito da cidadania, organização agrária, desporto e lazer, habitação, encargos especiais e ciência e tecnologia, com quedas superiores a 30% em três anos, seguidos pela cultura, uma área cujo orçamento já vinha em queda acentuada desde 2015 (DIREITOS VALEM MAIS, 2020).”

A EC 95/2016 concedeu aos três Poderes um período de 3 anos (até 2019) para que todos se adequassem dentro das regras²². O Teto de Gastos foi levemente flexibilizado em todos os exercícios fiscais desde a sua aprovação até 2019 por causa deste período de adequação permitido por causa de um acordo entre o ex-presidente Temer e o poder Judiciário e Ministério Público, em benefício destes. Entretanto essa flexibilização aconteceu para os poderes isoladamente e não de maneira agregada, de modo que o excesso de gasto de um poderia ter que ser contrabalançado pelo corte de gasto em outro poder. Após 2019, o Teto foi flexibilizado devido as necessidades emergenciais causadas pela Covid-19 de acordo com sua cláusula de escape.

Dentro do NRF, uma vez definida a cláusula de escape (despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública²³), a metodologia de correção dos gastos se deu com base na inflação registrada pelo IPCA²⁴, podendo esta ser revista uma única vez a partir de 2026 (10 anos após a aprovação da EC 95/2016), a pedido do Presidente da República e segundo os trâmites e ritual de aprovação de uma Lei Complementar (LC)²⁵.

²² Art. 107 do ADCT, Inciso III, § 7º.

²³ ADCT, Art.º 167, XIV, § 3º

²⁴ Art.º. 107 da EC 95/2016. §1º, II.

²⁵ Art.º. 108 da EC 95/2016.

Sobre os prazos, a justificativa dada pelo governo federal para o uso de prazos tão longos no que tange a extensão temporal do Teto, tanto da vigência (20 anos) quanto da revisão metodológica, foi permitir que o governo tenha tempo suficiente para realizar um ajuste fiscal completo nos primeiros dez anos (de 4 a 5 pontos percentuais do PIB). Desta forma, se espera que o governo federal pudesse sincronizar o ritmo de crescimento dos gastos sem que fosse necessário recorrer a um aumento de impostos ou a um corte drástico de gastos (Ministério da Fazenda, 2018).

Durante o seu processo de aprovação²⁶, a EC 95/2016 foi alvo de diversas ações junto ao STF por parte de entidades públicas, partidos políticos, movimentos sindicais e representantes da sociedade civil organizada. Essas ações, cada uma a sua maneira, ainda que tratassem de temas específicos, variaram quanto ao grau de discordância em relação a aprovação do Teto de Gastos. Entre outros exemplos, cabe destaque ao mandado de segurança impetrado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Comunista do Brasil (PC do B) junto ao STF para interromper a tramitação da PEC. Outro exemplo importante, foi uma nota técnica enviada pelo Ministério Público da União (MPU)²⁷ também ao STF com o intuito de explicitar os problemas de ordem constitucional do Teto de Gastos.

O mandado de segurança impetrado pelo PT abordava o fato de que “nenhuma proposta de reforma constitucional pode pretender substituir a própria Constituição” sob pena de romper todo o pacto social e institucional estabelecido na própria CF/88. Por sua vez, na nota enviada pelo MPU para o STF foi dado um maior destaque para o questionamento da constitucionalidade das restrições impostas pelo Executivo aos outros poderes, assim como a possível redução imposta pelo Teto de Gastos da capacidade do Estado em continuar cumprindo com suas obrigações estipuladas na CF/88.

Aqui vale destacar que dentro do STF os principais defensores da PEC do Teto de Gastos foram os Ministros Gilmar Mendes e Luís Roberto Barroso, que além de rejeitarem essas ações em contrário a nova regra fiscal, externaram o seu endosso a aprovação do

²⁶ PEC nº 241 na Câmara dos deputados e PEC no 55 no Senado Federal.

²⁷ Embora a nota técnica enviada pelo MPU não contasse com a assinatura do Procurador-Geral da República: Rodrigo Janot, é um importante documento que demonstra como a implementação do Teto de Gastos no Brasil gerou uma grave crise institucional. Na medida em que o próprio Procurador da República se eximiu de assinar um documento emitido pela própria instituição que comanda. Por dever Constitucional o Ministério Público tem a missão de realizar a procuratura da sociedade (artigos 127 a 130-A da Constituição).

Teto de Gastos no Brasil.

O Ministro do STF Gilmar Mendes, não se antepunha à concepção básica do Teto de Gasto na medida que este se constituía em uma das possíveis “novas fórmulas para situações graves” como a que o Brasil passava naquele momento. Mendes declarou que:

Os ajustes propostos enfrentam a má gestão financeira pela via do controle de gastos e não pelo aumento de receitas, nunca suficientes para suprir a crescente voracidade por recursos públicos. O descontrole dos gastos públicos não é novidade no regime fiscal em vigor. Acontece que chegamos a um ponto em que devemos indagar, sem mais tardar, se esse modelo é sustentável. O Estado de Direito requer segurança e, para tanto, precisamos de responsabilidade fiscal. Todos os Poderes se submetem à Constituição, que está sendo emendada no ponto para proteger a autonomia e o funcionamento dos Poderes da República e dos seus demais órgãos, pois se nada for feito, amanhã não haverá orçamento para sequer funcionarem. Nesse contexto, não é constitucionalmente sustentável que determinados setores do Estado, em nome do princípio da divisão de Poderes, possam se subtrair de sacrifícios que a todos se impõem ([VALOR ECONÔMICO, 2016](#)).

Por seu turno, o Ministro Luís Roberto Barroso, ao indeferir uma liminar pedida pelo PT e PC do B no dia 10 de Outubro de 2016 para interromper no Legislativo a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional que levou a aprovação do Teto de Gastos afirmou o seguinte:

A responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis e não tem ideologia. Desrespeitá-la significa predeterminar o futuro com deficits, inflação, juros altos, desemprego e todas as consequências negativas que dessas disfunções advêm. A democracia, a separação de Poderes e a proteção dos direitos fundamentais decorrem de escolhas orçamentárias transparentes e adequadamente justificadas, e não da realização de gastos superiores às possibilidades do Erário, que comprometem o futuro e cujos ônus recaem sobre as novas gerações. Por certo, há risco de setores mais vulneráveis e menos representados politicamente perderem a disputa por recursos escassos. Porém, esta não é uma questão constitucional, mas política, a ser enfrentada com mobilização social e consciência cívica, e não com judicialização. ([AGÊNCIA BRASIL, 2016](#)).

Longe de ser um consenso como sugerem Mendes e Barroso, o Teto de Gastos foi alvo de intenso debate no Brasil, como será visto na próxima seção.

3.6 O debate em torno da adoção da regra do Teto de Gastos

3.6.1 Propostas, em 2015, para a adoção de novas regras fiscais

3.6.1.1 O diagnóstico da equipe econômica durante o governo Dilma

Entre os anos de 2003 a 2014 os governos do PT adotaram uma política econômica que combinou crescimento econômico, crescimento dos gastos sociais e das transferências de renda. No plano da institucionalidade da política fiscal, entretanto, não se tentou alterar o conjunto de regras fiscais que vigorava no período, fundamentalmente formado pela LRF e Regra de Ouro.

As opções de política econômica do primeiro mandato da Dilma, que resultaram na desaceleração do crescimento econômico, começam a tensionar a capacidade da política fiscal reverter tal desaceleração na medida que o crescimento dos gastos primários passou a ser dificultado politicamente pela adoção da meta de resultado primário imposta pela LRF.

Note que entre 2011 e 2014, o Brasil apresentou superávit primário declinante entre 2011 e 2013. O último ano do primeiro mandato (2014) foi o primeiro ano de déficit primário do governo central ao longo do período do PT no poder. Esse fato nos é importante na medida que é possível listar diversas declarações de economistas que pertenceram ao alto escalão dos governos do PT corroborando a importância da LRF e do superávit fiscal (primário e por vezes até o nominal) e talvez isso seja importante para entender, pelo menos parcialmente, a guinada da política econômica em 2015.

Como exemplo, o ex-Ministro da Fazenda Guido Mantega (2006-2014) defendeu, em um breve texto de 2010, que a LRF era uma condição necessária mas não suficiente para que o Brasil tenha contas públicas “sólidas”. O problema segundo ele consistia no fato de que a LRF não controlava a despesa com juros e defendia que o Brasil deveria buscar o superávit nominal das contas públicas, o qual seria mais relevante que o superávit primário, pois também englobava as despesas com juros. Assim, segundo Mantega:

A situação no Brasil ainda não é ideal – pois temos déficit e o desejável seria termos superávit nominal –, mas, diante do quadro internacional, é uma das melhores. Isso é inédito, porque sempre tivemos uma certa fragilidade e, no entanto, hoje temos um bom equilíbrio fiscal e uma economia mais sólida. Isso permitiu a política anticíclica sem que nós nos desviássemos do caminho da responsabilidade fiscal. Acredito que

essa opção, feita lá atrás, veio para ficar e já foi incorporada pelos governos. Nesse sentido, quero parabenizar os técnicos e os gestores que implementaram essa política. Sei que não foi fácil, politicamente, colocar em prática tal medida. Imaginem o que significou, naquela época, acabar com os bancos estaduais, limitar gastos e obrigar estados e municípios a pagarem uma dívida com pagamentos anuais fortes. Aquela equipe conseguiu fazer isso e tem a minha solidariedade. Nós abraçamos essa causa da solidez fiscal, porque já ficou provado que ela é o melhor caminho para o desenvolvimento. (FGV, 2010, p. 37).

Em 2015, com a guinada na orientação da política econômica, o segundo mandato de Dilma teve início, como vimos, com um forte ajuste fiscal sobretudo por meio de corte de investimentos públicos, e não por meio do aumento de impostos. Joaquim Levy, escolhido pela Presidente reeleita Dilma Rousseff, declarou em seu discurso de posse em 5 de janeiro de 2015 que:

(U)ma das principais provas de maturidade de uma sociedade e de estabilidade de uma economia é quando se observa que a grande maioria de seus membros compartilham certos valores, independente das inclinações ou preferências políticas ou partidárias de cada um desses membros. Assim, restam poucas dúvidas de que, mais uma vez, a democracia brasileira dá prova de sua excelência, ao reafirmar o consenso do imperativo da disciplina fiscal para o crescimento econômico e social e para o desenvolvimento sustentável. (...) Esse compromisso fiscal nem sempre é fácil, especialmente considerando as legítimas demandas da população e a natural tendência de se buscar maior conforto imediato, talvez com insuficiente atenção ao futuro, mesmo próximo. Mas, esse equilíbrio fiscal é indispensável para continuarmos no exitoso caminho de ampliar as oportunidades para nosso povo, especialmente para os mais jovens. (LEVY, 2015, p. 2).

O forte ajuste por meio da contração dos gastos públicos comandado por Levy sob o governo Dilma, do ponto de vista teórico aqui adotado, contribuiu para levar a economia brasileira para uma recessão. Como resultado, além da recessão, o déficit primário, o déficit nominal e a dívida pública bruta e líquida, cresceram, de maneira que todos os objetivos declarados do ajuste falharam.

Como vimos, Joaquim Levy deixou o governo no fim de 2015 e Nelson Barbosa assumiu o cargo de Ministro da Fazenda em um cenário político já bastante complicado. Por meio do Projeto de Lei Complementar 257/2016, Nelson propôs, entre outras medidas, que o governo adotasse uma regra que estabelecesse algum tipo de teto para o gasto público. Nesta regra, seria estabelecido um teto para os gastos públicos no primeiro ano do mandato presidencial no Plano Plurianual (PPA), e seu valor seria expresso em porcentagem do PIB e transformado em um teto nominal na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O

descumprimento do teto acionaria cláusulas automáticas de cortes ou adiamentos de gastos obrigatórios no exercício seguinte. Nesta proposta, note que é possível o crescimento real dos gastos, mas se almeja a estabilidade da fração dos gastos do governo em relação ao PIB. Dessa maneira, se a população crescesse menos do que o PIB, a regra permitiria o crescimento do gasto per capita. Entretanto, se a população crescesse mais do que o PIB, o gasto per capita também poderia assumir uma tendência declinante. Em anos de recessão, o governo poderia descumprir o teto mediante justificativa do executivo ao congresso nacional.

Com a queda da presidência de Dilma, esta proposta foi retirada de pauta e entrou em cena um conjunto de ideias que resultará no Teto de Gastos, aprovado por meio da Emenda Constitucional 95, no final de 2016.

3.6.1.2 A alternativa de política econômica de Temer proposta pelo PMDB: *Uma Ponte para o Futuro*

Em setembro de 2015, ainda durante o mandato presidencial de Dilma Rousseff, foi publicado um documento pelo PMDB, partido do então vice-presidente Michel Temer, em que foram apresentados de forma sintética determinado diagnóstico sobre os principais problemas da economia brasileira e as medidas que deveriam ser tomadas para enfrentá-los. Trata-se do documento *Uma Ponte para o Futuro*. Este documento expressa, portanto, uma verdadeira "carta de intenções" que ajudam a entender aquilo que viria a ser feito a partir do momento em que Temer assumiu a presidência, em agosto de 2016. Temer chegaria a declarar explicitamente, em setembro de 2016, logo após tomar posse definitiva como Presidente da República do Brasil, na sede da *American Society/Council of the Americas*, em Nova York, Estados Unidos, que foi a não concordância com as "teses" de *Uma Ponte para o Futuro* que levaram a deposição da então presidente Dilma:

E há muitíssimos meses atrás, eu ainda vice-presidente, lançamos um documento chamado ‘**Uma Ponte Para o Futuro**’, porque nós verificávamos que seria impossível o governo continuar naquele rumo. **E até sugerimos ao governo que adotasse as teses que nós apontávamos** naquele documento chamado ‘Ponte para o futuro’. **E, como isso não deu certo**, não houve adoção, **instaurou-se um processo que culminou agora com a minha efetivação como presidência da república.** (INTERCEPT BRASIL, 2016, Grifo nosso.)²⁸.

²⁸ Ver também *Carta Capital* (2016) e *Opera Mundi* (2017).

Esse documento trazia uma série de propostas que se alinhavam com a agenda liberal e que seriam aplicadas depois no país, tais como flexibilização das leis trabalhistas, privatizações, maior abertura comercial, e restrições adicionais na área fiscal, com o objetivo de reduzir o endividamento público, tema que será discutido com mais detalhes adiante. O documento *Uma Ponte para o Futuro* foi endossado na época de seu lançamento por uma série de economistas ortodoxos e conservadores brasileiros relevantes no debate público, que registraram sua concordância com o sentido geral do documento. Por exemplo, Delfim Netto, que dentre outros cargos, foi Ministro da Fazenda (1967-1974) e Ministro do Planejamento (1979-1985), em entrevista ao jornal *El País*, de 1º de dezembro de 2015 afirmou o seguinte: “O programa [*Uma Ponte para o Futuro*] é um antípoda da Dilma. É como o da Dilma, só que multiplicado por menos um. O que não garante que vai dar certo. Mas o programa do Temer é muito superior ao que estamos implementando hoje. Disso não tenho a menor dúvida.” (EL PAÍS BRASIL, 2015). Marcos Lisboa²⁹, ex-Secretário de Política Econômica (2003-2006), em entrevista à *Revista Época*, em 30 de abril de 2016, quando perguntado sobre o que ele achava do *Uma Ponte para o Futuro* “declarou:

É um documento que enfrenta problemas (...) Ele aponta um caminho, uma direção. Mas quando, de que forma... ainda há uma distância entre o documento e uma agenda de verdade. É preciso definir modelos de transição (ÉPOCA, 2016b).

Armínio Fraga, ex-Presidente do Banco Central do Brasil (1999-2002) em entrevista ao programa *Roda Vida* da TV Cultura, em 2 de maio de 2016, afirmou que o projeto de desenvolvimento Pmdebista “é um bom roteiro, mas que precisa ser executado” (EXAME, 2016).

Assim, o *Uma Ponte para o Futuro* trata-se de um documento curto e simples, de ampla divulgação, e que nem sempre é muito detalhado em seus diagnósticos e propostas, mas, de maneira geral aponta, em linhas gerais, um conjunto de “problemas” e “soluções” que ajudam a entender quais argumentos balizaram as diversas reformas e ações do governo

²⁹ Menciona-se também o artigo de autoria conjunta dos economistas: Mansueto de Almeida Jr, Marcos Lisboa e Samuel Pessoa, *O Ajuste Inevitável*, publicado em julho de 2015 no jornal *Folha de São Paulo* – artigo no qual os autores antecipam em grande medida as propostas que viriam a aparecer no próprio texto do *Ponte para o Futuro*. Vale mencionar que Marcos Lisboa foi Secretário de Política Econômica no governo de Lula entre 2003 e 2006. Por sua vez, Mansueto de Almeida, então pesquisador do IPEA, seria depois Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministro da Fazenda Henrique Meirelles, entre maio de 2016 e abril de 2018 e posteriormente, entre abril de 2018 e julho de 2020 (ou seja, já durante o mandato presidencial de Bolsonaro) Secretário do Tesouro Nacional. Foi, portanto, um dos responsáveis pela transição da equipe econômica entre os governos de Temer e Bolsonaro. (ALMEIDA JR; LISBOA; PESSOA, 2015).

realizadas no país após 2016, entre as quais, a adoção da regra do Teto do Gastos, em 2016, tema principal deste capítulo.

O documento de 2015 aponta a “crise fiscal”, expressa no aumento do déficit e dívida pública como o principal obstáculo para retomada do crescimento com a manutenção do controle inflacionário. O “desajuste fiscal” seria um problema de ordem “estrutural”, uma tendência de longo prazo, e não algo conjuntural. Assim, a solução deveria atentar para um ajuste em caráter permanente das contas públicas, que permitisse seu equilíbrio ao longo do tempo, sem o qual a crise em curso em 2015, com queda do produto e aumento da inflação, se agravaria ainda mais. Desta forma, *Uma Ponte para o Futuro*, define a “crise fiscal” em curso no Brasil nos seguintes termos:

No **Brasil** de hoje a **crise fiscal**, traduzida em déficits elevados, e a tendência do endividamento do Estado, **tornou-se o mais importante obstáculo para a retomada do crescimento econômico. O desequilíbrio fiscal significa ao mesmo tempo: aumento da inflação, juros muito altos, incerteza sobre a evolução da economia, impostos elevados, pressão cambial e retração do investimento privado.** Tudo isto somado significa estagnação ou retração econômica. **Sem um ajuste de caráter permanente que sinalize um equilíbrio duradouro das contas públicas, a economia não vai retomar seu crescimento e a crise deve se agravar ainda mais.** Esta é uma questão prévia, sem cuja solução ou encaminhamento, qualquer esforço para relançar a economia será inútil. Nenhuma visão ideológica pode mudar isto (PMDB, 2015, p. 5. Grifo nosso).

Assim, um dos “problemas” principais para o crescimento com estabilidade de preços é a “crise fiscal, traduzida, no aumento do déficit e do endividamento público brasileiro. Por sua vez, a “solução” para este problema deveria se orientar para o lado da despesa, que teria crescido excessivamente desde a redemocratização, ao passo que se assumia que a carga tributária brasileira além de ter crescido muito nos últimos anos já se encontraria, em nível considerado elevado, quando comparada aos demais países de nível de renda per capita semelhante. Em resumo, a carga tributária não poderia crescer por duas características, que se relacionam, mas não se confundem:

i) A carga tributária seria muito alta como proporção do PIB, em particular quando comparado com a média dos países emergentes³⁰;

ii) A carga tributária brasileira teria crescido acentuadamente desde a promulgação da

³⁰ Segundo Almeida Jr, Lisboa e Pessoa (2015) enquanto a carga tributária brasileira era de 35%, em 2015, a média dos emergentes, seria abaixo de 30% do PIB.

Constituição de 1988³¹.

Uma vez que o ajuste pelo lado da receita seria indesejável pela carga tributária já ser “muito alta” e ter crescido muito nas últimas décadas, e ser maior que na maior parte dos países emergentes, o caminho indicado para enfrentar a "crise fiscal" de natureza estrutural no país deveria ser o ajuste pelo lado das despesas, pois:

- i) Após a promulgação da Constituição de 1988, as despesas primárias teriam crescido como regra sistematicamente acima do PIB;
- ii) O Brasil teria um conjunto excessivo de despesas obrigatórias, o que torna orçamento excessivamente rígido;
- iii) Os déficits sucessivos do regime previdenciário brasileiro apontariam para sua disfuncionalidade na medida em que o crescimento das despesas com aposentadoria, que são obrigatórias, não seria compatível com a arrecadação prevista para este gasto, devido ao envelhecimento da população, observada e esperada, levando a déficits crônicos e crescentes nesta área.

Assim, uma vez que as receitas seriam excessivas, não podendo mais crescer, e as despesas também seriam excessivas, o ajuste para atingir o “equilíbrio das contas públicas”, e garantir a “sustentabilidade fiscal” (PMDB, 2015, p. 16), evitando a “trajetória explosiva da dívida pública” (idem, p. 7), deveria ser feito por meio de reformas estruturais que atentassem para a redução do gasto público, ou da sua taxa de crescimento, para que, assim, fosse debelada a “crise fiscal”³².

Neste sentido, a agenda de reformas duradouras, deveria incluir os seguintes itens:

- i) “[E]stabelecer **um limite para as despesas de custeio** inferior ao crescimento do PIB, através de lei, após serem eliminadas as vinculações e as indexações que engessam o orçamento” (PMDB, 2015, p. 18. Grifo nosso), o que deveria abarcar a total desvinculação orçamentária e a desvinculação de benefícios sociais do salário mínimo, em particular os benefícios da previdência;

³¹ A carga tributária teria saído de 25%, em 1991, para 35%, em 2014 (ALMEIDA JR; LISBOA; PESSOA, 2015).

³² Neste particular, o *Uma Ponte para o Futuro* (PMDB, 2015, p. 18) chega a mencionar que seria um objetivo estabilizar a relação Dívida pública/PIB em 3 anos.

- ii) **Reforma da previdência**, de forma a compatibilizar o regime previdência com as novas condições demográficas e etárias do país, elevando a idade mínima de aposentadoria (e, assim, aumentando o tempo de contribuição e diminuindo o tempo de recebimento do benefício).

A agenda do *Uma Ponte para o Futuro* foi tão bem-sucedida no que diz respeito a sua implementação, que entre o mandato do Presidente Michel Temer (ago/2016 – dez/2018) e o primeiro ano de mandato do Presidente Jair Bolsonaro (2019), pelo menos três reformas na área legislativa de grande impacto econômico e social foram aprovadas:

- i) O Teto de Gastos (Dez/2016);
- ii) A reforma trabalhista (Jul/2017)³³;
- iii) A reforma da previdência (Nov/2019)³⁴

3.6.2 O argumento ortodoxo a favor da regra do Teto de Gastos

Vejamos mais de perto os argumentos ortodoxos favoráveis a adoção do Teto de Gastos, parte de uma estratégia de ajuste fiscal de longo prazo consistente com o diagnóstico de que o desequilíbrio estrutural das contas públicas é um dos principais problemas da economia brasileira.

3.6.2.1 O “Ajuste suave”

Combinado a outras regras fiscais como por exemplo a LRF e a Regra de Ouro, para seus defensores, o mote central do Teto de Gastos é o de fazer um ajuste gradual ao longo do tempo, com o objetivo de reduzir paulatinamente o nível de endividamento público e sem que haja a necessidade de se fazer um corte direto em qualquer uma das despesas primárias do governo federal ([PMDB, 2015](#)).

Para isso, a regra do Teto de Gastos, promulgada dia 15 de dezembro de 2016, foi estabelecida de forma a limitar o crescimento dos gastos primários à taxa de inflação do ano anterior pelos próximos 10 (1a fase) e 20 anos (2a fase). Esta regra assumia implicitamente a hipótese de que o crescimento econômico ao longo do tempo prescinde do crescimento

³³ Ver Lei 13.467/2017.

³⁴ Ver EC 103/2019.

dos gastos públicos e seria capaz de elevar a receita tributária, promover o ajuste fiscal e reduzir a relação Dívida pública/PIB e assim, de forma gradual, reduzir o montante gasto com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública (GONÇALVES; RODRIGUES; CARVALHO FILHO, 2016):

Não há corte nominal da despesa primária do governo federal. A economia virá ao longo do tempo à medida que o crescimento da economia reduza a relação despesa primária como porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB). (ALMEIDA JR, 2016).

À época das discussões para a aprovação do Teto de Gastos, o então Secretário do Ministério da Fazenda Mansueto de Almeida Jr fez a seguinte projeção³⁵:

No final de dez anos, a despesa primária será reduzida em cerca de 5 pontos do PIB e, assim, a depender da recuperação da receita, o déficit primário atual de 2,7% do PIB (R\$ 170,5 bilhões) poderá ser um superávit primário acima de 3 pontos do PIB (ALMEIDA JR, 2016).

Almeida Jr., por esta ocasião, estabeleceu o seguinte comparativo internacional: “Ao contrário de países como Itália, Irlanda, Grécia, Portugal e Espanha, cujo ajuste recente foi uma combinação de aumento de carga tributária com cortes nominais de despesas, a PEC 241 propõe algo muito mais suave: o controle do crescimento da despesa.” (ALMEIDA JR, 2016).

Economistas como Felipe Salto³⁶ argumentaram que 20 anos de duração para uma medida econômica tão rígida e sem cláusulas de escapes como o Teto de Gastos, era uma proposta demasiadamente longa e que retirava graus de credibilidade dessa medida, uma vez que ela já nascia com uma forte perspectiva de que não seria cumprida já no curto prazo (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2016).

Alternativas chegaram a ser ventiladas, como atrelar o teto à evolução da dívida pública (SERRA, 2021), mas o que prevaleceu no final foi a proposta feita pela equipe econômica de Temer (ALMEIDA JR, 2016).

3.6.2.2 Aumento da produtividade e da eficiência

Uma segunda vantagem alegada pelos defensores do Teto de Gastos seria a de que o ajuste fiscal firmado pela EC 95/2016 levaria a um aumento da produtividade e eficiência

³⁵ Na época Mansueto de Almeida Jr presidia a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda

³⁶ Felipe Salto é um economista ortodoxo, foi Diretor-Executivo do Instituto Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal entre 2016 e 2022.

na alocação de recursos por parte do Estado. Ao se estabelecer uma restrição orçamentária clara e objetiva para os gastos públicos, automaticamente o governo federal seria obrigado a selecionar, priorizar e implementar melhor as suas políticas públicas. De acordo com Marcos Lisboa:

Ao impor uma amarra na despesa pública total, que não poderá crescer acima da inflação do ano anterior, deputados e senadores serão obrigados a fazer o dinheiro render mais em todas as áreas da gestão. A qualidade das políticas públicas e seus resultados decepcionam no Brasil. O grau de eficiência delas aqui, se comparado a outros países, é muito negativo (ÉPOCA, 2016a).

3.6.2.3 A proteção dos gastos em saúde e educação

Um terceiro ponto bastante utilizado pelos defensores do Teto de Gastos nas discussões que envolveram a implementação desta regra fiscal foi a questão da preservação (ou não) dos gastos em saúde e educação.

Esse é um ponto importante, pois, de acordo com os defensores do Teto de Gastos, não procedia a crítica relacionada ao congelamento dos gastos públicos em saúde e educação por 20 anos, na medida em que o Teto versa sobre os gastos públicos totais e não sobre os gastos específicos nas áreas de saúde e educação. Uma vez que estes gastos encontram-se protegidos pelo dispositivo constitucional que estabelecem valores mínimos em porcentagem das receitas para os gastos nessas rubricas, esses gastos estariam protegidos no Novo Regime Fiscal (NRF). Sobre esse ponto Marcos Lisboa faz a seguinte colocação sobre os gastos em educação:

A PEC permite preservar as regras atuais para os gastos federais com educação básica, reduzindo o risco de que a expansão dos gastos, nas demais áreas, leve à volta da inflação crônica, como nos anos 1980, ou ao colapso da política pública, como em alguns estados. Muitos grupos de interesse serão afetados pela PEC 241. Para benefício dos gastos com educação básica e do interesse da maioria. (LISBOA, 2016).

Dessa forma, o Teto de Gastos não obrigaria a redução direta dos gastos em educação, mas, sim, faria uma imposição para o cumprimento de um certo limite para os gastos públicos federais totais, respeitando os limites mínimos para essas duas áreas.

Um outro ponto levantado em relação a preservação dos gastos em saúde e educação, esteve relacionado a estrutura de financiamento desses gastos dentro do modelo federativo brasileiro. Diferentemente da LRF que é válida para todos os entes federativos, o Teto

de Gastos só alcançaria a União, o que por sua vez implicaria na restrição parcial do orçamento destinado a essas duas rubricas.

Sobre esse ponto Alexandre Schwartsman em artigo publicado na *Folha de São Paulo* e em resposta ao cientista político Vladimir Safatle, coloca da seguinte forma: “o gasto com educação básica ($\frac{3}{4}$ da despesa pública com educação em geral) é de responsabilidade de estados e municípios, que não estão sujeitos ao teto (assim como o Fundeb³⁷)” (SCHWARTSMAN, 2016).

Outro argumento utilizado pelos defensores do Teto de Gastos, seria a potencial melhora no quadro geral da oferta de serviços básicos, como saúde por exemplo. Esse progresso ocorreria por meio do transbordamento dos efeitos positivos da superação da "crise fiscal" e do "equilíbrio das contas públicas" de forma duradoura que adviria do Teto de Gastos, o que por sua vez geraria mais empregos e reduziria alguns dos graves problemas sociais enfrentados pelo Brasil. Sobre esse ponto, o relatório do Ministério da Fazenda do então governo Michel Temer, faz um apanhado dos principais benefícios do Teto de Gastos e coloca o argumento da seguinte forma:

É válido destacar que saúde não significa apenas cuidar de doentes, mas também, e, principalmente, de não deixar que as pessoas adoçam. O desemprego, a baixa renda e a pobreza aumentam os índices de morbidade. Por isso, é preciso recuperar a economia para garantir maior qualidade de saúde para toda a população. Com a economia estagnada, cresce o número de famílias sem cobertura de planos de saúde, o que pressiona a demanda pelo SUS. Com um programa fiscal que viabilize a recuperação econômica, o crescimento da demanda por serviços do SUS será mais moderada (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018b, p. 9).

Por fim, cabe dizer que o argumento central do relatório do Ministério da Fazenda é que o Teto de Gastos, ao impor certas restrições de forma agregada para os gastos públicos, levaria a um aumento do poder de barganha dos gastos prioritários, forçando o Governo Federal e a sociedade a rediscutirem suas prioridades, aumentando a eficiência do gasto público e a satisfação dos contribuintes (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018b).

³⁷ “O Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos), composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal. Foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e encontra-se regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.” Ver FNDE (2022).

3.6.2.4 Crescimento e distribuição de renda

Por fim, o quarto e último argumento favorável à adoção do Teto de Gastos é que ele seria capaz de fazer com que o Brasil retomasse o caminho do crescimento econômico sustentado de longo prazo e atacasse parte dos nossos problemas distributivos.

Quanto aos aspectos do crescimento econômico, esse motivo já foi debatido ao longo dessa seção, mas em resumo, os desequilíbrios fiscais levam a uma quebra da confiança e das expectativas dos agentes quanto a capacidade de solvência futura do Estado brasileiro o que, por sua vez, faz com que os agentes parem de investir e consumir no presente, reduzindo assim o ritmo de crescimento da economia.

Entretanto, pouco foi falado dos fatores distributivos do gasto público brasileiro. Na visão ortodoxa e corroborada pelo estudo do Banco Mundial, *Um ajuste justo* de 2017³⁸, o Estado brasileiro arrecadaria de forma regressiva e distribuiria a renda de forma ineficiente, tornando-o assim, um agente concentrador de renda. Sendo assim, a imposição de restrições mais severas ao gasto pública federal, obrigaria o Estado brasileiro a selecionar e priorizar melhor as suas políticas públicas e associado à reformas estruturais para a recuperação do equilíbrio fiscal, o Teto de Gastos teria impacto positivo no crescimento e na distribuição de renda (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018a).

3.6.3 A crítica heterodoxa à EC 95/2016

3.6.3.1 A natureza conjuntural do desequilíbrio das contas públicas

Os economistas heterodoxos em sua maioria apresentaram fortes objeções quanto a adoção do Teto de Gastos no Brasil. Em geral, esses economistas, primam por pautar os seus argumentos em uma literatura ligada a importância dos gastos públicos como elemento-chave para a indução e condução dos processos de crescimento e desenvolvimento econômico, assim como a melhoria na distribuição de renda, no sentido de desconcentrá-la.

Uma das principais críticas heterodoxas ao diagnóstico que alicerçou a aprovação do Teto estava relacionada às causas conjunturais (e não estruturais) dos desequilíbrios fiscais.

Para estes economistas, os desequilíbrios fiscais (redução do resultado primário)

³⁸ Ver Banco Mundial (2017).

observados a partir de 2014 seriam melhor explicados pela queda da arrecadação do que o aumento das despesas, ao passo que o aumento da dívida pública seria melhor explicado pelo aumento dos juros, e não da queda do resultado primário (CARVALHO, 2016a; DWECK, 2016).

A grande recessão brasileira iniciada no primeiro trimestre de 2015 deria dado ensejo à construção de uma narrativa equivocada a respeito dos problemas da economia brasileira, focada quase que exclusivamente no desequilíbrio fiscal do setor público. Segundo esta narrativa, desde o início da década de 1990, o Brasil teria um desequilíbrio fiscal estrutural, caracterizado pelo crescimento excessivo dos gastos primários do setor público a um ritmo superior ao do PIB. Esse crescimento excessivo dos gastos públicos teria proporcionado um aumento contínuo da carga tributária e, a partir de 1999, a necessidade de um superávit primário adequado para garantir a sustentabilidade da dívida pública no longo prazo. Ainda segundo essa narrativa, o crescimento contínuo da despesa primária e da carga tributária seria insustentável no longo prazo, de maneira que, em algum momento, um ajuste fiscal estrutural seria necessário para interromper uma suposta “morte súbita” da economia. Como visto, uma ideia subjacente para os defensores do Teto de Gastos consistia em realizar um ajuste fiscal duradouro por meio da redução da despesa primária como proporção do PIB, recuperando o superávit primário estrutural do setor público e reduzindo o seu endividamento, o qual havia aumentado quase 20 p.p do PIB no período 2014-2016. Observa-se, no entanto, que precisamente o biênio 2015-16 caracterizou-se não pela suposta “gastança” do governo, mas pela contração abrupta do investimento público, pela queda do PIB e, também, das receitas fiscais e pelo aumento da conta de juros já em meio à austeridade (VÁRIOS AUTORES, 2020).

Assum, segundo os dados apresentados em Gobetti e Orair (2015) mostram que a deterioração fiscal verificada no Brasil nos últimos anos em nada tem a ver com um crescimento mais acelerado das despesas primárias federais. Tais despesas – que seriam limitadas pela PEC a crescer apenas com a inflação do ano anterior- expandiram-se menos entre 2011 e 2014 do que nos governos anteriores. Em 2015, caíram mais de 2% em termos reais (CARVALHO, 2016b).

Com relação a elevação do nível endividamento público, foi a própria dinâmica da dívida (pagamento de juros) que fez com que ela aumentasse no período. Para Belluzzo, “o fato é que a taxa de juros no Brasil, tanto a nominal quanto a real, é a mais alta do mundo

desde os anos 1990, ou seja, desde que o Brasil assumiu o regime de política econômica que culmina em taxas de juros muito altas, em geral, porque foi feita uma abertura financeira insensata.” (BELLUZZO, 2016).

Já para Laura Carvalho:

O pagamento de juros, por sua vez, é responsável pela maior parte do aumento recente da dívida pública. Embora o argumento comumente propagado seja de que tais despesas apenas refletem um equilíbrio de mercado, o fato é que as sucessivas elevações da taxa básica em 2015 pelo Banco Central encareceu –no mínimo– a alta parcela dos juros paga sobre os títulos indexados à própria taxa Selic. Note que o aumento da taxa em nada ajudou a frear uma aceleração da inflação causada, essencialmente, pelo reajuste brusco dos preços administrados que vinham sendo represados. E, mesmo com o processo atual de convergência da inflação para a meta, o Banco Central continua elevando a taxa de juros em termos reais. (CARVALHO, 2016a).

Assim, para vários economistas o diagnóstico de que o Brasil está “gastando descontroladamente” estava errado em sua essência justamente por imputar aos gastos primários, como os gastos sociais, a piora no resultado primário e conseqüentemente como causa da crise econômica³⁹. Embora as despesas tenham crescido nas duas décadas anteriores, alavancada principalmente pelas políticas de aumento do salário-mínimo e pelos programas de transferência de renda dos governos Lula (2003-2010) e primeiro mandato de Dilma (2011-2014), segundo a economista Grazielle David, “entre 1995 e 2014 é possível observar uma média praticamente constante da despesa total do setor público entre todos os governos, em torno de 7,7% do PIB.” O mesmo não ocorre para as receitas após o governo primeiro mandato de Dilma, segundo David: “O mesmo não pode ser dito das receitas, reduzidas pela metade no governo Dilma I. As despesas não cresceram fora de controle, foram as receitas que foram muito reduzidas.” (DAVID, 2016).

Conforme podemos observar nas Figuras 17 e 18, entre 2014 e 2016 as receitas apresentaram uma forte queda, enquanto os gastos mantiveram aproximadamente o mesmo patamar, o que por sua vez levou a uma sequência de resultados primários negativos.

Para Grazielle David, ao invés de reduzir os gastos, o governo brasileiro poderia atacar o problema dos desequilíbrios fiscais pelo lado da arrecadação, ao propor uma reforma tributária que reduzisse os elevados índices de regressividade da carga tributária brasileira. A economista ainda rechaçou a ideia de que o Brasil possui uma carga tributária

³⁹ Ver (DWECK; ROSSI; OLIVEIRA, 2020).

alta. Nas palavras da economista:

A carga tributária brasileira não é alta, ela é extremamente mal distribuída, pesando muito mais para os pobres e a classe média do que para os super-ricos, devido à estrutura dos tributos que incidem muito mais sobre o consumo do que sobre a renda e o patrimônio. É uma lógica perversa, aqueles que teriam uma maior capacidade de contribuir são justamente os que têm uma carga tributária menor e que mais sonegam. Com o sistema tributário brasileiro super regressivo, esse aumento acaba recaindo sobre os mais pobres e classe média, que são aqueles que proporcionalmente já pagam mais tributos e menos sonegam, ampliando ainda mais as desigualdades (fiscal e social) (DAVID, 2016).

É digno de registro que a austeridade econômica imposta pela EC 95/2016, somada às demais regras fiscais vigentes no país (Regra de Ouro e LRF), além de agravar a situação social brasileira, tampouco conseguiu atingir os seus propósitos iniciais declarados de reduzir a dívida pública e equilibrar as finanças governamentais Dweck, Rossi e Mello (2020). Além disso, a economia brasileira passou pela recuperação, até que o PIB atingisse o nível pré-crise, mais lenta de sua história recente, sendo que apenas em 2022, o nível do PIB retornou ao nível de 2014.

3.6.3.2 A redução dos gastos sociais per capita ao longo do tempo

Na medida que os gastos públicos, no caso da União, podem não depender da arrecadação de impostos, a questão tributária pode ser vista como um tema ligado mais à redistribuição da renda do que propriamente como forma exclusiva de viabilizar o financiamento dos gastos públicos⁴⁰.

Como visto acima, um argumento que foi utilizado pelos defensores do Teto de Gastos foi de que “as despesas com educação estão protegidas e poderão crescer acima da inflação nos próximos anos, desde que outras despesas cresçam abaixo da inflação” (ALMEIDA JR, 2016). Entretanto, segundo Rugitsky (2016), a regra de Teto de Gastos, tal qual implementado no Brasil, possui uma característica adicional de atuar como um mecanismo de desvinculação das áreas sociais. Isto ocorreria pois, para a aprovação do Teto,

⁴⁰ Conforme demonstra a Teoria Moderna da Moeda (MMT), segundo a qual as decisões de gasto público antecedem as decisões de arrecadação de tributos e os tributos não financiam, no sentido estrito macroeconômico, as despesas públicas. Os gastos públicos determinam a renda e são financiados necessariamente pela emissão de moeda ou dívida. Estes gastos são financiados por recursos que se encontram em posse do tesouro e de instituições bancárias estatais, como por exemplo o Banco Central que emite a moeda, ou instituições bancárias privadas, como por exemplo os bancos comerciais, de modo que a arrecadação tributária é uma consequência desse gastos e não a sua origem (BASTOS; AIDAR, 2020).

foi necessário a realização de uma PEC ao invés de um simples projeto de lei, justamente para que, em momento posterior ocorresse a desvinculação dos gastos com educação e com saúde, previstos hoje na Constituição como percentuais da receita. Ou seja, crescendo a economia, cresce a arrecadação e conseqüentemente cresceriam obrigatoriamente os gastos nessas áreas.

Pelo fato do NRF tratar-se de uma imposição legal que desvincula a política fiscal do ciclo econômico, ou seja, mesmo a despeito de um eventual aumento nas receitas governamentais ou de um crescimento do PIB, o gasto público não iria aumentar (MORETTI; FÚNCIA; OCKÉ-REIS, 2020). Um dos principais problemas gerados pela política do Teto de Gastos (Novo Regime Fiscal) foi a redução paulatina da capacidade do Estado realizar gastos públicos ao longo do tempo, o que por sua vez teve conseqüências negativas para o financiamento dos direitos sociais pactuados na CF/88 assim como impacto deletério sobre a evolução do gasto social per capita durante a vigência do Teto.

Para (DWECK, 2020a), dado a importância dos gastos públicos no combate aos problemas econômicos e sociais do Brasil, principalmente os gastos relacionado ao financiamento dos sistemas de saúde, educação e seguridade social, seria necessário abrir um debate mais amplo sobre os propósitos e as conseqüências da EC 95/2016, para assegurar a manutenção de uma estrutura institucional de proteção social que demorou quase um século para ser construída e pactuada (DWECK, 2020a).

Neste sentido, para Rossi, Dweck e Silveira (2018), assim como para Carvalho (2016b), um dos grandes objetivos da EC 95/2016 foi reduzir o tamanho do Estado brasileiro, por meio de um ajuste fiscal permanente, impondo ao país um novo pacto social, violando os preceitos acordados na Constituição de 1988. Nesse novo pacto social, as responsabilidades do Estado são transferidas para a iniciativa privada, de modo a transformar direitos sociais em mercadorias, tornando ainda mais grave os problemas sociais brasileiros. Sobre esse "novo pacto social" decorrente do Teto de Gastos, o filósofo Vladimir Safatle afirmou o seguinte:

Entrará para a história o fato de que uma das mais impressionantes medidas econômicas das últimas décadas, uma que simplesmente retira do Congresso a possibilidade de realmente discutir o orçamento, que restringe o poder de representantes eleitos em aumentar investimentos do Estado, que os transforma em peças decorativas de uma pantomima de democracia, foi anunciada não pelo pretense presidente da República, mas por um banqueiro. (SAFATLE, 2016).

Em linha com essa crítica, [Belluzzo \(2016\)](#) apontou que os gastos sociais no Brasil em termos per capita já são baixos se comparados aos gastos per capita dos países desenvolvidos, de modo que uma das principais contribuições da Constituição Federal de 1988 foi a de justamente estabelecer regras que garantissem a manutenção do avanço desses gastos per capita. Dessa forma, uma medida como o Teto de Gastos além de engessar o orçamento público federal, impediu a sociedade, em especial os mais pobres, de exercer os seus direitos garantidos pela Constituição.

Acerca deste ponto, trazemos as informações compiladas por [Treatat \(2021\)](#), a partir de dados fornecidas pela OCDE, que mostram para algumas despesas sociais, nas áreas de saúde, educação e previdência, como os gastos públicos por habitante no Brasil embora sejam proporcionalmente ao PIB parecidos com aqueles praticados nos países avançados, quando medidos em termos reais per capita, são substancialmente menores. Como podemos ver na Tabela 60, o Brasil gastava por habitante em saúde, em 2018, o correspondente a 38% em relação à média dos países da OCDE. O gasto por aluno no Brasil era, em 2017, o equivalente a 46% àquele feito em média pelos países da OCDE em 2017.

Tabela 60 – Carga tributária e gastos públicos em áreas sociais em países selecionados.

Países	Carga Tributária (2018)	PIB (%)				PPC per capita ¹	
		1. Saúde (2018)	2. Educação (2017)	3. Pensões (2015-16)	Total (1+2+3)	Saúde (2018)	Educação ² (2017)
OCDE (média)	34,3	3,2	4,1	8,8	16,1	100	100
Dinamarca	44,9	8,8	6,4	10,0	25,2	310	129
Finlândia	42,7	5,6	5,0	13,4	24,0	182	118
Noruega	39,0	8,7	6,4	10,7	25,8	366	163
Suécia	43,9	9,3	5,2	8,8	23,3	318	140
Alemanha	38,2	0,7	3,6	10,1	14,4	25	n.a.
Estados Unidos	24,3	4,4	4,2	4,9	13,5	191	135
Brasil	33.1	4.0	5.1	9.1	18.2	38	46

Nota 1. Despesas totais em instituições de ensino por estudante equivalente em tempo integral. **Nota 2.** Medido em número índice (OCDE = 100), a partir de dados coletados em dólares equivalente medido em PPC.

Fonte: OCDE (2021 apud [TREBATA, 2021](#), p. 371). Elaboração própria.

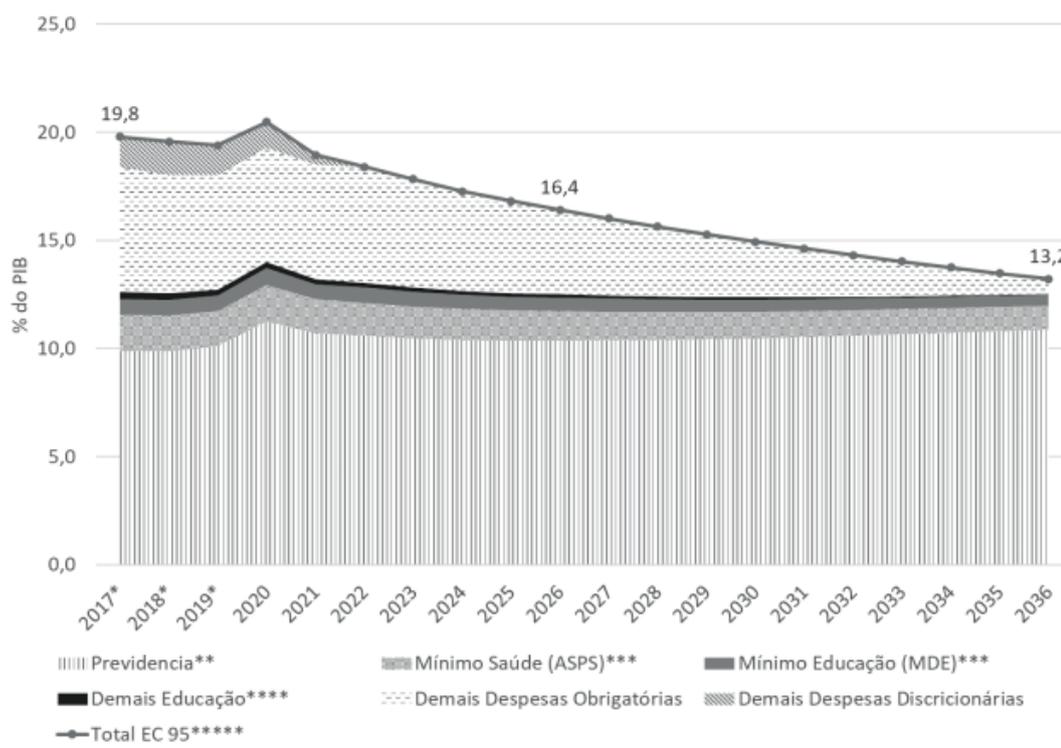
Assinala-se que é da própria natureza da política fiscal mediar os diversos interesses que disputam no orçamento público espaço por recursos, benefícios e no limite a orientação/sentido geral de uma política fiscal. E como essa disputa não se dá em bases igualitárias, diante de um orçamento pressionado e restrito, apenas as rubricas constitucionalmente garantidas estariam salvas e a variável de ajuste passaria a ser o gasto discricionário. Na medida em que o congelamento do orçamento em termos reais se dá por 20 anos, faz com

que os gastos per capita sejam paulatinamente comprimidos, ano após ano, devido ao crescimento populacional. (DWECK; MELLO; ROSSI, 2019).

No campo fiscal, segundo os críticos ao Teto de Gastos, a imposição de um congelamento real das despesas totais em relação ao crescimento do PIB e ao número de habitantes, levaria o Estado brasileiro a um estado de paralisia dado o tamanho de suas funções, que, no limite, forçaria o próprio governo a ter que descumprir a regra que ele mesmo defendeu para si. algo que acabou por acontecer. (DWECK; MELLO; ROSSI, 2019; DWECK, 2021).

Conforme aponta Dweck (2020b), com a entrada em vigor do Novo Regime Fiscal (2017), caso o PIB crescesse a taxa esperada na simulação⁴¹ é esperado que em vinte anos (2037) o gasto primário retroceda para a casa de 12% do PIB, sendo que nos últimos 20 anos (1997-2017) o gasto primário subiu de 14% do PIB para 19% do PIB (DWECK, 2020b). A projeção da redução dos gastos públicos para os próximos 20 anos é descrita conforme mostra a Figura 31.

⁴¹ Considerando a projeção de crescimento do PIB estimada pelo Governo Federal apresentada no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2021 de 2022 a 2036, que apresenta uma média próxima a 2,0% ao ano (a.a.) e a expectativa de queda do PIB de 2020 e crescimento de 2021 de acordo com o Boletim Focus do Banco Central de 17/07/2020.

Figura 31 – Simulação do impacto da EC 95/2016 nas despesas primárias do Governo Federal

Fonte: Tesouro Nacional (2022b apud DWECK, 2020b, p. 85).

Deste modo, o mecanismo de retrocesso imposto pela EC 95/2016, passava pela redução do gasto social per capita na medida em que travava o gasto social ao passo que a população continuaria crescendo ao longo do tempo. Isso se refletiria na revisão dos gastos mínimos constitucionais destinados as áreas de saúde e educação, e pela redução de todas as despesas federais de 7,2% do PIB em 2017 para algo próximo do zero em 2036 (0,7% do PIB). Assim, a EC 95/2016 comprimiria as despesas não obrigatórias (discricionárias), destinadas ao custeio de todas as áreas, incluindo parte de setores socialmente importantes, como saúde e da educação, e dos investimentos públicos do Governo Federal. Logo, para que o Teto de Gastos se mantivesse ao longo dos próximos anos, poderia ser necessário a revisão das demais despesas obrigatórias, as quais incluíam todos os demais benefícios sociais⁴² e o pagamento de servidores de todas as áreas (exceto parte da saúde e educação) (DWECK, 2020b).

Vejamos a seguir uma análise um pouco mais detida sobre o impacto e a importância para o conjunto da população dos gastos públicos nas áreas de saúde e educação. Primeiramente, temos que os gastos em saúde constituem uma importante fonte de transferência de

⁴² Como abono salarial, seguro-desemprego e Bolsa Família.

renda por parte do Estado para a população. Atualmente, os gastos públicos federais com saúde no Brasil representam cerca de 4% do PIB, enquanto que países com um sistema universal, como a Inglaterra, aplicam cerca de quase 8% do PIB na mesma rubrica. Vale lembrar que esses gastos federais são responsáveis por menos da metade do gasto total em saúde no Brasil (MORETTI; FÚNCIA; OCKÉ-REIS, 2020).

Segundo Passos e Silveira (2017), a progressividade dos gastos em saúde advém do fato que a faixa dos 40% mais pobres da população se apropriam de cerca da metade dos gastos com internações hospitalares e 44% das despesas com procedimentos ambulatoriais, ao passo que os 20% mais ricos se apropriam cerca de 10% desses gastos. Essa progressividade dos gastos públicos em saúde pode ser aferida na Tabela 61, onde mostra a distribuição dos gastos públicos federais em saúde por décimos de faixa de renda.

Tabela 61 – Distribuição do gasto público federal em saúde, segundo rubricas de gasto e por décimos de renda em 2008.

Décimos	Total	Internações	Procedimentos ambulatoriais	Bens e serviços universais	Servidores públicos federais	Medicamentos
1º	10	12,5	10,5	10,6	11,3	7,6
2º	11	13	11,8	9,9	11,7	8,2
3º	11,3	11,3	12	10	11,4	12,1
4º	10,7	11,2	11,1	10,1	11,4	8,5
5º	11,3	11,9	11,5	9,9	11,2	10,7
6º	12,7	14,3	12,7	10	11,5	15,7
7º	10,5	9,2	10,4	10	10,1	10,1
8º	9,6	7,5	9,4	9,9	9,1	11
9º	8,4	6,2	7,6	0,8	7,3	11,3
10º	4,7	3,1	3,1	9,8	4,9	4,9

Fonte: Passos e Silveira (2017). Elaboração própria.

Todavia, se antes da pandemia o quadro da saúde pública no Brasil já era preocupante, essa situação se agravou na pandemia com a morte de mais de 678 mil pessoas e 33,7 milhões de infectados em julho de 2022 (WORLD O METER, 2022). Assim, a pandemia colocou ainda mais pressão sobre o sistema público de saúde dado a necessidade de se construir hospitais de campanha, comprar medicamentos e vacinas no enfrentamento da Covid-19 (MORETTI; FÚNCIA; OCKÉ-REIS, 2020).

Até o presente momento e mesmo com as dificuldades impostas pela pandemia, o governo federal não mostrou-se disposto a tomar medidas para reforçar o financiamento da saúde pública no Brasil.

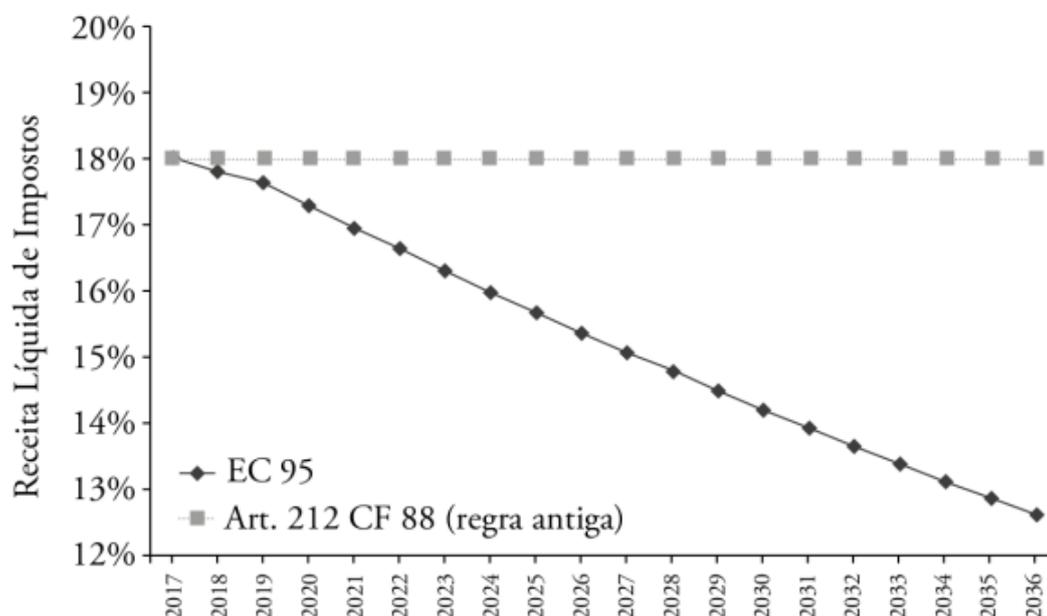
Caso se queira preservar vidas e empregos, o período pós-pandemia requer regras de gasto modernas que viabilizem despesas primárias com forte

efeito multiplicador e redistributivo, especialmente as de saúde. Ademais, a sustentabilidade fiscal não pode prescindir de medidas pelo lado da receita, ampliando a tributação de renda e patrimônio e revendo isenções tributárias e renúncias fiscais que apenas agravam a forte concentração de renda brasileira. (MORETTI; FÚNCIA; OCKÉ-REIS, 2020, p. 179).

Analisando, por seu turno, mais detidamente o impacto da EC 95/2016 sobre os gastos públicos em educação, uma das principais consequências foi a redução do gasto público para valores perto níveis mínimos constitucionais destinados a esta área. A educação é um setor que tem forte influência sobre a queda na desigualdade no mercado de trabalho.

Segundo aponta IPEA (2011 apud ROSSI; DWECK; SILVEIRA, 2018), o mercado de trabalho foi responsável por uma redução de 58% no Índice de Gini de 2001 a 2011, de modo que o mercado de trabalho teria tido um papel central para explicar a queda na desigualdade recente no Brasil. A EC 95/2016 institui que o gasto mínimo do governo federal para a Educação nos próximos 20 anos seria congelado em cerca de 18% das receitas líquidas dos impostos do ano de 2017 reajustado pela inflação. Ao se comparar a regra antiga com o valor mínimo estipulado pelo Teto de Gastos, percebe-se que o piso previsto pela EC 95/2016 é um "piso deslizante", uma vez que ao longo do tempo, o valor mínimo destinado à educação vai caindo em proporção das receitas e do PIB. Na Figura 32 o gasto mínimo para educação passa de 18,0% para 15,7% da RLI, em 2026, e 12,6%, em 2036. Apesar de existir a possibilidade teórica de aumentos nos gastos com educação acima do mínimo, pela redução de outros gastos. Na prática isso se apresenta como uma possibilidade pouco plausível, dado que os gastos de todas as demais áreas serão comprimidos ao longo do tempo (ROSSI et al., 2019).

Figura 32 – Valores mínimos para gastos federais com manutenção e desenvolvimento do ensino na regra antiga e na Emenda Constitucional 95/2016.



Fonte: Rossi et al. (2019, p. 12).

Nos últimos anos, o aumento progressivo dos gastos em educação no Brasil pode ser explicado pelo crescimento dos gastos no Ensino Fundamental, seguidos, em menor medida, pelo Ensino Médio. Esses gastos têm uma forte influência sobre as camadas mais pobres e jovens da população que utilizam esses recursos mais que proporcionalmente aos estratos mais altos da sociedade brasileira (PASSOS; SILVEIRA, 2017).

Enquanto a população pobre concentra a utilização dos serviços educacionais na Educação Fundamental, as camadas medianas têm maior presença no Ensino Médio e os “ricos” utilizam as instituições de Ensino Superior. Esses números refletem a maior presença de estudantes de famílias pobres no Ensino Fundamental frente ao maior acesso à universidade pública pelos filhos das famílias de maior renda e, ademais, a presença importante da frequência ao Ensino Médio pelas famílias de renda intermediária (PASSOS; SILVEIRA, 2017).

A distribuição dos estudantes de instituições públicas de ensino e sua evolução recente, segundo décimos de renda, mostram a concentração de alunos de escola pública na metade mais pobre da população e a importância marginal, no total dos estudantes, daqueles oriundos de famílias mais ricas (PASSOS; SILVEIRA, 2017).

O trabalho de Soares (2017) mostra que o valor da educação pública mensurada pelo método de valoração da educação pública pelos preços praticados pela educação privada (controlando por qualidade), situa-se em patamar semelhante ao do valor do gasto orçamentário com educação

por aluno. Ou seja, por esta métrica – o patamar de gasto por aluno na educação privada – o gasto público em educação no Brasil aparentemente é adequado. (SILVEIRA; VIANNA; JORGE, 2020, p. 361).

Com a crise econômica, a queda na renda familiar e as terceirizações, precarizações e subempregos, tem havido uma pressão maior por oferta da educação pública, já que muitas famílias têm migrado as matrículas das redes de ensino privadas para as redes públicas (PELLANDA; CARA, 2020).

Além disso, um dos principais efeitos da EC 95/2016 sobre a educação pública no Brasil foi o de inviabilizar a execução do Plano Nacional de Educação⁴³, que previa na época de sua implementação em 2014, que os recursos destinados para a educação saltariam de 5% para 10% do PIB em 10 anos, como forma de expandir não só a oferta de vagas na educação básica e superior, como também de melhorar substancialmente a qualidade da educação no Brasil. Hoje, com as restrições impostas pela EC 95/2016, já é certo que 85% das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação não serão cumpridos (PELLANDA; CARA, 2020).

⁴³ Lei n° 13.005/2014.

3.7 Conclusões do Capítulo 3

Dada a importância dos gastos públicos para o funcionamento de qualquer, particularmente em um país periférico como o Brasil, é necessário abrir um debate mais amplo sobre os propósitos e as consequências da EC 95/2016.

Foi indicado neste capítulo que a experiência brasileira do Teto de Gastos destoa em relação às regras de gastos dos demais países analisados em vários aspectos. Mais especificamente, não foi encontrado na experiência internacional, a partir das bases de dados consultadas pelo presente trabalho, alguma experiência que reúna todos os elementos da EC 95/2016, a saber:

1. Teto de gasto primário real fixo de gastos, por 20 anos;
2. Base constitucional, para o governo central;
3. Possibilidade de revisão em 10 anos e cláusulas de escape válidas somente para casos alheios ao exercício da política fiscal (como uma calamidade pública, tal como ocorreu em 2020, por ocasião da pandemia de COVID-19).

Por sua vez, procurou-se traçar o específico contexto de crise econômica e política no qual o Teto de Gastos foi aprovado. Economicamente, o Teto de Gastos foi debatido e aprovado em uma conjuntura de recessão econômica, iniciada em 2015 e aprofundada em 2016. Do ponto de vista político, a EC 95/2016, promulgada em 15 de dezembro de 2016, foi proposta pelo poder Executivo interino exercido por Michel Temer, ainda durante o processo de impeachment de Dilma Rousseff, e contou, na época com ampla votação nas duas casas legislativas, tal como aconteceu com a LRF.

Como visto, grosso modo, o lado ortodoxo do debate brasileiro defendeu a ideia da necessidade urgente de um ajuste fiscal estrutural executado por meio do congelamento real de gastos públicos. Este ajuste era considerado necessário pois promoveria a redução do déficit público primário e nominal e, assim, o equilíbrio das contas públicas, expresso na estabilização da relação Dívida pública/PIB, algo tomado como condição necessária para a promoção do crescimento econômico sustentado acompanhado com estabilidade de preços no Brasil.

Observa-se, no entanto, que a austeridade econômica instituída pela EC 95/2016, além de agravar os problemas sociais brasileiros nos últimos anos, tampouco conseguiu atingir os seus propósitos iniciais de reduzir a relação entre a dívida pública (bruta e líquida) e o PIB.

Por seu turno, os economistas heterodoxos indicaram a natureza conjuntural do aumento do déficit primário e nominal (e da dívida pública bruta e líquida) a partir de 2014 e os impactos negativos sobre os gastos sociais provocado pelo Teto de Gasto. Além disso, a visão heterodoxa sobre os efeitos da EC 95/2016 enfatizou que a nova regra fiscal resultaria na redução do gasto social per capita na medida em que travava o gasto público da União ao passo que a população continuaria a crescer ao longo do tempo, o que também levaria a compressão das despesas discricionárias como aquelas relacionadas ao investimento público em infraestrutura. Foi assinalado que esta redução esperada dos gastos públicos per capita, acabou por comprometer gravemente o pacto social estabelecido na Constituição Federal de 1988, que definiu uma série de responsabilidades para o Estado na provisão de serviços públicos mais fundamentais, nas áreas de saúde, educação e seguridade social, assim como políticas públicas focalizadas destinadas ao combate à extrema pobreza e pobreza.

Além das principais críticas analisadas neste capítulo feitas pelos economistas heterodoxos ao Teto de Gastos, às quais concordamos, a partir das bases teóricas apresentadas no Capítulo 1 do presente trabalho, a EC 95/2016 deve ser vista criticamente por dois outros elementos. Em primeiro lugar, segundo a Teoria das Finanças Funcionais, na medida em que o Estado brasileiro não tem restrições de financiamento na moeda que emite, qualquer medida adotada em favor de garantir a “solvência” do Estado não deve ser vista como necessária, o que inclui regras que controlem a expansão do gasto público. Assim, o Teto de Gastos deve ser vista como uma regra autoimposta, sem uma justificativa válida: a busca por equilíbrio das contas públicas. Uma ação determinada no plano político, cujo efeito principal foi retirar, por meio de uma emenda constitucional, um instrumento importante de política econômica para a promoção do nível de atividade econômica, emprego e melhoria na distribuição de renda e redução da pobreza.

Por outro lado, à luz do modelo do supermultiplicador sraffiano, o Teto de Gastos não apenas restringe o papel contracíclico da política fiscal, mas praticamente anula por 20 anos a expansão dos gastos públicos federais, um dos componentes dos gastos autônomos que não geram capacidade responsáveis por liderar o crescimento econômico. Isto se torna

ainda mais importante quando se tem em vista a centralidade histórica da expansão dos gastos públicos para a tendência do crescimento econômico do Brasil no longo prazo, como foi indicado no Capítulo 1 do presente trabalho.

Sendo assim, além das críticas heterodoxas apresentadas na seção 6.3.2, à luz da Teoria das Finanças Funcionais e do modelo de crescimento do supermultiplicador sraffiano, ressalta-se o caráter totalmente contraproducente de uma medida como o Teto de Gastos para promover, no longo prazo, o crescimento econômico e a inclusão social no país.

4 Conclusões gerais

Esta dissertação procurou contribuir para o debate sobre duas regras fiscais que condicionam o exercício da política fiscal no Brasil: a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Teto de Gastos.

Vamos tentar sumarizar alguns pontos e observações centrais que merecem ser enfatizados nessas conclusões gerais.

Em primeiro lugar, procuramos assinalar que, do ponto de vista da experiência internacional, enquanto a LRF foi aplicada no Brasil em sintonia com as recomendações da abordagem ortodoxa de sua época, o mesmo não se pode afirmar quanto a implementação do Teto de Gastos no Brasil. Após a crise mundial de 2008, as principais economias do mundo caminharam para a adoção de regras fiscais mais flexíveis, em contraste com a rigidez imposto pelo Teto de Gastos adotado pelo Brasil em 2016, que, essencialmente, congelou a expansão das despesas primárias da União pelo período de 20 anos.

Em segundo lugar, a presente dissertação procurou demonstrar a ampla margem de aprovação da LRF, em 2000, e do Teto de Gastos, em 2016, em ambas as casas legislativas. Isto demonstra a dificuldade dos partidos progressistas brasileiros, que se posicionaram contrários a estas regras quando elas foram propostas de impedir sua aprovação, em nome de preservar o pacto social legalmente estabelecido na Constituição de 1988.

Em terceiro lugar, foi constatado que, no debate público brasileiro, os economistas ortodoxos mantiveram um elevado grau de concordância tanto na implementação quanto manutenção das duas regras. Por outro lado, é possível apontar que diversos economistas heterodoxos assinalaram virtudes na LRF, mas o mesmo não ocorreu no caso do Teto de Gastos, que contou com uma oposição de maior alcance.

Em quarto lugar, como também foi apontado, a sobreposição da LRF e do Teto de Gastos faz com que sempre valha a regra mais contracionista ao exercício da política fiscal, limitando sobremaneira o seu potencial em promover o crescimento econômico e a inclusão social. Isto ocorre pois o Teto de Gastos impede que os gastos públicos federais em termos reais sejam elevados em momentos em que a arrecadação cresce, e, em momentos de desaceleração da arrecadação, a regra do Teto não protege o nível de gastos primários

federais, pois estes seguem sujeitos aos contingenciamentos decorrentes da meta rígida de resultado primário imposta pela LRF.

Por fim, em quinto lugar, observamos que diferentes arcabouços teóricos levam a interpretações diferentes do escopo e raio de atuação prática da política fiscal na promoção do desenvolvimento econômico. Como procuramos indicar a partir das premissas teóricas tomadas como basilares para a realização do presente trabalho, a Teoria das Finanças Funcionais e o modelo do supermultiplicador sraffiano (que pressupõe a validade do Princípio da Demanda Efetiva no curto e, também, no longo prazo), tanto a LRF como o Teto de Gastos impuseram restrições desnecessárias e prejudiciais ao exercício da política fiscal no Brasil em obter resultados socialmente desejáveis como a expansão a longo prazo do produto e do emprego, somado a medidas que promovam a inclusão social. Tratam-se de regras desnecessárias pois foram adotadas tomados em nome de objetivos, garantir o "equilíbrio fiscal" e a "solvência da dívida pública", que não deveriam guiar a política econômica, uma vez que o Estado brasileiro emite a moeda por ele utilizada, não enfrentando, portanto, problemas de financiamento nesta moeda. Por outro lado, enquanto a LRF diminui o raio de manobra do governo para gerir o nível de atividade e emprego em momentos de desaceleração econômica ao estabelecer uma meta rígida de resultado primário, o cumprimento do Teto de Gastos impede o governo central de executar uma política fiscal expansionista, forçando-o a reduzir, em termos per capita, os gastos sociais. Desta forma, compreende-se que a LRF e o Teto de Gastos são regras contraproducentes para o exercício da política fiscal, de modo que o conjunto de regras fiscais deve ser repensado para ter como objetivo central o bem-estar da sociedade brasileira.

Referências

ADI nº 2.238 MC/DF. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 2238-5/DF**. Supremo Tribunal Federal (STF), 2007. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=547193>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 89.

AFONSO, J. R. R. Análise e lições das experiências internacionais sobre LRF: Projeto de lei complementar da responsabilidade fiscal. **Apresentação à Comissão Especial da Câmara dos Deputados**, Brasília-DF, 8 de junho de 1999. Disponível em: <<https://joserobertoafonso.com.br/experiencias-internacionais-lrf-camara/>>. Acesso em: 01-12-2021. Citado na página 30.

AFONSO, J. R. R. Gestão de choque: Painel reforma administrativa. **Apresentação no 3º Fórum de Economia da FGV**, São Paulo – SP, 31 de julho de 2006. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/davi_carvalho/gesto-de-choque>. Acesso em: 19 jul. 2022. Citado na página 57.

AFONSO, J. R. R. **Política Fiscal no Brasil no contexto da Crise**. 575 p. Tese (Tese de Doutorado) — Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas – SP, dezembro 2010. Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br/politica-fiscal-no-brasil-no-contexto-da-crise-afonso/>>. Acesso em: 2022-09-13. Citado na página 94.

AFONSO, J. R. R. Responsabilidade fiscal no Brasil: Uma memória da lei. **FGV Projetos**, Fundação Getúlio Vargas-FGV, maio 2010. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6941/364.pdf>>. Acesso em: 2021-12-01. Citado 3 vezes nas páginas 30, 47 e 61.

AFONSO, J. R. R. **Crise, Estado e Economia Brasileira**. 1ª edição. ed. Agir, 2011. Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br/ebook-crise-estado-e-economia-afonso/>>. Acesso em: 2022-05-13. Citado na página 94.

AFONSO, J. R. R. **Keynes, Crise e Política Fiscal**. 1ª edição. ed. Saraiva Educação, 2012. Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br/keynes-crise-e-politica-fiscal-afonso-4/>>. Acesso em: 2022-05-13. Citado na página 94.

AFONSO, J. R. R. Uma história da lei brasileira de responsabilidade fiscal. **Revista Direito Público**, v. 13, 7 de dezembro de 2016. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2610>>. Acesso em: 2022-07-23. Citado 11 vezes nas páginas 29, 61, 62, 63, 64, 77, 85, 87, 88, 90 e 91.

AFONSO, J. R. R. Entrevista com José Roberto Afonso. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, 2020. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/112/90>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 79.

AFONSO, J. R. R.; BIASOTO JR, G. Investimento público no Brasil: Diagnósticos e proposições. **Revista do BNDES**, v. 14, n. 27, junho 2007. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/revista>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 89.

[//joserobertoafonso.com.br/investimento-publico-afonso-e-biasoto/](http://joserobertoafonso.com.br/investimento-publico-afonso-e-biasoto/)>. Acesso em: 2022-07-20. Citado na página 96.

AGÊNCIA BRASIL. **Ministro do STF nega pedido para interromper PEC dos Gastos na Câmara**. 2016. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-10/ministro-do-stf-nega-pedido-para-interromper-pec-dos-gastos-na-camara>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 171.

ALESINA, A. F. Fiscal adjustments: lessons from recent history. In: **ECOFIN meeting, Madrid, April**. Harvard University Press, 2010. v. 15, p. 1909–1940. Disponível em: <<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.187.4784&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 6-9-2022. Citado na página 5.

ALESINA, A. F.; FAVERO, C. A.; GIAVAZZI, F. **Austerity: when it works and when it doesn't**. New Jersey-USA: Princeton University Press, 2019. 276 p. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/j.ctvc77f4b>>. Citado 2 vezes nas páginas 1 e 5.

ALESINA, A. F.; PEROTTI, R. The political economy of budget deficits. **IMF eLibrary**, Fundo Monetário Internacional-FMI, v. 1994, n. 85, p. 1–48, August 1994. Disponível em: <<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/1994/085/article-A001-en.xml>>. Acesso em: 2021-03-22. Citado na página 5.

ALESINA, A. F. et al. The political economy of fiscal adjustments. **Brookings Papers on Economic Activity**, v. 1998, n. 1, p. 197, 1998. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2534672?origin=crossref>>. Acesso em: 2020-09-17. Citado na página 5.

ALMEIDA JR, M. Esclarecimentos sobre a pec 241. **Valor Econômico**, 14 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/arquivos/sala-de-imprensa/artigos/2016/artigo-esclarecimentos-sobre-a-pec-241>>. Acesso em: 2021-02-11. Citado 2 vezes nas páginas 179 e 185.

ALMEIDA JR, M.; LISBOA, M. B.; PESSOA, S. A. Ajuste inevitável. **Folha de São Paulo**, 19 de julho de 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrissima/226576-ajuste-inevitavel.shtml>>. Acesso em: 2022-01-10. Citado 3 vezes nas páginas 175, 176 e 177.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Ed.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro – RJ: Paz e Terra, 1995. p. 9–23. Citado na página 47.

ARANHA, A. Origens do endividamento estadual no Brasil pré-LRF. **Anais do XXVI Encontro Nacional de Economia Política-ENEP**, Goiânia-GO, 2021. Disponível em: <https://enep.sep.org.br/uploads/1708_1615855620_7__SEP_identificado_pdf_ide.pdf>. Acesso em: 2022-07-22. Citado na página 55.

ARAÚJO, V. L.; GENTIL, D. L. O primeiro governo FHC (1995-1998): O neoliberalismo escancarado. In: ARAÚJO, V. L.; MATTOS, F. A. M. (Ed.). **A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações**. São Paulo: Hucitec Editora, 2021, (Economia e desenvolvimento, 2). p. 445–447. Citado na página 50.

ARAÚJO, V. L.; GENTIL, D. L. O segundo governo FHC: Consolidação e crise do projeto neoliberal. In: ARAÚJO, V. L.; MATTOS, F. A. M. (Ed.). **A economia brasileira**

Getúlio a Dilma: novas interpretações. São Paulo – SP: Hucitec Editora, 2021, (Economia e desenvolvimento, 2). p. 448–468. Citado na página 50.

BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. **Working paper**, v. 1, n. 121480, p. 160, 21 de Novembro de 2017. Banco Mundial, Washington-D.C. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>>. Acesso em: 2021-11-25. Citado na página 182.

BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators**. Washington-D.C.: Banco Mundial, 2022. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country/BR>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 121.

BARBOSA FILHO, F. H. A crise econômica de 2014/2017. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, v. 31, n. 89, p. 51–60, abril 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-40142017000100051&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 2020-09-17. Citado na página 126.

BARBOSA FILHO, N. H. Dez anos de política econômica. In: SADER, E.; COSTA, A. M. (Ed.). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. 1ª edição. ed. São Paulo – SP: Boitempo Editorial, 2013. p. 69–102. Disponível em: <<https://www.boitempoeditorial.com.br/produto/10-anos-de-governos-pos-neoliberais-no-brasil-448>>. Acesso em: 2022-08-04. Citado na página 53.

BARBOSA FILHO, N. H. O problema das três regras fiscais. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 30 de maio de 2019. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/o-problema-das-tres-regras-fiscais/>>. Acesso em: 2022-02-05. Citado na página 98.

BARBOSA FILHO, N. H.; SOUZA, A. P. A inflexão do governo lula: Política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Ed.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo – SP: Boitempo; Fundação Perseu Abramo (coedição), 2010. p. 57–110. Citado na página 53.

BASTOS, C. P.; AIDAR, G. Expansão do gasto público, tributação e crescimento. In: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. (Ed.). **Economia pós-pandemia: Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. São Paulo – SP: Autonomia Literária, 2020. Disponível em: <https://www.ie.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/outros/economia_pos_pandemia.pdf>. Acesso em: 2021-02-15. Citado na página 185.

BCB. **Histórico das metas para a inflação**. 2022. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicometas>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 138.

BCB. **Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil (SGS)**. Banco Central do Brasil – BCB, 2022. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 2022-07-28. Citado 7 vezes nas páginas 56, 121, 130, 136, 137, 143 e 144.

BELLUZZO, L. G. M. PEC 241 não tem o menor cabimento diz belluzzo. **CTB Notícias**, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Sumaré-SP, 21 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://ctb.org.br/noticias/brasil/>>

[a-pec-241-nao-tem-o-menor-cabimento-externa-luiz-gonzaga-belluzzo/](#)>. Acesso em: 2021-07-30. Citado 2 vezes nas páginas 184 e 187.

BIANCARELLI, A. M. Regras fiscais e o ajuste em curso no Brasil: Comentários gerais. **Apresentação em Seminário na Associação Keynesiana Brasileira (AKB)**, Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo – SP, junho 2015. Tema: O Desafio do Ajuste Fiscal Brasileiro. Disponível em: <<https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/RegrasfiscaiseoajustemcursonoBrasil.pdf>>. Acesso em: 2022-04-10. Citado na página 96.

BICUDO, H. P.; PASCHOAL, J. C. P.; REALE JR, M. **Denúncia por crime de responsabilidade nº 1, de 17 de abril de 2016**. Brasília-DF: Senado Federal, 2016. Denúncia por crime de responsabilidade. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567>>. Citado na página 154.

BLANCHARD, O.; ARICCIA, G. D.; MAURO, P. Rethinking macroeconomic policy. **Revista de Economía Institucional**, v. 12, n. 22, p. 61–82, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v12n22/v12n22a3.pdf>>. Acesso em: 2022-04-10. Citado na página 19.

BLYTH, M. **Austerity: The History of a Dangerous Idea**. 1st edition. ed. New York-NY: Oxford University Press, 2013. Citado na página 5.

BNDES. **Histórico dos processos de desestatização do Brasil**: Dos anos 80 até 2015. Rio de Janeiro – RJ: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2022. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/Historico>>. Acesso em: 2022-08-05. Citado na página 51.

BRAGA, J.; AIDAR, G. Country-risk premium in the periphery and the international financial cycle 1999-2019. **Investigación Económica**, v. 79, n. 313, p. 78–111, 2020. Facultad de Economía del Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM. Ciudad de México-México. Disponível em: <<https://www.scielo.org.mx/pdf/ineco/v79n313/0185-1667-ineco-79-313-78.pdf>>. Citado na página 133.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Por um pensamento econômico heterodoxo dominante: um manifesto acadêmico. **Revista Econômica**, v. 14, n. 1, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/revistaeconomica/article/view/34837>>. Acesso em: 2022-04-07. Citado na página 95.

BURKHEAD, J. et al. Congressional budget reform: New decision structures. In: BUCHANAN, J. M.; WAGNER, R. E. (Ed.). **Fiscal responsibility in constitutional democracy**. Boston, MA: Springer US, 1978, (Studies in Public Choice). p. 119–155. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-1-4684-7125-0_6>. Acesso em: 2022-07-28. Citado 3 vezes nas páginas 10, 11 e 12.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissões e Subcomissões**: Portal da constituição cidadã. Brasília – DF: Congresso Nacional, 1987. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/comissoes-e-subcomissoes>. Acesso em: 2022-07-31. Citado na página 225.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Votação projeto de lei parlamentar nº 18. **Diário da Câmara dos Deputados**, Congresso Nacional, Congresso Nacional. Brasília – DF, p. 03698–03708, janeiro 2000. Citado 3 vezes nas páginas 71, 72 e 73.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Votação da Proposta de Emenda Constitucional nº 241 de 10 de outubro de 2016**. Brasília – DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=7252&numLegislatura=55&codCasa=1&numSessaoLegislativa=2&indTipoSessaoLegislativa=O&numSessao=274&indTipoSessao=E&tipo=uf>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado 5 vezes nas páginas 159, 160, 161, 162 e 163.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Bancadas na eleição**. Brasília – DF: Câmara dos Deputados do Brasil, 2018. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>>. Acesso em: 2022-07-19. Citado na página 66.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Clique Regimento: Educação a distância da Câmara dos Deputados Federais do Brasil**: Guia básico do regimento interno da câmara dos deputados. Congresso Nacional. Brasília – DF: Clique Regimento, 2022. Disponível em: <https://educacaoadistancia.camara.leg.br/clique_regimento/>. Acesso em: 2022-08-01. Citado 2 vezes nas páginas 64 e 65.

CANO, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo, SP: Editora Unesp, 2000. p. 583 p. Citado na página 49.

CANO, W. Lei fiscal vai sufocar os municípios. **Tribuna do Paraná**, agosto 2002. Disponível em: <<https://tribunapr.uol.com.br/noticias/economia/lei-fiscal-vai-sufocar-os-municipios/>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 97.

CARNEIRO, R. M. **Desenvolvimento em crise: A economia brasileira no último quarto de século XX**. 1ª edição. ed. São Paulo – SP: Editora Unesp, 2002. 423 p. Disponível em: <<http://editoraunesp.com.br/catalogo/8571394040,desenvolvimento-em-crise>>. Acesso em: 2022-07-28. Citado 3 vezes nas páginas 50, 51 e 56.

CARTA CAPITAL. **Temer: impeachment ocorreu porque Dilma recusou "Ponte para o Futuro"**. Carta Capital, 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/temer-impeachment-ocorreu-porque-dilma-recusou-ponte-para-o-futuro/>>. Acesso em: 2022-07-30. Citado na página 174.

CARVALHO, A. C. C. et al. **Regra de ouro na Constituição e na LRF**: Considerações históricas e doutrinárias. Brasília – DF: Câmara dos Deputados, 2017. 9 p. Estudo Técnico. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/etc02-2017-regra-de-ouro-na-constituicao-e-na-lrf-consideracoes-historicas-e-doutrinarias>>. Acesso em: 2021-02-19. Citado na página 7.

CARVALHO, C. E. Bancos e inflação no brasil: Crise dos anos 1980 ao plano real. **V Congresso Brasileiro de História Econômica**, Caxambu – MG, 2003. Apresentação de Trabalho. Disponível em: <https://www.abphe.org.br/arquivos/2003_carlos_eduardo_carvalho_bancos-e-inflacao-no-brasil_da-crise-dos-anos-1980-ao-plano-real.pdf>. Acesso em: 2022-08-01. Citado na página 54.

CARVALHO, L. 10 perguntas e respostas sobre a PEC 241. **Blog da Boitempo**, 13 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2016/10/13/>>

[10-perguntas-e-respostas-sobre-a-pec-241/>](#). Acesso em: 2021-07-30. Citado 2 vezes nas páginas 183 e 184.

CARVALHO, L. Pec 241 pode prolongar a crise. **Folha de São Paulo**, 13 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/laura-carvalho/2016/10/1822278-pec-241-pode-prolongar-a-crise.shtml>. Acesso em: 2021-07-30. Citado 2 vezes nas páginas 183 e 186.

CARVALHO, M.; CARNEIRO, V. Breve nota sobre a regressão socioeconômica e o setor externo brasileiro entre 2015 e 2021. **Brazilian Keynesian Review**, v. 8, n. 2, p. 235–247, 2022. Citado 2 vezes nas páginas 122 e 127.

CASA CIVIL. **Lista de Emendas Constitucionais da Rep[ú]blica Federativa do Brasil**. Presidência da República do Brasil. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 2022-03-08. Citado 3 vezes nas páginas 227, 228 e 229.

CASTRO, A. B. O desenvolvimento renegado. In: CASTRO, A. C.; CASTRO, L. B. (Ed.). **Do desenvolvimento renegado ao desafio sinocêntrico: Reflexões de Antônio Barros de Castro sobre o Brasil**. Rio de Janeiro – RJ: Editora Campus, 2012. Citado na página 50.

CF/46. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro – DF: Presidência da República Federativa do Brasil. Casa Civil-Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 2022-08-01. Citado na página 61.

CF/67. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1967**. Brasília-DF: Presidência da República Federativa do Brasil. Casa Civil-Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 2022-08-01. Citado 2 vezes nas páginas 7 e 61.

CF/88. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF: Presidência da República Federativa do Brasil. Casa Civil-Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2022-07-19. Citado 8 vezes nas páginas 7, 61, 65, 78, 79, 86, 99 e 168.

CHALK, N.; HEMMING, R. Assessing fiscal sustainability in theory and practice. **IMF Working Papers**, v. 81, 1 de abril de 2000. Fundo Monetário Internacional-FMI. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Assessing-Fiscal-Sustainability-in-Theory-and-Practice-3561>. Acesso em: 2022-07-28. Citado na página 25.

CHERNAVSKY, E.; DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Economia e Sociedade**, IE-UNICAMP, v. 29, n. 3, p. 811–834, setembro de 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n3art06>. Citado na página 126.

CIA. **The CIA World Factbook 2017**. Washington D.C. United States: Central Intelligence Agency (CIA), 2017. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/about/archives>. Citado na página 33.

- CINTRA, M. A. M. Suave fracasso: A política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. **Novos Estudos CEBRAP**, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), São Paulo – SP, n. 73, p. 39–56, Novembro 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300004&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 2022-04-10. Citado na página 59.
- COMMONWEALTH. **Declaration of Commonwealth Principles**. 1971. Disponível em: <<https://thecommonwealth.org/declaration-commonwealth-principles-1971>>. Acesso em: 2022-07-31. Citado na página 32.
- COMUNIDADE EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**. Maastricht, Países Baixos: [s.n.], 1992. 112 p. Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/treaty/teu/sign/por>>. Acesso em: 2022-07-31. Citado 2 vezes nas páginas 24 e 30.
- COMUNIDADE EUROPEIA. **European Commission Fiscal Database**. 2018. Directorate General for Economic and Financial Affairs. Disponível em: <https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en>. Acesso em: 2022-07-21. Citado 14 vezes nas páginas 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117 e 118.
- CONGRESSO DA NOVA ZELÂNDIA. **Fiscal Responsibility Act nº 17**. Nova Zelândia: [s.n.], 1994. Disponível em: <http://www.nzlii.org/nz/legis/hist_act/fra19941994n17270/>. Acesso em: 2022-07-31. Citado 2 vezes nas páginas 30 e 31.
- CONGRESSO DOS EUA. **Gramm–Rudman–Hollings Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985**: Text of h.j.res. 372 (99th). Washington D.C. Estados Unidos: [s.n.], 1985. Disponível em: <<https://www.govtrack.us/congress/bills/99/hjres372/text>>. Acesso em: 2022-07-31. Citado na página 30.
- CONGRESSO DOS EUA. **Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act of 1987 (Gramm–Rudman)**: Text of h.j.res. 324 (100th). Washington D.C. Estados Unidos: [s.n.], 1987. Disponível em: <<https://www.govtrack.us/congress/bills/100/hjres324/text>>. Acesso em: 2022-07-31. Citado na página 30.
- CONGRESSO DOS EUA. **Budget Enforcement Act of 1990**: Text of h.r. 5835 (101st). Washington D.C. Estados Unidos: [s.n.], 1990. Disponível em: <<https://www.govtrack.us/congress/bills/101/hr5835/text>>. Acesso em: 2022-07-31. Citado na página 30.
- CONGRESSO NACIONAL. **Glossário de Termos Orçamentários do Congresso Nacional**. 2022. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>>. Acesso em: 2022-03-06. Citado na página 108.
- CONSULTOR JURÍDICO. **Governo e oposição analisam lei da responsabilidade fiscal**. 2001. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2001-jan-01/governo_oposicao_discutem_vantagens_defeitos_lei>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 96.
- CORDES, T. et al. Expenditure rules. **IMF Working Papers**, Fundo Monetário Internacional-FMI, v. 15, n. 29, p. 1, 2015. Disponível em: <<http://elibrary.imf.org/view/IMF001/22353-9781498390576/22353-9781498390576/22353-9781498390576.xml>>. Acesso em: 2021-02-10. Citado na página 23.

- COSTA, C. E. E. L. Sustentabilidade da dívida pública. In: MEDEIROS, O. L.; CARVALHO, L. O. d.; SILVA, A. C. (Ed.). **Dívida Pública: A experiência brasileira**. Brasília – DF: Tesouro Nacional, 2009. p. 502. Citado 6 vezes nas páginas 14, 15, 20, 21, 22 e 23.
- COSTA, F. N. Economia positiva e economia normativa. **Texto para discussão do IE-UNICAMP**, v. 190, março 2011. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3093/TD190.pdf>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 10.
- DAVID, G. **A opção da justiça fiscal**. 2016. Disponível em: <<https://vermelho.org.br/2016/10/14/grazielle-david-a-opcao-da-justica-fiscal/>>. Acesso em: 2021-07-30. Citado 2 vezes nas páginas 184 e 185.
- DECRETO-LEI 201. **Decreto Lei nº 201 de 27 de fevereiro de 1967**. 1967. Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm>. Acesso em: 2022-08-02. Citado na página 85.
- DECRETO-LEI 2.848. **Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940**. 1940. Código Penal Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 85.
- DECRETO-LEI 5.452. **Decreto-Lei nº 5.452 de 1 de maio de 1943**. 1943. Consolidação das Leis Trabalhistas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 2022-08-01. Citado na página 50.
- DIREITOS VALEM MAIS. **A urgência do fim da Emenda Constitucional 95 no enfrentamento da Covid-19 e no cenário pós-pandemia**: Documento apresentado por organizações qualificadas como *Amicus Curiae* à Ministra Rosa Weber e aos demais Ministros do STF. Coalizão Direitos Valem Mais, 2020. 87 p. Disponível em: <https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2020/05/DOCUMENTO_STF_Maio_2020.pdf>. Acesso em: 2022-02-15. Citado na página 169.
- DWECK, E. Apresentação, **PEC 241: Diagnostico errado leva a tratamento equivocado**. Brasília – DF: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), 2016. Disponível em: <https://cnte.org.br/images/stories/2016/pec_241_efeitos_desmonte_esther_dweck.pdf>. Citado na página 183.
- DWECK, E. **A economia em tempos de pandemia: Macroeconomia**: IX Jornada de Pesquisa – Ciclo de Debates: A economia em tempos de pandemia. Rio de Janeiro – RJ: Canal IE-UFRJ, 2020. Youtube video. minuto 44:40. Palestra realizada no dia 21 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://youtu.be/NHLFDbwHfcM?t=2680>>. Acesso em: 2021-02-21. Citado 3 vezes nas páginas 5, 169 e 186.
- DWECK, E. Porque é imprescindível revogar o teto de gastos. In: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. (Ed.). **Economia pós-pandemia: Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. Rio de Janeiro – RJ: Autonomia Literária, 2020. Disponível em: <https://www.ie.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/outros/economia_pos_pandemia.pdf>. Acesso em: 2021-02-15. Citado 3 vezes nas páginas 167, 188 e 189.
- DWECK, E. Os constrangimentos fiscais na gestão do orçamento. In: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. (Ed.). **Governança orçamentária no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, 2021. p. 247–286. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11565/13/218480_LV_

GovernançaOrçamentária_Capítulo9>. Acesso em: 2023-02-17. Citado na página 188.

DWECK, E.; MELLO, G.; ROSSI, P. Por que o crescimento do gasto público não explica a crise fiscal? **Folha de São Paulo**, 9 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/por-que-o-crescimento-do-gasto-publico-nao-explica-a-crise-fiscal.shtml>>. Acesso em: 2022-02-15. Citado na página 188.

DWECK, E.; ROSSI, P.; MELLO, G. Sobre o diagnóstico falacioso da situação fiscal brasileira. In: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. (Ed.). **Economia pós-pandemia: Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. São Paulo – SP: Autonomia Literária, 2020. Disponível em: <https://www.ie.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/outros/economia_pos_pandemia.pdf>. Acesso em: 2021-02-15. Citado na página 185.

DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia pós-pandemia: Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. São Paulo – SP: Autonomia Literária, 2020. 322 p. Disponível em: <https://www.ie.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/outros/economia_pos_pandemia.pdf>. Acesso em: 2021-02-15. Citado na página 184.

EC 1. **Emenda Constitucional nº1 de 20 de outubro de 1969**. 1969. Altera o texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 2022-08-01. Citado na página 7.

EC 103. **Emenda Constitucional nº 103**. 2019. Reforma da Previdência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 2022-07-21. Citado na página 178.

EC 108. **Emenda Constitucional nº108 de 20 de outubro de 2021**. 2020. Distribuição do ICMS entre os entes federativos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm>. Acesso em: 2022-08-01. Citado na página 181.

EC 95. **Emenda Constitucional nº 95 de 12 de dezembro 2016**. 2016. Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 2022-07-19. Citado 20 vezes nas páginas 13, 1, 101, 102, 103, 119, 135, 143, 153, 157, 158, 167, 169, 170, 186, 189, 191, 193, 194 e 195.

EL PAÍS BRASIL. Delfim Netto: “O Brasil é um país normal, anormal é o Governo”. **El País Brasil**, julho 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/10/politica/1449779346_282816.html>. Acesso em: 2022-07-30. Citado na página 175.

ELBADAWI, I.; SCHMIDT-HEBBEL, K.; SOTO, R. Why do countries have fiscal rules? **Economia Chilena**, v. 18, n. 3, p. 28–61, 2015. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3035680>. Acesso em: 6-9-2022. Citado na página 23.

ÉPOCA. "receio um colapso nos serviços nos governos estaduais", diz Marcos Lisboa. **Revista época**, 14 de outubro de 2016.

Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/10/receio-um-colapso-nos-servicos-nos-governos-estaduais-diz-marcos-lisboa.html>. Acesso em: 2021-07-30. Citado na página 180.

ÉPOCA. “a solução da economia é política, não técnica”, diz Marcos Lisboa. **Revista época**, 30 de julho de 2016. Acesso em: 2022-06-30. Citado na página 175.

EXAME. **Armínio diz que, com Temer, mudança que se ensaia é positiva**. Revista Exame, 2016. Disponível em: <https://exame.com/economia/arminio-diz-que-com-temer-mudanca-que-se-ensaia-e-positiva/>. Acesso em: 2022-07-30. Citado na página 175.

EYRAUD, L. et al. Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability - technical background papers. **Staff Discussion Notes**, Fundo Monetário Internacional-FMI, v. 18, n. 4, p. 93, 2018. Disponível em: https://www.sarttac.org/content/dam/imf/Spring-AnnualMeetings/SM18/AC/FiscalRules/sdn1804_technical_background_papers.pdf. Acesso em: 2021-03-23. Citado na página 23.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002)**: Entre a cidadania e a caridade. 601 p. Tese (Tese de Doutorado) — Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas – SP, março 2005. Disponível em: <http://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/1316614>. Acesso em: 2022-08-05. Citado na página 52.

FAGNANI, E. Dimensão social do desenvolvimento: proposta de eixos estruturantes (cap. v). In: FAGNANI, E.; BIANCARELLI, A. M. (Ed.). **Desafios ao desenvolvimento brasileiro: uma abordagem social-desenvolvimentista**. Brasília – DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2013, (Documentos técnicos, 19). Disponível em: <https://www.resbr.net.br/wp-content/uploads/historico/desenvolvimentismo.pdf>. Acesso em: 2022-04-10. Citado na página 98.

FGV. Lei de Responsabilidade Fiscal: Históricos e desafios. FGV Projetos, São Paulo – SP, dezembro 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/7778>. Acesso em: 2022-04-07. Citado 3 vezes nas páginas 92, 93 e 173.

FIORI, J. L. Sobre o Consenso de Washington. **Texto para discussão da UFRJ**, v. 324, p. 21, fevereiro de 1995. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/15706/1/JLFiori.pdf>. Acesso em: 2022-07-27. Citado na página 48.

FIORI, J. L. C. **O Poder Americano**. 1ª edição. ed. Petrópolis – RJ: Vozes, 2004. Citado na página 47.

FMI. **Brazil-Technical Memorandum of Understanding**. Washington D.C. Estados Unidos: Fundo Monetário Internacional-FMI, 1998. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/loi/120898.htm>. Acesso em: 2022-07-31. Citado na página 58.

FMI. **Press Release**: Imf approves sdr 13 billion stand-by credit for brazil; activates nab. Washington D.C. Estados Unidos: Fundo Monetário Internacional-FMI, 1998. (59, 98). Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr9859>. Acesso em: 2022-07-31. Citado na página 58.

FMI. **Public information notice**: Imf concludes article iv consultation with brazil. Washington D.C. Estados Unidos: Fundo Monetário Internacional-FMI, 1998. (18, 98). Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/pn9818#I2>>. Acesso em: 2022-07-31. Citado na página 57.

FMI. Debt sustainability in low-income countries: Further considerations on an operational framework and policy implications. **Policy Papers**, Fundo Monetário Internacional-FMI, v. 41, September 2004. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2004/091004.htm>>. Acesso em: 2022-07-28. Citado 3 vezes nas páginas 19, 20 e 25.

FMI. Applying the debt sustainability framework for low-income countries post debt relief. **IMF Policy Papers**, Fundo Monetário Internacional-FMI, Washington-D.C., v. 2006, n. 32, June 2006. Number: 32. Disponível em: <<https://elibrary.imf.org/openurl?genre=journal&iissn=2663-3493&volume=2006&issue=032>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 25.

FMI. **Manual on Fiscal Transparency**. Washington D.C. Estados Unidos, 2007. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>>. Acesso em: 2022-07-19. Citado 6 vezes nas páginas 23, 24, 25, 26, 27 e 28.

FMI. Fiscal rules: Anchoring expectations for sustainable public finances. **IMF Policy papers**, Fundo Monetário Internacional-FMI, Washington D.C. Estados Unidos, v. 9, dezembro 2009. IMF Fiscal Affairs Department. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>>. Acesso em: 2021-03-22. Citado na página 24.

FMI. **Assessing Reserve Adequacy-ARA (April 2022)**. Washington D.C. Estados Unidos: Fundo Monetário Internacional-FMI, 2022. Base de Dados do FMI. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/ARA>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado 4 vezes nas páginas 129, 130, 131 e 132.

FMI. **Balance of Payments Analytic Presentation by Country**. Washington D.C. Estados Unidos: Fundo Monetário Internacional-FMI, 2022. Base de Dados do FMI. Disponível em: <<https://data.imf.org/regular.aspx?key=62805740>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado 2 vezes nas páginas 127 e 128.

FMI. **Fiscal Monitor**. Washington D.C. Estados Unidos: Fundo Monetário Internacional-FMI, 2022. Base de Dados do FMI. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/FM>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado 8 vezes nas páginas 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150 e 151.

FMI. **Fiscal Rules Dataset (1985-2021)**. Washington D.C. Estados Unidos: Fundo Monetário Internacional-FMI, 2022. Base de Dados do FMI. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>>. Acesso em: 2022-02-10. Citado 27 vezes nas páginas 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 113, 114, 115, 117 e 118.

FNDE. **Fundeb**. Brasília – DF: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), 2022. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb>>. Acesso em: 2022-07-21. Citado na página 181.

FOLHA DE SÃO PAULO. FHC diz que lei é "fim da era vargas". **Folha de São Paulo**, São Paulo – SP, 14 de fevereiro de 1995. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/14/brasil/26.html>>. Acesso em: 28-07-2022. Citado na página 50.

FOLHA DE SÃO PAULO. FHC fechou três acordos com o FMI: Confira o histórico. **Folha de São Paulo**, 7 de agosto de 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u53074.shtml>>. Acesso em: 2022-07-28. Citado na página 58.

FOLHA DE SÃO PAULO. Dilma Rousseff elogia a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Sabatina Folha de São Paulo**, Vídeo de Youtube, 4 de outubro de 2007. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=fDfwMJj35z8>>. Acesso em: 2022-04-08. Citado na página 93.

FRANCESCO, A. A.; PEROTTI, R. Fiscal adjustments in oecd countries: Composition and macroeconomic effects. **Staff Papers (International Monetary Fund)**, Palgrave Macmillan Journals, v. 44, n. 2, p. 210–248, 1997. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3867543>>. Acesso em: 2023-02-22. Citado na página 5.

FRANCO, G. H. B. Inserção externa e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 18, n. 3, p. 121–147, Set-julho 1998. Disponível em: <<https://centrodeeconomiacpolitica.org/repojs/index.php/journal/article/view/2240>>. Acesso em: 2020-12-15. Citado na página 51.

FREITAS, F. N. P.; DWECK, E. The pattern of economic growth of the brazilian economy 1970-2005: A demand-led growth perspective. In: LEVRERO, E. S.; PALUMBO, A.; STIRATI, A. (Ed.). **Sraffa and the Reconstruction of Economic Theory: Volume Two: Aggregate Demand, Policy Analysis and Growth**. London-UK: Palgrave Macmillan UK, 2013. p. 158–191. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/9781137319166_8>. Citado 2 vezes nas páginas 3 e 4.

FREITAS, R.; MEDEIROS, D.; MOURA, S. Procurando o centrão: Direita e esquerda na assembleia nacional constituinte 1987-88. In: CARVALHO, M. A. R.; ARAÚJO, C. (Ed.). **A Constituição de 1988 – passado e futuro**. [S.l.]: Hucitec, 2009. Citado na página 67.

G1/Globo. **Câmara cassa mandato de Eduardo Cunha por 450 votos a 10**. 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/09/camara-cassa-mandato-de-eduardo-cunha-por-450-votos-10.html>>. Acesso em: 2022-07-29. Citado na página 156.

G1/Globo. **Veja como deputados votaram no impeachment de Dilma, na PEC 241, na reforma trabalhista e na denúncia contra Temer**. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/veja-como-deputados-votaram-no-impeachment-de-dilma-na-pec-241-na-reforma-trabalhista-e-na-denuncia-temer.html>>. Acesso em: 2022-07-29. Citado 2 vezes nas páginas 156 e 226.

GALVÃO, A. **Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil**. Rio de Janeiro – RJ: Revan, 2007. v. 16. 342 p. Citado na página 52.

GIAMBIAGI, F. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. **Economia Aplicada**, v. 12, n. 4, p. 535–580, dezembro 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502008000400002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 2020-05-29. Citado na página 50.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: Os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, F. et al. (Ed.). **Economia brasileira contemporânea**

(1945-2010). 2ª edição. ed. Rio de Janeiro – RJ: Editora Elsevier, 2011. p. 164–198. Citado 2 vezes nas páginas 50 e 59.

GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. 2ª edição. ed. [S.l.]: Editora Elsevier, 2011. Acesso em: 2022-08-03. Citado 2 vezes nas páginas 56 e 57.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Flexibilização fiscal**: novas evidências e desafios. [S.l.], 2015. (Texto para discussão do IPEA, 2132). Citado na página 183.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Resultado primário e contabilidade criativa: Re-construindo as estatísticas fiscais "acima da linha" do governo geral. **Texto para discussão do IPEA**, Brasília – DF, v. 2288, p. 58, abril 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7717>>. Citado 2 vezes nas páginas 139 e 140.

GODARD, P. P. K.; WILLIAMSON, J. (Ed.). **Depois do consenso de Washington**: retomando o crescimento e a reforma da américa latina. São Paulo – SP: Saraiva, 2003. Citado na página 47.

GOLDFAJN, I. Há razões para duvidar de que a dívida pública no Brasil é sustentável? **Notas Técnicas do Banco Central do Brasil**, n. 25, p. 1–26, julho de 2002. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pec/notastecnicas/port/2002nt25fiscalsustainabilityp.pdf>>. Acesso em: 2022-07-12. Citado 4 vezes nas páginas 18, 20, 80 e 81.

GOLDFAJN, I.; GUARDIA, E. E. R. Regras fiscais e sustentabilidade da dívida no Brasil. Brasília – DF, n. 39, p. 1–27, 2003. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/notastecnicas/01072003>>. Acesso em: 2022-01-10. Citado 2 vezes nas páginas 15 e 97.

GONÇALVES, C. E.; RODRIGUES, M.; CARVALHO FILHO, I. **PEC 241 ou morte!** 2016. Caderno de Opinião. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/10/1821133-pec-241-ou-morte.shtml>>. Acesso em: 2021-07-30. Citado na página 179.

GUARDIA, E. R. **O regime fiscal brasileiro**. 246 p. Tese (Tese de Doutorado) — Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo-FEA/USP, 1999. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=bVgvHQAACAAJ>>. Citado 8 vezes nas páginas 13, 14, 15, 18, 23, 55, 80 e 81.

GUARDIA, E. R. As razões do ajuste fiscal. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G.; URANI, A. (Ed.). **Reformas No Brasil: Balanço e agenda**. Rio de Janeiro – RJ: Nova Fronteira, 2004. p. 543. Citado na página 55.

IBGE. **Distribuição da População em 2017**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2017. Disponível em: <https://atlasescolar.ibge.gov.br/images/atlas/mapas_brasil/brasil_distribuicao_populacao.pdf>. Acesso em: 2022-07-19. Citado na página 67.

IBGE. **PIB dos Estados em 2019**: Ibge explica – produto interno bruto. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em: 2022-08-02. Citado na página 69.

IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2021**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2021. Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.pdf>. Acesso em: 2022-08-02. Citado na página 69.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais 2021**. Rio de Janeiro – RJ: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2021. 203 p. (Estudos e pesquisas, 44). Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 121.

IBGE. **Definição do IPCA do IBGE**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>>. Acesso em: 2022-08-01. Citado 4 vezes nas páginas 52, 59, 137 e 139.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 121.

IBGE. **Principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil, 2012-2021**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2022. (PNAD Contínua). Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Principais_destaque_PNAD_continua/2012_2021/PNAD_continua_retrospectiva_2012_2021.pdf>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 121.

IBGE. **Sistema de Contas Nacionais Trimestrais**. 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado 2 vezes nas páginas 125 e 126.

INTERCEPT BRASIL. **Michel Temer diz que impeachment aconteceu porque Dilma rejeitou ‘Ponte para o futuro’**. The Intercept Brasil, 2016. Disponível em: <<https://theintercept.com/2016/09/22/michel-temer-diz-que-impeachment-aconteceu-porque-dilma-rejeitou-ponte-para-o-futuro/>>. Acesso em: 2022-07-30. Citado na página 174.

IPEA. **IPEADATA**. 2022. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado 10 vezes nas páginas 121, 123, 124, 126, 132, 133, 134, 136, 137 e 139.

KALECKI, M. Essays on the business cycle theory. In: **Collected works of Michael Kalecki**. Oxford-UK: Oxford University Press, 1933/1990. v. 1. Citado na página 2.

KALECKI, M. O problema da demanda efetiva em tugan-baranovski e rosa luxemburgo. In: **Crescimento e ciclo das economias capitalistas**. São Paulo – SP: Editora Hucitec, 1977. Tradução de Jorge Miglioli. Citado na página 8.

KEYNES, J. M. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo – SP: Nova Cultural, 1936/1996. Tradução de Mário R. da Cruz. Citado na página 12.

KEYNES, J. M. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo – SP: Saraiva Educação, 1936/2017. 531 p. Citado na página 2.

KHAIR, A. A. **Lei de responsabilidade fiscal: as transgressões à lei de responsabilidade fiscal e correspondentes punições fiscais e penais**. Rio de Janeiro – RJ: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2000. 108 p. (Biblioteca Digital). Disponível em: <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2642>>. Acesso em: 6-9-2022. Citado na página 96.

KHAIR, A. A. **A questão fiscal e o papel do Estado**. São Paulo – SP: Fundação Perseu Abramo, 2013. 160 p. (Projetos para o Brasil). Citado na página 96.

KNAPP, G. F. **The State Theory of Money**. London – UK: Macmillan & Company Limited, 1905. 162 p. Disponível em: <<https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/knapp/StateTheoryMoney.pdf>>. Acesso em: 2022-08-13. Citado na página 4.

KOPITS, G.; SYMANSKY, S. **Fiscal Policy Rules**. Washington-D.C.: Fundo Monetário Internacional-FMI, 1998. 50 p. Disponível em: <<http://elibrary.imf.org/view/IMF084/02519-9781557757043/02519-9781557757043/02519-9781557757043.xml>>. Acesso em: 2021-03-22. Citado na página 23.

LC 64. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 2022-08-02. Citado na página 64.

LC 96. **Lei Complementar nº 96 de 31 de maio de 1999**. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp96.htm>. Acesso em: 2022-07-19. Citado 3 vezes nas páginas 64, 79 e 82.

LEI 1.079. **Lei nº 1.079 de 4 de abril de 1950**. 1950. Crime de Responsabilidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm>. Acesso em: 2022-08-02. Citado 2 vezes nas páginas 85 e 86.

LEI 13.005. **Lei nº 13.005/2014**. 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 2022-08-02. Citado na página 193.

LEI 13.467. **Lei Federal nº 13.467 de 13 de julho de 2017**. 2017. Reforma Trabalhista. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm>. Acesso em: 2022-07-21. Citado na página 178.

LEI 14.113. **Lei nº 14.113/2020**. 2020. Regulamenta o Fundeb. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 2022-08-02. Citado na página 181.

LEI 4.320. **Lei nº 4.320/1964**. 1964. Norma orçamentária para os entes federativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 2022-08-02. Citado na página 79.

LEI 8.429. **Lei Federal nº 8.429 de 2 de junho de 1992**. 1992. Improbidade Administrativa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 2022-08-02. Citado na página 85.

LEITE, C. K. S. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 90 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tese (Tese de Doutorado) — Universidade de São Paulo (USP), São Paulo – SP, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143625/>>. Acesso em: 2022-01-10. Citado 2 vezes nas páginas 55 e 64.

LERNER, A. P. Functional finance and the federal debt. **Social Research**, JSTOR, p. 38–51, 1943. Citado na página 4.

LERNER, A. P. **Economics of Employment**. First edition. New York-NY: McGraw-Hill Book Company, 1951. 397 p. Citado 2 vezes nas páginas 4 e 10.

LEVY, J. V. F. **Discurso de Posse do Ministro da Fazenda, Joaquim Levy**. Câmara dos Deputados – DETAQ, 2015. Ministério da Fazenda. Gabinete do Ministro – Assessoria de Comunicação Social. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=005.1.55.O&nuQuarto=46&nuOrador=2&nuInsercao=1&dtHorarioQuarto=16:15&sgFaseSessao=GE&Data=05/02/2015&txApelido=PAESLANDIM,PTB-PI&txFaseSessao=GrandeExpediente&txTipoSessao=NÃoDeliberativadeDebates-CD&dtHoraQuarto=16:15&txEtapa=>>>. Acesso em: 2022-08-13. Citado na página 173.

LIGIÉRO, F. A. P. **Regras Fiscais e Teoria Macroeconômica: Origens, Evolução e Visão Crítica**. 206 p. Dissertação (Dissertação de Mestrado) — Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro – RJ, abril 2021. Disponível em: <<https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPGE/dissertaçÃes/2021/Dissertaç{~a}oPPGE-Vers{~a}oFinalFormatada-FernandoAtleePhillips>>>. Citado 5 vezes nas páginas 2, 10, 14, 23 e 52.

LISBOA, M. B. **A PEC 241 e os Gastos com Educação**. Instituto Alfa e Beto, 2016. Disponível em: <<https://www.alfaebeto.org.br/2016/10/26/a-pec-241-e-os-gastos-com-educacao-por-marcos-lisboa/>>>. Acesso em: 2021-07-30. Citado na página 180.

LOPREATO, F. L. C. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas – SP, v. 9, n. 2, p. 117–158, 2000. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643114>>>. Acesso em: 2022-04-06. Citado na página 95.

LOPREATO, F. L. C. **Caminhos da política fiscal do Brasil**. 1ª edição. ed. São Paulo, SP: Editora Unesp, 2013. Citado na página 52.

LOPREATO, F. L. C. Regras fiscais: o olhar internacional e a experiência brasileira. **Texto para discussão**, Campinas – SP, v. 426, p. 45, 2022. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD426.pdf>>>. Acesso em: 2022-11-12. Citado na página 108.

LRF. **Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000**. 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>>. Acesso em: 2022-01-21. Citado 13 vezes nas páginas 1, 52, 64, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 87, 98 e 157.

LYNCH, M. S. **Statutory Budget Controls in Effect Between 1985 and 2002**. Washington D.C. Estados Unidos, 2011. 15 p. CRS Report for Congress. Disponível em: <https://www.everycrsreport.com/files/20110701_R41901_641672af3f7c636974afbcda830ab8fe0496453a.pdf>>. Acesso em: 2022-9-10. Citado na página 30.

MALAN, P.; FRANCO, G. H. B. **Brazil Letter of Intent to IMF, November 13, 1998**. Fundo Monetário Internacional-FMI, 1998. Memorando de política econômica. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/loi/111398.htm>>>. Acesso em: 2021-02-08. Citado na página 58.

MEDEIROS, C. A. Auge e declínio dos estados desenvolvimentistas: Novos desafios. **Parcerias Estratégicas**, v. 15, n. 30, p. 159–176, agosto 2012. Disponível em: <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/383>. Acesso em: 2022-07-31. Citado na página 50.

MEIRELLES, H. Apresentação, **O desafio do ajuste fiscal estrutural**. Brasília – DF: [s.n.], 2016. Ministério da Fazenda. Citado na página 167.

MEIRELLES, H.; OLIVEIRA, D. H. **Proposta de Emenda à Constituição Federal nº241**. Câmara dos Deputados Federais do Brasil, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC241/2016>. Acesso em: 2022-02-18. Citado na página 159.

MELLO, G. S.; ROSSI, P. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos dilma. In: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (Ed.). **Para além da política econômica**. Campinas – SP: Editora Unesp, 2018. p. 245–282. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/para-alem-da-politica-economica.pdf>>. Acesso em: 2022-01-10. Citado na página 126.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Reformas econômicas em 2016-2018 e perspectivas para o próximo mandato presidencial**. Brasília – DF, 2018. 97 p. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/balanco-e-perspectivas>>. Acesso em: 2021-11-25. Citado na página 182.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Documento de trabalho, **Teto de Gastos: O gradual ajuste para o crescimento do país**. Brasília – DF: Ministério da Economia, 2018. 97 p. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/balanco-e-perspectivas>>. Acesso em: 2021-11-25. Citado na página 181.

MORETTI, B.; FÚNCIA, F. R.; OCKÉ-REIS, C. O. O teto de gastos faz mal à saúde. In: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. (Ed.). **Economia pós-pandemia: Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. São Paulo – SP: Autonomia Literária, 2020. Disponível em: <https://www.ie.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/outros/economia_pos_pandemia.pdf>. Acesso em: 2021-02-15. Citado 3 vezes nas páginas 186, 190 e 191.

MP 1.179. **Medida Provisória nº 1.179 de 3 de Novembro de 1995**. 1995. Assegura as condições e proteção aos titulares dos créditos nas instituições financeiras incluídas no PROER. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/1179.htm>. Acesso em: 2022-08-01. Citado na página 54.

MP 1.182. **Medida Provisória nº 1.182 de 17 de novembro de 1995**. 1995. Dispõe sobre a responsabilidade solidária de controladores de instituições bancárias e financeiras estipuladas pelo PROER. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/1182.htm>. Acesso em: 2022-08-01. Citado na página 54.

NORMAS LEGAIS. **Novação de dívida**. 2022. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/guia/clientes/novacao.htm>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 83.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Para Dirceu, não é preciso mexer na lei fiscal para salvar municípios. **O Estado de São Paulo**, 9 de junho de 2003. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral>,>

[para-dirceu-nao-e-preciso-mexer-na-lei-fiscal-para-salvar-municipios,20030609p38193>](#). Acesso em: 2022-01-04. Citado na página 97.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Começando pelo teto. **O Estado de São Paulo**, 15 de dezembro de 2016. Disponível em: <<https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,comecando-pelo-teto,10000094611>>. Acesso em: 2022-02-15. Citado na página 179.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Quem elege o centrão?: Veja ranking das cidades que mais votam no grupo que manda no congresso. **O Estado de São Paulo**, 30 de janeiro de 2022. Caderno de Política. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,centrao-busca-apoio-em-cidades-pequenas-para-manter-dominio-no-congresso,70003964552>>. Acesso em: 2022-02-02. Citado na página 68.

OBSERVATÓRIO DA POLÍTICA FISCAL. **Séries históricas**: Carga tributária 1990-2021. FGV-IBRE, 2022. Org: Manoel Pires. Disponível em: <<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/carga-tributaria/carga-tributaria-1990-2021>>. Acesso em: 2022-9-11. Citado 2 vezes nas páginas 50 e 142.

OBSERVATÓRIO DA POLÍTICA FISCAL. **Séries históricas**: Investimentos públicos 1947-2021. FGV-IBRE, 2022. Org: Manoel Pires. Disponível em: <<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2021>>. Acesso em: 2022-9-11. Citado na página 141.

OCDE. **2018 International Budget Practices and Procedures Database**. Paris-França: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2018. Disponível em: <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=BPP_2018>. Acesso em: 2022-07-21. Citado 13 vezes nas páginas 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117 e 118.

OCDE. **Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019**. Paris-França: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>>. Acesso em: 2022-07-21. Citado 13 vezes nas páginas 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117 e 118.

OCDE. **Government at a Glance Southeast Asia 2019**. Paris-França: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264305915-en>>. Acesso em: 2022-07-21. Citado 13 vezes nas páginas 104, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117 e 118.

OCDE. **Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020**. Paris-França: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2020. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2020_13130fbb-en>. Acesso em: 2022-07-21. Citado 13 vezes nas páginas 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117 e 118.

OCDE. **Panorama de las Administraciones Públicas**: América latina y el Caribe 2020. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2020. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020>>. Acesso em: 2022-07-21. Citado na página 104.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. 1ª edição. ed. São Paulo: Hucitec, 2012. Citado 2 vezes nas páginas 95 e 97.

OPERA MUNDI. **De onde vem e para onde vai a 'Ponte para o Futuro'**. 2017. Disponível em: <<https://operamundi.uol.com.br/permalink/46627>>. Acesso em: 2022-07-30. Citado na página 174.

PASSOS, L.; SILVEIRA, F. G. Impactos distributivos da tributação e do gasto social - 2003 e 2008. In: AFONSO, J. R. et al. (Ed.). **Tributação e Desigualdade**. Belo Horizonte – MG: Editora Letramento, 2017. p. 451–500. Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br/attachment/193127>>. Citado 2 vezes nas páginas 190 e 192.

PEC 241. **Proposta de Emenda Constitucional nº 241 de 15 de junho de 2016**. Brasília – DF: [s.n.], 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado 3 vezes nas páginas 102, 157 e 160.

PEC 55. **Proposta de Emenda Constitucional nº 55 de 2016**. 2016. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 102.

PELLANDA, A.; CARA, D. Educação na pandemia: Oferta e financiamento remotos. In: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. (Ed.). **Economia pós-pandemia: Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. São Paulo – SP: Autonomia Literária, 2020. Disponível em: <https://www.ie.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/outros/economia_pos_pandemia.pdf>. Acesso em: 2021-02-15. Citado na página 193.

PESSOA, S. A crise atual. **Novos estudos CEBRAP**, p. 5–10, julho 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/nec/a/JzmJBF6VBPfM4hFw5Wmb5Cn/?lang=pt>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 126.

PIMENTEL, K. **Ensaio sobre política fiscal, demanda efetiva e finanças funcionais**. 154 p. Tese (Tese de Doutorado) — Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro – RJ, março 2018. Disponível em: <<https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPGE/teses/2018/KaioSousaMascarenhasPimentel.pdf>>. Acesso em: 2021-07-30. Citado na página 25.

PIMENTEL, K.; CARVALHO, M. H. Visões alternativas sobre as possibilidades e limites da política econômica em países de moeda soberana. In: FANIA, F. (Ed.). **Quem planeja o território?** Rio de Janeiro – RJ: Letra capital, 2022. p. 837–870. Citado na página 4.

PIMENTEL, K.; CARVALHO, M. H.; SERRANO, F. L. P. Revisão crítica da proposta de utilização de reservas internacionais para objetivos de política fiscal nos quadros da pandemia da covid-19. In: FERNANDES, M. P. et al. (Ed.). **A doença do neoliberalismo: o falso dilema entre saúde e economia na pandemia do novo coronavírus**. São Paulo – SP: Livraria da Física, 2021. p. p. 141–178. Disponível em: <<https://cursos.ufrj.br/grad/cienciaseconomicas/files/2022/04/a-doenca-do-neoliberalismo-miolo-326-pg.pdf>>. Citado na página 13.

PLP 18. Projeto de lei parlamentar nº 18. **Diário da Câmara dos Deputados**, Câmara dos Deputados, Brasília – DF, março 1999. Gerou a Lei Complementar nº 101/2000. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38154>>. Citado 3 vezes nas páginas 64, 70 e 72.

PMDB. **Uma Ponte para o Futuro**. Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em: 2021-07-30. Citado 3 vezes nas páginas 176, 177 e 178.

PODER EXECUTIVO. **PLP 257/2016**. Portal da Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080237>>. Acesso em: 2023-03-05. Citado na página 173.

PROER. **Resolução CMN nº 2.208**. 1995. Institui o PROER. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=RESOLUĂÇĂO&numero=2208>>. Acesso em: 2022-08-01. Citado 2 vezes nas páginas 54 e 55.

PROES. **Medida Provisória nº 1514 de 7 de agosto de 1996**. 1996. Governo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1514.htm>. Acesso em: 2022-08-01. Citado 2 vezes nas páginas 54 e 55.

REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo – SP: Fundação Friedrich Ebert, 2022. 112 p. (II VIGISAN). Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 121.

REINHART, C. M.; ROGOFF, K. S. From financial crash to debt crisis. **American Economic Review**, v. 101, n. 5, p. 1676–1706, 2011. Disponível em: <<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.101.5.1676>>. Acesso em: 2020-09-17. Citado na página 1.

REPORTE DIÁRIO. **Mercadante defende atual lei de responsabilidade fiscal**. Jornal Repórter Diário, 2007. Disponível em: <<https://www.reporterdiario.com.br/noticia/40699/mercadante-defende-atual-lei-de-responsabilidade-fiscal/>>. Acesso em: 2022-07-20. Citado na página 94.

RESOLUÇÃO 78. **Resolução do Senado Federal nº 78 de 1 de julho de 1998**. 1998. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/563584>>. Acesso em: 2022-08-02. Citado na página 79.

ROSA, A. D. **Agências Reguladoras e Estado no Brasil: Reformas e reestruturação neoliberal nos anos 90**. 146 p. Dissertação (Dissertação de Mestrado) — Universidade Estadual Paulista – UNESP, Marília – SP, 2008. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/CienciasSociais/Dissertacoes/rosa_ad_ms_mar.pdf>. Acesso em: 2022-08-04. Citado na página 51.

ROSSI, P.; DAVID, G.; DWECK, E. Redefinindo responsabilidade fiscal. In: DWECK, E.; ROSSI, P. L.; OLIVEIRA, A. L. M. de (Ed.). **Economia Pós-Pandemia: Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**.

São Paulo – SP: Autonomia Literária, 2020. p. 321. Disponível em: <<https://pedrorossi.org/wp-content/uploads/2020/11/Economia-Poias-Pandemia-compactado.pdf>>. Acesso em: 2022-07-30. Citado na página 9.

ROSSI, P.; DWECK, E.; SILVEIRA, F. G. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo – SP: Autonomia Literária, 2018. p. 32–56. Citado 2 vezes nas páginas 186 e 191.

ROSSI, P. et al. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação e Sociedade**, Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), v. 40, p. e0223456, 12 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302019000100328&tlng=pt>. Acesso em: 2020-10-06. Citado 2 vezes nas páginas 191 e 192.

ROUSSEFF, D. V. **Discurso de defesa no Senado Federal no processo de Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff**. Brasília – DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/29/veja-a-integra-do-discurso>>. Citado na página 157.

RUGITSKY, F. Para entender a pec do teto dos gastos. **Revista Fevereiro**, p. 5, Novembro 2016. Disponível em: <<https://revistafevereiroblog.wordpress.com/2016/11/04/para-entender-a-pec-do-teto-dos-gastos/>>. Acesso em: 2021-02-06. Citado 2 vezes nas páginas 157 e 185.

SAFATLE, V. P. Junta financeira comanda o brasil e impõe ditames a toque de caixa. **Folha de São Paulo**, 14 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/vladimirsafatle/2016/10/1822671-junta-financiera-comanda-o-brasil-e-impoe-ditames-a-toque-de-caixa.shtml>>. Acesso em: 2023-02-17. Citado na página 186.

SALVIANO JR, C. **Bancos Estaduais: dos Problemas Crônicos ao Proes**. Brasília – DF, 2004. Citado na página 55.

SAMPAIO JR, P. A. **Entrevista especial com Plínio de Arruda Sampaio Jr.** Racismo Ambiental, 2017. Disponível em: <<https://racismoambiental.net.br/2017/06/23/no-brasil-a-barbarie-tem-a-cara-de-um-processo-de-reversao-neocolonial-que-esta-nos-levando-ao-secu>>. Acesso em: 2022-07-20. Citado na página 98.

SANTOS, A. D. **A taxa de crescimento de variáveis económicas**: Manual de apoio. Lisboa. Portugal, 2016. Disponível em: <[https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/2452/1/CalculoVariaveisEconomicasADSfinal17jan2016\(2\).pdf](https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/2452/1/CalculoVariaveisEconomicasADSfinal17jan2016(2).pdf)>. Citado na página 123.

SCHAECHTER, A. et al. Fiscal rules in response to the crisis: Toward the "next-generation" rules: A new dataset. **IMF Working Papers**, Fundo Monetário Internacional-FMI, v. 12, n. 187, p. 50, July 2012. Disponível em: <<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2012/187/article-A001-en.xml>>. Acesso em: 2021-03-22. Citado na página 23.

SCHWARTSMAN, A. **Debate sobre teto mostra como muitos opinam sobre tema que não dominam**. Folha de São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/alexandreschwartzman/2016/10/>>

[1824085-debate-sobre-teto-mostra-como-muitos-opinam-sobre-tema-que-nao-dominam.shtml](#)>. Acesso em: 2021-02-11. Citado na página 181.

SENADO FEDERAL. **Votações do Projeto de Lei Complementar nº 4 de 2000**. Senado Federal, 2000. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/43190/votacoes#votacao_769>. Acesso em: 2022-08-02. Citado 4 vezes nas páginas 74, 75, 76 e 77.

SENADO FEDERAL. **Resolução do Senado Federal nº 35 de 31 de agosto de 2016**. Brasília – DF: publisher, 2016. Dispõe sobre sanções no processo de impeachment contra a Presidente da República Dilma Vana Rousseff e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/562339>>. Citado na página 154.

SENADO FEDERAL. **Votações Proposta de Emenda Constitucional nº 55 de 2016**. 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337/votacoes#votacao_5652>. Acesso em: 2022-08-03. Citado 5 vezes nas páginas 159, 163, 164, 165 e 166.

SENADO NOTÍCIAS. **Mercadante elogia lei de responsabilidade fiscal e defende governo Lula**. 2005. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2005/05/04/mercadante-elogia-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-defende-governo-lula>>. Acesso em: 2022-07-20. Citado na página 93.

SENADO NOTÍCIAS. **Principais pontos da reforma administrativa**. 1998. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1998/02/09/principais-pontos-da-reforma-administrativa-1255592156>>. Acesso em: 2022-08-05. Citado na página 51.

SERRA, J. A constituição e o gasto público. **Folha de São Paulo**, São Paulo – SP, p. A3, maio 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/103510/1988_26a31demaio_051.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 2021-12-01. Citado 2 vezes nas páginas 61 e 62.

SERRA, J. **Ciclos e mudanças estruturais na economia do pós-guerra**. 4ª edição. ed. Campinas – SP: IE-UNICAMP, 1998. 69-138 p. (30 Anos de Economia – UNICAMP, 9). Citado na página 94.

SERRA, J. Um manifesto fiscalista. **O Estado de São Paulo**, São Paulo – SP, p. A14, 8 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://www.pscdb.org.br/rs/um-manifesto-fiscalista-por-jose-serra/>>. Acesso em: 2022-05-17. Citado na página 95.

SERRA, J. Uma nova âncora. **Estadão - Opinião**, 11 de novembro de 2021. Disponível em: <<https://opinio.estado.com.br/noticias/espaco-aberto,uma-nova-ancora-fiscal,70003895010>>. Acesso em: 2022-02-15. Citado na página 179.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. Mais prática do que discurso. **Valor Econômico**, São Paulo – SP, p. A14, 5 de maio de 2010. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/461502/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 2022-05-17. Citado na página 78.

- SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. Prática em vez de promessa. **Valor Econômico**, São Paulo – SP, 4 de maio de 2000. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/266491548_PRATICA_EM_VEZ_DE_PROMESSA>. Acesso em: 2022-04-08. Citado na página 94.
- SERRANO, F. Long period effective demand and the sraffian supermultiplier. **Contributions to Political Economy**, Oxford University Press, v. 14, n. 1, p. 67–90, june 1995. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cpe.a035642>>. Citado na página 2.
- SERRANO, F.; PIMENTEL, K. Será que "acabou o dinheiro"?: Financiamento do gasto público e taxas de juros num país de moeda soberana. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, n. 2, 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/22044>>. Acesso em: 2020-09-23. Citado na página 4.
- SERRANO, F.; SUMMA, R. Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014. **Center for Economic and Policy Research**, p. 44, agosto 2015. Disponível em: <<https://cepr.net/documents/publications/Brazil-2015-08-PORTUGUESE.pdf>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado na página 126.
- SERRANO, F.; SUMMA, R. Conflito distributivo e o fim da “breve era de ouro” da economia brasileira. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, n. 1, p. 175–189, agosto 2018. Disponível em: <<http://www.novosestudos.com.br/produto/111/#5b523b4181590>>. Acesso em: 2021-01-27. Citado na página 126.
- SILVEIRA, F. G.; VIANNA, S. T. W.; JORGE, C. T. Estado, desigualdade e crescimento: As falácias sobre gastos, tributação e dívida pública. In: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. (Ed.). **Economia pós-pandemia: Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. São Paulo – SP: Autonomia Literária, 2020. Disponível em: <https://www.ie.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/outros/economia_pos_pandemia.pdf>. Acesso em: 2021-02-15. Citado na página 193.
- SOARES, S. S. D. O valor de mercado da educação pública. **Texto para discussão do IPEA**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), v. 2324, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8064/1/td_2324.pdf>. Citado na página 192.
- SPINA, R. **A ministra-chefe da Casa Civil Dilma Rousseff fala sobre os objetivos do Programa de Aceleração do Crescimento**. Revista Teoria e Debate, 2007. Disponível em: <<https://teoriaedebate.org.br/2007/03/01/pac-crescimento-com-inclusao-social/>>. Acesso em: 2022-07-29. Citado na página 93.
- STEIN, H.; ALCHIAN, A. A.; CAMPBELL, C. D. The decline of the budget-balancing doctrine or how the good guys finally lost. In: BUCHANAN, J. M.; WAGNER, R. E. (Ed.). **Fiscal responsibility in constitutional democracy**. Boston-MA: Springer, 1978, (Studies in Public Choice, v. 1). p. 53–55. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-1-4684-7125-0_3>. Acesso em: 2022-07-28. Citado na página 9.
- TANZI, V.; ZEE, H. H. Política fiscal e crescimento de longo prazo. **IMF Working Paper**, Fundo Monetário Internacional-FMI, Rochester-NY, n. 96/119, 1996. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=883951>>. Acesso em: 2021-09-19. Citado na página 1.

TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no brasil: dos fundamentos do novo regime à lei de responsabilidade fiscal. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, v. 4, n. 7, p. 79–101, 2005. Disponível em: <https://www.fAAP.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_07.pdf#page=79>. Acesso em: 6-9-2022. Citado 4 vezes nas páginas 82, 83, 85 e 86.

TAVARES, M. C.; FIORI, J. **Poder e Dinheiro**: Uma economia política da globalização. 4ª edição. ed. Petrópolis – RJ: Editora Vozes, 1997. Citado na página 47.

TEIXEIRA, R. A.; DWECK, E.; CHERNAVSKY, E. A economia política da política fiscal e o processo de impeachment. In: **Anais do XXIII Encontro nacional de economia política**. Niterói – RJ: Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP), 2018. (Área 3. Economia brasileira, 38), p. 26. Disponível em: <<https://sep.org.br/anais/Trabalhosparaosite/Area3/38.pdf>>. Acesso em: 6-7-2022. Citado na página 86.

TESOURO NACIONAL. **Classificação de Risco**. Website do Ministério da Economia, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/perguntas-frequentes/divida-publica/classificacao-de-risco>>. Acesso em: 2022-07-19. Citado na página 134.

TESOURO NACIONAL. **Estatísticas Fiscais do Governo Geral**: Tesouro transparente. Secretaria do Tesouro Nacional, 2022. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado 2 vezes nas páginas 139 e 143.

TRATADO DE VARSÓVIA. **Tratado de amizade, Cooperação e assistência mútua**. Moscow-Russia: Aliança militar, 1955. 21 p. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume219/volume-219-I-2962-Other.pdf>>. Acesso em: 2022-07-31. Citado na página 32.

TREBAT, T. J. Growth, equity, and the labor market: Nordic lessons for brazil. **Revista Tempo do mundo**, Brasília – DF, v. 4, n. 25, p. 357–387, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.38116/rtm25art13>>. Citado na página 187.

TSE. **Sistema de Estatísticas Eleitorais (SEE)**. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2022. Disponível em: <<https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao/home?session=2754684398151>>. Acesso em: 2022-08-02. Citado 2 vezes nas páginas 68 e 69.

UOL. Brasil paga dívida com FMI mas mantém política econômica austera. **UOL Economia**, 1 de janeiro de 2006. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/2006/01/10/ult1767u58456.jhtm>>. Acesso em: 11-02-2021. Citado na página 59.

VALOR ECONÔMICO. Ministro do supremo nega liminar impedindo votação. **Valor Econômico**, São Paulo – SP, p. 6, 12 de outubro de 2016. Seção de Política. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/526860/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 2022-07-22. Citado na página 171.

VÁRIOS AUTORES. **Teto de gastos, a âncora da estagnação brasileira e da crise social**. Folha de São Paulo, 2020. Caderno de Opinião. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/teto-de-gastos-a-ancora-da-estagnacao-brasileira-e-da-crise-social.shtml>>. Acesso em: 2022-02-15. Citado na página 183.

WILLIAMSON, J. What washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, J. (Ed.). **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?** 1^a ed. ed. California-USA: Peterson Institute for International Economics, 1990. p. 445. Disponível em: <<https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>>. Acesso em: 2022-07-28. Citado 2 vezes nas páginas 47 e 48.

WILLIAMSON, J. Reformas políticas na américa latina na década de 80. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 45, 1992. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/45-3.pdf>>. Acesso em: 2022-08-03. Citado 2 vezes nas páginas 48 e 49.

WORLD O METER. **COVID-19 Coronavirus Pandemic**. 2022. Atualizado em: 29 de setembro 29. Disponível em: <<https://www.worldometers.info/coronavirus/>>. Acesso em: 2022-09-01. Citado na página 190.

WRAY, L. R. **Modern money theory: A primer on macroeconomics for sovereign monetary systems**. 2nd edition. ed. London-UK: Palgrave Macmillan, 2015. 306 p. Disponível em: <<https://link.springer.com/book/10.1057/9781137539922#bibliographic-information>>. Citado na página 4.

WU, A. M. **Searching for Fiscal Responsibility: A critical review of the budget reform in china**. Rochester, NY: [s.n.], 2014. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=2407699>>. Acesso em: 2022-07-19. Citado na página 34.

WYPLOSZ, C. **Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences**. Cambridge-MA, 2012. 28 p. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w17884.pdf>>. Acesso em: 2021-03-10. Citado na página 23.

ZIMMERMANN, G. Economista defende aperfeiçoamento da lei de responsabilidade fiscal. **Jornal da Unicamp**, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2005. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp_hoje/ju/junho2005/ju292pag08.html>. Acesso em: 2023-02-23. Citado na página 97.

ZIMMERMANN, G. **40 anos de finanças municipais no Brasil**. 171 p. Tese (Tese de Doutorado) — Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas – SP, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286365>>. Acesso em: 2020-05-29. Citado na página 97.

APÊNDICE A – Tabelas adicionais

Tabela A.1 – Comissões e subcomissões da Assembleia Constituinte de 1988.

Subcomissão	Presidente	Partido	Estado	1º Vice-presidente	Partido	Estado	2º Vice-presidente	Partido	Estado	Relator	Partido	Estado
I – Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher	Mário Assad	PFL	MG	Aécio Neves	PMDB	MG	Anna Maria Rattes	PMDB	RJ	José Paulo Bisol	PMDB	RS
A – Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais	Roberto D'Ávila	PDT	RJ	Aluizio Bezerra	PMDB	AC	Antônio Ferreira	PFL	AL	João Hermann Netto	PMDB	SP
B – Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias	Maurílio Ferreira Lima	PFL	SC	Orlando Pacheco	PFL	SC	Uldurico Pinto	PMDB	BA	Lysâneas Maciel	PDT	RJ
C – Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais	Antônio Mariz	PMDB	PB	Lúcia Braga	PFL	PB	Antônio Câmara	PMDB	RN	Darcy Pozza	PDS	RS
II – Comissão da Organização do Estado	José Thomaz Nonô	PFL	AL	Nabor Júnior	PMDB	AC	José Maranhão	PMDB	AC	José Richa	PMDB	PR
A – Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios	Jofran Frejat	PFL	DF	Meira Filho	PMDB	DF	Ruben Figueiró	PMDB	MS	Sigmaringa Seixas	PMDB	DF
B – Subcomissão dos Estados	Chagas Rodrigues	PMDB	PI	Valmir Campelo	PFL	DF	Fernando Gomes	PMDB	BA	Siqueira Campos	PDC	GO
C – Subcomissão dos Municípios e regiões	Luiz Alberto Rodrigues	PMDB	MG	Mauro Miranda	PMDB	GO	José Dutra	PMDB	AM	Aloysio Chaves	PFL	BA
III – Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo	Oscar Corrêa	PFL	MG	Maurício Corrêa	PDT	DF	Dalton Canabrava	PMDB	MG	Egídio Ferreira Lima	PMDB	PE
A – Subcomissão do Poder Legislativo	Bocayuva Cunha	PDT	RJ	Rubem Branquinho	PMDB	AC	Itamar Franco	PL	MG	José Jorge	PFL	PE
B – Subcomissão do Poder Executivo	Albérico Filho	PMDB	MA	Vivaldo Barbosa	PDT	RJ	César Cals Neto	PDS	CE	José Fogaça	PMDB	RS
C – Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público	José Costa	PMDB	AL	Jairo Carneiro	PFL	AC	Plínio Martins	PMDB	MS	Plínio Arruda Sampaio	PT	SP
IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições	Jarbas Passarinho	PDS	PA	Asdrúbal Bentes	PMDB	PA	Saulo Queiroz	PFL	MS	Prisco Viana	PMDB	BA
A – Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos	Israel Pinheiro Filho	PMDB	MG	Jayme santana	PFL	MA	Lélio Souza	PMDB	RS	Francisco Rossi	PTB	SP
B – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança	José Tavares	PMDB	PB	Raimundo Lira	PMDB	RJ	Daso Coimbra	PMDB	RJ	Ricardo Fiuza	PFL	PE
C – Subcomissão de Garantias da Constituição, Reforma e Emendas	Fausto Fernandes	PMDB	PA	Olavo Pires	PMDB		Alércio Dias	PFL	AC	Nelton Friedrich	PMDB	PR
V – Sistema Tributário, Orçamento e Finanças	Francisco Dornelles	PFL	RJ	Osmundo Rebouças	PMDB	CE	Ivo Vanderlinde	PMDB	SC	José Serra	PMDB	SP
A – Sistema Financeiro	Cid Sabóia de Carvalho	PMDB	CE	Divaldo Suruagy	PFL	AL	Sérgio Werneck	PMDB	MG	Fernando Gasparian	PMDB	SP
B – Orçamento e Fiscalização Financeira	João Alves	PFL	BA	Carrel Benevides	PMDB	AM	João Natal	PMDB	GO	José Luiz Maia	PDS	PI
C – Tributos, Participação e distribuição das receitas	Benito Gama	PFL	BA	Mussa Demes	PFL	PI	José Maria Eymael	PDC	SP	Fernando Bezerra Coelho	PMDB	CE
VI – Comissão da Ordem Econômica	José Lins	PFL	CE	Hélio Duque	PMDB	PR	Albano Franco	PMDB	SE	Severo Gomes	PMDB	SP
A – Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica	Delfim Netto	PDS	SP	Afif Domingos	PL	SP	–	–	–	Virgildásio de Senna	PMDB	BA
B – Subcomissão da Questão Urbana e Transporte	Dirceu Carneiro	PMDB	SC	Manoel Castro	PFL	BA	Luis Roberto Pontes	PMDB	RS	José Ulisses de Oliveira	PMDB	MG
C – Política Agrícola, Fundiária e Reforma Agrária	Edison Lobão	PFL	MA	Rachid Saldanha Derzi	PMDB	MS	Fernando Santana	PCB	PE	Oswaldo Lima Filho	PMDB	PE
VII – Comissão da Ordem Social	Edme Tavares	PFL	PB	Hélio Costa	PMDB	MG	Adylson Motta	PDS	RS	Almir Gabriel	PMDB	PA
A – Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos	Geraldo Campos	PMDB	DF	Osmar Leitão	PFL	RJ	Edmilson Valentim	PC do B	RJ	Mário Lima	PMDB	BA
B – Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente	José Elias Murad	PTB	MG	Fábio Feldmann	PMDB	SP	Maria de Lourdes Abadia	PFL	DF	Carlos Mosconi	PMDB	MG
C – Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias	Ivo Lech	PMDB	RS	Doreto Campanari	PMDB	SP	Bosco França	PMDB	SE	Alceni Guerra	PFL	PR
VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	Marcondes Gadelha	PFL	PB	José Elias Moreira	PTB	MS	Oswaldo Sobrinho	PMDB	MS	Arthur da Távola	PMDB	RJ
A – Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes	Hermes Zaneti	PMDB	PR	Aécio Borba	PDS	CE	Pedro Canedo	PFL	GO	João Calmon	PMDB	ES
B – Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	Arolde de Oliveira	PFL	RJ	Onofre Corrêa	PMDB	MA	José Carlos Martinez	PMDB	PR	Cristina Tavares	PMDB	PE
C – Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso	Nélson Aguiar	PMDB	ES	Roberto Augusto	PTB	RJ	Antônio Salim Curiati	PDS	SP	Eraldo Tinoco	PFL	BA

Fonte: Câmara dos Deputados (1987). Elaboração própria.

Tabela A.2 – Resumo das principais votações na Câmara dos Deputados no período 2016-2017.

Partido	IMPEACHMENT (Ago/2016)		CASSAÇÃO CUNHA (Set/2016)		TETO DOS GASTOS (Dez/2016)		REFORMA TRABALHISTA (Jul/2017)		REJEIÇÃO DENÚNCIA TEMER (Dez/2017)	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
DEM	28	88%	26	81%	22	69%	29	91%	23	72%
PC do B	0	0%	11	92%	0	0%	0	0%	0	0%
PDT	5	24%	18	86%	4	19%	1	5%	1	5%
PEN	1	33%	2	67%	1	33%	2	67%	3	100%
PHS	6	86%	4	57%	6	86%	2	29%	1	14%
PMB	1	100%	1	100%	0	0%	0	0%	0	0%
PMDB	59	77%	52	68%	64	83%	51	66%	53	69%
PP	38	75%	39	76%	44	86%	34	67%	37	73%
PPS	8	67%	8	67%	4	33%	7	58%	1	8%
PR	27	60%	33	73%	37	82%	28	62%	28	62%
PRB	22	88%	21	84%	21	84%	15	60%	15	60%
PROS	4	80%	3	60%	4	80%	1	20%	2	40%
PRP	0	0%	1	100%	1	100%	1	100%	0	0%
PRTB	0	0%	1	100%	0	0%	0	0%	0	0%
PSB	29	76%	35	92%	18	47%	14	37%	11	29%
PSC	10	100%	2	20%	6	60%	8	80%	5	50%
PSD	29	73%	33	83%	32	80%	29	73%	22	55%
PSDB	52	93%	50	89%	46	82%	43	77%	22	39%
PSL	2	67%	0	0%	2	67%	1	33%	3	100%
PSOL	0	0%	6	100%	0	0%	0	0%	0	0%
PT	0	0%	58	91%	0	0%	0	0%	0	0%
PTB	14	67%	13	62%	17	81%	13	62%	15	71%
PTdoB	2	50%	3	75%	3	75%	1	25%	1	25%
PTN	8	62%	8	62%	10	77%	7	54%	9	69%
PV	6	86%	6	86%	5	71%	4	57%	3	43%
REDE	2	50%	4	100%	0	0%	0	0%	0	0%
SD	14	100%	12	86%	12	86%	5	36%	8	57%
Total / Média	367	59%	450	76%	359	55%	296	43%	263	39%

Fonte: G1/Globo (2017). Elaboração própria.

Tabela A.3 – Número de Emendas Constitucionais aprovadas por Presidente da Câmara dos Deputados Federal.

Presidentes da Câmara dos Deputados Federais	Partido	nº de Emendas Constitucionais	%
Michel Temer	PMDB	26	21,3%
Rodrigo Maia	PFL	16	13,1%
Henrique Eduardo Alves	PMDB	13	10,7%
Luís Eduardo Magalhães	PFL	11	9,0%
Inocêncio Oliveira	PFL	8	6,6%
Arthur Lira	PP	8	6,6%
Aécio Neves	PSDB	7	5,7%
Eduardo Cunha	PMDB	7	5,7%
João Paulo da Cunha	PT	6	4,9%
Aldo Rebelo	PC do B	5	4,1%
Arlindo Chinaglia	PT	4	3,3%
Marco Maia	PT	4	3,3%
Severino Cavalcanti	PP	3	2,5%
Ibsen Pinheiro	PMDB	2	1,6%
Efraim Morais	PFL	1	0,8%
Waldir Maranhão	PP	1	0,8%
Total		122	100,0%

Fonte: Casa Civil (2022). Elaboração própria.

Tabela A.4 – Número de Emendas Constitucionais aprovadas por Presidente do Senado Federal.

Presidentes do Senado Federal	Partido	nº de Emendas Constitucionais	%
Renan Calheiros	PMDB	34	27,9%
José Sarney	PMDB	31	25,4%
Antônio Carlos Magalhães	PFL	16	13,1%
Davi Alcolumbre	PFL	9	7,4%
Humberto Lucena	PMDB	8	6,6%
Rodrigo Pacheco	PFL	8	6,6%
Ramez Tebet	PMDB	7	5,7%
Eunício Oliveira	PMDB	4	3,3%
Mauro Benevides	PMDB	2	1,6%
Garibaldi Alves Filho	PMDB	2	1,6%
Jader Barbalho	PMDB	1	0,8%
Total	-	122	100,0%

Fonte: Casa Civil (2022). Elaboração própria.

Tabela A.5 – Presidentes por Partido na Câmara dos Deputados Federais.

Presidentes por Partido na Câmara dos Deputados Federais	Partido	nº de Emendas Constitucionais	%
PMDB / MDB	PMDB / MDB	48	39,3%
PFL / DEM	PFL / DEM	36	29,5%
PSDB	PSDB	7	5,7%
PP	PP	12	9,8%
PT	PT	14	11,5%
PC do B	PC do B	5	4,1%
Total	-	122	100,0%

Fonte: Casa Civil (2022). Elaboração própria.

Tabela A.6 – Presidentes por Partido no Senado Federal.

Presidentes por Partido no Senado Federal	Partido	nº de Emendas Constitucionais	%
PMDB / MDB	PMDB / MDB	89	73,0%
PFL / DEM	PFL / DEM	28	23,0%
PSD	PSD	5	4,10%
Total	-	122	100,0%

Fonte: Casa Civil (2022). Elaboração própria.

Tabela A.7 – nº de Emendas Constitucionais aprovadas por Presidente da República.

nº de Emendas Constitucionais aprovadas por Presidente da República	nº de Emendas Constitucionais	%
FHC (95-02)	35	28,7%
Lula (03/10)	28	23,0%
Dilma (11/16)	24	19,7%
Jair Bolsonaro (19/21)	17	13,9%
Itamar (92-94)	8	6,6%
Temer (16/18)	8	6,6%
Collor (90/92)	2	1,6%
Total	122	100,0%

Fonte: Casa Civil (2022). Elaboração própria.

Tabela A.8 – nº de Emendas Constitucionais aprovadas por ano.

nº de Emendas Constitucionais aprovadas por ano	nº de Emendas Constitucionais	%	Presidente da República
1992	2	1,6%	Fernando Collor
1993	2	1,6%	Itamar Franco
1994	6	4,9%	
1995	5	4,1%	Fernando Henrique Cardoso
1996	6	4,9%	
1997	2	1,6%	
1998	3	2,5%	
1999	4	3,3%	
2000	7	5,7%	
2001	4	3,3%	
2002	4	3,3%	
2003	3	2,5%	Lula
2004	3	2,5%	
2005	3	2,5%	
2006	5	4,1%	
2007	3	2,5%	
2008	1	0,8%	
2009	5	4,1%	
2010	5	4,1%	
2011	1	0,8%	Dilma Rousseff
2012	3	2,5%	
2013	5	4,1%	
2014	8	6,6%	
2015	6	4,9%	
2016	5	4,1%	Dilma Rousseff / Michel Temer
2017	4	3,3%	Michel Temer
2018	0	0,0%	
2019	6	4,9%	Jair Bolsonaro
2020	3	2,5%	
2021	6	4,9%	
2022	2	1,6%	
Total	122	100,0%	100,0%

Fonte: Casa Civil (2022). Elaboração própria.