

O quadro normativo do orçamento brasileiro e as teorias econômicas insurgentes

Gustavo Jorge Silva

Advogado. Doutorando e Mestre em Direito Econômico e Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. *E-mail:* sguga11@gmail.com.

Resumo: O papel do Estado e sua atuação por meio da política fiscal e do orçamento público estão na ordem do dia dos debates do sistema político e das reflexões acadêmicas em todo o mundo, especialmente num cenário de crise econômica e social acentuado desde a pandemia de covid-19. Neste contexto, o presente trabalho tem por objetivo analisar como a atual governança orçamentária brasileira pode limitar a adoção de programas de renda básica universal e de garantia de empregos. No referencial teórico, apresentam-se os principais aspectos da teoria econômica que fundamentaram a estruturação das normas vigentes, bem como o quadro jurídico da política fiscal brasileira, juntamente com a experiência brasileira de políticas amplas de distribuição de renda. Debatem-se também as teorias econômicas que questionam os paradigmas vigentes sobre o orçamento público. A conclusão principal é de que o orçamento em si não impõe impedimentos à adoção de políticas públicas com essas características, mas há limitações à sua implementação por conta das regras fiscais que incidem sobre o orçamento atualmente, principalmente a Regra de Ouro, o Teto de Gastos e a PEC Emergencial.

Palavras-chave: Orçamento público. Política fiscal. Finança funcional. Programa de Garantia de Empregos. Renda básica universal.

Sumário: **1** Introdução – **2** Considerações teóricas para o orçamento – **3** O orçamento a partir dos objetivos de política pública – **4** O regime fiscal brasileiro sob a ótica normativa – **5** Conclusão – Referências

1 Introdução

O orçamento público registra todo o fluxo de entrada e saída de recursos de um governo. Trata-se de instrumento que contém informações relevantes para qualquer interessado em conhecer o estado das finanças de um determinado ente político, bem como suas perspectivas para aplicação dos recursos e mesmo o sentido das políticas públicas projetadas.

Em si, “orçamento” é um termo que pode ser lido a partir de diferentes acepções. Pires (2011) apresenta uma diferenciação sistemática entre o que seria o orçamento do ponto de vistas das finanças públicas tradicionais e o que esse instrumento significaria à luz da moderna política fiscal.

Para as finanças públicas tradicionais, o orçamento seria voltado ao equilíbrio das receitas e despesas públicas, a fim de impedir a ocorrência de déficits que geram e podem ampliar dívidas (PIRES, 2011). O orçamento antecede as demais etapas de realização da despesa pública e representa a autorização da realização da despesa por qualquer um dos poderes (CHIEZA; DEMARCO, 2018).

Para além do registro contábil de fluxos financeiros, os orçamentos são também utilizados para exercício da política fiscal. A visão de orçamento como instrumento de política fiscal é uma noção mais moderna e tem uma concepção marcadamente keynesiana, notando-se que receitas, despesas, superávits e déficits exercem funções que não são meramente financeiras. Esses componentes têm efeitos alocativos, distributivos e estabilizadores. Por meio do orçamento, um governo pode atuar ativamente nos agregados macroeconômicos para controlar o nível de atividade econômica (PIRES, 2011).

Recentemente, as formas tradicionais de se pensar o orçamento e mesmo a moderna política fiscal vêm sendo alvo de questionamentos por conta das limitações que elas impõem à ação estatal na prestação de serviços públicos. A pressão vem principalmente da teoria econômica reformulada a partir dos contextos de crise financeira das primeiras décadas do século XXI e tem reverberado no Brasil, podendo-se mencionar, nesse sentido, os trabalhos de Dalto *et al.* (2016), Rossi *et al.* (2018) e Lara Resende (2017 e 2020).

Neste contexto, o objetivo central deste artigo é analisar se o atual quadro normativo do orçamento brasileiro pode limitar a adoção de políticas públicas propostas por essas linhas de pensamento que pretendem uma ação mais extensiva do Estado no domínio econômico, como programas de renda básica universal e de garantia de empregos.

A fim de dar conta disso, este trabalho se divide em quatro partes, além desta Introdução. A primeira parte irá dispor sobre os aspectos principais do pensamento econômico que vêm orientando o paradigma dominante em matéria de orçamentos públicos. Em seguida, o centro da análise será o desenvolvimento da ideia de um orçamento voltado a objetivos de política pública específicos. A terceira parte dará conta de detalhar o quadro normativo que conforma o orçamento no Brasil. Por fim, na Conclusão serão apresentados os entendimentos sobre a possibilidade do orçamento brasileiro comportar políticas públicas construídas com base nos paradigmas insurgentes e eventuais limites normativos a isso.

2 Considerações teóricas para o orçamento

A forma de se construir o orçamento público contém uma tensão teórica, que aponta para determinados consensos e dissensos no campo do pensamento econômico. Parte disso se apresenta na forma da já aludida tensão entre o imperativo de um orçamento equilibrado e os instrumentos da moderna política fiscal de raiz keynesiana.

De maneira geral, o principal ponto de debate se dá em torno da forma de financiamento do Estado. De maneira geral, pode-se dizer que são três as principais vias disponíveis Ao Poder Público para esse financiamento: a tributação; a venda de títulos da dívida junto ao mercado; e a emissão monetária. Os referenciais teóricos em disputas costumam dar preferência a um método em relação ao outro.

2.1 Emissão monetária e despesa pública

Os Estados que dotam de curso legal uma moeda própria têm na emissão monetária uma fonte de recursos para si, tal como o são a tributação e a venda de títulos públicos, mas a faculdade de emitir tem sido restringida.

Por exemplo, no final do século XX e no momento em que a Constituição de 1988 e o atual regime jurídico do orçamento público brasileiro começavam a ser desenhados, a teoria mais difundida como fundamento da gestão pública era a chamada Teoria Quantitativa da Moeda (TQM), conforme resgatada por Friedman (1956).

O ponto de partida do autor é a análise da demanda por moeda, comparada com a demanda por outros ativos presentes na economia. Ele conclui que a demanda por moeda em uma economia é função da demanda para fazer-se pagamentos ou do nível de renda. Enquanto isso, a riqueza total da economia (soma dos ativos) é constante no curto prazo. Sendo a velocidade de circulação da moeda também constante, tem-se que, “[a]umentando a quantidade de moeda, a única variável que pode ser ajustada, o único preço que acomoda essa quantidade maior de dinheiro é o nível geral de preços” (SAYAD, 2015, p. 53).

Segundo essa teoria, era fundamental que os orçamentos fossem sempre equilibrados e que inclusive mantivessem espaço para o pagamento de juros devidos por conta de dívida assumida anteriormente. Assim, prevenia-se que o Estado recorresse à emissão monetária – e à inflação, na forma imaginada pela TQM – para cumprir com suas obrigações. Esse tipo de expediente é até chamado de *imposto*

inflacionário, na medida em que seria uma forma do Estado obter recursos à custa da desvalorização da moeda detida pelo restante da economia.

Surge, no entanto, um problema. Essa exigência de controle estrito da emissão monetária por meio do equilíbrio orçamentário compete com a contínua demanda social pela ampliação da prestação de serviços públicos. Sociedades do mundo todo passaram a enfrentar dilemas que levaram a cortes em programas sociais, redução do número de servidores públicos e transformações no serviço público, no sentido da aproximação entre as práticas da Administração Pública e do mercado, justificadas como um processo de modernização ou de incremento na gestão.¹

Importante mencionar que houve ainda uma mudança de paradigma teórico na gestão da política monetária, voltada ao controle da inflação, que levou a seu desenho atual. No final da década de 1990, Bernanke e Mihov (1998) demonstraram que, apesar do discurso focado no controle de agregados monetários, a ferramenta de política monetária de fato adotada pelo Sistema de Reserva Federal (FED), o Banco Central dos Estados Unidos, era o manejo da taxa de juros interbancária de curto prazo (*Fed Funds Rate*), instrumento análogo à taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) no Brasil. Logo foi constatado que essa era a prática do conjunto de Bancos Centrais (LARA RESENDE, 2017). Ou seja, em vez de se regular o estoque de moeda, a política monetária passou a focar no controle do preço da moeda nos mercados interbancários para controlar a inflação, sendo esse o modelo adotado também no Brasil.

2.2 Limites de endividamento e a teoria das finanças funcionais

As teorias e a prática tradicionais passaram a ser objeto de um questionamento sistemático especialmente a partir da Crise Financeira Global (CFG) que eclodiu em 2008. Os argumentos principais daqueles que propõem uma reorganização das finanças públicas têm base nos expedientes adotados pelos governos dos países centrais do capitalismo global na reação aos efeitos da CFG.

Nos Estados Unidos, epicentro da CFG na esteira do pedido de proteção sob o Capítulo 11 da Lei de Falências americana apresentado pelos controladores do banco Lehman Brothers, o Estado lançou mão de uma política monetária notadamente

¹ No Brasil, tal processo marcou a década de 1990, sendo introduzido na forma da Administração Pública Gerencial (APG) ou gerencialismo, capitaneado inicialmente pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Aparelho de Estado, do Governo Fernando Henrique Cardoso (MISOCZKY, 2014). Trata-se de fenômeno onipresente na Administração Pública brasileira desde então, com momentos de maior e de menor avanço, mas que nunca deixou de ganhar terreno.

expansionista, que caracterizou o chamado afrouxamento quantitativo (QE). Para tanto, o Tesouro dos Estados Unidos operou uma emissão de títulos públicos de longo prazo vendidos ao mercado e o FED, por sua vez, emitiu moeda e absorveu esses novos títulos. O resultado dessa ação era um incremento de liquidez de curto prazo para os bancos, a fim de que eles pudessem cumprir com suas obrigações e manter a oferta de crédito mesmo em um ambiente de incerteza econômica. Paralelamente, a taxa *Fed Funds Rate* foi mantida muito próxima de zero e o FED e o Tesouro nacional americano passaram também a usar seu próprio caixa para adquirir títulos ilíquidos em posse de grandes grupos econômicos, oferecendo moeda em troca (SAYAD, 2015; CARVALHO, L., 2018).

Em seu caráter sistêmico, a CFG fez com que uma crise bancária afetasse a Zona do Euro. Embora tenha exigido reformas e medidas de austeridade de economias em dificuldade da região, a postura do Banco Central Europeu (BCE), no campo da política monetária, foi análoga, ainda que menos intensa, à atuação do FED, reduzindo a taxa de juros básica da Zona do Euro e optando “por monetizar uma parcela da dívida mobiliária” (CARVALHO, J., 2017, p. 508). A partir de 2009, o Banco da Inglaterra passou a atuar de maneira semelhante na gestão da libra esterlina (JOYCE *et al.*, 2011).

Contrariando os fundamentos básicos da TQM, predominante nas considerações sobre finanças públicas desde a década de 1980, não se verificou correlação imediata entre o incremento da oferta de moeda em países que adotaram o QE e as taxas de inflação nesses países, mesmo com taxas de juros sendo preservadas em patamares historicamente baixos. Nem mesmo era a primeira vez que isso ocorria. O Japão já vinha adotando uma política monetária expansiva e mantendo juros baixos desde a década de 1990, mas havia uma “forte convicção de que o Japão era um caso à parte” (CARVALHO, J., 2017, p. 510).

O QE nos países do centro do capitalismo fez com que ganhassem força teorias econômicas heterodoxas que pregam o manejo do poder de emissão de moeda para muito além dos limites impostos pela ortodoxia ligada à TQM, a fim de financiar a atividade estatal e a prestação de serviços públicos, da mesma forma como essa emissão financiou a continuidade da atividade econômica de bancos e de empresas. Passou a haver uma disputa teórica ainda em aberto no campo das ciências econômicas, especialmente em relação aos limites ao financiamento da atividade estatal por meio da emissão monetária, paralelamente à tributação e à emissão de títulos públicos no mercado aberto.

A ideia de contenção da despesa estatal perdeu o argumento forte de associação direta entre inflação e emissão monetária e, no lugar dele, ganharam

centralidade argumentos que visam a vincular o desempenho da economia à medida da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Por sua vez, o campo que vê a possibilidade de ampliar a atuação estatal por meio do manejo dos instrumentos de emissão monetária tem ganhado espaço junto ao público, especialmente nos Estados Unidos. Entre as teorias que se destacaram após o QE encontra-se, por exemplo, a *Modern Monetary Theory* (MMT), ou Teoria Monetária Moderna, que é uma das bases do plano econômico apresentado em março de 2019 pela Deputada Alexandria Ocasio-Cortez do Partido Democrata, por meio da Resolução nº 109 da Câmara dos Representantes dos Estados Unidos. Apelidado de *Green New Deal*, o projeto influenciou o debate e as propostas sobre a política econômica estadunidense e é possível relacionar seus pressupostos ao conteúdo do *Inflation Reduction Act of 2022 (Public Law No: 117-169)*, pacote de centenas de bilhões de dólares aprovado visando, entre outros pontos, investimentos em infraestrutura energética e social.

Wray (2015) faz compreender que, na visão da MMT, o Estado que emite sua própria moeda é a efetiva fonte original de toda a moeda em circulação. A moeda é vista como denominador do lançamento contábil que registra o gasto público. A partir desse lançamento, as contrapartes do Estado utilizam seu crédito contra o ente soberano para atuarem no mercado. Salvo em casos raros em que o comércio exterior seja expressivo, o gasto público precede o gasto privado instrumentaliza-se por moeda e o superávit do setor privado é produto do déficit do setor público.

Dessa forma, a MMT inverte a lógica do financiamento da atividade estatal e da oferta de serviços públicos. A obtenção de recursos por parte do Estado não estaria vinculada a uma prévia extração de recursos do setor privado por meio da tributação ou da negociação de títulos da dívida pública em mercado aberto, nem o orçamento público estaria sujeito a um imperativo de equilíbrio. O déficit público não se coloca imediatamente como um problema, porque o Estado se encontra sempre apto a emitir moeda e fazer frente a ele. Além disso, a própria manutenção das trocas no setor privado demandaria a atuação do Estado de modo a suprir a demanda do setor privado por moeda (WRAY, 2015).

No entanto, é preciso notar que, embora o gasto público não dependa de arrecadação prévia, isso não quer dizer que esses gastos não possam ser inflacionários. Caso o Estado venha a gastar mais do que o setor privado é capaz de incorporar ao circuito produtivo, necessariamente haverá um desalinhamento entre oferta de produtos e volume de unidades monetárias naquela economia, podendo causar inflação. Por isso, ainda que não haja risco de um Estado não conseguir arcar com as dívidas denominadas na moeda que ele mesmo emite, é importante

que o déficit em que se incorre não seja dirigido à despesa meramente operacional, mas que gere retorno (WRAY, 2015).

Dessa forma, a visão da MMT se contrapõe à ideia de que haveria um limite geral para o nível de dívida pública a partir do qual seria imposto algum tipo de constrangimento ao crescimento econômico. Mais importante do que isso é que o gasto público se dirija a fomentar a atividade econômica ou o retorno social de modo a garantir o pleno emprego de recursos de uma economia.

Nesse sentido, os autores da MMT reabilitaram o trabalho de Lerner (1943), que apontava na direção da avaliação das medidas fiscais com base no modo como elas funcionavam na economia, algo que chamou de finanças funcionais. A ideia era focar nos resultados da política fiscal, tirando o conceito de equilíbrio orçamentário da centralidade da análise.

Para tanto, o autor propunha duas leis das finanças funcionais: a primeira estabelecia que o governo tinha responsabilidade de, por meio de tributação ou gasto público, manter a taxa total de gastos do país com bens e serviços acompanhando a taxa que, a preços correntes, compraria todos os bens que é possível produzir. A quantidade de moeda à disposição do público, se excessiva, acarretaria inflação e, se muito restrita, produziria desemprego. A segunda lei submetia a emissão de títulos de dívida pública a considerações quanto ao manejo da taxa de juros da economia. Os títulos serviriam para encaminhar a taxa de juros ao nível mais propenso a incentivar o investimento (LERNER, 1943).

Assim, equilíbrio orçamentário e proporção entre dívida pública e PIB deixam de ser objetivos da política fiscal em absoluto. Segundo essa visão, o Estado deve atuar visando ao pleno emprego e ao investimento sem inflação, operando a política monetária de modo a dar conta desses objetivos.

3 O orçamento a partir dos objetivos de política pública

A visão dos aspectos do orçamento público e da política fiscal através das lentes das teorias econômicas insurgentes abre uma nova perspectiva do papel do Estado, substanciada em uma agenda de políticas públicas cujo foco seja o pleno emprego e o máximo aproveitamento das forças produtivas em uma sociedade. As possibilidades que se apresentam dizem respeito à atuação consistente do Estado no ambiente econômico e à constituição de uma rede de proteção social ampla, com a prestação de serviços públicos e mesmo programas de renda básica.

Em análise de políticas públicas, há certo consenso que as políticas públicas apresentam um ciclo de vida específico, que se inicia com a emergência de

problemas e demandas na pauta de discussão social e política (JANNUZZI, 2011). A definição da agenda de atuação depende da percepção e definição das questões públicas pelos tomadores de decisão, muitas vezes, influenciados por grupos de interesse. Após essa definição, o ciclo de vida costuma ser apresentado em três fases: formulação, implementação e avaliação.

Mazzucato (2021) traz alguns elementos para uma análise de políticas públicas focada nos resultados que delas se obtêm. De acordo com sua proposta, quando consideramos projetos para ampliar a capacidade produtiva, os orçamentos deveriam ser pensados a partir dos resultados concebidos para as políticas públicas. Os recursos para sua consecução seriam uma consideração subsidiária ao objetivo político.

A autora chama essa metodologia de construção do orçamento de “abordagem orientada por missões” (MAZZUCATO, 2021, p. 26). Em essência, essa abordagem demanda planejamento para definição de quais são os efetivos objetivos da sociedade e, a partir daí, mobilizar recursos para dar conta dos problemas que impedem a realização desses objetivos no presente. Alcançar o objetivo pretendido é o que se torna a missão. As políticas públicas devem ser desenhadas para criar um ambiente de engajamento em torno do objetivo, com o Estado atuando por meio de crédito, bolsas de pesquisa e contratações para incentivar soluções inovadoras (MAZZUCATO, 2021).

O orçamento deixa de ser em si objeto de uma meta autocentrada de equilíbrio e se faz instrumento para que os objetivos das missões sejam alcançados. Em vez de se ter um quadro de divisão de funções, em que se espera que o setor privado tome os riscos e que o Estado incida apenas em falhas de mercado, passa-se a um cenário que o Estado atua de maneira consistente e aplicando todos os instrumentos à sua disposição para gerar incentivos na direção do interesse público. A proposta de pensar a atuação do Estado em forma de missões leva o gasto público e o investimento a serem focados na expansão da inovação e da capacidade produtiva na direção desejada, definida pela política. Em relação à origem dos recursos públicos necessários, a autora afirma que os orçamentos têm que ser estruturados a partir das missões. Inspirada pela MMT, ela enfatiza que, enquanto a economia tiver espaço para crescer e não estiver operando em sua capacidade máxima, investimentos realizados no sentido de expandir a capacidade econômica, como devem ser as missões, raramente têm efeitos inflacionários (MAZZUCATO, 2021).

3.1 As teorias econômicas insurgentes e as políticas públicas

As observações sobre as finanças funcionais e orçamentos orientados a partir de missões abrem a discussão sobre qual seria o conteúdo das políticas públicas voltadas ao pleno emprego e à resolução de problemas sociais prementes. Frequentemente, discussões sobre essas maneiras alternativas de se olhar o orçamento público têm chamado atenção para dois tipos de políticas: programas de renda básica universal e programas de garantia de emprego.

Os programas de renda básica universal são políticas públicas redistributivas. Em seu modelo ideal, são caracterizadas por serem arranjos de transferência de dinheiro, em vez da entrega de produtos ou serviços públicos; não dirigidas a um grupo específico definido a partir de algum critério, como idade, gênero, estado civil ou a qualquer deficiência ou motivo de saúde; e incondicionais, ou seja, não dependem da capacidade do beneficiário trabalhar, do tipo de renda que tem ou da sua renda familiar, nem mesmo do seu mérito ou observância a regras (GHATAK; MANIQUET, 2019).

Trata-se de uma renda monetária paga pelo Estado a todos os membros da sociedade, independente das condições materiais ou civis do beneficiado. Longe de ser uma proposta contemporânea apenas, a renda básica apareceu como proposta na sequência da Independência dos Estados Unidos e da Revolução Francesa, que, na formulação de Paine (1797), viria a partir da distribuição de um aluguel pelo uso da terra.

A ideia sobrevive na literatura e no século XX foi debatida por economistas de diferentes matizes de pensamento. Friedman (1962) traz a proposta de um imposto de renda negativo, no sentido de se garantir uma renda básica, no caso como alternativa a políticas sociais. Tobin *et al.* (1967) debatem propostas de renda básica e defendem a ideia de imposto de renda negativo para ajudar a dar conta dos custos da política.

Dado seu caráter incondicional, a preocupação com a avaliação da política pública e com as formas de financiamento são constantes no debate sobre renda básica universal. Os defensores da renda básica universal argumentam que ela não interfere nos aspectos positivos de alocação de recursos do mercado, acomodam transformações sociais e garantem a dignidade humana, oferecendo condições para a superação das necessidades básicas (SUPLICY; BUARQUE, 1997).

Outros focos do debate são a dificuldade de avaliação, a complementariedade que esses programas devem ter com serviços públicos e a rede de proteção social,

sendo necessário seguir focando políticas nas causas estruturais da pobreza, mesmo com a existência da renda básica universal. Ainda, pensa-se na necessidade de que a garantia de renda não retire da sociedade a aptidão para a tomada de risco. Há, no entanto, evidências que aproximam a existência de redes de proteção social amplas do apetite por abertura e participação no comércio (RODRIK, 1998).

Nos programas de garantia de emprego, por sua vez, o Estado se apresenta como empregador de última instância para qualquer indivíduo apto que esteja disposto a trabalhar. Todas as pessoas que assim o desejassem receberiam um salário e um pacote de benefícios trabalhistas definidos pelas normas orientadoras do programa (WRAY, 2015).

Entende-se que o Estado não deveria competir com o setor privado na oferta de vagas de trabalho. Para que isso seja possível, o programa de garantia de empregos contaria com salários inferiores ao salário mínimo legal praticado no setor privado. Dessa forma, os empregadores privados poderiam recorrer aos trabalhadores do programa de garantia de empregos quando o ciclo econômico fosse favorável às contratações e, em ciclos econômicos negativos, os trabalhadores que perdessem seus empregos poderiam manter uma renda básica no programa de garantia de empregos (WRAY, 2015).

Serve como premissa para esses programas, portanto, a ideia de que o desejo do desempregado é, com efeito, ter um emprego e de que, na prática, o salário mínimo verdadeiro é sempre zero, dado que os desempregados ficam efetivamente sem salário. As vantagens de se ter um programa de garantia de empregos, segundo seus defensores, seriam a redução da pobreza e de doenças associadas ao desemprego, melhoria das habilidades laborais da população; melhora das condições de trabalho no setor privado, uma vez que os trabalhadores teriam alternativa ao desemprego, ainda que recebendo salários menores; formalização; e, do ponto de vista macroeconômico, estabilidade de preços, dado que o programa serviria como estabilizador contracíclico da renda (WRAY, 2015).

Os trabalhadores inscritos no programa trabalhariam em iniciativas de melhoria das infraestruturas públicas, como construção de edifícios para o serviço público e produção de insumos para sua adequada prestação. Também seria possível trabalhar na construção e manutenção da infraestrutura existente ou na própria prestação dos serviços públicos menos especializados. Em relação à gestão e ao controle, as iniciativas poderiam ser pensadas localmente e o pagamento aos trabalhadores feito diretamente pelo governo central. Novamente, a concorrência com o setor privado seria inexistente ou pequena (WRAY, 2015).

Não se ignoram os custos do programa, mas Wray (2015) argumenta que muito maior é o custo de dispor do fator de produção de trabalho e não aplicá-lo. Haveria também retorno na forma de incremento da arrecadação, tendo-se empregada parcela mais expressiva da população. Os programas de garantia de empregos são mais próximos da proposta de finança funcional de Lerner por priorizarem o pleno emprego diretamente, em vez de se pensar antes nos efeitos de distribuição da renda.

4 O regime fiscal brasileiro sob a ótica normativa

A partir da Constituição de 1988, três instrumentos jurídicos passaram a estruturar o orçamento público brasileiro. A referência a esses instrumentos se encontra no art. 165 da Constituição Federal e compreende o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo prerrogativa do Poder Executivo a elaboração de cada uma dessas peças, que devem também ser submetidas ao crivo do Poder Legislativo e, posteriormente, sancionadas pelo Presidente da República. Reafirmando o interesse dado ao tema fiscal na quadra histórica de sua promulgação, a “Constituição Federal de 1988 é a 1ª Carta Magna brasileira que estabelece a necessidade de planejamento da ação do Governo com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social do País” (CHIEZA *et al.*, 2018, p. 166).

Além disso, lida-se com um conjunto de outras regras fiscais que, conjuntamente consideradas, compõem o quadro normativo da política fiscal brasileira. Pode-se mencionar, nesse sentido, a regra de ouro, disposta no art. 167, inciso III, da Constituição, segundo a qual é vedada a expansão da dívida pública (operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital); a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal ou LRF), que criou um sistema de metas fiscais; o Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos), que introduziu, por meio da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, os arts. 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para estabelecer limites individualizados para as despesas primárias por 20 exercícios financeiros; e o conjunto de gatilhos fiscais, produto da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, que foi apelidada de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) emergencial.

Vê-se que se trata de quadro jurídico complexo, com, ao menos, quatro leis e quatro regras fiscais vigentes e que vem sendo incrementado desde antes da redemocratização. A partir de agora, serão feitas considerações sobre cada uma

das peças que conforma esse quadro normativo da governança orçamentária brasileira a partir da promulgação da Constituição, seguindo a ordem cronológica de sua criação, e sobre a experiência brasileira de políticas públicas mais próximas daquelas defendidas pelas teorias econômicas insurgentes.

4.1 Leis e regas constitucionais (PPA, LDO, LOA e regra de ouro)

Conforme explicam Chieza *et al.* (2018), o PPA é a peça central do sistema de planejamento do setor público, devendo haver compatibilidade entre ele a LDO e a LOA. Sua vigência é mais estendida, tendo quatro anos, enquanto os dois outros instrumentos produzem efeitos por apenas um ano.

Em seu caráter de planejamento, o PPA é veículo para o estabelecimento de objetivos, diretrizes e metas da Administração Pública para as despesas de capital e de custeio relativos aos programas de duração continuada. Porém, a norma tem também incidência direta sobre as ações de governo, sendo certo que nenhum investimento poderá ser efetuado sem que esteja previsto no PPA (CHIEZA *et al.*, 2018).

A ideia de planejamento aparece na história brasileira muito associada ao período da República Liberal (1945-1964) e da Ditadura Militar (1964-1985), passando governos de diferentes orientações ideológicas. Com efeito, nesse bloco de 40 anos, é possível encontrar, já no Governo Dutra, a iniciativa do Plano SALTE, voltado para a saúde, alimentação, transporte e energia; o Plano de Metas do Governo Kubitschek, com metas distribuídas nos setores da energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação, além da *meta-síntese* da construção da nova Capital; bem como o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) durante a ditadura militar.

Couto e Cardoso Junior (2020, p. 51) traduzem a atmosfera de embate em relação à ideia de planejamento já na constituinte e o *locus* ocupado pelos instrumentos orçamentários no modelo que dela resultou:

Os debates constituintes reuniram críticas à centralização política e às ideias liberais quanto a uma demasiada intervenção estatal na economia, em momento de aguda crise econômica em que o Brasil – passado o período do milagre dos anos 1970 – convivia com a hiperinflação. Todavia, essa conjugação não foi suficiente para retirar da Carta Magna os elementos que viriam fixar os marcos do planejamento governamental e compor um novo regime de governança orçamentária, principalmente pelo arranjo construído entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA nasce dessa herança e, em um momento que selava a democratização e abertura política, incorpora definições que eram atribuídas aos documentos estratégicos superiores de planejamento no período da ditadura. Além disso, a Constituição cidadã dá forma ao PPA inspirando-se também no orçamento plurianual de investimento, instituição da Constituição de 1967 e voltado mais à ação cotidiana da Administração, dotando-o de um aspecto tático (COUTO; CARDOSO JUNIOR, 2020).

O PPA tem em si, portanto, a natureza de orçamento plurianual tático de investimentos e de plano estratégico para o desenvolvimento. Tal situação conforma uma “crise de identidade” institucional que não se resolve, fazendo que o instrumento assuma por vezes identidade mais próxima de direcionamentos gerais e estratégicos e, em outras ocasiões, um modelo de plano dirigido a problemas específicos da sociedade. Essa dubiedade é um dos fatores que leva a uma indefinição e constante mudança no desenho dos PPAs desde a década de 1990 (COUTO; CARDOSO JUNIOR, 2020).

A LDO, por sua vez, é uma lei editada anualmente. Ela se dirige a tratar das metas e prioridades da Administração Pública federal, diretrizes de política fiscal e respectivas metas em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública, além de orientar a elaboração da LOA e conter disposições sobre alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. O projeto da LDO deve ser encaminhado ao Legislativo a tempo para que sua análise e aprovação ocorram até o final do período legislativo do primeiro semestre.

Segundo Chieza *et al.* (2018), dependem de autorização da LDO a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração a servidores, bem como a admissão de pessoal pela administração direta, indireta e fundações. Guardia (1997 *apud* CHIEZA *et al.*, 2018) afirma que o constituinte tinha dois objetivos com a criação da LDO: (i) que o diploma fosse utilizado como uma prévia do processo orçamentário, antecipando à elaboração da LOA a discussão sobre prioridades para o exercício financeiro seguinte e a definição de regras para a elaboração e execução dos orçamentos; e (ii) alongar a discussão sobre orçamento no Legislativo, garantindo a participação precoce dos Parlamentares no processo orçamentário. Chieza *et al.* (2018, p. 168) concluem que a instituição da LDO no Brasil objetivou:

- Ampliar o tempo de discussão sobre o orçamento;
- Estabelecer mecanismo de ligação entre o PPA e a LOA uma vez que havia esta deficiência no sistema anterior;

- Definir regras gerais para a elaboração e a execução da LOA, antes do início do processo da LOA propriamente dita;
- Assegurar a participação do Poder Legislativo ao longo do processo orçamentário, construindo um consenso mínimo entre os poderes em relação à prioridade do gasto para o exercício seguinte.

Já a LOA é o orçamento em si, que reflete a estratégia de alocação dos gastos e das receitas do Governo, disciplinando suas ações. É nela que estão estimadas receitas e fixadas despesas, observando as prioridades contidas no PPA e na LDO. Ela traz o detalhamento de quanto será gasto em cada ação e programa para o exercício fiscal que disciplina. O caráter da LOA é autorizativo, ou seja, por meio dela o Legislativo *autoriza* o Executivo a gastar determinado valor, mas não o obriga a fazê-lo, implicando previsões que nem sempre se realizam (CHIEZA *et al.*, 2018).

Na forma do art. 165, §5º, da Constituição, a LOA deve compreender:

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

Os orçamentos fiscal e de investimento das empresas controladas pela União devem ter também a função de reduzir desigualdades inter-regionais. O próprio Projeto de Lei (PL) que encaminha a LOA deve vir acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

A Constituição traz ainda a chamada regra de ouro, inscrita em seu art. 167, inciso III:

Art. 167. São vedados:

(...)

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

A ideia desse dispositivo é tornar o endividamento equilibrado também em termos intertemporais por meio da limitação da participação das operações de crédito no orçamento. A regra de ouro proíbe que o montante das operações de crédito,

que são uma espécie de receita de capital, supere o montante das despesas de capital, como investimentos e amortização da dívida pública, forçando a manutenção do nível de capital líquido do ente público, ou seja, da diferença entre seus ativos (bens e direitos) e passivos (obrigações). Pretende-se, com isso, preservar a correspondência entre receitas e despesas correntes e entre receitas e despesas de capital, de modo a impedir a descapitalização do ente público e permitir a continuidade da prestação do serviço público (CARVALHO JUNIOR *et al.*, 2017).

4.2 A primeira fase do Plano Real e a Lei de Responsabilidade Fiscal

Entre os anos de 1986 e 1991, foram adotados no Brasil cinco planos econômicos com o objetivo de conter a inflação, foram eles os Planos Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991). Todos eles falharam em seu propósito de contenção do processo inflacionário, mas deixaram como legado um certo consenso em torno do caráter inercial que tinha a inflação brasileira.²

O Plano Real conseguiu superar a dificuldade de seus antecessores ao adotar um expediente de reindexação de toda a economia em torno de um único referencial, a Unidade Real de Valor (URV), criada por meio da Medida Provisória nº 434, de 27 de fevereiro de 1994, que mais tarde foi convertida em moeda. No entanto, o Plano Real começou antes mesmo da criação da URV. Modenesi (2005) situa sua primeira fase entre maio de 1993 e fevereiro de 1994, momento em que se promoveu um forte ajuste das contas públicas, obtido por meio da elevação e da desvinculação das receitas do Governo federal.

O diagnóstico à época era que, por conta de particularidades da economia brasileira expressas pelo Efeito Bacha,³ uma queda abrupta da inflação determinaria uma deterioração fiscal que ameaçaria o sucesso do Plano. Park Silveira (2015, p. 30) esclarece que:

² Conforme Lara Resende e Arida (1985), a inflação se torna inercial quando os contratos têm cláusulas de indexação que restabelecem seu valor real após intervalos de tempo fixados e grandes acelerações da inflação conduzem ao encurtamento do tempo de duração dos contratos. A inflação nesses casos começa a ser incrementada com base na própria memória da economia local, ou seja, os valores vão se atualizando não por conta de um desequilíbrio estrutural, mas diante da própria expectativa gerada pela inflação passada, que diminuiu o tempo de reajuste dos contratos.

³ Bacha (1994, p. 9-10) argumenta que a inflação em si era um instrumento que auxiliava o Estado a manter um déficit operacional baixo, a partir de dois efeitos que passaram a ser nomeados Efeito Bacha: “A inflação ajuda de duas formas na redução do déficit orçamentário aos valores efetivamente observados no fim do ano fiscal. Primeira, o orçamento embute uma previsão inflacionária bem menor do que a inflação efetivamente observada. Isso reduz o valor real das despesas a serem executadas, mesmo sem o controle do caixa. Já as receitas, por estarem indexadas, pouco sofrem com a inflação maior do que a orçada. Segunda, por meio do controle do caixa, o Ministério da Fazenda adia a liberação das verbas orçadas para o final do ano ou mesmo para os restos a pagar no seguinte, desse modo, fazendo com que o valor dessas despesas seja adicionalmente reduzido pela inflação”.

A necessidade de ajuste fiscal como condição necessária para o combate à inflação é unanimidade entre os formuladores do Plano Real, e vai se traduzir em medidas de tentativa de redução de despesas e aumento de receitas, tais como com a criação do Programa de Ação Imediata (PAI); Fundo Social de Emergência (FSE); Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPFM), além da reforma constitucional para assegurar a abertura ao capital estrangeiro de setores que eram tradicionalmente explorados pelo Estado.

Na década seguinte, a LRF tornou-se mais um capítulo nessa história. O diploma efetivamente inaugurou um novo regime de governança orçamentária no Brasil (BARCELOS, 2012 *apud* COUTO; CARDOSO JUNIOR, 2020). A partir de sua promulgação, passou a haver uma sobreposição horizontal clara entre os instrumentos de planejamento e de orçamento. A LDO, antes vinculada à ideia de execução orçamentária próxima aos projetos, passou, com a LRF, a ter uma incidência muito mais ampla, passando a dispor sobre:

[O] equilíbrio entre receitas e despesas; os critérios e a forma de limitação de empenho; as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e as demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (COUTO; CARDOSO JUNIOR, 2020, p. 61-62).

Com efeito, a LRF mudou a dinâmica do sistema de planejamento e orçamento no Brasil. Ela transformou a LDO no instrumento básico para a orientação da política fiscal, incluindo nela o Anexo de Metas Fiscais (COUTO; CARDOSO JUNIOR, 2020). Esse Anexo introduziu na Administração Pública, na forma do art. 4º, §1º, da LRF, um sistema de metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário (que não leva em consideração os juros e a correção monetária, por não terem natureza operacional) e montante da dívida pública elaboradas para o exercício fiscal a que se referirem e para os dois seguintes. Trata-se da comumente denominada meta de superávit primário.

A referida meta fiscal anual compõe, ao lado do regime monetário de metas de inflação para a política monetária e do regime cambial de câmbio flutuante para a política cambial, o pé fiscal do chamado tripé macroeconômico, que até hoje orienta o conjunto da política econômica brasileira. Essa meta é elaborada visando à produção de um certo superávit fiscal primário, consistente na diferença positiva entre o que o Estado brasileiro arrecadou e aquilo que gastou antes de efetuar o pagamento dos juros de sua dívida.

O art. 4º, §2º, da LRF dispõe sobre o conteúdo do Anexo. Park Silveira (2015, p. 154) assim resume seus termos:

O Anexo de Metas Fiscais, em cumprimento ao §2º do art. 4º, é composto por oito demonstrativos, a saber: i) metas anuais; ii) avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior; iii) metas fiscais atuais comparadas com as metas fiscais dos três exercícios anteriores; iv) evolução do patrimônio líquido; v) origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; vi) avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social; vii) estimativa e compensação da renúncia de receita; viii) margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Além disso, o art. 4º, §4º, exige que a União, ao encaminhar a LDO, apresente, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente, enquadrando também as políticas monetária e cambial.

Com essas mudanças no quadro jurídico trazidas pela LRF, a LDO ganhou projeção em relação aos instrumentos orçamentários. Ela se tornou uma ferramenta básica de conformação das políticas fiscal, monetária e cambial, incidindo sobre todos os aspectos da política econômica.

Cabe ainda situar a relação entre a LRF e a regra de ouro. Primeiramente, a LRF impõe a observância à regra de ouro como requisito para que entes da Federação possam buscar operações de crédito junto à União. Para casos de eventual inobservância à regra de ouro, a Lei também cria a obrigatoriedade de constituição de reserva específica no orçamento do exercício seguinte para cobrir o excesso. Por fim, ela define que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – instrumento de transparência da gestão fiscal criado pela própria LRF – referente ao último bimestre do exercício deve ser acompanhado de demonstrativo do atendimento à regra de ouro (CARVALHO JUNIOR *et al.*, 2017).

Dessa forma, a LRF se integrou ao sistema de planejamento e orçamento e aumentou os pontos de contato entre as leis previstas no art. 165 da Constituição e também em relação à regra de ouro. Cumpre notar que a LRF introduziu também uma série de limitações de aplicação do orçamento público, especialmente no que diz respeito a despesas com pessoal, com limites diferenciados aplicáveis a cada nível da Administração. Menos de uma década e meia após a promulgação da Constituição, seu aspecto de ajuste mostrava ter mantido um impulso maior do que o de universalização de direitos.

4.3 Emendas constitucionais (teto de gastos e gatilhos fiscais)

A partir de 2001, circunstâncias do comércio internacional e estratégias de política permitiram a formação de reservas internacionais⁴ substanciais por parte do governo brasileiro, a ponto de conferir-lhe a posição de credor líquido do FMI desde 2005. Em 2008, o País se tornou credor líquido externo (CHACHAMOVITZ, 2017).

Uma vez equacionada a questão da dívida externa, começaram a surgir considerações mais alarmistas quanto à proporção entre dívida pública e PIB. A ideia de que haveria um nível máximo tolerável de dívida pública vem orientando todas as medidas fiscais mais relevantes na última década.

O destaque absoluto nesse tópico fica com a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Na esteira de um forte crescimento da dívida pública bruta em relação ao PIB entre os anos de 2014 e 2015,⁵ a medida incluiu os arts. 106 a 114 no ADCT para instituir o Novo Regime Fiscal, que impõe limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União por 20 exercícios financeiros.

A regra fiscal introduzida pelo Novo Regime Fiscal ficou conhecida como teto de gastos e consiste na fixação do limite de despesa de um exercício como sendo o limite vigente para o ano anterior, corrigido pela inflação estimada pelo Poder Executivo para o referido exercício. A exposição de motivos do Projeto de Emenda Constitucional no qual o Novo Regime Fiscal foi debatido no Congresso Nacional traz, logo em seu item 3, referência à trajetória da dívida pública em relação ao PIB. No item 9, declara-se ter por objetivo levar a uma queda substancial da despesa primária do governo central como porcentagem do PIB.

Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, apelidada de PEC Emergencial, aprofundou a imposição de limites à relação entre dívida pública e PIB no ordenamento jurídico brasileiro ao conceder-lhe um *status* constitucional. Entre outras disposições, a norma alterou o art. 109 no

⁴ Basicamente, as reservas internacionais são um ativo contábil do BCB consistente em divisas detidas pelo Governo, que podem ser mobilizadas para fazer frente a pressões de liquidez externa. Em grande medida, essa relativa independência externa no que diz respeito à sua condição fiscal dotou o Brasil de maior autonomia na gestão da política econômica, permitindo, por exemplo, a adoção de políticas anticíclicas que reduziram os efeitos da CFG de 2008 sobre a economia brasileira.

⁵ Nota para a imprensa divulgada pelo BCB em 29 de dezembro de 2015 informa que “A Dívida Bruta do Governo Geral (Governo Federal, INSS, governos estaduais e governos municipais) alcançou R\$3.844,7 bilhões em novembro (65,1% do PIB), elevando-se 0,2 p.p. do PIB em relação ao mês anterior e 7,9 p.p. em relação a dezembro de 2014” (grifos nossos). Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticasfiscais/201512_Texto_de_estatisticas_fiscais.txt. Acesso em: 31 jan. 2023.

ADCT, originalmente incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, para determinar que, caso se atinja, para os limites individualizados de despesas primárias do Novo Regime Fiscal, o limite de despesa obrigatória primária igual ou superior a 95% da despesa primária total, o Poder ou órgão fica impedido, no exercício fiscal de conceder aumento a servidores, criar auxílios ou aumentar benefícios indenizatórios, criar cargos, contratar pessoal ou alterar estrutura da carreira, criar despesa obrigatória.

A exposição de motivos da Proposta de Emenda Constitucional nº 186/2019 convertida na Emenda Constitucional nº 109/2021 explora a trajetória de formação do regime brasileiro fazendo alusões à LRF e ao Novo Regime Fiscal, apresentado como veículo de realismo fiscal e efetivo responsável pela mínima histórica da taxa de juros básica da economia brasileira, a taxa Selic, que remunera os títulos públicos de curto prazo. Apresenta-se como objetivo principal da norma proposta a contenção do crescimento das despesas públicas obrigatórias, de forma a viabilizar o ajuste fiscal decorrente do teto de gastos.

É verdade que no período recente foram vistos também afrouxamentos no regime fiscal, mas foram excepcionais e focados no quadro de enfrentamento aos efeitos econômicos da pandemia de coronavírus iniciada em 2020. Nesse ponto, cabe menção à Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, que instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia. A Emenda Constitucional nº 106/2020, apelidada de orçamento de guerra, flexibilizou contratações por parte do Governo Federal, abriu espaço para que o BCB atuasse nos mercados secundário de títulos públicos e de ativos, e criou uma exceção à observância da regra de ouro no exercício financeiro afetado pelo estado de calamidade. Esse ponto específico foi reproduzido na Emenda Constitucional nº 109/2021, que incorporou, ao texto constitucional, o art. 167-E, que traz dispensa com o mesmo teor para exercícios fiscais em que for declarada calamidade pública. Além disso, houve a promulgação da Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022, que excetuou dos limites do Novo Regime Fiscal, da regra de ouro e da meta de superávit da LRF certos gastos com benefícios sociais e compensação aos entes federativos no ano de 2022.

Sem prejuízo, caberia menção ainda àquilo que é destacado por Chieza *et al.* (2018) como uma estrutura de controle externo representada pelos Tribunais de Contas (da União, dos Estados e Municípios), pelo Ministério Público e pelo controle social, exercido pela sociedade civil por meio do acompanhamento da elaboração e

da aprovação do PPA, da LDO, da LOA e da análise dos demonstrativos da execução orçamentária elaborados e tornados públicos periodicamente pelos governos, conforme estabelecido na LRF.

4.4 Experiência brasileira de políticas públicas próximas às teorias insurgentes

Nas últimas duas décadas, surgiram no Brasil alguns projetos de lei desenhando programas de garantia de empregos, mas o que houve de mais próximo ao defendido pelas teorias econômicas insurgentes em termos de políticas públicas foram as experiências exitosas de programas de transferência de renda em larga escala. Foram programas focados em reduzir a pobreza e a extrema pobreza, que reforçaram a linha de políticas públicas de garantia de um patamar mínimo de renda. Vale partir delas para obter-se algumas considerações entre seus desenhos e limites em relação ao quadro normativo da política fiscal.

Desde o início do século XXI, o Brasil construiu e aprimorou projetos e experiências de política pública que apontam no sentido de uma garantia de renda ao conjunto da população. Foca-se, neste item, na experiência entre os anos de 2003 e 2022.

O ponto em que uma política com o propósito de garantir renda ganhou propulsão foi com a edição da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, que criou, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família (PBF), ação ampla de transferência de renda, com condicionalidades, a unidades familiares em situação de extrema pobreza, definida em termos de um limite de renda familiar *per capita*. O PBF unificava os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal existentes à época.

Prevvia-se que seu financiamento inicialmente se daria a partir das dotações alocadas aos programas federais de transferência de renda, inclusive prevendo-se que o Governo Federal tinha a obrigação de compatibilizar a quantidade de beneficiários do PBF às dotações orçamentárias existentes. A inovação era o elemento de gestão descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social, que caracterizam e deram impulso ao PBF. A Medida Provisória nº 132/2003 foi mais tarde convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

Cabe notar, de todo modo, que o PBF não tinha os aspectos de universalidade e incondicionalidade que caracterizam a renda básica universal, mas sua experiência enquanto garantia de renda não pode ser ignorada. Com dotação orçamentária

específica equivalente a 1% do total do orçamento federal e beneficiando, em seu final, cerca de 13 milhões de famílias (CMAP, 2021), o programa se mostrou fundamental desde a sua criação.

O PBF teve também uma função legitimadora dos programas de transferência de renda com maior abrangência nas políticas públicas brasileiras. Neri *et al.* (2013) mostram que o PBF era a política pública de transferência com maior efeito multiplicador sobre o PIB, equivalente a 1,78, concluindo-se que cada R\$ 1 investido no PBF representava o acréscimo de R\$ 1,78 no produto nacional. Em estudo anterior, Mostafa *et al.* (2010) haviam estimado um efeito multiplicador na ordem de 1,44, ainda superior às demais políticas públicas praticadas no país. São resultados expressivos que demonstram que o PBF fomentava as economias locais e, em parte, retornava ao poder público na forma de impostos arrecadados, sobretudo os incidentes sobre o consumo.

Recentemente, o PBF sendo sucedido, acabou perdendo o posto de maior política de transferência de renda da história do Brasil para o Auxílio Emergencial (SANCHES *et al.*, 2021), criado como instrumento para a contenção dos efeitos econômicos derivados da necessidade de isolamento social para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus (covid-19) ao longo dos anos de 2020 e 2021. O Auxílio Emergencial foi originalmente instituído por meio da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, aprovada por unanimidade tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado Federal entre os dias 26 e 27 de março de 2020.

O Auxílio Emergencial se apresentava na forma de um benefício concedido em três parcelas mensais de R\$ 600 a todo cidadão maior de 18 anos de idade,⁶ sem emprego formal ativo ou direito a benefício previdenciário, assistencial, seguro-desemprego ou outro programa de transferência de renda, salvo o PBF. Isso porque, nas situações em que fosse mais vantajoso, o Auxílio Emergencial substituiria o benefício do PBF.

Eram também condições que a renda familiar mensal *per capita* do beneficiado fosse de até meio salário-mínimo ou que a renda familiar mensal total fosse de até três salários mínimos e que, no ano de 2018, o beneficiário não tivesse recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70. Também podiam contar com o benefício aqueles que exercessem atividade econômica na forma de microempreendedor individual (MEI), fossem trabalhadores informais ou contribuíssem por conta

⁶ Rapidamente foram incluídas também as mães adolescentes como potenciais beneficiárias do programa. Essa alteração se deu por meio da edição da Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020.

própria com o Regime Geral de Previdência Social. Até dois membros da mesma família poderiam receber o Auxílio Emergencial e mães solo receberiam em dobro.

A própria Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, previa, em seu art. 6º, a possibilidade de extensão do Auxílio Emergencial, que foi feita, para o período de dois meses, por meio do Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020. Houve ainda a instituição de um Auxílio Emergencial residual, pago em quatro parcelas de R\$ 300, também pagas em dobro a mães solo, instituído por meio da Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020.

Assim sendo, ao longo de 2020, os beneficiários pelo Auxílio Emergencial receberam cinco parcelas de pelo menos R\$ 600 e quatro parcelas de pelo menos R\$ 300. Sob esses termos, o Auxílio Emergencial e suas extensões alcançaram mais de 75 milhões de pessoas diretamente no ano de 2020, com um gasto superior a R\$ 300 bilhões e equivalente a 4,1% do PIB de 2020 (SANCHES *et al.*, 2021).

Ainda não são abundantes os trabalhos sobre os efeitos do Auxílio Emergencial de 2020, mas alguns estudos já conseguiram evidenciar detalhes interessantes. Esses esforços vêm sendo conduzidos no âmbito de centros de pesquisa ligados a universidades.

Já no final de julho de 2020, pesquisadores do Centro de Estudos em Microfinanças e Inclusão Financeira (Cemif) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV) publicaram o estudo “Efeitos do auxílio emergencial sobre a renda”. Partindo da medida da renda familiar, os autores apontaram que “[n]a média para todos os tipos de trabalho, a renda com o Auxílio Emergencial é aproximadamente 24% maior do que a renda usual pré-pandemia” (GONZALEZ; BARREIRA, 2020, p. 5). Assim sendo, o aporte do valor de R\$ 600 a R\$ 1.200 para substituir a renda usual dos trabalhadores prejudicados pelas medidas de isolamento social para o combate à pandemia de covid-19 acabou por, na verdade, ampliar essa renda em um quarto dos domicílios brasileiros. Cerca de 64 milhões de pessoas haviam recebido o auxílio quando da elaboração do artigo.

Em agosto de 2020, partiu do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), também da Fundação Getúlio Vargas (FGV), análise afirmando que, apesar de seu alto custo, o Auxílio Emergencial havia preservado a renda das famílias brasileiras e elevado em grande medida a renda dos 40% mais pobres, levando aos maiores níveis registrados de redução da pobreza e da extrema pobreza (DUQUE, 2020). Nota-se que os resultados da pesquisa de Duque (2020) corroboram o que havia sido apontado por Gonzalez e Barreira (2020), que, em vista dessa revelação alarmante, haviam sinalizado que “[i]sso não significa que o auxílio emergencial seja

excessivo, mas sim que o nível de pobreza e desigualdade do Brasil é muito alto” (GONZALEZ; BARREIRA, 2020, p. 11).

Por sua vez, estudo conduzido no Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made), da Universidade de São Paulo (USP), concluiu que o Auxílio Emergencial evitou que a economia brasileira tivesse um resultado negativo no produto muito mais acentuado do que teve em 2020 – entre 8,4% e 14,8%, em vez dos 4,1% apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, contendo a queda no consumo das famílias. Os pesquisadores propõem também que o efeito multiplicador do Auxílio Emergencial ajudou a estabilizar a relação dívida pública/PIB, que poderia ter se elevado em 3% acima do observado, caso o Auxílio Emergencial não tivesse atenuado a queda na arrecadação de impostos (SANCHES *et al.* 2021).

Não se pode perder de vista que esse cenário só foi possível por conta do reconhecimento do estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, relacionado à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada à pandemia de covid-19, com efeitos até 31 de dezembro de 2020. Essa medida restringiu temporariamente os efeitos da LRF, tendo o efeito de suspender a meta de superávit trazida na LDO referente ao ano de 2020, flexibilizar os limites de gastos com funcionários públicos, bem como afastar exigências e vedações à criação de despesa por conta de ação governamental. Além disso, a Emenda Constitucional nº 106/2020, referida como Orçamento de Guerra, teve, na forma de seu art. 4º, o efeito de suspender a regra de ouro no exercício financeiro de 2020 ao dispensar a observância ao art. 167, inciso III, da Constituição. Foi mantido, no entanto, o teto de gastos.

Ao longo de 2020, o Brasil testemunhou uma política pública que efetivamente amenizou o problema crônico da pobreza no País, que pôde ser efetivada com a suspensão de algumas de suas regras fiscais. Com o retorno das restrições em 2021, não está sendo possível repetir a dose do experimento.

Para o exercício fiscal de 2021, foi criado, por meio da Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, o Auxílio Emergencial 2021, pago em quatro parcelas de R\$ 150 a R\$ 250, com as mães solo fazendo jus ao valor de R\$ 375. O Made/USP estima que, com essa versão reduzida do Auxílio Emergencial, a pobreza e a extrema pobreza voltem a crescer, alcançando níveis superiores aos registrados antes da pandemia (NASSIF-PIRES *et al.*, 2021).

Como sucedâneo do Auxílio Emergencial, foi instituído o Auxílio Brasil, por meio da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, convertida na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Em meados de 2022, as exceções que

a Emenda Constitucional nº 123/2022 criou em relação ao Novo Regime Fiscal, regra de ouro e meta de superávit da LRF para gastos com benefícios sociais permitiram a expansão do Auxílio Brasil para o valor de R\$ 600.

5 Conclusão

A política fiscal brasileira foi construída com base em uma desconfiança notória em relação ao gasto público. Após a experiência de uma crise fiscal traumática na década de 1980, o quadro normativo de política fiscal estruturado na Nova República tem apontado continuamente no sentido da restrição da atuação estatal.

Do exposto, pode-se concluir que, no quadro jurídico do orçamento brasileiro, o PPA, a LDO e a LOA são instrumentos que comportariam sim programas diversos e mais extensivos da rede de proteção social, como políticas públicas derivadas das teorias econômicas insurgentes que vêm ganhando adeptos desde a Crise de 2008.

As limitações que se colocam decorrem das demais regras fiscais vigentes. Pode-se mencionar, por exemplo, a regra de ouro, que, ao vedar operações de crédito acima do montante das despesas de capital, limita a capacidade de financiamento do Estado desvinculado da arrecadação de impostos. Diante disso, programas mais custosos, independentemente de seu mérito e objetivos, ficam excluídos das possibilidades orçamentárias do Governo.

Outro limitador relevante é o teto de gastos do Novo Regime Fiscal. Ao estabelecer o limite de despesa máximo real como sendo o mesmo ao longo de 20 exercícios fiscais, a norma acaba tendo o efeito de desencorajar qualquer política pública que demande a expansão de gastos. Ainda que haja espaço fiscal nos exercícios próximos, a norma aponta um conflito iminente quanto à distribuição da despesa pública no futuro.

No mesmo sentido de criação de constrangimentos orçamentários à Administração atua a PEC emergencial, aprovada em março de 2021 para estabelecer restrições a gastos de Poderes ou órgãos a partir de determinados gatilhos definidos em termos de relação entre dívida pública e PIB. A criação ou expansão da dotação orçamentária para um programa pode ter efeitos de inviabilizar a adequada prestação dos serviços públicos no futuro por conta da ativação dos gatilhos da norma. Dessa forma, a ação estatal fica limitada.

Conclui-se que o desenho do orçamento em si, como apresentado na LDO e na LOA que o estabelecem anualmente, não impediu a adoção de programas de renda básica universal e de garantia de empregos no Brasil. Já no quadro normativo vigente seria possível integrar diversos órgãos de Estado em torno de metas específicas, como a erradicação da pobreza ou do desemprego persistentes no país.

No entanto, a possibilidade de adoção de políticas públicas com essas características fica prejudicada por conta do conjunto de regras fiscais que incidem sobre o orçamento atualmente, principalmente a regra de ouro, o teto de Gastos e a PEC Emergencial. Todas essas regras foram gestadas a partir de certa posição política que advoga pela contenção da atuação do Estado no domínio econômico, mas cabe debater se elas de fato refletem a visão da maioria dos brasileiros.

Com efeito, o quadro jurídico das despesas públicas no Brasil vem sendo continuamente modificado e o debate sobre a pertinência desse conjunto abrangente de regras fiscais está em curso. As questões fiscais têm ocupado um espaço privilegiado junto à opinião pública nacional, mas têm prevalecido principalmente as falas de especialistas que enxergam a dinâmica da dívida pública e a atuação estatal como entraves ao desenvolvimento, sendo que a interpretação das regras fiscais ensejou inclusive o controverso processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff em 2014.

A situação de crise econômica ensejada pelas necessárias medidas de combate à pandemia de covid-19 no Brasil e no mundo introduziu novas perspectivas à discussão sobre dívida e política fiscal. É preciso que o cidadão se aproprie dos conceitos e classificações, de modo a poder exercer a democracia também a partir da compreensão do debate sobre as contas públicas e da incidência de sua vontade na destinação dos recursos públicos.

The normative framework of the Brazilian budget and the insurgent economic theories

Abstract: The role of the State and its action through fiscal policy and the public budget are on the agenda of political system debates and academic reflections around the world, especially in a scenario of economic and social crisis accentuated since the Covid-19 pandemic. In this context, this work aims to analyze how the current Brazilian budget governance can limit the adoption of universal basic income and job guarantee programs. In the theoretical background, the main aspects of economic theory that underpinned the structuring of current regulations are presented, as well as the legal framework of Brazilian fiscal policy, along with the Brazilian experience of broad income distribution policies. The economic theories that question the current paradigms about the public budget are also debated. The main conclusion is that the budget itself does not impose impediments to the adoption of public policies with these characteristics, but there are limitations to its implementation due to the fiscal rules that currently affect the budget, mainly the Golden Rule, the Spending Ceiling and the Emergency Constitutional Amendment.

Keywords: Public budget. Fiscal policy. Functional finance. Job Guarantee Program. Universal basic income.

Referências

- BACHA, Edmar. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 5-17, 1994.
- BERNANKE, Ben S.; MISHKIN, Frederic S. Inflation Targeting: A New Framework for Monetary Policy? *The Journal of Economic Perspectives*, Nashville, v. 11, n. 2, p. 97-116, 1997.
- CARVALHO JUNIOR, Antonio Carlos Costa d'Ávila; GREGGIANIN, Eugênio; MENDES, Graciano Rocha; PEDERIVA João Henrique; BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias*. Estudo Técnico Conjunto nº 2/2017. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.
- CARVALHO, José Carlos. Economias maduras e a prescrição da irresponsabilidade monetária e fiscal como modo de vida. In: BACHA, Edmar (org.). *A crise fiscal e monetária brasileira*. 2. ed.. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2017, p. 507-524.
- CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira*. São Paulo: Todavia, 2018.
- CHACHAMOVITZ, Solange Srouf. Reservas internacionais: seguro ou ameaça? In: BACHA, Edmar (org.). *A crise fiscal e monetária brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, p. 347-356, 2017.
- CHIEZA, Rosa Angela; DEMARCO, Diogo Joel. Gasto Público. In: CHIEZA, Rosa Angela; DUARTE, Maria Regina Paiva; CESARE, Claudia M. de (org.). *Educação fiscal e cidadania: reflexões da prática educativa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018, p. 175-209.
- CHIEZA, Rosa Angela; DEMARCO, Diogo Joel; NUNES, Valtuir Pereira. Orçamento Público. In: CHIEZA, Rosa Angela; DUARTE, Maria Regina Paiva; CESARE, Claudia M. de (org.). *Educação fiscal e cidadania: reflexões da prática educativa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018, p. 163-174.
- CMAP. *Relatório de Avaliação: Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza*. Ciclo 2020. Brasília: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, 2021.
- COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JUNIOR, José Celso. Relações Oblíquas entre Planejamento e Orçamento no Brasil Pós CF-1988: Trajetória dos Planos Plurianuais (PPA) e o Esvaziamento do PPA 2020-2023. In: GIMENE, Márcio (org.). *Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal*. Brasília: Assecor, 2020, p. 48-80.
- DALTO, Fabiano A. S.; GERIONI, Enzo M.; OZZIMOLO, Julia A.; DECCACHE, David; CONCEIÇÃO, Daniel N. *Teoria monetária moderna: a chave para uma economia a serviço das pessoas*. Fortaleza: Nova Civilização, 2016.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, 2016.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- FRIEDMAN, Milton. The Quantity Theory of Money – A Restatement. In: FRIEDMAN, Milton (org.). *Studies in the Quantity Theory of Money*. Chicago: University of Chicago Press, p. 3-21, 1956.
- GHATAK, Maitreesh; MANIQUET, François. Universal Basic Income: Some Theoretical Aspects. *The Annual Review of Economics*, Palo Alto, v. 11, p. 895-928.

GONZALEZ, Lauro; BARREIRA, Bruno. *Efeitos do auxílio emergencial sobre a renda*: Excessivas são a pobreza e a desigualdade, não o auxílio. São Paulo: Cemif EAESP/FGV, 2020.

HUME, David. *Political discourses*. Edimburgo: R. Fleming para A. Kincaid e A. Donaldson, 1752.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 36, 2011.

JOYCE, Michael; TONG, Matthew; WOODS, Robert. The United Kingdom's Quantitative Easing Policy: Design, Operation and Impact. *Bank of England Quarterly Bulletin*, Londres, p. 200-212, 3º trimestre de 2011.

LARA RESENDE, André. *Consenso e contrassenso*: por uma economia não dogmática. São Paulo: Portfolio Penguin, 2020.

LARA RESENDE, André. *Juros, moeda e ortodoxia*. São Paulo: Portfolio Penguin, 2017.

LARA RESENDE, André; ARIDA, Pérsio. *Inertial inflation and monetary reform in Brazil*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia – PUC/RJ, 1985.

LERNER, Abba. Functional Finance and the Federal Debt. *Social Research*, Baltimore, v. 10, p. 38-51, 1943.

MAZZUCATO, Mariana. *Mission Economy*: a moonshot guide to changing capitalism. Londres: Allen Lane, 2021.

MISOCZKY, Maria Ceci. *Administração pública contemporânea*. Porto Alegre: Ministério da Cultura/UFRGS/EA, 2014.

MODENESI, André de Melo. *Regimes monetários*: teoria e a experiência do Real. Barueri: Manole, 2005.

MOSTAFA, Joana; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; MONTEIRO VAZ, Fabio. Efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: CASTRO, Jorge Abrahão; FERREIRA, Helder Rogério Sant'Ana; CAMPOS, André Gambier; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (org.). *Perspectivas da política social no Brasil*. Brasília: Ipea, 2010.

NASSIF-PIRES, Luiza; CARDOSO, Luísa; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil*: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. Nota de Política Econômica nº 010. São Paulo: MADE/USP, 2021.

NERI, Marcelo Côrtes; MONTEIRO VAZ, Fabio; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. Efeitos macroeconômicos do Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família*: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, p. 193-206, 2013.

PAINE, Thomas. *Agrarian Justice*. Filadélfia: R. Folwell para Benjamin Franklin Bache, 1797.

PARK SILVEIRA, Thais Hae Ok Brandini. *O Plano Real e o balanço de pagamentos do Brasil*. 2015. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

PIRES, Valdemir Aparecido. *Orçamento público*: abordagem tecnopolítica. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

RODRIK, Dani. Why do More Open Economies Have Bigger Governments? *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 106, n. 5, p. 997-1032, 1998.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia Política da Austeridade. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 14-31.

SANCHES, Marina; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura. *Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020*. Nota de Política Econômica nº 7. São Paulo: MADE/USP, 2021.

SAYAD, João. *Dinheiro, Dinheiro*. São Paulo: Portfolio/Penguin, 2015.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 79-93, 1997.

TOBIN, James; PECHMAN, Joseph; MIESZKOWSKI, Peter. Is a negative income tax practical? *Yale Law Journal*, New Haven, v. 77, n. 1, p. 1-27, 1967.

WRAY, L. Randall. *Modern Money Theory: a primer on macroeconomics for sovereign monetary*. 2. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Gustavo Jorge. O quadro normativo do orçamento brasileiro e as teorias econômicas insurgentes. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 22, n. 86, p. 81-108, jul./set. 2024.
