

O ajuste fiscal pós 2015 e o novo regime fiscal*

Augusto Pinho de Bem**

Pesquisador em Economia da Fundação de Economia e Estatística (FEE)

Resumo

Com o início do segundo mandato da então presidente Dilma Rousseff, a política fiscal brasileira muda de rota e prioriza o ajuste fiscal. Seus defensores afirmavam ser condição necessária para a retomada da credibilidade da política econômica e do crescimento econômico, que havia se perdido com a o descontrole de gastos e as consequentes depreciação do resultado primário e aumento da relação dívida líquida/PIB. Após o *impeachment* de Dilma Rousseff, o novo governo aprova a Emenda Constitucional 95, que introduz um limitador para o crescimento das despesas primárias que perdurará durante vinte anos, garantindo a austeridade em longo prazo. Este mecanismo reduzirá o poder de atuação da política fiscal em um momento em que o país apresenta imensas dificuldades de romper com recessão e apresentar crescimento consistente. Neste contexto, este artigo fará uma análise da política fiscal brasileira após 2015, verificando seus objetivos e resultados, e apresentando o Novo Regime Fiscal introduzido pela EC95, analisando as perspectivas para a atuação da política em face das limitações impostas pela legislação aprovada.

Palavras-chave: austeridade; política fiscal; novo regime fiscal

Abstract

At the beginning of the second term of the former president Dilma Rousseff, the Brazilian fiscal policy changes its route and prioritizes the fiscal adjustment. Its proponents affirmed that it was a necessary condition for the resumption of economic policy credibility and economic growth, which had been lost due to lack of control on expenditures and the consequent depreciation of the primary result and increase in the net debt / GDP ratio. After the impeachment of Dilma Rousseff the new government approves the Constitutional Amendment 95, which introduces a cap on the growth of primary spending, lasting for twenty years, ensuring long-term austerity. This mechanism will reduce the power of fiscal policy action at a time when the country presents enormous difficulties in breaking with recession and presenting consistent growth. In this context, the article will analyze the Brazilian fiscal policy after 2015, verifying its objectives and results, also presenting the New Fiscal Regime introduced by EC95. This article investigates the perspectives for policy action, facing the limitations imposed by the approved legislation.

Keywords: austerity; fiscal policy; new tax regime

Introdução

Em 2015, no início do segundo mandato da então presidente Dilma Rousseff e sob o comando do ex-ministro da Fazenda Joaquin Levy, a política fiscal brasileira apresentou uma mudança de rumo e passou a ter a austeridade como principal objetivo. Para seus defensores, o ajuste fiscal era necessário para reverter o descontrole de

* Artigo recebido em 23 out. 2017.

** E-mail: augusto@fee.tche.br

gastos, condição esta necessária para retomar a credibilidade da política econômica revertendo a desaceleração do produto que se aprofundava.

Em 2016 assumiu um novo governo após o *impeachment* de Dilma e a política fiscal austera se manteve e avançou para um horizonte temporal maior ao aprovar um mecanismo limitador do crescimento do gasto público na Emenda Constitucional 95 (EC95). A partir de sua aprovação, a maior parte das despesas primárias constantes no orçamento público passou a ter como limite de expansão índice equivalente ao IPCA de dozes meses encerrados em junho do exercício anterior, mecanismo que restringe fortemente a liberdade de atuação da política fiscal.

O presente artigo tem como objetivo fazer uma análise da condução da política fiscal brasileira a partir de 2015, bem como a evolução dos principais grupos de despesas a partir da introdução do ajuste, com destaque para o Novo Regime Fiscal (NRF) implantado pela EC95. A hipótese do artigo é que desde 2015 a política fiscal se tornou mais uma força a influenciar na desaceleração da economia brasileira e aprofundou a intensidade da recessão. Com as restrições impostas pela EC95 para os próximos vinte anos, essa realidade se manterá e ainda inviabilizará a utilização da política fiscal de maneira contracíclica, reduzindo, com isso, o potencial do Estado de estimular o crescimento do produto. Além disso, devido ao padrão hoje vigente de crescimento das despesas obrigatórias, haverá necessidade de realizar grandes cortes, no curto prazo, nas despesas discricionárias, bem como rever gastos legalmente e constitucionalmente estabelecidos, para que a despesa possa adequar-se aos limites da EC95.

O artigo está organizado em três seções. A primeira apresenta subsídios teóricos necessários para a compreensão dos pressupostos utilizados na análise feita ao longo do texto. Na seção seguinte será apresentada uma análise descritiva do ajuste fiscal brasileiro posto em prática desde 2015, abordando as medidas adotadas pelos três ministros da Fazenda que atuaram no governo durante o período, finalizando com dados que mostram a evolução dos principais grupos de despesa e os indicadores fiscais os quais se buscava consolidar. A última seção está dividida em duas subseções; a primeira apresenta a EC95, que introduz o NRF e descreve o funcionamento do limitador do crescimento da despesa pública que ela introduz, seguida pela análise da execução orçamentária no primeiro ano de funcionamento da emenda e das dificuldades que se avizinham para o seu cumprimento. Finaliza o artigo algumas considerações finais.

1 Política fiscal, resultado fiscal e endividamento público

Nesta primeira seção faremos uma breve revisão teórica a partir de um modelo simples que servirá de subsídio para a análise do ajuste fiscal realizada nas seções subsequentes¹.

A política fiscal é conduzida por meio de compras governamentais, transferências e alterações na tributação. A variação na intensidade da utilização destas ferramentas estimula ou desestimula a demanda agregada, sendo um importante instrumento de atuação do governo na economia. Além disso, o consumo do governo corresponde a relevante parcela da demanda agregada, o que significa dizer que tem correlação positiva com o nível do produto de uma economia.

Para a compreensão das consequências do ajuste fiscal e do déficit fiscal para a economia precisamos explicitar de que forma a política fiscal atua sobre a demanda agregada e sobre o nível do produto da economia. Para isto, utilizaremos um modelo fiscal básico em uma economia com governo e sem mercado externo.

A determinação do produto (Y) pela demanda efetiva pode ser entendida através das seguintes equações:

$$Y = C + I + G \quad (1) \text{ sendo } C=\text{Consumo, } I= \text{Investimento e } G= \text{Gastos do Governo}$$

$$C = C_A + c(Y - T) \quad (2) \text{ sendo } C_A=\text{Consumo Autônomo, } c=\text{propensão marginal a consumir, } T=\text{Tributação}$$

$$I = I_A \quad (3) \text{ sendo } I_A= \text{Os investimentos autônomos}$$

$$G = G_A \quad (4) \text{ sendo } G_A=\text{Gastos autônomos}$$

$$T = T_A + tY - R \quad (5) \text{ sendo } T_A=\text{Impostos autônomos com relação a renda e } tY=\text{impostos sobre a renda, sendo } t \text{ a taxa marginal de tributação e } R= \text{Transferências do governo}$$

Dadas estas cinco equações, o equilíbrio do produto é dado por:

Dadas estas cinco equações, o equilíbrio do produto é dado por:

$$Y = \frac{C_A + I_A + G_A + cR - cT_A}{1 - c(1 - t)} = \alpha \cdot [C_A + I_A + G_A + cR - cT_A] \quad (6)$$

¹ O referencial teórico desta seção se baseia em modelo apresentado por Shapiro (1985). Versão semelhante deste modelo já foi utilizada em De Bem (2017a).

$$\alpha = \frac{1}{1-c(1-t)}$$

(7) sendo α =multiplicador da renda

Das equações acima, depreendemos que o produto será definido pelo comportamento dos Gastos privados (Ca e Ia) e da política fiscal do governo, na forma das compras governamentais (Ga), das transferências (cR) e do manuseio da tributação autônoma (cTa)². A magnitude do multiplicador, que é influenciada pela propensão ao consumo e pela taxa marginal de tributação, expressará o impacto da variação dos diversos componentes da demanda agregada sobre o produto.

Conforme podemos verificar a partir de (6) e (7), as diversas formas de interação das variáveis da demanda agregada terão efeito multiplicador diferenciado. Os multiplicadores das variáveis afetadas pela política fiscal são:

$$\left(\frac{\Delta Y}{\Delta G}\right) = \frac{1}{1-c(1-t)}; \left(\frac{\Delta Y}{\Delta R}\right) = \frac{c}{1-c(1-t)}; \left(\frac{\Delta Y}{\Delta Ta}\right) = \frac{-c}{1-c(1-t)} \quad (8)$$

Da equação 8 podemos concluir que devido aos diferentes multiplicadores que carregam, as ferramentas de política fiscal estimulam o PIB em intensidade diversa. Isto significa afirmar que não se espera que dispêndios de mesmo montante em ferramentas diversas de política fiscal tenham o mesmo potencial de estímulo à demanda agregada. A intensidade do efeito é maior no caso da política executada via variação dos gastos, cujo multiplicador tem impacto integral na renda, do que no caso da política executada via variação da tributação autônoma e transferências governamentais, pois o seu multiplicador tem impacto minorado pela parcela dos mesmos que acaba por ser poupada.

O modelo, por simplificação, traz apenas uma propensão marginal "c" que seria igual para todos os diferentes tipos de transferência, sendo que na verdade espera-se que existam tantas propensões a consumir específicas quantos forem as diferentes categorias deste gasto cujo efeito se pretenda diferenciar.³ Diversos trabalhos, tais como os de Orair, Siqueira e Gobetti (2016) e Pires (2014), demonstram que os instrumentos de política fiscal têm multiplicadores diferentes e que variam ao longo do ciclo econômico. E os seus resultados mostram que dentre os instrumentos de política fiscal, os gastos públicos com investimentos são os de maior estímulo ao produto, efeito que é majorado em períodos de contração do ciclo econômico, o que explica a eficiência de programas de investimentos públicos para incentivar o PIB em meio a recessões.

Quando a política fiscal é utilizada no sentido oposto ao ciclo econômico como, por exemplo, quando o governo aumenta seus investimentos públicos com fins de manutenção da demanda agregada, diz-se que atua de maneira contracíclica, sendo uma importante ferramenta para a ativação econômica em meio a recessões. Utilizar política fiscal contracíclica implica que, em momentos de retração econômica, em um primeiro momento se aceite uma expansão maior do déficit fiscal com fins de estabilizar a demanda agregada objetivando uma recuperação mais rápida do produto. Com a economia novamente crescendo, a arrecadação se recupera e novamente reduz o déficit fiscal, e em algum momento, com recuperação consolidada, pode se optar por novamente reduzir o nível das despesas em um momento em que seu impacto contracionista sobre a renda é minorado.

Para o custeio de sua atuação, o governo se financia principalmente através da cobrança de tributos que incidem sobre indivíduos e empresas. Quando falamos em ajuste fiscal, estamos dizendo que o governo busca consolidar a posição de seu saldo fiscal aumentando a diferença entre o que arrecada e o quanto gasta, ou seja, busca diminuir o déficit público. O ajuste fiscal pode ser feito tanto pela diminuição do gasto público quanto pelo aumento da arrecadação ou uma combinação de ambos, com impacto direto sobre a demanda agregada⁴.

Um indicador que comumente é utilizado para avaliar a gestão das contas públicas é o resultado primário. O resultado primário é definido pela diferença entre receitas e despesas do governo, excluindo-se da conta receitas e despesas financeiras.

O resultado primário (Dp) pode ser definido por:

$$Dp = Rnf - Gnf, \quad (9)$$

sendo que Rnf as receitas não financeiras Gnf são os gastos não financeiros.

² Por simplificação, o modelo considera que, com relação aos impostos, o governo executa a política fiscal apenas com o manuseio da tributação autônoma em relação à renda. Na vida real, o governo também tem capacidade de influir na taxa marginal de tributação alterando alíquotas e bases de cálculo dos demais impostos, bem como com a criação de novos tributos.

³ Se prevê que exista, por exemplo, uma propensão "c1" referente ao bolsa família, uma propensão "c2" referente ao pagamento de juros, e assim sucessivamente. O modelo prevê que aquelas transferências associadas a indivíduos de menor renda, e conseqüentemente de maior propensão ao consumo, terão maior impacto sobre a demanda agregada.

⁴ Além disso, é importante considerar que certo montante de resultado fiscal, obtido a partir de consolidação fiscal, pode apresentar impacto diferente sobre o produto, o que dependerá de quais despesas foram cortadas bem como quais medidas de política fiscal foram utilizadas para o incremento das receitas. Isso significa que o impacto do setor público sobre a demanda agregada dependerá de forma importante da composição das receitas e despesas e não apenas do seu nível.

Já o Resultado Nominal pode ser definido por

$$D_n = T - G, \quad (10)$$

No resultado nominal (D_n), subtraem-se do fluxo total de receitas públicas (T) as despesas totais (G) e incluem-se incluindo] neste cálculo as financeiras.

Quando o governo incorre em resultado nominal negativo isto implicará em aumento da dívida pública, pois quando o Estado não consegue arrecadar recursos suficientes para o pagamento total de suas despesas ele irá se endividar para cobrir o déficit. Assim, podemos afirmar que para manter o estoque nominal da dívida estável⁵, o Estado deverá obter receitas que sejam suficientes para cobrir tanto as suas despesas primárias como as financeiras, que são primordialmente amortização e juros de sua dívida pública.

O indicador Dívida/PIB é um dos mais utilizados para medir o a evolução do endividamento de uma economia ao longo do tempo. Neste indicador, o superávit primário que estabiliza a relação dívida/PIB depende, a partir do valor inicial do indicador, da taxa real de juros e da taxa de crescimento da economia. Sendo assim, quanto maior a taxa real de juros e menor a taxa de crescimento da economia, maior o superávit primário necessário para estabilizar a relação Dívida/PIB. Logo, a política fiscal poderá buscar a redução ou estabilização do indicador, tanto através da consolidação fiscal como pela aceleração do crescimento econômico. Qualquer um destes objetivos acabará impactando outro.

Cabe ressaltar a natureza dupla do efeito do crescimento econômico sobre a política de estabilização da relação dívida/PIB. Uma taxa de crescimento mais alta é benéfica para a estabilização da relação dívida PIB porque a) reduz o superávit primário necessário para sua estabilização e b) favorece a arrecadação impostos e, portanto, facilita a obtenção de superávits primários efetivos maiores. Portanto uma taxa de crescimento maior do PIB favorece a estabilização da dívida/PIB porque o superávit necessário é menor e torna-se mais fácil alcançá-lo efetivamente.

Para ilustrar, basta lembrar que o crescimento econômico impacta as receitas positivamente o que, *ceteris paribus*, irá melhorar o resultado primário, colaborando para a estabilização da dívida. Já no caso do ajuste fiscal, ao se cortar o consumo do Governo ou aumentar a tributação e, com isso, diminuir o consumo privado, haverá impacto contracionista sobre a demanda agregada e a atividade econômica. Sendo a arrecadação de impostos endógena e dependente tanto do gasto público quanto do privado, cortes no gasto público, caso não haja um aumento no gasto privado que seja suficientemente forte para compensar o efeito contracionista sobre a demanda agregada ocasionado por estes cortes, suficientes para compensar a queda na arrecadação provocada pela contração do componente público da demanda agregada, podem ocasionar um resultado em que a redução da despesa pública acabe por piorar os indicadores fiscais. Neste caso, o ajuste fiscal acaba por ser um obstáculo para a redução do déficit público. Em países de alta taxa de juros, como é o caso do Brasil, se torna mais difícil a estabilização da dívida via acumulação de resultados primários, pois são necessários cortes em uma magnitude que inviabilizam a atuação estatal, com enorme impacto recessivo.

Do exposto podemos depreender que a política de obter superávits primários é pró-cíclica: *ceteris paribus*, o crescimento do PIB impacta positivamente a arrecadação, o que implicava em superávits primários maiores⁶. Sendo assim, em momentos de recessão os resultados primários tendem a se reduzir e o corte de despesas será mais uma força a impactar negativamente nesse resultado. De outra forma, ao se utilizar a política contracíclica, embora essa também implique uma piora nos resultados fiscais no curto prazo – que em um primeiro momento pode até ser mais intensa-, ela traz impacto positivo sobre a atividade econômica e auxilia a se obter uma retomada mais rápida do produto e da arrecadação e, com isso, mais rapidamente reverter a piora dos indicadores fiscais e de endividamento.⁷

⁵ Cabe ressaltar que manter o estoque nominal de dívida estável não costuma ser o objetivo buscado pelos defensores da consolidação fiscal, sendo aceito o aumento nominal da dívida desde que indicadores de solvência, principalmente a relação dívida/PIB, mantenham-se constantes.

⁶ Segundo Dweck e Teixeira (2017), a evolução do resultado primário depende, por definição, da variação tanto das receitas como das despesas. No entanto, seu comportamento é explicado mais pelo comportamento da receita, com as despesas apresentando, na maioria das vezes, relação inversa ao resultado primário, crescendo menos ou caindo em períodos de aumento e do déficit e crescendo em momentos de redução. Sendo assim, normalmente o resultado primário apresenta os seus melhores resultados em momentos de crescimento do PIB devido ao seu efeito positivo sobre as receitas.

⁷ Segundo Orair, Siqueira e Gobetti (2016), existem diferenças substanciais nas respostas do produto ao gasto governamental de acordo com o estado do ciclo econômico, sendo que nas recessões suficientemente fortes, as respostas com gastos com investimentos, principalmente, mas também com benefícios sociais e com pessoal assumem valores elevados e são mais persistentes do que nas expansões, quando reduzem significativamente seu impacto.

2 O ajuste fiscal pós 2015

O início do ajuste fiscal ocorreu em um período no qual o País vivia um clima político conturbado. As medidas impopulares postas em prática colaboraram para que a aprovação da presidente Dilma despencasse para níveis baixíssimos já nos primeiros meses do seu segundo mandato. O descontentamento foi maior por conta de contradições entre o plano de governo apresentado na campanha e o posto em prática quando Dilma assumiu.

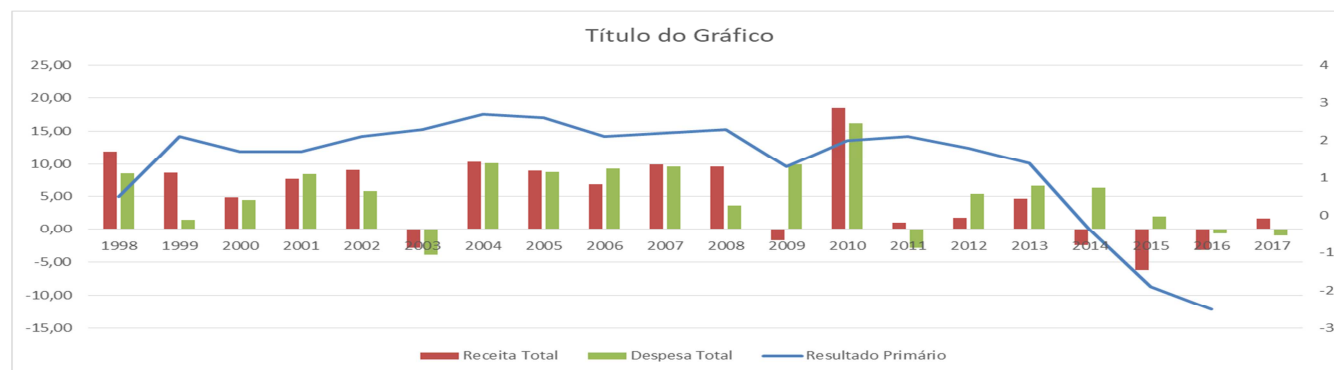
A então candidata criticou as propostas econômicas de seus principais adversários, que sinalizavam com guinada uma ortodoxa e implementação de ajuste fiscal. Após vencer as eleições, Dilma anunciou Joaquin Levy, ex-economista do Bradesco para o posto de Ministro da Fazenda, e iniciou um ajuste fiscal impondo medidas que havia criticado na campanha. A crise política, que havia se instalado poucos dias após a eleição de Dilma Rousseff, quando seus adversários já discutiam abertamente retirar a presidente reeleita do poder, avançou até que seu afastamento foi consumado em maio de 2016.

As discussões sobre a necessidade de mudança de rumos na economia e de um hipotético ajuste fiscal se iniciaram, no entanto, ainda em 2014. Nesse ano o PIB cresceu apenas 0,5%, e a tese majoritária para explicar a brusca desaceleração era a de que a irresponsabilidade fiscal do governo e o avanço descontrolado de gastos minaram a confiança dos agentes na condução do Governo na economia. A nova matriz econômica, como ficou conhecido o conjunto de medidas de política econômica adotadas pela presidente, foi muito criticada, sendo apontada como causadora da aceleração do expansionismo fiscal que levou o Brasil ao descontrole das contas públicas e a um imenso desajuste macroeconômico⁸.

A tese do descontrole de gastos na Gestão Dilma, entretanto, não se ampara na análise dos dados do resultado primário. Se verificada a evolução da despesa primária durante os mandatos presidenciais completos na série disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Governo Dilma I é o que apresenta menor crescimento real médio. Entretanto, tal comportamento também é verificado nas receitas primárias, o que explica a redução do resultado primário durante sua gestão⁹. A dinâmica destes dados, bem como do resultado primário, é apresentada no Gráfico 1. Ele ilustra que após 2013 a redução expressiva no crescimento das despesas veio acompanhada de piora no resultado primário.

Gráfico 1

Variação anual receita e despesa total (valores reais, eixo esquerdo) e resultado primário (em % do PIB, eixo direito)



FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A redução das receitas primárias do governo Dilma foi influenciada pela desaceleração econômica e pela ampliação de desonerações e transferências ao setor privado na forma de subsídios e subvenções. Há uma im-

⁸ Segundo Cavalcanti e Fragelli (2017), a política econômica heterodoxa utilizada por Dilma está na raiz da crise econômica vivida pelo Brasil. Para os autores, a Nova Matriz Econômica levada a cabo por Rousseff se assenta sobre os fundamentos teóricos mais equivocados. Trouxe distorções aos mercados ao intervir pesadamente para controlar preços e câmbio, expandir subsídios sem critérios e permitir que qualquer grupo político de pressão transformasse as políticas públicas para seus objetivos particulares. Além disso, segundo os autores, houve total descontrole de gastos e o abandono da transparência no orçamento para servir aos interesses de incorrer em uma imensa fraude fiscal.

⁹ Conforme mostra De Bem (2017a), as despesas primárias cresceram 3,78% e as receitas 1,22% no governo Dilma I, ambos as menores médias para mandatos presidenciais completos disponibilizados pelo STN, que compreende ao período de 1999-2014.

portante inflexão no comportamento da receita pública em 2008/09 que passou a apresentar viés de redução¹⁰. Como é um período anterior ao governo Dilma, seu governo não pode ser responsabilizado. Mas há de se ressaltar que a sua política econômica, ao privilegiar a renúncia de receitas e reduzir expansão dos investimentos públicos, colaborou para um menor crescimento da arrecadação¹¹.

Na prática, porém, a tese da necessidade de ajuste foi vencedora e se mantém a austeridade fiscal desde 2015. O ajuste fiscal se iniciou sob a liderança do então Ministro da Fazenda Joaquin Levy, para quem sua introdução tornaria possível novamente o PIB entrar em uma trajetória de aceleração do crescimento. A desaceleração econômica, conforme ele apontava, era causada pela perda de credibilidade na política econômica.

Para o ex-ministro, a retomada da confiança e do crescimento do produto seria rápida com o sucesso do ajuste fiscal. Afirmava que os efeitos do ajuste seriam visíveis já no final do ano, com a economia retomando o crescimento econômico no segundo semestre de 2015. Seria assim possível estancar a depreciação do resultado primário e estabilizar a relação Dívida/PIB, indicadores essenciais para a manutenção da credibilidade da política econômica e, com isso, manter o grau de investimento do Brasil.¹²

Segundo a concepção de Levy (2015), em situações anteriores de queda da atividade econômica, a rápida volta da confiança trazida pelo ajuste fiscal foi capaz de prover rapidamente o estímulo para a retomada do crescimento econômico da economia brasileira. Entretanto, os ajustes anteriores falharam ao não avançar de seu estágio de curto prazo e converterem-se em mudanças estruturais de longo prazo, que fariam com que os efeitos benéficos para a economia da redução da despesa pública se mantivesse ao longo do tempo. Conforme analisa em nota do Ministério da Fazenda, Levy (2015) acreditava que a situação a ser enfrentada apresentava vantagens não vistas em outros ciclos o que aumentava seu otimismo com o desempenho do ajuste naquela situação¹³.

O ajuste fiscal concebido por Levy corresponde a uma estratégia de três fases, que ele denominou de “1-2-3 do crescimento” (Brasil, Min. da Fazenda, 2015). Ele se inicia por uma estabilização fiscal, com medidas de curto prazo de corte de despesas e recomposição de receitas, com forte disciplina na realização destes objetivos, visando um horizonte de 3 a 5 anos. No segundo estágio, já com a retomada da demanda, chega-se em um cenário de estabilidade do câmbio e queda da taxa de juros de longo prazo, o que permite o relaxamento das condições de crédito, que trarão efeitos favoráveis para a retomada da atividade econômica sem pressionar a inflação. Tal resultado abre oportunidade para a redução das taxas de juros de curto prazo. O terceiro e último estágio compreende as ações do lado da oferta na forma de reformas estruturais, tais como a trabalhista e previdenciária, medidas que trariam impacto positivo de longo prazo, favorecendo a concorrência, expandindo o mercado de capitais, aumentando a exposição à competição externa, criando um ambiente favorável ao investimento em infraestrutura e dinamizando o mercado de trabalho.

Devido a sua curta passagem na pasta, sua estratégia ficou apenas em seu primeiro estágio, mas deixou um severo corte de despesas como legado. Em 2015 as despesas discricionárias foram reduzidas em 13,87% em termos reais, com os investimentos sendo ainda mais penalizados caindo 34,34%. Também foram levadas a cabo novas regras para o seguro defeso, abono salarial e seguro desemprego, reduzindo despesas com estes benefícios. Já entre as medidas de recomposição de receitas, as principais foram o reestabelecimento da alíquota da CIDE combustíveis, bem como aumento de algumas alíquotas do PIS e do Cofins. Foram revertidas desonerações de IPI e se iniciou a “reoneração” da contribuição previdenciária de folha de pagamento, nesse primeiro momento com aumento nas alíquotas. A recuperação econômica rápida que seria proporcionada pelo ajuste não se concretizou e ao final de 2015 o PIB caiu 3,5%.

¹⁰ Conforme mostram Dweck e Teixeira (2017). Já Oliveira (2017b) mostra que a receita líquida da União perdeu cerca de 1,9 p.p. do PIB entre 2011 e 2016, e que há um evidente viés de baixa na arrecadação federal de receitas tributárias. Um maior aprofundamento do debate sobre as causas desta progressiva tendência de queda na arrecadação de receitas foge ao escopo do presente artigo.

¹¹ Conforme mostra Orair, Siqueira e Gobetti (2016), a despesa com subsídios apresenta baixo impacto sobre o produto, seja ela em momentos de recessão ou de expansão. Dado o menor impacto de sua política econômica sobre o PIB, a política de expansão de subsídios e desonerações de Dilma colaborou para a queda na arrecadação. Em De Bem (2017a) são apresentados dados que ilustram a mudança de condução da política fiscal de Dilma, com destaque para a redução no crescimento dos investimentos públicos e a expansão de subsídios e subvenções.

¹² Conforme afirma em Levy (2015). Quanto aos resultados, o ajuste não alcançou nenhum dos três objetivos: o PIB despencou 3,5% em 2015 e 2016, os indicadores do superávit primário e da dívida/PIB se depreciaram ainda mais e o Brasil acabou por perder o selo de grau de investimento nas 3 principais agências de *rating*.

¹³ Dentre as vantagens daquela situação frente aos outros episódios de ajuste fiscal se destacavam: a proteção a choques externos dada pela grande acumulação de reservas internacionais; o fato de o País vir de uma década de crescimento econômico e ampliação do emprego; nível de desemprego muito menor que nos anos 1990 e proporção maior de emprego formal; inclusão social e expansão da “nova classe média” que tornam o mercado interno mais atraente do que no passado; e a contínua qualificação da mão de obra, com uma geração mais preparada.

Em 18 de dezembro de 2015, já com o pedido de *impeachment* de Dilma Rousseff aceito, Levy deixou o governo. Para seu lugar assumiu Nelson Barbosa, que, na época, estava à frente da pasta do Planejamento. Muito embora houvesse receios de economistas ligados ao mercado de que Barbosa, devido a sua formação acadêmica, poderia voltar com uma política fiscal “irresponsável”, a sua condução de política econômica não rompeu com a visão da necessidade de ajuste nas contas públicas. Suas propostas iam no mesmo sentido das do seu antecessor, entretanto apresentavam menor grau de rigidez.¹⁴

Assim como Levy e Barbosa (2016) também via como problemático o fato de os ajustes fiscais de curtos prazos não terem sido convertido “em reformas fiscais de longo prazo” e acreditava ser necessário limitar o crescimento do gasto público. Entretanto, o afirma que, em 2015, “[...] foi feito o maior contingenciamento de nossa história, não havendo mais espaço para corte nas despesas discricionárias”. Barbosa (2016) nota que a tendência de crescimento acima da inflação dos gastos obrigatórios reduz o espaço para gastos discricionários, principalmente investimentos, minando a capacidade de se utilizar a política fiscal de maneira contra cíclica.

Para estímulo fiscal de curto prazo, Barbosa propunha a estabilização no nível do investimento público, que havia sofrido grande redução no ano anterior, focando em acelerar obras inacabadas e no programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que afirmava ser o principal programa de investimentos do governo. Entretanto, afirmava ser necessária a recomposição de receitas para alcançar tais objetivos. Nesse sentido propôs a recriação da CPMF. Também sugeriu alterações no PIS, Cofins, ICMS e IRPJ.

Suas propostas, porém, ficaram no papel, pois o Ministro teve uma curta passagem em meio às turbulências políticas trazidas pelo processo de *impeachment*. Naquele momento, o governo sofria forte oposição na câmara dos deputados, que liderada pelo seu ex-presidente Eduardo Cunha trancou todas as votações de propostas do executivo até o afastamento de Dilma Rousseff em 12 de maio de 2016. Barbosa ficou menos de cinco meses no cargo.

Com o impedimento de Dilma Rousseff, a pasta da fazenda passou a ser comandada por Henrique Meireles, ex-presidente do Banco Central durante o governo Lula e adepto do fiscalismo econômico. O discurso de Meirelles reafirma a necessidade do ajuste fiscal e das reformas econômicas, indispensáveis para a redução do gasto público em proporção ao PIB, que segundo ele estaria em um nível elevado e com isto limitaria o crescimento do produto. Além disso, afirma que o crescimento explosivo do gasto público levou ao aumento da dívida pública, o principal fator das elevadas taxas de juros do Brasil. (Meireles, 2016).

Na prática, porém, em 2016 houve uma menor intensidade no ajuste de curto prazo. As despesas discricionárias e os investimentos seguiram durante os primeiros cinco meses da gestão Meirelles sendo reduzidas em um ritmo de cortes similar ao da gestão Barbosa. Nos dois últimos meses do ano, houve uma entrada de recursos extraordinários acima do previsto por conta do programa de repatriação de capitais lançado pelo governo, o que permitiu ampliar os gastos nestas contas. Na parte dos investimentos, a ampliação se focou principalmente em obras inacabadas. Assim, em 2016, as contas de despesas discricionárias e de investimentos acabaram por apresentar crescimento real na comparação anual.

Conforme mostrado em De Bem (2017c), embora na comparação anual a despesa total real tenha caído 0,63%, em 2016, após avançar 1,94% em 2015, esse número foi influenciado pelo pagamento recorde de despesas de exercícios anteriores, após o julgamento no Tribunal de Contas da União (TCU) das chamadas “pedaladas fiscais”. Nessa ocasião, o Governo viu-se obrigado a quitar passivos devidos aos bancos públicos referentes à gestão de seus programas em curto período, o que resultou em uma concentração de pagamentos destas subvenções muito acima da média nesses dois anos. Descontando esses pagamentos durante os anos de 2015 e 2016, as despesas totais cairiam cerca 2,8% em 2015, porém em 2016 apresentariam um crescimento de praticamente o mesmo montante.

A primeira medida fiscal relevante do novo governo foi alterar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2016. Nela o déficit primário foi ampliado para R\$ 171 milhões. Embora aparente ter-se aberto espaço para uma grande expansão de gastos¹⁵, a maior parte desse aumento na previsão do déficit serviu para acomodar a frustra-

¹⁴ Barbosa também havia proposto um limitador de gastos no qual a Lei de Responsabilidade Fiscal disciplinaria a implementação de um limite plurianual para as despesas primárias federais como percentual do PIB fixado no Plano Plurianual (PPA). A partir da definição do limite em percentual do PIB no PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) fixaria um valor nominal do limite de gasto para cada ano. Se na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) houvesse previsão de que o limite fosse ser descumprido, seriam acionadas automaticamente medidas de redução das despesas. Também propunha mexer na Previdência, mas a principal medida seria a idade mínima de 60 anos. Estas propostas vão ao mesmo sentido das que vieram a ser apresentadas por Meirelles e anteriormente defendidas por Levy, porém menos duras. Outras medidas iam ao sentido de aumentar a progressividade tributária, como implementação do imposto sobre grandes fortunas, tributação de dividendos e alterações no imposto de renda.

¹⁵ Em 2016 o contingenciamento inicial previsto na LOA era de R\$ 23,4 bilhões. Posteriormente, na gestão de Nelson Barbosa, foi feito um contingenciamento adicional de R\$ 21,2 bilhões, totalizando R\$44,6 bilhões. Logo ao tomar posse Meirelles anulou este contingenciamento adicional. Ao final de 2016, foram contingenciados R\$ 11,4 bilhões, R\$12 bilhões a menos que a previsão original, o que foi possibilitado pe-

ção de receitas. Para chegar nesta conta, o governo diminuiu a previsão de receitas extraordinárias e os aumentos de impostos, além de reduzir a previsão tanto das receitas quanto despesas primárias com relação a LDO proposta na gestão anterior. O déficit primário de 2016 foi de R\$ 159 bilhões, ficando abaixo da meta autorizada.

No final de 2016, porém, o novo Governo aprovou a Emenda Constitucional 95, que ampliou a austeridade para um horizonte temporal de até 20 anos. Em 2017, no primeiro ano de vigência do NRF, novamente a austeridade se amplia intensificando-se o ritmo de corte de gastos, como veremos no decorrer deste artigo.

Tabela 1

Variação de despesas primárias selecionadas, critério do valor efetivo¹⁶, valores reais, em R\$ milhões, Governo Central

	2014	2015	Δ ano anterior	2016	Δ ano anterior	2017	Δ ano anterior
DESPESA TOTAL	1.292.847,7	1.317.866,6	1,94	1.309.576,9	-0,63	1.296.283,6	-1,02
Benefícios Previdenciários	489.561,6	496.433,2	1,40	532.094,1	7,18	564.728,9	6,13
Pessoal e Encargos	276.370,3	271.707,8	-1,69	270.261,4	-0,53	287.938,0	6,54
Subsídios, Subvenções e Proagro	5.419,3	59.449,7	997,01	24.783,9	-58,31	19.020,1	-23,26
Despesas Discricionárias - Todos Poderes	335.441,2	288.924,6	-13,87	297.136,2	2,84	255.679,5	-13,95
PAC	71.915,4	53.614,7	-25,45	44.045,4	-17,85	29.883,7	-32,15
MCMV	21.739,0	23.333,8	7,34	8.325,7	-64,32	3.652,8	-56,13
Investimentos	96.642,6	63.459,8	-34,34	67.767,5	6,79	46.153,9	-31,89

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A Tabela 1 apresenta a variação em valores reais de algumas das principais despesas primárias após o início do ajuste fiscal. Conforme mostra a tabela, a despesa total apresentou crescimento de 2014 para 2015, mesmo sendo este o ajuste de curto prazo mais intenso da série histórica pelos motivos já expostos no texto. Já em 2016 e 2017 houve uma redução real na despesa total de respectivamente -0,63% e -1,02%, em linha com a nova realidade de austeridade na política fiscal.

Os benefícios previdenciários, além de se constituírem no maior gasto dentre as despesas primárias, são a conta de despesas obrigatórias cuja dinâmica de crescimento é a maior preocupação para fins de cumprimento da EC95¹⁷. De 2014 para 2015 cresceu apenas 1,40% em termos reais, sendo este resultado bastante inferior ao verificado nos últimos anos e influenciado por uma longa greve de funcionários do INSS que atrasou a concessão de aposentadorias. Sua expansão acelerou para 7,18% em 2016, crescendo 6,13% em 2017.

As despesas com pessoal e encargos, que apresentaram relativa estabilização no período de 2011-2016, foram o grupo de despesa a apresentar o maior crescimento real em 2017, avançando 6,54%. Isto ocorre devido a reajustes e benefícios concedidos em 2016 a diversas categorias de servidores e que se estendem até 2019, garantindo crescimento real no período caso não se imponham cortes para compensar este incremento de despesa.

Já a conta subsídios, subvenções e Proagro apresentou um crescimento muito acima de seu padrão entre 2014 e 2015¹⁸, aumentando em quase 1000% o seu dispêndio real. Em 2016 iniciou-se um processo de redução com queda real de 51,38% mas com o valor total gasto ainda acima da verificado no governo Dilma¹⁹. Nos primeiros seis meses de 2017 apresentaram uma queda de 23,26% com relação ao mesmo período do ano anterior, e devido à redução nos repasses e reduções nos programas de subsídios, esta despesa deverá se estabilizar em um patamar inferior ao verificado no governo Dilma.

la entrada de recursos no programa de repatriação de capital que também garantiu o cumprimento da meta de déficit primário. Sem estes recursos, haveria um déficit de R\$194bilhões.

¹⁶ A tabela utiliza o critério do valor efetivo que é utilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional no resultado primário do governo federal e nos indicadores fiscais. Critério distinto, do método do valor pago, utilizado para a medição os limites da EC95, como será explicitado na próxima seção.

¹⁷ Segundo as estimativas do Governo apresentadas na LDO 2018, no próximo triênio o gasto real previdenciário deverá ficar perto de 4%, montante que se manterá acima de 3% até 2028.

¹⁸ Conforme fora mostrado em De Bem (2015), o grande aumento nestas despesas se explica porque: a) o Governo Dilma I priorizou e ampliou programas de renúncia de receitas, tais como o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), e b) mudanças no critério de pagamento após o julgamento das "pedaladas fiscais" no TCU, que reduziu os prazos de pagamento das subvenções econômicas e equalizações de taxas de juros do governo federal, o que fez com que houvesse uma grande concentração de desembolsos de despesas de exercícios anteriores relacionados a programas do governo em 2015 e em menor proporção em 2016. Com a mudança no foco da política fiscal, desde 2015 os valores gastos com estas renúncias de despesa se reduziram e o PSI foi encerrado.

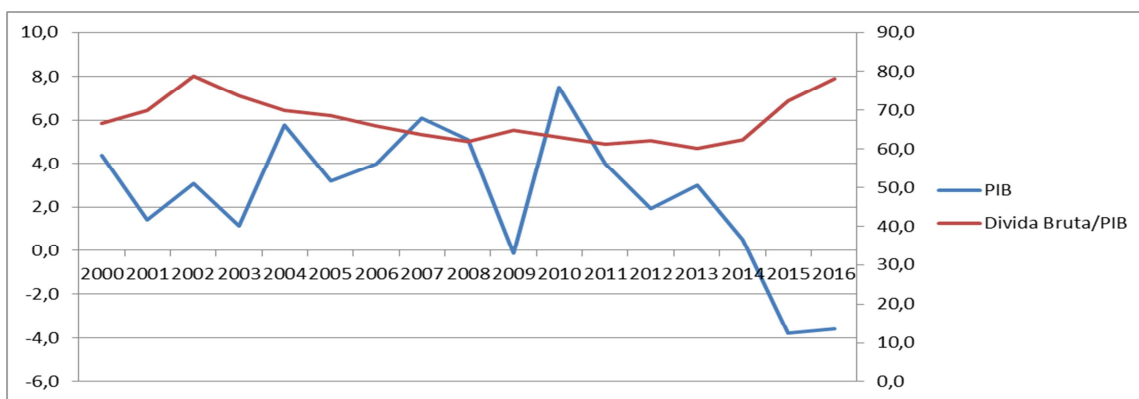
¹⁹ Entre 2011 e 2013 os valores dispendidos transitaram na casa os R\$ 7 bi. Em 2014 o valor se reduz para menos de R\$6 bi por conta do aumento das chamadas "pedaladas fiscais", que são a demora na compensação do tesouro aos bancos públicos pela equalização das taxas de juros das subvenções de programas sociais.

As despesas discricionárias²⁰ funcionam como um bom indicador da intensidade de um ajuste fiscal de curto prazo por serem passíveis de contingenciamento. Em 2015 foram reduzidas em 13,87%, avançando 2,84% em 2016. Nos primeiros seis meses de 2017 houve novamente uma intensa redução de 13,95% em linha com a tendência de achatamento das despesas discricionárias com a aprovação da EC95, que será explicitado na próxima sessão.

Dentre as despesas discricionárias, destacam-se os investimentos, o componente do gasto público com maior potencial de estímulo ao produto. O ajuste de 2015 penalizou fortemente os investimentos do governo federal, que caíram 34,34%. Em 2016 recuperaram uma pequena parte crescendo 6,83% para novamente apresentar expressiva queda, agora de 31,89%. Já entre os principais programas de investimentos públicos²¹, em 2015 o PAC apresentou redução de 25,45%, enquanto o MCMV chegou a apresentar um crescimento de 7,34%. Nos dois últimos anos sofreram novamente reduções significativas, sendo que em 2016 o PAC se reduziu 17,85% e o MCMV 64,32%, com quedas de respectivamente 32,15% e 56,13% em 2017.

Gráfico 2

PIB, variação sobre o ano anterior, (% eixo esquerdo), dívida bruta/PIB (em % do PIB, eixo direito)



FONTES: IBGE, IMF.

Os resultados obtidos com o ajuste, porém, não foram os previstos pelos defensores da austeridade fiscal e não melhoraram os resultados fiscais, conforme mostrado anteriormente no Gráfico 1, e nem a relação dívida/PIB, apresentada no Gráfico 2. A desaceleração do crescimento do PIB em 2014 e a consequente recessão de dois anos interrompeu a trajetória de redução da Dívida Bruta/PIB. Isto, conforme exposto, em um momento de ajuste fiscal e corte de despesas²².

2 O Novo Regime Fiscal (NRF)

2.1 A Emenda Constitucional 95 (EC95)

O governo que assume após o impedimento de Dilma Rousseff levou o ajuste fiscal a uma maior amplitude temporal com a aprovação da EC95, que inseriu um dispositivo limitador do crescimento da maior parte das despesas primárias por um período de vinte anos com o objetivo de reduzir a proporção do gasto público com relação ao PIB.

²⁰ Segundo definição do STN, as despesas discricionárias são “[...] aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos”. A flexibilidade repousa no fato de dependerem de atos administrativos privados do presidente da república para se efetivarem, sem necessidade de processo legislativo, o que faz com que os ajustes fiscais de curto prazo se iniciem pelo corte nestas despesas.

²¹ O total de gastos com programas tais como PAC e MCMV não é totalmente inserido como despesas de investimento, visto que para sua execução também são feitas despesas correntes.

²² Dweck e Teixeira (2017) demonstram que o indicador Dívida/PIB é mais fortemente explicado pelo comportamento do denominador do que pelo crescimento da despesa pública. Durante a série histórica brasileira, momentos de crescimento do produto apresentaram redução do indicador, sendo que em diversos momentos de contenção de despesa o mesmo apresentou elevação.

Com sua aprovação, a EC95 adicionou ao ADCT os parágrafos 106 a 114. Conforme enuncia Art.106, com a aprovação da referida emenda “Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos Arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitória”.

A EC95 estabelece um teto para o crescimento da maior parte das despesas primárias correspondente a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do período correspondente aos doze meses encerrados em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de gastos, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício²³, excetuadas as exclusões trazidas no §6º Art.107²⁴.

O limitador de crescimento de despesas imposto pela EC95 irá influir tanto na programação orçamentária, pois só será permitido que as despesas constantes na LOA sejam corrigidos pelo indexador definido na emenda, como na programação financeira, pois o total de despesas, mais os restos a pagar executados em determinado exercício, nunca poderão superar este mesmo indexador.

A base de despesas sobre a qual o indexador irá incidir durante os anos de vigência da EC95 é a execução orçamentária de 2016. Nesse ano, o total de despesas primárias sujeitas ao NRF somadas às demais despesas que alterem o resultado primário foi de R\$1.220 trilhão²⁵. O limite para 2017, calculado conforme o inciso I, §1º do art. 107, permitiu um acréscimo de 7,2% para as despesas sujeitas ao teto de 2017, totalizando R\$1.309 trilhões. Sobre este limite do valor autorizado é que incidirá o indexador de 2018 e definirá o montante máximo de programação orçamentária e financeira. Caso não se utilize totalmente o montante de despesas permitidas em um exercício financeiro, o saldo restante poderá ser utilizado nos exercícios seguintes.

A partir do décimo exercício de vigência do NRF poderá ser enviado ao congresso um projeto de lei complementar com objetivo de alterar o método de correção das despesas estabelecidas pela emenda. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.

O critério adotado pela STN/MF para o monitoramento e verificação do cumprimento dos limites instituídos pelo NRF é o chamado critério do “Valor Pago”, que corresponde ao registro da despesa no momento da emissão das Ordens Bancárias (OB’s) no SIAFI²⁶, e difere do critério utilizado na apuração do resultado primário.²⁷

No primeiro ano de vigência do teto, as despesas de saúde e educação mantiveram os percentuais mínimos definidos pelo regramento constitucional anterior, ou seja, as aplicações em ações e serviços públicos de saúde, calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198, são de no mínimo 15% da RCL da União, e para a manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme definido no *caput* do art. 212, é de 18% da RCL da União. Já para os

²³ Conforme é apresentado em STN (2017a), são identificados três tipos de operações desta natureza: i) as operações de subsídios em concessões de financiamento (“*Net Lending*”, ou empréstimos concedidos menos retorno). Tais operações de financiamento, apesar de terem natureza financeira, afetam o resultado primário por apresentarem elevado risco de perda (inadimplência) por parte do Governo. Essas operações são executadas diretamente pelo Tesouro, como os financiamentos no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e no âmbito do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). ii) os subsídios aos fundos constitucionais de financiamento. Estes são calculados pelo efeito líquido entre o repasse constitucional aos fundos e o superávit dos mesmos. Operacionalmente, esse cálculo é análogo ao conceito de *Net Lending*. e iii) as despesas com a fabricação de cédulas e moedas.

²⁴ Conforme mostra os incisos I a IV do §6º do Art.107, são excluídas do teto de gastos as despesas referentes a: I - transferências constitucionais referentes ao Fundo de Participação dos Municípios, Fundo de Participação dos Estados e do IPI; Contribuição ao salário Educação; Cide Combustíveis; IOF Ouro, ITR, Contribuição da União ao Fundeb e o Fundo Constitucional do DF; e do Fundo de Compensações Financeiras; II - créditos extraordinários; III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

²⁵ Primeiramente havia sido definido um valor R\$ 1.214. Em julho de 2017, porém, ao divulgar o resultado primário de junho a STN (2017b) apresentou uma mudança no critério de apuração do valor de inadimplências referentes ao FIES. Anteriormente, o valor era aferido sobre o critério de *Net Lending*, o que implicava em não influenciar no resultado primário sobre o critério acima da linha (calculado pelo STN). Entretanto, esta despesa afetava o resultado pelo critério abaixo da linha (calculado pelo Bacen). Segundo a STN, esta despesa era a maior fonte de discrepância entre os dois resultados, o que a levou a modificar a sua apuração de forma em que ela passe a alterar também o resultado acima da linha. Com isso, os resultados primários de 2010 a 2017 serão recalculados para incorporar esta alteração formal. Após a alteração no critério desta despesa, que é não é considerada primária mas afeta o resultado primário, a mudança no valor total apurado em 2016 adicionou quase R\$8bi para o teto 2017. Até outubro de 2017, a STN só tinha recalculado estes valores para o ano de 2016 e 2017.

²⁶ O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

²⁷ Para a apuração do resultado primário e das metas fiscais é utilizado o critério do “pagamento efetivo”, onde a despesa é tabulada no momento do saque de recursos na conta única do tesouro. Este método tem como principal motivação diminuir as diferenças entre os critérios acima e abaixo da linha — utilizado pelo Bacen. Entretanto, para a STN este não é o método adequado para a apuração dos limites da EC95, pois utiliza informações de uso restrito da e não permite o cruzamento preciso de informações e classificações orçamentárias com outros parâmetros orçamentários.

exercícios de 2018 e os seguintes serão corrigidos como as demais despesas, com o valor do limite permitido em 2017 podendo ser corrigido até o limite do IPCA de 12 meses terminados em de junho do exercício anterior.

Em cada exercício financeiro, foram estabelecidos limites, específicos e individualizados, de crescimento das despesas primárias que são apresentados em cinco grupos, seguindo os incisos I a V do ART.107, que são os seguintes: I - o Poder Executivo; II – o Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário; III - o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e o Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo; IV - o Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e V - a Defensoria Pública da União.

Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do NRF, caso algum dos conjuntos de órgãos correspondentes aos incisos II a V do Art.107 excedam o seu limite de despesas primárias sujeitas ao teto, o Poder Executivo poderá compensar com uma redução equivalente em sua despesa primária. Esta compensação não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

Em caso de descumprimento dos limites de gastos, a EC95 prevê no Art.109 punições na forma de vedações e proibições, sem prejuízo de outras medidas, de atos que criem ou aumentem despesas para os órgãos integrantes do grupo de limites individualizados dados pelos incisos I a V do Art.107 da ADCT. Elas se aplicarão até o final do exercício em que houver o retorno das despesas aos respectivos limites.

Apesar de o processo legislativo da EC95 ter sido realizado em uma velocidade incomum para o padrão brasileiro, sendo promulgada após ser aprovada em menos de quatro meses nas duas casas do congresso, a PEC do teto foi alvo de intensos debates.

Os defensores da medida exaltavam o fato de que pela primeira vez em nossa história recente haverá um mecanismo de austeridade de longo prazo, que servira para controlar o crescimento da despesa pública por até vinte anos. Esta medida trará maior previsibilidade para os agentes econômicos e evitaria o colapso das finanças públicas, pois supostamente a evolução da despesa e do endividamento público estariam em uma trajetória explosiva no Brasil. A redução do dispêndio estatal também seria fundamental no combate à inflação e ajudaria o Bacen a baixar os juros.²⁸

Já entre as principais críticas à emenda estão a perda da capacidade do Estado para utilizar política fiscal contracíclica, visto que o crescimento da despesa se vincularia unicamente ao crescimento da inflação. Segundo Biancarelli (2017, p. 6), a EC95 “[...] constitucionalizou a opção por não fazer a política fiscal anticíclica e, entre muitos outros entraves, representará serias restrições para os sistemas públicos de assistência, saúde e educação”.

Nesse debate, também foi lembrado o fato de que a evolução de crescimento das despesas obrigatórias fará com que os investimentos públicos e outras despesas discricionárias tenham de ser fortemente reduzidos, diminuindo a capacidade do Estado de estimular a atividade econômica. Conforme mostram estimativas do próprio governo, o corte destas despesas não será suficiente para manter os gastos dentro dos limites do teto, o que explica a urgência em aprovar reformas como a previdenciária que reduzam os gastos obrigatórios.

Frente a estas dificuldades já se prevê que diversos programas e o aparato de proteção social venham a ser prejudicados. Neste sentido, Philip Alson, relator da Organização das Nações Unidas (ONU) para extrema pobreza e direitos humanos, fez fortes críticas a então PEC55, afirmando que ela “[...] bloqueará gastos em níveis inadequados e rapidamente decrescentes na saúde, educação e segurança social, portanto, colocando toda uma geração futura em risco de receber uma proteção social muito abaixo dos níveis atuais” e “[...] colocará o Brasil e uma categoria única em matéria de retrocesso social”. Além disso, afirma que “estudos econômicos internacionais, incluindo pesquisas do FMI mostram que a consolidação fiscal tipicamente tem efeitos de curto prazo, reduzindo a renda, aumentando o desemprego e a desigualdade de renda. E em longo prazo, não existe evidência empírica que sugira que essas medidas alcançarão os objetivos sugeridos pelo Governo”²⁹. (Alson, 2016).

²⁸ Como no pronunciamento de Meireles (2016).

²⁹ Na literatura econômica, existem estudos que relacionam o desenvolvimento econômico com o aumento do dispêndio estatal. Neste aspecto, há a chamada Lei de Wagner, desenvolvida por Adolph Wagner, que afirma que a elevação da renda nacional induz as despesas governamentais a crescerem mais que proporcionalmente, ou seja, existe uma tendência de longo prazo de ampliação da parcela do produto dedicada às despesas públicas, sendo a elasticidade-renda da demanda por bens e serviços providos pelo Estado maior que a unidade. O autor argumenta que fatores históricos, relacionados às alterações na estrutura econômica e ao processo de desenvolvimento do país, são fundamentais na determinação do nível de gastos do governo, isto é, existe uma relação entre a elevação dos gastos públicos e o desenvolvimento das economias. Segundo o autor, o advento da sociedade industrial moderna leva ao aumento da pressão política por “progresso social”, ou seja, a demanda por ampliação da quantidade de bens e serviços providos pelo setor público aumenta com a industrialização. Isso ocorre devido a três fatores: i) expansão das funções administrativas e de proteção do Estado, por causa do aumento da complexidade das relações jurídicas e de comunicação; ii) necessidade de incremento da oferta de bens e serviços sociais e culturais; e iii) necessária intervenção governamental para gerir e financiar monopólios naturais e garantir o bom funcionamento das forças de mercado. (Prado, 2017).

2.2 Execução orçamentária de 2017 e as dificuldades pós EC 95

A análise da execução orçamentária durante o ano de 2017 evidenciou as dificuldades em se compatibilizar o orçamento público com as novas regras impostas pelo NRF e cumprir as metas de resultado primário. Como a programação orçamentária para fins de cumprimento de metas é revista a cada bimestre³⁰, conforme a evolução da arrecadação das receitas, ao longo do ano houve diversos contingenciamentos de despesas com posteriores liberações destes gastos por conta da variação entre a receita prevista e arrecadada em cada período. Esse comportamento prejudicou a execução das despesas em um fluxo contínuo por conta destes represamentos, o que chegou a afetar a prestação de serviços públicos em determinados momentos.

Ainda em 2016, o governo enviou a LDO com previsão de crescimento de 1,2% para o PIB em 2017. Para este ano, o governo inicialmente havia fixado meta de déficit primário de R\$ 139 bilhões, uma redução perante a meta de 2016 a meta, que fora de R\$ 171 bilhões com resultado auferido de R\$ 159 bilhões. Nesses documentos legais, já havia sido identificado um buraco orçamentário de R\$ 55,4 bilhões para 2017, que deveriam ser cobertos com cortes de despesas ou aumento de receitas. Entretanto, no momento do envio do Projeto da LOA de 2017, a cobertura desta insuficiência orçamentária foi garantida ao considerar um crescimento do PIB de 1,6%, o que garantiu a cobertura de R\$ 26 bilhões deste total, além do acréscimo de receitas extraordinários na forma de receitas de concessões, da ordem de R\$ 18,4 bilhões, R\$ 5,7 bilhões de outras receitas e R\$ 5,3 bilhões em cortes de despesas.³¹

Em finais de março, em linha com piora nas expectativas econômicas, o Ministério da Fazenda passou a trabalhar com uma previsão de crescimento de 0,5% com a frustração de receitas ensejando necessidade de grande contingenciamento.

Tabela 2

Evolução do contingenciamento de despesas discricionárias — 2013-17

	2014	2015	2016	2017(*)
Valores Nominais (R\$bi)	32,3	73,7	11,4	41,6
Valores Reais preços 2017 (R\$bi)	39,8	83,4	11,8	41,6
Δ Previsto - Realizado Val Corren (R\$Bi)	2,3	3,8	-12	*
Como (%) PIB	0,60%	1,20%	0,20%	0,60%
Como % das despesas primárias LOA	3,10%	6,30%	1%	3,10%
Como % das Despesas discricionárias	17,60%	17,50%	8%	27,70%
Fonte: IFI (2017a)				

NOTA: (*) Nos anos de 2014-2016 a tabela apresenta o valor efetivamente contingenciado ao final do exercício. Para 2017 os valores correspondem ao previsto no contingenciamento inicial.

Conforme mostra a Tabela 2, em 2017 o ajuste fiscal novamente se intensificou. Embora em valores correntes, e em % do PIB, o contingenciamento inicial de 2017 tenha sido inferior ao realizado em 2015, ele correspondeu a 27,70% das despesas discricionárias, 10,2 p.p. acima do verificado naquele ano. O contingenciamento fez com que as despesas discricionárias encerrassem o ano de 2017 em nível real anualizado equivalente ao verificado nos primeiros meses de 2010.

Analisando a partir dos relatórios resumidos de execução orçamentária verificamos as dificuldades da execução orçamentária ao longo do ano. Logo no relatório do 1º bimestre, o Governo detectou que a insuficiência orçamentária agora era de R\$ 58,2 bilhões. Para cobri-lo, no decreto 9018/2017, o Governo impôs um contingenciamento de R\$ 41,6 bilhões, sendo 10,5 bilhões no PAC. Além disso, foram anunciadas medidas de recomposição de receita de R\$ 6 bilhões, sendo R\$ 4,8 bilhões referentes à previsão de arrecadação com reoneração da folha e R\$ 1,2 bilhão do aumento da alíquota de IOF sobre a concessão de crédito por cooperativas, além de R\$ 10,1

³⁰ Conforme determinação expressa no Art 9º da LRF, a o final de cada bimestre, com a publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, em até 30 dias será feita uma avaliação se a evolução da arrecadação das receitas e a execução das despesas orçamentárias estão de acordo com o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO. Em caso de frustração de receitas, que afetem a capacidade de cumprir a metas fiscais, o Governo deverá apresentar de que forma cobrirá esta insuficiência no orçamento, podendo criar novas fontes de receita e/ou utilizar decreto de contingenciamento de despesa sobre determinado montante de despesas discricionárias. Caso a arrecadação apresente melhora poderá ocorrer o descontingenciamento das despesas bloqueadas em montante proporcional a melhora verificada nas receitas.

³¹ Estas manobras na elaboração do orçamento foram bastante criticadas pela consultoria de orçamento da Câmara dos Deputados, que afirmou que esta atitude foi bastante arriscada e acabou frustrada com a demora da recuperação da economia, pondo em risco o cumprimento das metas fiscais para 2017. Câmara dos Deputados (2017)

bilhões em receitas extraordinárias com a relicitação de 4 hidrelétricas³². Neste relatório, a previsão do PIB de 2017 foi reduzida para 0,5%, mas a meta de resultado primário foi mantida em R\$ 139 bilhões. Já para 2018 foi mantida a previsão de crescimento do PIB em 2,5%, mas a meta de déficit primário foi alterada de R\$ 78 para R\$ 129 bilhões.

Na avaliação de despesas e receitas do 2º bimestre, Governo descontingenciou R\$ 3,1 bilhões, no decreto 9062/2017, manobra que teve sua pertinência bastante questionada na época, pois os indicadores fiscais não apresentavam resultados que o justificassem. O resultado primário de abril havia sido um superávit de R\$ 12 bilhões com as receitas totais crescendo 2,3%; e em termos reais, 2,3%. Entretanto, este aumento na arrecadação se concentrou em receitas não-tributárias, sendo que as tributárias tiveram queda de 1,2% nesse período. Além disso, foi estimado um aumento nas despesas obrigatórias de R\$ 3,7 bilhões. Para garantir o descontingenciamento, o governo aumentou a previsão de algumas receitas extraordinárias³³.

No final de junho, porém, o resultado primário de maio veio bastante abaixo do esperado, com um déficit primário de R\$ 30 bilhões e queda real da arrecadação de 1,0%. Com isto se ampliaram as dúvidas quanto à possibilidade de cumprimento da meta fiscal bem como os questionamentos sobre o caráter do descontingenciamento anterior³⁴. Nesta conjuntura, o ministro Meirelles passou a falar abertamente na possibilidade de aumentos de impostos para cumprir a meta, o que segundo ele era preferível do que revisá-la, pois isto traria um sinal negativo ao mercado financeiro, pondo em dúvidas o empenho do governo em levar adiante o ajuste fiscal, conforme relata Oliveira (2017). Assim, foram aumentadas as alíquotas do PIS e Cofins. Nesse mesmo mês, o Governo enviou a LDO de 2018 ao congresso sem novas alterações nas metas fiscais.

Mas já em julho, após divulgar o relatório do 3º bimestre, o Governo estimou uma frustração de receitas de R\$ 34,5 bilhões durante o primeiro semestre de 2017, o que tornou necessário um contingenciamento adicional de R\$ 5,9 bilhões. Em agosto, foram alteradas as metas fiscais ampliando a previsão de déficit de 2017 e de 2018 para R\$ 159 bilhões. A previsão do PIB para 2017 foi mantida, enquanto a de 2018 foi reduzida para 2,0%. Ao mesmo tempo, em que o anunciou o envio de diversas medidas para conter o custo das despesas com pessoal, o Governo sinalizou que poderão ocorrer novos aumentos de impostos.³⁵

Entretanto, após o IBGE divulgar o PIB do 2º trimestre de 2017, que apresentou um crescimento de 0,2%, um pouco acima das previsões, o ministro Meirelles afirmou que novamente o governo passava a trabalhar com um crescimento do PIB próximo a 1%. A previsão oficial de crescimento do PIB para 2017, entretanto, permaneceu inalterada.

Com a aprovação da nova meta fiscal no início de setembro, após a divulgação do relatório do 4º bimestre, o Governo editou o Decreto n. 9.164 autorizando o descontingenciamento de R\$ 12,8 bi, seguido por um novo descontingenciamento, desta vez de R\$ 7,5 bilhões no 5º bimestre. Além de uma meta mais folgada, colaboro u para a liberação das despesas o fato de que no último trimestre as receitas apresentaram maior crescimento. No caso das receitas não administradas pela Receita Federal (RF) houve um avanço de R\$ – R\$ 28 bilhões referente a concessões- em termos nominais com relação a 2016. Quanto às administradas pela RF, o 4º trimestre apresentou uma queda de R\$ 9 bilhões. Entretanto, como em 2016 a arrecadação havia sido “turbinada” por conta do recebimento de IR referente ao programa de repatriação de capitais, estes valores na verdade significaram uma pequena melhora neste quesito caso descontado o efeito do programa na arrecadação.

Ao final de 2017, as receitas totais apresentaram um crescimento real de 1,64%, montante 2,91% abaixo da previsão inicial na LOA. As despesas totais caíram 1,02% em termos reais. Por conta disso, o déficit primário ficou em R\$ 124 bilhões, valor que ficou abaixo da primeira meta de superávit prevista na LDO de 2017, que era de R\$

³² Aqui se refere ao leilão de quatro usinas da Cemig, que acabaram ocorrendo em setembro e arrecadaram 12,3 bilhões, um pouco acima da previsão do governo.

³³ No Decreto 9062/17, o governo ampliou a estimativa de arrecadação com concessões e permissões (+R\$7bilhões), *royalties* (+2 bilhões) e com o programa de regularização de débitos tributários (+3,4 bilhões).

³⁴ A desconfiança se justifica porque quinze dias antes de publicar o Decreto 9062 foram divulgadas na imprensa gravações de áudio incluídas nas delações premiadas de executivos da empresa JBS que incluíam graves acusações contra o Presidente da República. Para se defender, conforme fora amplamente divulgado na imprensa, o presidente acelerou a liberação de emendas e nomeações de cargos. A liberação de verbas chegou a saltar em 80% nas três semanas após o vazamento do áudio. Ver Investing.com (2017).

³⁵ O Governo agiu primeiramente enviando ao congresso nacional duas Medidas Provisórias (MP's). A primeira postergava o aumento salarial acertado com diversas categorias de servidores de janeiro de 2018 para o mesmo mês do ano seguinte, o que levaria a postergar uma despesa de cerca de R\$ 4,4 bilhões para 2019 e a segunda elevava a contribuição previdenciária dos servidores federais de 11% para 14%, que aumentaria a arrecadação em R\$ 2,2 bilhões. Posteriormente, o governo prometeu enviar alteração nas carreiras do funcionalismo do Poder Executivo que implicariam em novos planos de carreira com salários iniciais mais baixos e progressão funcional mais lenta, o que até o fim de 2017 não havia sido feito. As MP's enviadas, entretanto, acabaram sendo suspensas liminarmente pelo STF, e sem definição definitiva sobre o assunto, o governo teve de novamente reestimar a execução orçamentária devido à frustração em implantar estas medidas.

139 bilhões. Este resultado, entretanto, não significa que a meta foi cumprida com tranquilidade. No ano o controle bimestral da execução orçamentária apresentou um caráter bastante irregular, ora necessitando contingenciar gastos, ora podendo liberar estas despesas. Na LOA de 2017 o governo fez previsões otimistas quanto à recuperação econômica que superestimaram a receita, o que ensejou necessidade de contingenciamentos. Outro fator importante a impactar em superestimação das receitas e despesas do orçamento foi o fato delas terem sido corrigidas pela inflação na PLOA de 2017 estimando IPCA de 3,70% e este índice ficou em 2,95% no ano.

Tabela 3

Variação de despesas selecionadas, critério do valor pago — 2016-17

	2016	2017	Δano anterior	Gasto Total Permitido(a)	Teto-Despesa2017(b)
Despesa Sujeita ao Teto	1.220.729,5	1.259.081,6	3,14	1308621,99	49540,4
Benefícios Previdenciários	520.764,0	558.295,8	7,21	558258,97	-36,8
Pessoal e Encargos	258.577,2	284.078,5	9,86	277194,73	-6883,8
Subsídios, Subvenções e Proagro	22.131,4	18.777,4	-15,15	23724,81	4947,4
Despesas com controle fluxo executivo	264.260,6	240.936,0	-8,83	283287,40	42351,4

FONTE: STN.

NOTA: (a) e as despesas totais de 2016 reajustadas por 7,2%, o total permitido pelo teto. (b) Diferença entre o total permitido pelo teto e o efetivamente gasto.

Às já referidas dificuldades de executar o orçamento em meio à recessão e ao ajuste fiscal se somou a necessidade de cumprir os limites de crescimento de despesas impostos pela EC95. Na Tabela 3 apresentamos alguns dos grupos de despesa mais significativos mensurados sobre o critério do valor pago, que é utilizado para a verificação do cumprimento das metas do novo regime fiscal. Do total sujeito ao teto, as despesas apresentadas na tabela correspondiam à 87,96%.

Em 2017 a despesa total sujeita ao teto avançou 3,14%, valor bastante abaixo dos 7,2% permitidos pelo NRF. Ao longo do ano, entretanto, durante diversos meses o governo esteve com as despesas crescendo próximo ao limite do teto, principalmente no primeiro semestre. Nos últimos três meses do ano, porém, o governo intensificou os cortes nas despesas discricionárias, além disso, a previdência desacelerou seu aumento, o que permitiu que o governo gastasse R\$ 49 bilhões abaixo do permitido.³⁶

A tendência de achatamento das despesas discricionárias, levantada ao longo deste artigo, já foi verificada nesse primeiro ano sob efeito da EC95, conforme mostra a redução das Despesas com controle de Fluxo do Executivo³⁷. Elas caíram 8,83% em 2017, uma queda de R\$ 24 bi nesses gastos e uma execução de R\$ 42 bi abaixo do permitido. Outra conta significativa a apresentar redução foi a de Subsídios, subvenções e Proagro, cujos motivos foram explicitados na seção anterior. Estas despesas caíram 15,5%, valor próximo a R\$ 4 bilhões.

Os benefícios previdenciários subiram 7,21%. Ao longo do ano, estes gastos chegaram a avançar mais de 10%, mas acomodaram seu avanço nos três últimos meses do ano crescendo, em 2017, apenas R\$ 36,8 milhões acima do permitido. O fato de esses gastos corresponderem cerca de 42%, das despesas sujeitas ao teto explica o empenho do Governo em aprovar a Reforma da Previdência (PEC287) para em médio prazo conter o crescimento das despesas obrigatórias, pois as estimativas são de que haverá uma expansão real, e a taxas crescentes, deste gasto até 2028. Já os gastos com Pessoal e Encargos avançaram 9,86%, fruto de diversos aumentos concedidos a funcionários públicos federais ao longo de 2016, estourando em quase R\$ 7 bilhões o teto para esta despesa³⁸.

Para o exercício financeiro de 2018, e os seguintes, as dificuldades de compatibilizar a despesa com o teto serão ainda maiores. Em 2018 as despesas poderão ser corrigidas em apenas 3,0%, menos da metade do índice de 7,2% de 2017. Este montante permitirá um acréscimo de cerca de R\$ 39 bilhões nas despesas, que se somam aos R\$ 49 bilhões que não foram utilizados do teto de 2017. Ressalte-se que haverá cada vez menor espaço de

³⁶ No primeiro semestre o governo esteve bem próximo de estourar o teto. Em junho o orçamento fechou com um valor R\$ 2 bilhões acima do permitido e este teria sido alcançado caso não houvesse a alteração do critério de mensuração das dívidas do FIES e que acabaram aumentando o valor limite para despesas em 2017. Os benefícios previdenciários, por ex, haviam crescido 11,84% em comparação com o mesmo período de 2016. Caso esta média tivesse se mantido, este grupo de despesa ultrapassaria seu limite em R\$24 bilhões, conforme mostrado em De Bem (2017b)

³⁷ É uma forma de classificação em que se somam as despesas discricionárias propriamente ditas com as obrigatórias com controle de fluxo. As despesas ditas "discricionárias" não correspondem exatamente às despesas passíveis de corte, já que incluem também despesas obrigatórias com controle de fluxo, que são os gastos que devem ser alocados com os mínimos constitucionais de saúde e educação e as emendas parlamentares de caráter impositivo.

³⁸ Bastos e Aidar (2017) fazem pertinente observação sobre o fato de que como estes aumentos concedidos ao funcionalismo estão concentrados em carreiras de remuneração já elevada, seu impacto sobre o produto tende a ser menor do que o derivado do aumento nas transferências de benefícios previdenciários, pelo fato desta concentrar grande parte dos seus pagamentos em indivíduos de renda baixa.

corte nas despesas discricionárias para acomodar o crescimento das despesas obrigatórias sujeitas ao teto. Além disso, algumas despesas obrigatórias seguirão com crescimento acima do indexador nos próximos anos. Como exemplo, a despesa com pessoal, que devido aos aumentos concedidos ainda em 2016 crescerá acima do teto em 2018, bem como os benefícios previdenciários³⁹, para os quais a previsão é de crescimento acima da inflação para a próxima década ao menos. Isso fará com que seja necessário cada vez mais cortes em outras contas para comportar o seu crescimento. A redução do IPCA e sua manutenção em níveis baixos implicam em menor montante de reajuste das despesas sujeitas ao teto. Se em 2017, o reajuste das despesas primárias foi, por exemplo, quase igual ao avanço dos benefícios previdenciários, as estimativas são de que esta diferença seja maior nos próximos anos.

Visto serem a parcela do orçamento passível de corte no curto prazo, as despesas discricionárias apresentam tendência de se verem ainda mais reduzidas nos próximos anos. Neste sentido, relatórios da Instituição Fiscal independente (IFI 2017a; 2017b), utilizando o conceito de margem fiscal⁴⁰ para medir as despesas orçamentárias passíveis de corte, estimou que em 2017 estas seriam de R\$ 119 bilhões, ou apenas 9% das despesas sujeitas ao teto para este ano. Destas, o IFI estimou que R\$ 74 bilhões não poderiam ser contingenciadas por corresponderem a recursos mínimos para que o custeio, prestação de políticas públicas e investimentos sejam executados sem que a gestão da máquina pública entre em colapso. A dinâmica de crescimento dos gastos obrigatórios fará com que a margem fiscal tenda a se esgotar para cumprir a EC95. Cortes em despesas obrigatórias serão necessários mesmo com a aprovação da proposta original da Reforma da Previdência, que segundo as estimativas da IFI(2017) faria com que o corte na margem fiscal invadisse o montante mínimo para o funcionamento do governo em 2022 e a esgotasse em 2025, montantes que seriam antecipados respectivamente para 2020 e 2022 em caso de rejeição da proposta.

Conforme mostram estimativas da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da câmara dos Deputados, outro fator a complicar o cumprimento do teto é o fato de que, exceto o STJ, todos órgãos e poderes fora do Executivo estourariam o limite do teto em 2019, último ano em que é permitido que o Executivo corte suas despesas para compensar as dos outros órgãos. Em se mantendo a atual evolução no gasto de custeio e os aumentos concedidos a diversas categorias até maio de 2017, em 2020 haverá um excesso de R\$ 2,7 bilhões que deveriam ter sido cortados. Entretanto, os demais poderes seguem ampliando seus gastos ignorando a EC95⁴¹. (Câmara dos Deputados, 2017b).

Conforme foi apresentado ao longo do texto, o setor governamental corresponde a parcela importante da demanda agregada. Os diferentes instrumentos de política fiscal — consumo do governo, transferências e alterações na carga tributária — trazem contribuição distinta para o PIB, e mesmo dentro destes instrumentos se espera estímulos diversos ao PIB, mesmo que sejam feitos em mesmo montante, o que é definido pelo efeito multiplicador diferenciado de cada ação de política fiscal.

O ajuste fiscal iniciado em 2015 colaborou para a recessão pela qual o Brasil passou. Além disso, os investimentos, o gasto do Governo com maior potencial de estímulo ao produto, apresentou tendência de queda, fechando o ano de 2017 no nível de gasto de 2008. Nesta realidade, o gasto do Governo contribui cada vez menos para estimular a demanda agregada e contribuindo para a lenta retomada da economia brasileira⁴².

³⁹ Em 2017 o IPCA foi de 2,95%. Essa redução brusca do índice de inflação que serve de referencial para o teto acabou por ser benéfica para o seu cumprimento da meta nesse ano. Combinada com o corte de despesas em outras contas, que no caso de 2017 foram principalmente subsídios e subvenções e despesas discricionárias, a inflação em queda facilitou a acomodação das contas com crescimento acima do indexador permitido. Um exemplo disso são as despesas previdenciárias, a maior das despesas primárias, que ficaram apenas 0,01% acima do permitido em 2017. Os benefícios previdenciários tem uma parte de seu crescimento influenciado pelo IPCA, que serve de reajuste para o valor dos benefícios, que se somam ao crescimento vegetativo desta despesa, que independe da inflação do período e que devido ao envelhecimento da população se manterá crescendo nos próximos anos, com o governo prevendo que o crescimento vegetativo seja próximo a 4% para o triênio 2017-19. A queda brusca da inflação permitiu que o montante de aumento derivado do crescimento vegetativo, somada ao reajuste dos benefícios, fosse quase igual ao indexador da PEC do Teto. Entretanto, as estimativas são de que esta diferença se amplie nos próximos anos.

⁴⁰ A Margem Fiscal é igual ao total de despesas sujeitas ao teto subtraídas dos gastos relativos a Previdência Social, Pessoal e Encargos Sociais, Abono Salarial e Seguro Desemprego, Benefícios de Prestação Continuada (BPC), Bolsa Família, Demais Despesas Obrigatórias, Despesas com Legislativo, Judiciário, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União, e as despesas mínimas constitucionalmente exigidas para gastos com Saúde e educação. Devido ao fato de que mesmo nas despesas discricionárias existirão despesas que deverão ser executadas para que sejam cumpridas as exigências mínimas de saúde e educação dadas pela constituição e por excluir as despesas discricionárias de outros poderes que não o executivo, a margem fiscal se configura em um indicador mais fidedigno das despesas passíveis de corte. (IFI 2017a)

⁴¹ Exemplo recente é a criação de concurso para o provimento de diversas vagas para o cargo de juiz do TRT mesmo com este órgão tendo extrapolado o seu limite no teto de despesas.

⁴² Conforme notam Bastos e Aidar (2017), a EC95 se configura em uma garantia institucional para que o gasto público não venha se tornar um vetor de recuperação da economia. O atual ajuste, com grandes cortes nos dois maiores programas de investimentos públicos do governo federal, o PAC e o MCVM trazem um forte efeito negativo sobre a demanda agregada por se tratar de um importante componente do

A aprovação da EC95 só piora esta tendência pois faz com que sejam necessários cortes nas despesas discricionárias e nos investimentos para comportar o crescimento das despesas obrigatórias. Sem alterações no novo regime fiscal, o Estado terá uma grande perda na capacidade de estímulo ao produto via política fiscal e ficará impossibilitado de utilizá-la de forma contracíclica, cenário que se estenderá pelo prazo de vinte anos.

Conclusão

Desde 2015 quando a austeridade se tornou prioridade da política fiscal, esta passou a ser uma força recessiva em uma economia já em desaceleração. Seu impacto negativo sobre a arrecadação e as receitas dificulta a obtenção dos superávits primários desejados pelo Governo. Ao contribuir negativamente para a política de austeridade [produto] também influenciou no crescimento da relação dívida bruta/PIB. Ou seja, os indicadores que justificaram o início do ajuste não obtiveram resultados positivos.

A introdução do NRF tende a reduzir a capacidade da política fiscal de estimular o produto. A sua margem de atuação, que já era baixa por conta da prevalência de despesas obrigatórias que consomem mais de 90% do orçamento, se reduzirá ainda mais. Além disso, algumas despesas apresentarão crescimento real nos próximos anos pelos motivos explicitados ao longo deste artigo, o que forçará ainda mais o achatamento das despesas discricionárias, afetando seriamente os programas de investimentos e reduzindo a capacidade do Estado atuar como indutor da atividade econômica.

O NRF traz dificuldades não apenas para expansão como também para o mínimo funcionamento da máquina estatal, com grande risco para a manutenção da rede de proteção social e para a prestação de serviços públicos. Além disso, constitucionaliza a impossibilidade de utilização de política fiscal contracíclica prejudicando a capacidade de a mesma atuar para estimular economia nos períodos de recessão. A manutenção desta emenda provocará uma radical readequação do tamanho do Estado e na prestação de serviços públicos, com diversas áreas de atuação e programas tendo de ser eliminados para que se cumpra o teto de gastos. Por conta destas questões é até difícil vislumbrar que a EC95 sobreviva os vinte anos a que se propõe sem passar por alterações. Entretanto, como está vigente, é uma regra que dificultará a capacidade do Governo Federal de contribuir para o crescimento da economia brasileira por duas décadas.

Referências

ALSON, Phillip, Brasil: Teto de 20 anos para o gasto público violar direitos humanos, alerta relator da ONU. **ONU BR**. 9 dez. 2016. (Nota à Imprensa). Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-teto-de-20-anos-para-o-gasto-publico-violara-direitos-humanos-alerta-relator-da-onu/>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda, **Reequilíbrio Fiscal e Retomada da Economia**, 18 nov. 2015. Nota Técnica, 2015. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/2015/reequilibrio-fiscal-e-retomada-da-economia-1>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei Complementar n. 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal, 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 4 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 01 fev. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição Federal de 1988 – Atualizado até EC95**. Brasília, 5 de out. de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 fev. 2018

DE BEM, Augusto Pinho, Despesa, Receita e Endividamento Público: análise do comportamento brasileiro recente. **Revista Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v. 43, n. 3, p. 9-26, 2015. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3549/3589>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

gasto autônomo não gerador de capacidade produtiva. Os autores acreditam que com a EC95 a contribuição das despesas públicas tenderá a ser nula em termos de impacto sobre o produto agregado.

DE BEM, Augusto Pinho, Gestão fiscal do Governo Dilma e a depreciação do resultado primário. **Revista Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v. 44, n. 3, p. 9-26, 2017a. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/3840/3799>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

DE BEM, Augusto, Política Fiscal, Crescimento e Confiança. **Carta de Conjuntura FEE**, ano 26, n. 4, p. 9-10, 2017b. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/politica-fiscal-crescimento-e-confianca/>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

DE BEM, Augusto Pinho. A Emenda Constitucional 95, a meta fiscal e o orçamento que não cabe no teto. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, ano 26, n. 9, p. 7-8, 2017c. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/a-emenda-constitucional-95-a-meta-fiscal-e-o-orcamento-que-nao-cabe-no-teto/>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

BARBOSA, Nelson, **Discurso do Ministro Nelson Barbosa Durante Reunião do CDES**. Ministério da Fazenda-Conselho de Desenvolvimento e Social, Brasília, 28 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/janeiro/integra-do-discurso-cdes>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

BASTOS, Carlos Pinkusfel; AIDAR, Gabriel Ferraz. O Brasil bateu no piso?, **Brazilian Keynesian Review**, 3(2), p.130-149, 2nd, 2017. Disponível em: <<http://www.excedente.org/wp-content/uploads/2018/01/147-632-1-PB.pdf>>. Acesso em 01 fev. 2018.

BIANCARELLI, André, O Governo Temer na Economia: conjuntura, estrutura e fracasso. **Le Monde Diplomatique Brasil**, ano 10, maio 2017.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Nota Técnica 12/2017 (18 de abril) - Orçamento de 2017: 1º Bimestre**, Relatório de Receitas e despesas, Avaliação Extemporânea e Contingenciamento, Decreto N°9.018(30 de março), Portaria PDG17(1º Fevereiro), Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2017a.

CAMARA DOS DEPUTADOS, **Nota Técnica 23/2017 (maio de 2017) – Repercussões da Emenda Constitucional nº 95/2016 no processo orçamentário** – Compensação de limites entre o Poder Executivo e os demais Poderes e Órgãos, e implicações na gestão orçamentária e financeira. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2017b.

CAVALCANTI, Pedro; FRAGELLI, Renato. A Heterodoxia na raiz da crise. **Valor Econômico**. 15 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniao/4899816/heterodoxia-na-raiz-da-crise>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

DWECK, Esther. TEIXEIRA, Rodrigo Alves, **A política Fiscal do Governo Dilma e a crise econômica**. Campinas, Instituto Economia Unicamp, 2017. (Texto para discussão 303). Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3532&tp=>>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI), **Relatório de Acompanhamento Fiscal – Maio de 2017**, 2017a. Disponível em:

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI), **Relatório de Acompanhamento Fiscal – Junho de 2017**, 2017b.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI), **Nota técnica nº03 (27 de junho) Cenário Fiscal do PLDO (2018) é otimista**, 2017c.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas Nacionais**, 2017.

INVESTING.COM. **Temer acelera liberação de emendas parlamentares em 80% em três semanas**. 2017. Disponível em: <<https://br.investing.com/news/politics-news/temer-acelera-libera%C3%A7%C3%A3o-de-emendas-parlamentares-em-80-em-tr%C3%AAs-semanas-247576> (03/06/17)>. Acesso em: 01 fev. 2018.

LEVY, Joaquin, **O ajuste fiscal é o primeiro passo para a retomada do crescimento econômico**. Ministério da Fazenda. 2015. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/04/ajuste-fiscal-e-o-primeiro-passo-para-retomada-do-crescimento-economico-afirma-levy>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

MEIRELES, Henrique. Em pronunciamento, Meirelles diz que teto de gastos preservará saúde e educação. **EBC Agência Brasil**. 6 out. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-10/em-pronunciamento-meirelles-diz-que-teto-de-gastos-preservara-saude-e>>. Acesso em 01 fev. 2018.

MEIRELES, Henrique. Gasto público elevado limita crescimento da economia, afirma Meireles. **Valor Econômico**. 30 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4921206/gasto-publico-elevado-limita-crescimento-da-economia-afirma-meirelles>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

OLIVEIRA, Ribamar. Decisão do Governo é cumprir as metas fiscais. **CanalEnergia.com.br**. 29 jun. 2017a. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5020672/decisao-do-governo-e-cumprir-metas-fiscais>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

OLIVEIRA, Ribamar. Viés de Queda na Arrecadação Federal. **Valor Econômico**. 11 maio 2017b. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4964828/vies-de-queda-da-arrecadacao-federal>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

ORAIR, R.; SIQUEIRA, F.; GOBETTI, S. **Política Fiscal e Ciclo Econômico**: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público. Tesouro Nacional: XXI Prêmio Tesouro Nacional, 2016. (2º Lugar). Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/558095/2o-lugar-rodrigo-octavio-orair-086.pdf/ff2dc598-149a-419d-b95f-fb6e54e10d4f.m>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

PRADO, Pedro Henrique Martins. **Lei de Wagner, ilusão fiscal e causalidade entre receitas e despesas**: uma análise das finanças públicas brasileiras. 2017. 40f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, 2017. Disponível em: <<http://www.ppge.ie.ufu.br/sites/ppge.ie.ufu.br/files/Anexos/Bookpage/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Pedro%20Henrique%20Martins%20Prado.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

PIRES, Manoel de Castro. Política Fiscal e Ciclos Econômicos no Brasil. **Economia Aplicada**. Ribeirão Preto, v.18, n.1, p. 69-70, jan./mar. 2014. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ecoa/article/view/83803/86690>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Resultado Primário - Relatório de Dezembro de 2016**. 2017a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em: 01 fev. 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Resultado Primário - Relatório de junho de 2017**, 2017b. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em: 01 fev. 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Resultado Fiscal do Governo Central – Estrutura Nova**. 2017c. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em: 01 fev. 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Relatório Resumido de Execução Orçamentária**. 2017d. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

SHAPIRO, Edward, **Análise Macroeconômica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1985.