

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

VITÓRIA DOS SANTOS PIRES

**AS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELAS REGRAS FISCAIS AO USO DE POLÍTICAS
DE COMBATE AOS EFEITOS ECONÔMICOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO
BRASIL**

Santana do Livramento

2020

VITÓRIA DOS SANTOS PIRES

**AS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELAS REGRAS FISCAIS AO USO DE POLÍTICAS
DE COMBATE AOS EFEITOS ECONÔMICOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO
BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para obtenção do título de
Bacharel em Ciências Econômicas pela
Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA.

Orientador: Dr. André da Silva Redivo

Santana do Livramento

2020

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

P8451	Pires, Vitória dos Santos AS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELAS REGRAS FISCAIS AO USO DE POLÍTICAS DE COMBATE AOS EFEITOS ECONÔMICOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL / Vitória dos Santos Pires. 55 p. Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)-- Universidade Federal do Pampa, CIÊNCIAS ECONÔMICAS, 2021. "Orientação: André da Silva Redivo". 1. Coronavírus. 2. Políticas fiscais. 3. Regras fiscais. 4. Crise Fiscal. I. Título.
-------	---

VITÓRIA DOS SANTOS PIRES

**AS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELAS REGRAS FISCAIS AO USO DE POLÍTICAS
DE COMBATE AOS EFEITOS ECONÔMICOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO
BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: dia, mês e ano.

Banca examinadora:

Prof. Dr. André da Silva Redivo
Orientador
Unipampa

Prof. Dra. Ana Luísa de Souza Soares
Unipampa

Prof. Dr. Carlos Hernan Rodas Cespedes
Unipampa

AGRADECIMENTO

Agradeço em primeiro lugar a Deus pela minha vida e por sempre me guiar pelo melhor caminho.

Aos meus pais Ari e Lilian, por sempre me incentivarem a buscar os meus sonhos e a nunca desistir de batalhar por um futuro melhor.

Aos meus irmãos e meus familiares próximos por sempre terem acreditado em mim e me incentivado a continuar sempre buscando o melhor.

Ao meu companheiro Lucas, pela paciência e por não medir esforços para que eu chegasse até esta etapa da minha vida, me apoiando nos momentos mais difíceis e sempre me mostrando que eu era capaz.

Agradeço também ao meu orientado, Professor Dr. André Redivo, por todo o ensinamento, paciência e pelas inúmeras vezes que me ajudou na elaboração desta monografia.

Aos meus amigos e colegas que estiveram comigo nesta jornada longa, em especial às colegas Ana Paula Fiss, Daiana Pino e Soraia Khalil. Que foram um presente proporcionado através da universidade e que levarei para a vida toda.

Enfim, agradeço a todos que de uma forma ou de outra fizeram parte desta jornada tão especial e importante da minha vida.

“Investir em conhecimento sempre rende os melhores juros”.

Benjamin Franklin

RESUMO

Frente a todos os debates que surgem sobre a situação fiscal que o país se encontra, o fato do surgimento da pandemia de coronavírus neste ano de 2020, afetou drasticamente a crise fiscal do Brasil. Mesmo tendo consciência que a pandemia não é a causadora dos problemas fiscais, sabe-se que ela contribuiu para seu agravamento. Fatores como a velocidade de contágio da doença combinada com o alto número de mortos, e a ausência de vacinas e de medicamentos com eficácia comprovada acabaram disseminando um ambiente de medo e incerteza no mundo. Assim como a necessidade de isolamento social para a redução da taxa de contágio produziu efeitos diretos sobre a atividade econômica do mundo todo. Como parte das políticas econômicas que podem solucionar esses problemas, pode-se citar as políticas e as regras fiscais, que servem para a determinação do orçamento público, sendo composta pelas decisões do governo sobre gastos e tributação e são elas que dão a orientação econômica da política fiscal. Nesta perspectiva, o trabalho busca analisar as políticas fiscais vigentes no Brasil, com ênfase na Lei de Responsabilidade Fiscal, Regra de Ouro e Teto dos Gastos. Também busca identificar as limitações impostas pelas regras fiscais vigentes no Brasil para o uso de políticas fiscais de combate aos efeitos econômicos da pandemia de Covid19. E para alcançar o objetivo geral do presente estudo será utilizado o método dedutivo. Nos objetivos específicos, será feita uma revisão bibliográfica juntamente com uma análise descritiva dos dados do Tesouro Nacional, Banco Central, e da Instituição Fiscal Independente e com eles será possível chegar aos resultados propostos pelo estudo escolhido. A pandemia trouxe desafios para o cumprimento de cada uma das regras fiscais, havendo a necessidade de criar caminhos para tentar sair da crise. Alguns desses caminhos foram a criação de PEC e novas leis para enfrentar a calamidade da pandemia. Foram esses mecanismos que fizeram com que houvesse esperança para poder sair da enorme crise socioeconômica que o país enfrenta com a pandemia. A adoção de PEC's e Emendas Constitucionais foram necessárias para que houvesse uma flexibilização das regras fiscais no país, fazendo com que os gastos com a pandemia pudessem ser enfrentados sem burlar essas regras fiscais.

Palavras-chave: Coronavírus. Políticas fiscais. Regras fiscais. Crise Fiscal.

ABSTRACT

Faced with all the debates that arise about the fiscal situation that the country is in, the fact that the emergence of the coronavirus pandemic in this year of 2020 has drastically affected the fiscal crisis in Brazil. Even being aware that the pandemic is not the cause of fiscal problems, it is known that it contributed to its worsening. Factors such as the speed of contagion of the disease combined with the high number of deaths, and the absence of vaccines and drugs with proven effectiveness ended up spreading an environment of fear and uncertainty in the world. Just as the need for social isolation to reduce the rate of contagion has had direct effects on economic activity worldwide. As part of the economic policies that can solve these problems, it is possible to mention the fiscal policies and rules, which serve to determine the public budget, being composed of the government's decisions on spending and taxation and they are the ones that give the economic orientation of the fiscal policy. In this perspective, the work seeks to analyze the fiscal policies in force in Brazil, with emphasis on the Fiscal Responsibility Law, Golden Rule and Ceiling of Expenses. It also seeks to identify the limitations imposed by the tax rules in force in Brazil for the use of fiscal policies to combat the economic effects of the Covid pandemic¹⁹. And to achieve the general objective of this study, the Deductive method will be used. In the specific objectives, a bibliographic review will be made together with a descriptive analysis of data from the national treasury, central bank, and the independent fiscal institution and with them it will be possible to arrive at the results proposed by the chosen study. The pandemic brought challenges to the fulfillment of each of the fiscal rules, with the need to create ways to try to get out of the crisis. Some of these paths were the creation of PEC and new laws to deal with the calamity of the pandemic. It was these mechanisms that gave hope to being able to get out of the enormous socioeconomic crisis that the country is facing with the pandemic. The adoption of PEC's and Constitutional Amendments were necessary for the tax rules to be made more flexible in the country, so that spending on the pandemic could be tackled without circumventing these tax rules.

Keywords: Coronavirus. Fiscal policies. Tax rules. Fiscal Crisis.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resumo da metodologia utilizada para atender os objetivos específicos da pesquisa.	19
--	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Receita Líquida Primária, Despesa total e Resultado Primário do Governo Federal – 2010 a 2014 em % do PIB.....	34
Figura 2 - Receita líquida primária, Despesa total e Resultado Primário do Governo Federal – 2014 a 2019 em % do PIB.....	35
Figura 3 - Dívida líquida do Setor Público e Dívida Bruta do Governo Geral, jan/2010 a dez/2019, % do PIB.....	36
Figura 4 - Receita Líquida, Despesa Total e Resultado Primário do Governo Central, R\$ Milhões- Valores de Fev/2021- IPCA- Acumulado em 12 meses.	40
Figura 5- Figura 5 - Dívida Líquida do Setor Público e Dívida Bruta do Governo Geral, Jan/2020 a Dez/2020, % do PIB.....	42
Figura 6 - Trajetória esperada do déficit primário pós pandemia.....	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cumprimento da meta fiscal- janeiro a dezembro de 2020, R\$ milhões.	39
Tabela 2 - Ações e investimentos relacionados à pandemia de coronavírus, Bilhões R\$ e %.	41
Tabela 3 - Suficiência da Regra de Ouro- janeiro a dezembro de 2020, R\$ milhões.....	43
Tabela 4 - Projeções macroeconômicas (2020/2030): Atual x Anterior.	48

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Objetivos.....	16
1.1.1 Objetivo Geral.....	16
1.1.2 Objetivos Específicos.....	16
1.2 Justificativa.....	17
1.2 Metodologia.....	17
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	20
2.1 Políticas Fiscais.....	20
2.2 Regras Fiscais.....	22
2.3 Conceitos de finanças públicas.....	24
3. TRAJETÓRIA DAS REGRAS FISCAIS.....	27
3.1 Regras Fiscais No Brasil.....	27
3.2 Regra De Ouro.....	28
3.3 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).....	30
3.4 Teto dos Gastos Públicos.....	31
4. LIMITAÇÕES PARA AS POLÍTICAS FISCAIS DE COMBATE AOS EFEITOS ECONÔMICOS DA PANDEMIA.....	33
4.1 Quadro Fiscal pré-pandemia.....	33
4.2 Quadro fiscal na Pandemia de COVID-19.....	36
4.3 Limitações das regras fiscais com a Pandemia de Covid-19.....	42
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS.....	52

1. INTRODUÇÃO

No ano de 2020 com a pandemia de COVID-19 houve um agravamento significativo da crise fiscal que o Brasil já vinha enfrentando. A velocidade de contágio da doença combinada com o alto número de mortos, e a ausência de vacinas e de medicamentos com eficácia comprovada acabaram disseminando um ambiente de medo e incerteza. Assim como a necessidade de isolamento social para a redução da taxa de contágio produziu efeitos diretos sobre a atividade econômica do mundo todo (SILVA, 2020).

A discussão de como a Pandemia afetou o país, principalmente contribuindo para o agravamento da crise fiscal e o uso das políticas para a saída da crise é o que determinará a recuperação econômica do Brasil. A maior parte das discussões e debates à respeito da desaceleração do crescimento junto com a recessão e estagnação que já se instalava desde 2015 concentrou-se na condução das políticas fiscais adotadas naquele período. No final de 2014 com os novos choques econômicos somado a desaceleração da atividade econômica que já vinha sendo enfrentada, tiveram como resultado a aceleração da retração de arrecadações e piora significativa no resultado fiscal do país. Em todo o ano de 2015 foi quebrada a “convenção do crescimento” sendo adotadas várias medidas restritivas de controle à crises fiscais, nesse período foi realizado um dos maiores ajustes fiscais da história recente do país (TEIXEIRA; DWECK, 2017).

Em 2016, o país registrou a maior recessão econômica da história, a necessidade de financiamento do governo federal aumentou. A dívida líquida do setor público aumentou de 32,59% do PIB para 46,1%, que somado a uma crise política, resultou em impactos como a queda na arrecadação e aumento na previsão de déficit, o que contribuiu para o princípio da crise fiscal (VIEIRA FILHO, 2017).

O Déficit fiscal estrutural em 2016 foi em torno de 2% do Produto Interno Bruto (PIB). Esse resultado mostrou que para atingir um superávit de 2,5% para estabilizar a dívida, o país seria obrigado a adotar uma consolidação fiscal de 4,5% do PIB. No fim do mesmo ano, foi aprovada a Proposta de emenda parlamentar (PEC) de teto dos gastos. Essa política adotada pelo governo garantia a sustentabilidade da dívida brasileira, limitando os gastos do governo. Combinada com a flexibilização da política monetária, houve o começo de uma mudança cíclica no cenário já no ano de 2017. A PEC do teto dos gastos introduziu uma trajetória de ajuste gradual para os gastos públicos ao longo de 10 anos. Porém, no ano de 2017, essas mudanças não foram suficientes para que a crise se resolvesse. Mesmo com a PEC vigorando,

houve déficit nas contas do governo, o que colocou em dúvida se ela era ou não favorável ao cenário em que o país vivia (FILHO, 2017).

Segundo dados do Ministério da economia, em 2018 o déficit primário consolidado alcançou R\$108 bilhões de reais. O déficit nominal, que inclui os juros da dívida pública, aproximou-se de R\$500 bilhões, onde menos de 15% desse valor era de responsabilidade dos Estados e Municípios. Como esperado, a dívida pública bruta chegou a aproximadamente 80% do PIB já no ano de 2018, crescendo 25 pontos percentuais em aproximadamente quatro anos (LIMA, 2019).

Em 2019 o cenário continuou o mesmo. Com isso, uma das propostas do governo para resolver os problemas fiscais foi a reforma da previdência pública. A proposta já era recorrente desde meados da década de 90, ela baseava-se no choque demográfico de envelhecimento pelo aumento na expectativa de vida e baixa natalidade da população, o que deixaria o sistema previdenciário financeiramente insustentável em um futuro muito próximo (GENTIL, 2007). A reforma apresentou bastante relutância da população, mas foi aprovada pelo Congresso Nacional em novembro do mesmo ano como solução para o déficit nas contas públicas do Brasil.

No ano de 2020, o quadro fiscal é bastante desafiador, o déficit primário devia chegar a R\$877,8 bilhões. As regras fiscais, como o teto dos gastos públicos, são temas centrais na agenda nacional, com possível aumento da carga tributária e a volta a discussão sobre os gastos obrigatórios. De acordo com projeções mais atuais da Instituição Fiscal Independente (IFI), o teto dos gastos deverá ser rompido ainda no ano de 2021, com o valor da dívida pública girando em torno de R\$1.485,9 bilhões. (SALTO, 2020) A maioria dos estados brasileiros já apresentavam situação fiscal frágil antes da pandemia, o que fez com que a União mandasse ajuda à eles para mitigar os efeitos da pandemia em distintos momentos do ano até agora (PELLEGRINI, 2020). De acordo com Casalechi (2020), através de análises de dados da Caixa Econômica Federal, Dataprev e do Ministério da Economia as estimativas de despesas com o auxílio emergencial da pandemia no Brasil chegarão a R\$154,4 bilhões no ano de 2020.

Nos anos anteriores a essa análise, mais precisamente entre 2000 e 2013, em todos os anos houve superávit primário, sendo que em 2003, o superávit superou os 4% em relação ao PIB, considerado o maior da história. A resposta para esses resultados pode ter relação com as regras fiscais que foram adotadas no Brasil naquela época, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e até mesmo a Regra de Ouro, de 1988 (PIVATTO, VANESSA, 2018).

Nos anos 2000, foi instaurada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que consiste em uma regulamentação dos gastos públicos. Ou seja, busca fazer com que o governante controle

seus gastos, respeitando limites de despesas e cumprindo metas orçamentárias. Essa lei criada no governo de Fernando Henrique Cardoso foi parte do ajuste capitaneado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) após concessão de empréstimos ao Brasil e seu intuito foi criar regras fiscais que focalizaram na solvência da dívida pública como elemento central da política econômica. Porém as consequências da crise econômica e fiscal que vêm sendo vivenciadas trazem muitas dificuldades para a aplicação desta lei. Com a arrecadação de impostos em queda e com diminuição na receita, alguns estados encontram dificuldades para realizar o básico, que é por exemplo o pagamento de salários a seus servidores públicos (PIVATTO, VANESSA, 2018).

Em 1988, também foi criado um mecanismo de controle de desequilíbrios fiscais, a chamada Regra de Ouro. Ela consiste na proibição por parte dos governos federais, estaduais e municipais de realizarem operações de crédito que excedam o valor de suas despesas de capital (RIBEIRO; AFONSO, 2017).

Ribeiro e Afonso (2017) mostram ainda, que o objetivo dessa regra é o de estimular o investimento e controlar o avanço dos gastos correntes com a dívida pública. Porém o maior desafio encontrado nesse mecanismo é fazer com que ele seja cumprido. Em um cenário fiscal ideal, com resultado de superávit primário, e orçamento equilibrado, a instituição pública usaria apenas recursos próprios para custear seus gastos de investimentos, sem precisar de crédito. Com isso, o limite da regra de ouro, depende do volume dos gastos com juros, investimentos e inversões financeiras, e também do montante arrecadado com receitas financeiras. Por um outro lado, diante de um forte desequilíbrio, com persistentes déficits primários a regra de ouro tende a ser descumprida fazendo com que o déficit primário pressione seus limites.

No Brasil há uma grande dificuldade no cumprimento das regras fiscais, dado que o país tem forte relação com o histórico de descumprimento das regras. De 2001 a 2020 foram feitas alterações na meta dos resultados primários, que eram inicialmente fixas para permitir a relação da dívida líquida/PIB ao longo do tempo. A regra de ouro, por exemplo, passou a ser descumprida em 2019 e não há uma projeção de retorno ao equilíbrio nos anos seguintes. Se não fossem as receitas financeiras com devoluções do BNDES pelos empréstimos concedidos pelo Tesouro e com transferência de lucro do Banco Central, a regra já estaria sendo descumprida há muito mais tempo (SALTO, COURI, PELLEGRINI., 2020).

Ao longo de duas décadas o país apresentou um elevado aumento dos gastos públicos, que hoje coloca em risco a sua sustentabilidade fiscal. Se o Brasil não reverter essa situação, a tendência é que haja perda de confiança dos investidores nacionais e internacionais, a desvalorização da taxa de câmbio e o aumento da inflação (THE WORLD BANK, 2017).

Políticas fiscais ocupam uma área importante na avaliação das políticas econômicas recentes e os ajustes considerados essenciais em toda essa discussão podem levar à retomada do crescimento. Porém todo esse debate é bastante complexo e ocupa importante papel no regime da política econômica brasileira e nas medidas que foram adotadas desde os anos passados até os dias de hoje. Com isso vê-se uma situação fiscal que se deteriorou nos últimos tempos diante disso o que se busca saber é: Quais são as limitações impostas pelas regras fiscais vigentes no Brasil para o uso de políticas fiscais de combate aos efeitos econômico da pandemia de Covid19?

1.1 Objetivos

Nesta seção serão apresentados os objetivos que guiaram o desenvolvimento deste estudo. Primeiramente será apresentado o objetivo geral, e logo após, os objetivos específicos que irão compor o presente estudo.

1.1.1 Objetivo Geral

Avaliar as limitações impostas pelas regras fiscais vigentes no Brasil para o uso de políticas fiscais de combate aos efeitos econômicos da pandemia de Covid19.

1.1.2 Objetivos Específicos

- a) apresentar por meio de revisão de literatura o conceito de políticas fiscais, regras fiscais e finanças públicas.
- b) apresentar a trajetória das regras fiscais vigentes no Brasil com ênfase para a Regra de Ouro, Lei de Responsabilidade Fiscal e Teto de Gastos.
- c) analisar as demandas por políticas fiscais de combate aos efeitos econômicos da pandemia e quais as limitações impostas pelas regras fiscais vigentes no Brasil para sua adoção.

1.2 Justificativa

A escolha do estudo sobre crise fiscal, o uso de políticas fiscais no combate aos efeitos econômicos da pandemia, e as limitações impostas pelas regras fiscais vigentes no Brasil vem da situação econômica que se encontra o país. Com problemas fiscais que vêm se acentuando desde meados do ano 2014, houve um agravamento da situação após o aumento das despesas de combate aos efeitos da pandemia. O quadro fiscal é o mais desafiador que o país já enfrentou, o déficit primário chegou no ano de 2020 a aproximados R\$877,8 bilhões de reais, incluindo os custos de combate a crise e a pandemia. A importância do estudo está ancorada nesse ponto. Em saber quais as políticas fiscais que poderão suavizar essa crise e se elas serão suficientes para que isso ocorra. A dívida pública subirá 20,3 pontos do PIB, mas poderá crescer mais, dependendo das políticas fiscais que serão adotadas até o final do ano. (SALTO, 2020).

Além disso, a escolha se baseia principalmente na ausência de estudos atuais sobre o tema, tendo em vista que é algo novo e que ainda está ocorrendo no mundo todo, com isso, o estudo contribuirá de forma significativa para o entendimento do período em que estamos passando e contribuirá para aprofundamentos sobre o tema nos próximos anos. Já que não se sabe quando a Pandemia irá acabar, o estudo buscou analisar se as possíveis políticas adotadas no enfrentamento do vírus, bem como as limitações impostas pelas regras fiscais surtirão efeitos na crise fiscal do país. A pesquisa deu enfoque em instrumentos fiscais como a Regra de Ouro, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o teto dos gastos, analisando e comparando momentos econômicos pré e pós adoção das mesmas, tendo em vista que essas políticas vigoram no Brasil e poderão ser as principais responsáveis pela busca de equilíbrio fiscal do país.

O que se espera desse estudo é saber se há espaço para o uso de políticas fiscais de combate aos efeitos econômicos da pandemia e quais as limitações impostas pelas regras fiscais vigentes no Brasil, para compreender se o país conseguirá vencer essa crise fiscal e se as políticas fiscais conseguiram superá-la.

1.2 Metodologia

Nesta seção será apresentada a metodologia do estudo realizado, Segundo Marconi e Lakatos (2003), a metodologia é um conjunto de atividades sistemáticas e racionais, que com segurança e autonomia, busca chegar a um objetivo, traçando caminhos a serem seguidos, com

erros, e auxiliando as decisões do cientista. Como forma de alcançar o objetivo geral, o que é proposto pelo estudo é saber quais são as limitações impostas pelas regras fiscais vigentes no Brasil para o uso de políticas fiscais de combate aos efeitos econômicos da pandemia de Covid19. Para isso foi utilizado o método Dedutivo, que segundo Gil (2008) é o método que parte do geral, e desce para o particular. Com princípios que são dados como verdadeiros e indiscutíveis e possibilita chegar a conclusões formais. Dessa forma, foram analisadas as políticas fiscais e regras fiscais como um todo, focando desde a sua implementação, para saber se foram fundamentais para a solução de problemas fiscais, e logo após, foi analisado o caso particular que é o momento que se viveu em 2020, de pandemia e baixo crescimento econômico, analisando as políticas que vigoraram e comparando aos anos anteriores para saber se era possível uma recuperação da economia do país.

Cada objetivo específico foi desenvolvido na forma de capítulo. No capítulo dois será atendido o primeiro objetivo, onde será realizada uma revisão bibliográfica, que consiste em expor as principais ideias que já foram discutidas anteriormente por outros autores que trataram do problema, levantando críticas e dúvidas, se for necessário. (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Assim será construído a definição de conceitos de Políticas Fiscais e Regras Fiscais tendo como principais fontes: Froyen, 2006), Vasconcellos (2008), Alves; Montes (2012), Blanchard (2007), Alverga, (2010), Cleto; Dezordi (2002), Gremaud; Vasconcellos; Toneto, (2010), Carvalho (2008), Giambiagi e Além (2011), Pires (2019), Horta (2017), Brochado (2017), Junior e Menezes (2006), Salto, Couri e Pellegrini (2020), Gobetti (2014).

No capítulo três, será apresentado as regras fiscais vigentes no Brasil com ênfase para a Regra de Ouro, Lei de Responsabilidade Fiscal e Teto de Gastos. Será feito uma revisão de bibliografia para expor os principais conceitos dessas regras fiscais, as principais fontes utilizadas serão: Pires (2019), Horta (2017), Brochado (2017), Junior e Menezes (2006), Gobetti (2014) e Salto, Couri E Pellegrini (2020). Para a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Regra de Ouro e o Teto dos Gastos será analisado os períodos de 2000 a 2019, esse recorte se dá para analisar os anos que englobam as três leis em questão. Logo após será feita uma pesquisa descritiva em dados secundários do tesouro nacional e do banco central para analisar a efetividade dessas principais regras fiscais.

No capítulo quatro, serão analisadas as demandas por políticas fiscais de combate aos efeitos econômicos da pandemia e quais as limitações impostas pelas regras fiscais vigentes no Brasil para sua adoção, para isso será feito uma análise descritiva dos dados que vão ser apresentados. Os dados serão basicamente compostos por: Receitas e Despesas (Tesouro Nacional), PIB e Deflatores (Banco Central) e também projeções e cenários disponibilizados

pelo IFI. Quando necessário os dados serão deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) e acumulados em 12 meses para eliminar o efeito da sazonalidade. A análise descritiva, segundo Gil (2002), tem o objetivo de descrever as características de determinada população ou fenômeno e a relação entre variáveis.

Quadro 1 - Resumo da metodologia utilizada para atender os objetivos específicos da pesquisa.

OBJETIVO	MÉTODO	FONTE
a) Definir por meio de revisão de literatura o conceito de políticas fiscais e regras fiscais.	Revisão Bibliográfica.	Froyen, 2006), Vasconcellos (2008), Alves; Montes (2012), Blanchard (2007), Alverga, (2010), Cleto; Dezordi (2002), Gremaud; Vasconcellos; Toneto, (2010), Carvalho (2008), Giambiagi e Além (2011), Pires (2019), Horta (2017), Brochado (2017), Junior e Menezes (2006), Salto, Couri e Pellegrini (2020), Gobetti (2014).
b) Apresentar a trajetória de políticas fiscais e as regras fiscais vigentes no Brasil com ênfase para a Regra de Ouro, Lei de Responsabilidade Fiscal e Teto de Gastos.	Revisão bibliográfica e análise de dados secundários.	Froyen (2006). Junior e Menezes (2006) Eichengreen (1995) Vasconcellos (2008), Alves; Montes (2012) PEC (159/2015) Lei complementar (nº 101/2000) Lei 13.898/2019, Banco Central, Tesouro Nacional.
c) Analisar as demandas por políticas fiscais de combate aos efeitos econômicos da pandemia e quais as limitações impostas pelas regras fiscais vigentes no Brasil para sua adoção.	Revisão bibliográfica e análise de dados secundários.	Instituição fiscal independente (IFI), Banco Central, Tesouro Nacional.

Fonte: Elaborada pela autora.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Este capítulo aborda os conceitos e informações importantes sobre Política Fiscal, Regra Fiscal e Finanças Públicas que guiaram o estudo. Para isso foi feita uma revisão bibliográfica acerca dos dois temas principais. Na Seção 4.1 foi apresentada a definição de Política Fiscal, apresentando seu objetivo e sua utilização no país, visando uma ótica mais MACROECONÔMICA. Na seção 4.2 foi apresentada a definição de Regra Fiscal, seu objetivo e característica. E na seção 4.3 foi apresentado alguns conceitos básicos de finanças públicas para entender melhor as regras fiscais adotadas no país.

2.1 Políticas Fiscais

As políticas econômicas surgem com o objetivo de evitar recessões prolongadas, desacelerar as explosões de crescimento e evitar as pressões inflacionárias, sendo assim, seus efeitos são sempre incertos (BLANCHARD, 2007). Nesse sentido, como parte das políticas econômicas, a política fiscal passa a existir como o componente que se refere, por um lado, às receitas públicas, ou seja, a arrecadação de tributos do Estado sobre a renda, o patrimônio e o consumo das pessoas físicas e jurídicas; e por outro lado, às despesas do governo, expostas no orçamento público (ALVERGA, 2010). De acordo com Cleto e Dezordi (2002) ela é a responsável pela elaboração e organização do orçamento do governo, demonstrando as fontes de arrecadação juntamente com os gastos públicos a serem realizados em determinado exercício, com isso o intuito principal é estimular o crescimento econômico e combater o desemprego.

A política fiscal é a determinação do orçamento público, sendo composta pelas decisões do governo sobre gastos e tributação (FROYEN 2012). As atuações do governo na economia por meio de políticas fiscais afetam o nível da demanda agregada da economia. A arrecadação afeta a demanda ao influenciar na renda disponível que indivíduos destinam a consumo e a poupança. Com determinado nível de renda, quanto maiores forem os impostos cobrados, menor será a renda disponível da população, e como consequência, haverá queda no consumo. Com isso, os gastos formam um elemento da demanda, pois quanto maior o gasto público, maior será a demanda agregada, estimulando o aumento do produto (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO, 2010).

Na época da depressão dos anos 30, Keynes apoiou medidas de políticas fiscais para fornecer estímulos à demanda, principalmente com relação aos gastos do governo. A teoria

Keynesiana, de certa forma, defende o uso de políticas fiscais para garantir a regulação do nível de demanda agregada (FROYEN 2012). Como característica dessa política fiscal pela ortodoxia Keynesiana, está o que Keynes chamou de política fiscal expansionista e política fiscal contracionista. Onde a contracionista tem por característica o aumento da tributação e/ou a redução dos gastos públicos, e a expansionista a diminuição da tributação e/ou a redução dos gastos públicos. (ALVERGA 2017).

Keynes exibiu que uma política fiscal deveria se sustentar através do próprio gasto público efetivo, caso as expectativas do setor privado respondessem convenientemente ao anúncio de a disposição do setor público intervir caso a economia estivesse subutilizando seus recursos (CARVALHO, 2008). Ainda sobre políticas fiscais contracionistas e expansionistas GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO (2010) apontam que quando avaliado o estímulo do governo à atividade econômica, o que interessa é medir o tamanho do déficit público. Ou seja, quando ocorre superávit, o governo restringe a demanda agregada, utilizando uma política fiscal contracionista. E quando o déficit público for superior a zero, o governo estará contribuindo para um aumento da demanda agregada, ou seja, realizando uma política fiscal expansionista.

A política fiscal age induzindo variações no gasto público, através de variações na renda disponível dos agentes econômicos resultantes de variações na determinação de tributos e também, através dos gastos, por meio de despesas de governo. Desse modo, em um clima de incerteza intensa, os agentes privados recuam seus gastos com consumo e investimento. A partir disso o governo pode compensar essa redução aumentando a sua própria demanda por bens e serviços, mantendo a demanda agregada inalterada e mantendo o estímulo ao emprego (CARVALHO, 2008).

O governo tem o poder de alterar o volume das receitas e gastos públicos através dos instrumentos fiscais, que são: os impostos, as despesas do governo e o orçamento do governo. Dessa forma, quando o Tesouro Nacional, responsável pelas contas do setor público, registra um episódio de déficit, o governo é quem determinará como será realizado o financiamento ou o pagamento do excesso de gastos (CLETO; DEZORDI, 2002).

É importante destacar que a operação da política fiscal se ampara na validade de certas premissas que devem ser apontadas, uma vez que a falta das mesmas, pode comprometer a eficácia da política como instrumento de administração da demanda agregada. Essas premissas referem-se às expectativas dos agentes econômicos privados, o grau de utilização da capacidade produtiva e por último, o estado dos mercados de capitais (CARVALHO. 2008)

Como ação do governo, no que diz respeito à política fiscal, poderá se destacar três funções básicas: a função alocativa, a função distributiva e a função estabilizadora. A função alocativa está relacionada com o fornecimento de bens públicos, a função distributiva está ligada aos ajustes na distribuição da renda, e a função estabilizadora usa a política econômica para garantir um alto nível de emprego, a estabilidade dos preços, e a aquisição de uma taxa apropriada de crescimento econômico (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011)

Cleto e Dezordi (2002) afirmam que a atuação do governo através da política fiscal, da mesma forma que a monetária, busca alcançar alguns objetivos de política econômica, dentre os mais importantes está a estabilidade da economia e o crescimento econômico. É importante salientar que o governo, antes de adotar ajustes de políticas econômicas, ele busca fazer uma leitura do cenário macroeconômico, procurando saber qual a situação que se encontra a economia, para só depois traçar uma meta de onde deve chegar. Para isso ele utiliza mecanismos de observação das atividades econômicas, conhecidos como indicadores econômicos, como o PIB, SELIC, IPCA, IGPM, etc.

A política econômica Keynesiana, por sua vez, instrumentaliza a necessidade de regulação da demanda agregada para manter a economia mais próxima do pleno emprego, até o nível que a sociedade deseje. Desse modo, a política fiscal não consiste somente em manter os gastos públicos elevados, nem manter déficits fiscais, pois déficits permanentes são causas de desequilíbrios na economia. Há ainda que considerar que o impacto de uma política fiscal sem regras sobre as expectativas pode causar um mecanismo cruel, pelo qual a expansão fiscal acaba por levar a uma contração bastante grande na economia (CARVALHO, 2008).

2.2 Regras Fiscais

A operacionalização da política fiscal é realizada por meio de uma estrutura institucional denominada regras fiscais, são elas que dão a orientação econômica da política fiscal. O interesse nas regras fiscais no mundo tem ganhado proporções maiores em função da deterioração fiscal vista ao longo dos anos 1990, em um fenômeno conhecido como viés deficitário (Déficit bias); e logo após, em 2008, como consequência do impacto fiscal causado pela crise financeira daquele ano (PIRES, 2019).

O viés deficitário é baseado em diferentes pontos, onde o primeiro está relacionado com a informação limitada dos agentes econômicos. O segundo associa o viés deficitário com a acirrada competição política. E a terceira justificativa está relacionada com os grupos de pressão, onde um governo fraco seria facilmente influenciado, levando a níveis de orçamento

maiores que os almejados. Além do viés deficitário, as regras fiscais aparecem para munir a competência necessária para as políticas econômicas, uma vez que, sem elas os agentes econômicos antecipam um eventual uso oportunista de políticas discricionárias, mesmo com o promulgo de políticas responsáveis, fazendo estas perderem seu efeito (HORTA, 2017).

De acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), as regras fiscais são aquelas que atribuem uma restrição duradoura à política fiscal por meio de limites numéricos de agregados orçamentários. Caracteristicamente essas regras fiscais tem o objetivo de ajustar incentivos perversos e reprimir pressões no aumento dos gastos de forma a garantir a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade da dívida pública. Nos últimos dez anos o uso de regras fiscais no mundo inteiro tem aumentado continuamente. No início dos anos 90 menos de 20 países utilizavam regras fiscais, em 2015 esse número já era maior que 90 (BROCHADO, 2017). Além disso, para que estas regras fiscais possam fluir com mais responsabilidade, é indispensável um claro mecanismo de monitoramento e incentivo, incluindo ainda punição em caso de não cumprimento (HORTA, 2017).

No Brasil, para garantir mudanças na postura fiscal do país, iniciou-se em 1995 uma nova fase de regulação a fim de mudar as instituições orçamentárias, tendo como resultado a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal nos anos 2000. O principal objetivo dessa lei é promover a disciplina fiscal do governo federal, dos estados e dos municípios, estabelecendo limites e reforçando o processo orçamentário, conferindo papel mais importante ao Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA) (JUNIOR; MENEZES, 2006). As primeiras regras fiscais, no mundo, tiveram origem nos anos 70 e 80, quando países observavam grande aumento de sua dívida e déficits orçamentários (HORTA, 2017).

De acordo com GOBETTI (2014), nos últimos anos, o país não enfrenta uma crise fiscal de magnitude igual a de um país desenvolvido ou emergente da Europa, mas o resultado se deteriorou mais entre os anos 2012 e 2013 devido ao baixo crescimento econômico. Além também, da política fiscal ter perdido um pouco da credibilidade e enfrentando desafios cada vez mais incompatíveis com o atual “regime fiscal”. O Brasil, mesmo contando com muitas regras fiscais, expôs um crescimento da dívida bruta do governo na ordem de 25,7 p.p do Produto Interno Bruto (PIB) em cinco anos. Também, registra-se a presença de déficits primários nas contas públicas do governo desde 2014 (BROCHADO, 2017).

Segundo Salto, Couri e Pellegrini (2020), as regras fiscais são importantes na hora de estimular uma conduta responsável nas contas públicas. Ainda que essas regras não criem restrições imediatas, elas são fundamentais para guiar expectativas favoráveis à respeito da

sustentabilidade fiscal no país. É importante salientar, que esse resultado só é alcançado quando a responsabilidade fiscal encontra um apoio político na sociedade, porém, a regra operacionaliza essa responsabilidade no exercício prático da política fiscal.

As evidências internacionais mostram que, de acordo com o monitor fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI) do ano de 2012, o mundo inteiro está diante de uma nova geração de regras fiscais, mais flexíveis que as de "primeira geração", para fazer frente aos desafios do ciclo econômico. Apesar de serem mais flexíveis, isso não significa que são falhas, pelo contrário, são mais efetivas e comprometidas com a sustentabilidade de médio e longo prazo na política fiscal (GOBETTI, 2014).

Perante a deterioração fiscal do país nos últimos anos, pode-se argumentar que há lugar para avanços por meio da adoção de regras fiscais de segunda geração. No Brasil espera-se que avanços no desenho de políticas fiscais sejam complementados por reformas estruturantes que são necessárias para o processo de consolidação fiscal (BROCHADO, 2017).

Esta segunda geração de regras fiscais, segundo Borges (2015) evoluiu, na direção de passar a ordenar a incorporação de alguma flexibilidade das metas fiscais em relação ao ciclo econômico, reconhecendo que um dos aspectos desejáveis da política fiscal é que ela seja anticíclica nos períodos de recessão ou crise no ciclo econômico. Brochado (2017) expõe que a adoção de regras fiscais tem sido associada a melhores resultados fiscais em vários estudos empíricos. A literatura internacional exige que regras bem elaboradas efetivamente consigam conter os déficits excessivos, mesmo quando as metas não são necessariamente desempenhadas. Ao conter déficits excessivos, as regras erguem e conservam um espaço fiscal que pode ser utilizado para viabilizar políticas estabilizadoras, que sejam favoráveis ao crescimento e inclusivas (BROCHADO, 2017).

2.3 Conceitos de finanças públicas

Os diferentes governos no mundo, sejam municipais, estaduais ou nacionais executam ações dentro do que cada população entende como papel do Estado. Essas ações transformam-se basicamente em despesas que são custeadas por vários tipos de receitas. Os impactos negativos ou positivos dessas despesas, e também da alocação das receitas, é consequência das políticas que são adotadas e priorizadas. As questões econômicas são impactadas por efeitos dessas políticas econômicas e da própria gestão de entrada e saída de recursos no país.

A principal fonte de receita do setor público é a arrecadação tributária. As estatísticas fiscais desagregadas, que apresentam as variáveis de receita e despesa, são chamadas por de

“acima da linha”; enquanto a variável que mede a dimensão do desequilíbrio através da variação do endividamento público é denominada de estatística “abaixo da linha”. As autoridades, mesmo não tendo ciência certa das receitas e despesas dos estados e municípios, bem como das empresas destes, seguem o desenvolvimento dos passivos dessas unidades junto ao sistema financeiro público e privado.

A definição dos critérios de “acima da linha” para conceitos como o Déficit Nominal, Déficit Primário e Déficit Operacional está: na diferença entre os gastos e receitas totais no que se refere ao Déficit Nominal; na diferença entre os gastos e receitas não financeiros no que se refere ao Déficit Primário; e por último o somatório do déficit primário com pagamento de juros reais no que se refere ao Déficit Operacional (REZENDE, 2010). A dívida é outro importante instrumento, junto com os tributos. Se a receita pública é insuficiente para pagar as despesas (incluindo os juros sobre a dívida), há déficit nos resultados, ou seja, um saldo negativo que precisará ser financiado por empréstimos que os governos obteriam junto ao mercado. Na realidade, esses empréstimos são títulos que o governo emite em favor de agentes privados, prometendo pagar certa remuneração sobre o valor captado (SALTO E ALMEIDA, 2016).

Tanto para entender as prioridades de determinadas políticas públicas como para entender os impactos da gestão das finanças públicas, e assim entender como está a situação fiscal e econômica do país, é interessante acompanhar a evolução das receitas e despesas do país. O instrumento utilizado para fazer esse acompanhamento é denominado Resultado do Tesouro Nacional (RTN). As despesas são denominadas de despesas primárias e as receitas de receitas primárias, a diferença entre elas duas é chamado de resultado primário. Quando as receitas primárias são maiores que as despesas primárias ocorrem o chamado superávit primário, e quando as receitas primárias forem menores que as despesas primárias, ocorre o chamado déficit primário (TESOURO NACIONAL, 2021).

O resultado primário é calculado da seguinte forma:

$$RP=RL-DT+FSB$$

Onde:

RP= Resultado Primário

RL= Receita Líquida

DT= Despesa Total

FSB= Resultado do Fundo Soberano do Brasil

A dívida pública é representada pela porcentagem do PIB e não em relação a valores absolutos. O resultado fiscal é apurado pelo Banco Central e corresponde às denominadas “necessidades de financiamento do setor público”. Os dados que são divulgados pelo BC compreendem três itens: a) o governo central, que corresponde à soma das contas do governo federal, do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e do próprio BC; b) os estados e municípios e c) as empresas estatais (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011).

A Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) correspondem à variação do endividamento do setor público não financeiro junto ao sistema financeiro e ao setor privado, doméstico ou do resto do mundo, de acordo com os critérios do Manual de estatísticas fiscais elaborado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). O conceito de Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), desconta da dívida bruta os ativos financeiros em poder do setor público, como os créditos junto ao setor privado doméstico ou as reservas internacionais em poder do Banco Central. Supõe-se que se a dívida líquida cresce, ou cai, é devido a existência de um déficit, ou superávit. Nesse sentido, a base monetária é entendida como uma forma de dívida, a qual, porém, tem como característica de não render juros (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011). A DLSP é definida como o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não financeiro e do Banco Central. Os saldos são apurados pelo critério de competência, ou seja, a apropriação de encargos é contabilizada na forma pro-rata, independente da ocorrência de liberação ou reembolso no período (BANCO CENTRAL, 2017).

De acordo com a metodologia empregada pelo Banco Central (2018), a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) é considerada a estatística oficial desde 2013 e considera apenas parte dos títulos que servem de lastro para operações compromissadas do mercado. Ela abrange o total de dívidas de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais junto ao setor privado, ao setor financeiro, ao Banco Central e ao resto do mundo.

3. TRAJETÓRIA DAS REGRAS FISCAIS

Neste capítulo são apresentadas as regras fiscais no Brasil, sendo elas a Regra de Ouro, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o Teto dos Gastos, apresentando o seu contexto histórico, quando surgiram e sua principal função. Para isso o capítulo está dividido em subseções, sendo elas a 3.1 onde será exposto o contexto de criação das regras fiscais em geral, sua função e objetivo. Na seção 3.2, 3.3 e 3.4 serão apresentadas sucessivamente a Regra de Ouro, a LRF e o Teto dos gastos, abordando alguns pontos importantes como seu histórico, a implementação dessas leis e sua legislação.

3.1 Regras Fiscais No Brasil

Regras fiscais representam mecanismos que introduzem, por algum período de tempo, metas e limites quantitativos para determinadas variáveis fiscais (dívida, gasto, receita, etc.). É por essa razão que é importante que haja um mecanismo de controle e incentivo para o seu cumprimento, assim como a punição nos casos de não cumprimento. Além de combater o viés deficitário na economia, regras fiscais surgem para abastecer a credibilidade que é necessária para as políticas econômicas. Sem elas, os agentes econômicos antecipam um eventual uso oportunista de políticas discricionárias, perdendo seu efeito (HORTA, 2017).

As primeiras regras fiscais no mundo tiveram início nos anos 1970 e 1980 como resultado do contexto macroeconômico do momento, onde países notaram grande aumento de sua dívida e déficits orçamentários. De acordo com HORTA (2017), foi a partir dos anos 1990 que houve uma maior transmissão de experiências no que diz respeito às regras fiscais.

A década de 1990 conhecida como a primeira, de três ondas de disseminação de regras fiscais. A segunda onda, de acordo com os autores, foi nos anos 2000, ficando conhecida por ser voltada principalmente para mercados emergentes. A terceira onda, por fim, teria ocorrido logo após a crise econômica de 2007, em um cenário de avanço de endividamento dos países avançados.

Segundo Horta (2017), o Brasil começa a experimentar as regras fiscais em dois momentos. O primeiro constitui-se das metas de superávit primário adotadas pelo governo central com um acordo com o FMI em 1999. Já segundo foi o limite de despesa com pessoal, e dívida para estados e municípios, dados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) criada em 2000.

No Brasil, há diferentes tipos de regras fiscais dependendo de seu objeto. É possível identificar regras de resultado, que é o caso da regra de ouro e meta de resultado primário, e também as regras de despesa, compostas pelo teto dos gastos primários, limites de despesas com pessoal, compensação de despesas obrigatórias de caráter continuado e geração de despesas de seguridade social. Há também as regras de receita, com as compensações de renúncias de receitas e as regras relacionadas à dívida pública, com limites para a dívida consolidada e mobiliária, operações de créditos e suas garantias (IFI, 2018)

Para que regras fiscais sejam implementadas, é preciso que seja escolhida uma variável a ser limitada, como por exemplo: dívida, despesa, resultado corrente ou receita. No caso das regras para a dívida, a fundamental vantagem é a ligação direta com o objetivo de sustentabilidade do endividamento, assim como a simplicidade e a transparência. Porém apresenta a desvantagem de que diversas variáveis fora do controle da autoridade fiscal podem impactar a dívida. Para as regras de despesa, a vantagem está em fornecer a direção de curto prazo para a política fiscal, pois o governo tem o controle da variável em questão, além de ser simples e transparente. A sua desvantagem está, pois ela tem menor ligação com o objetivo “sustentabilidade da dívida” podendo afetar negativamente a qualidade do gasto. Nas regras de resultado corrente, a vantagem é a mesma das de despesa, mais o diferencial de ter um alto grau de ligação com a dívida e a facilidade de monitoramento da mesma. A maior desvantagem para as regras de resultado corrente está na indução de comportamento pró-cíclico e da busca por receitas extraordinárias (HORTA, 2017).

A maior parte das regras fiscais devem ser seguidas por todos os entes da federação, tendo como exceção o teto constitucional dos gastos públicos e a regra de ouro, reservado apenas à União. O primeiro passo para a discussão da constitucionalidade fiscal é conhecer o conjunto de regras adotadas no país. A partir daí que será plausível avançar nas questões que até agora foram pouco exploradas, como por exemplo impedir que eventos fiscais mais extremos coloquem em risco a sustentabilidade das finanças públicas, da mesma forma como se há harmonia e integração entre as regras (IFI, 2018).

3.2 Regra De Ouro

A regra de ouro está inserida na Constituição Federal Brasileira de 1988, art. 167, inciso III. Nela está escrito que são vedadas:

A realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante crédito suplementar ou especial com

finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.”
(BRASIL, 1988).

Ela tem como maior objetivo impedir o endividamento público, e atua proibindo que os recursos oriundos de dívidas sejam utilizados para quitar despesas correntes (SILVA, 2018).

O pressuposto teórico que abrange a regra de ouro, fundamentado pelos modelos de crescimento endógeno e Keynesianos, exemplifica que os investimentos públicos proporcionam certa acumulação de ativos, que certamente também serão aproveitados pelas novas gerações, e relevando que o custo do financiamento seja disseminado a longo do tempo. No entanto, as dívidas que se originassem desse financiamento seriam pagas através do aumento da arrecadação tributária e seriam sustentáveis, tendo em vista que os investimentos públicos colaboram para o crescimento do produto potencial (GOBETTI, 2014).

A regra de ouro foi inspirada em práticas internacionais como a adotada na Alemanha, que tomou uma variante da regra de ouro entre os anos de 1969 e 2009. O princípio básico da regra é estabelecer um orçamento dual separando os gastos com capital em relação aos gastos correntes, onde a alternativa de financiamento de despesas via endividamento fica proibida. Essa separação dos orçamentos é formada por dois objetivos importantes: a) estabelecer um orçamento equilibrado e um controle rígido para o orçamento corrente, b) gerar flexibilidade na execução de investimentos que promovam o fortalecimento do patrimônio público, e que gera benefícios para a geração futura (COURI, SALTOS, BARROS, OLAIR, 2018).

De certa forma, a regra de ouro não impõe limites para o déficit público na sua generalidade, e acaba muitas vezes funcionando apenas como diretriz de política fiscal. As regras que surgiram na década de 90 por exemplo, passaram a impor limites mais rígidos ao déficit nominal dos países, como foi o caso do Tratado de Maastricht, no ano de 1992, que atuou limitando o déficit dos países da União Europeia a 3% do PIB (GOBETTI, 2014).

No Brasil, existem algumas particularidades que fazem com que a regra de ouro se afaste muito da sua configuração clássica, sendo uma das razões pelas quais foi possível que a Regra de Ouro vigorasse no Brasil por aproximadamente três décadas sem fundamentalmente preservar os investimentos públicos e garantir o equilíbrio do orçamento (COURI, SALTOS, BARROS, OLAIR, 2018).

A Lei de Responsabilidade Fiscal no art. 32, parágrafo terceiro, definiu que o cumprimento da regra de ouro deve ser auferido em bases anuais, ou seja, ao final de cada exercício financeiro, de janeiro a dezembro de cada ano. Ela também motivou a criação de um demonstrativo onde seria publicado o cumprimento da regra de ouro no fim do mês seguinte ao

encerramento do exercício. Esse demonstrativo é denominado Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) feito pelo Senado federal, ele é divulgado desde o ano de 2015 (SILVA, 2018).

De acordo com a Constituição federal de 1988 art. 85 “ são crimes de responsabilidade os atos do presidente da república que atentem contra a constituição federal” (BRASIL, 1988). Dessa forma, o descumprimento da regra de ouro é considerado crime de responsabilidade fiscal, podendo ter um processo de impeachment ao presidente da república em questão. Ainda de acordo com Silva (2018) com o grande risco de descumprimento da regra em 2018 e 2019, começaram a ser feitas propostas pelos agentes públicos de flexibilização, de forma que o não cumprimento da mesma por parte da União, não se caracteriza como crime de responsabilidade fiscal.

3.3 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

No Brasil, uma nova trajetória de discussões das regras fiscais iniciou-se em 1995 em uma série de negociações com o objetivo de alterar as instituições orçamentárias e assegurar mudanças na postura fiscal, que culminou na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no ano 2000 (JUNIOR e MENEZES, 2020).

A LRF está prevista na Constituição federal e é representada pela Lei complementar nº 101, de quatro de maio de 2000. Nela está prevista que “ estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”. De acordo com o Tesouro Nacional, a LRF estabelece, em regime nacional, parâmetros a serem seguidos relacionados ao gasto público de cada ente federativo (estados e municípios brasileiros). As restrições orçamentárias visam conservar a situação fiscal dos indivíduos federativos, baseado em seus balanços anuais, com o objetivo de garantir a saúde financeira dos estados e municípios, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e uma boa herança administrativa para os futuros gestores (BRASIL, 2020).

Entre seus itens está previsto que cada aumento nos gastos precisa vir necessariamente de uma fonte de financiamento correlata e os gestores responsáveis precisam respeitar questões relativas ao fim de cada mandato, não ultrapassando o limite permitido e entregando contas saudáveis para seus sucessores.

A LRF tem como complementaridade o Regime de metas de superávit primário. Isso se dá ao passo em que a LRF estabelece princípios e regras gerais a serem seguidas pelas administrações públicas, enquanto o regime de metas de superávit primário constitui um

instrumento específico e, conceitualmente, muito rígido se tornarmos por base sua formatação original, baseada em metas complementares independentes do ciclo econômico (GOBETTI, 2014).

Gobetti (2014) salienta que a obtenção desses resultados fiscais robustos, consistentes com essas metas, aliada à cultura da responsabilidade fiscal difundida com a LRF é um dos tripés da política macroeconômica. Foi ela quem proporcionou ao país reconquistar a credibilidade dos mercados e proporcionar um ambiente de estabilidade para o desenvolvimento dos negócios e da economia.

A aprovação da LRF completou um ciclo das principais mudanças institucionais nas finanças públicas durante o mandato do então presidente da época, Fernando Henrique Cardoso (FHC). Seu sucesso deve-se a alguns fatores importantes. O primeiro diz respeito ao fortalecimento da União perante os governos subnacionais, e, nesse novo cenário, o governo federal comandou as transformações nas relações financeiras federativas. O segundo deve-se à instalação de uma cultura política de responsabilidade fiscal tanto por meio da opinião pública como nos atores políticos.

Alguns fatores influenciaram muito na formação de todo esse consenso em torno da responsabilidade fiscal. Além do sucesso inicial do Plano real e das pressões de mercado, exigindo um maior nível de confiança para os investidores externos, também atuaram nessa direção a emergência de maior intolerância em relação à corrupção.

A pressão externa também teve amplo impacto. Resultando de várias crises financeiras ocorridas nessa época no México (1995), Ásia (1997) e Rússia (1998), assim como da grande desvalorização cambial, em janeiro de 1999. A crise econômica na Rússia já tinha levado o congresso a aprovar uma grande quantidade de cortes orçamentários no final do primeiro período FHC. O ano de 1999 por fim, tornou-se um ponto de inflexão não só na política cambial e monetária, como também na área fiscal. E é nesse contexto de grandes constrangimentos externos que a LRF é apresentada e aprovada pelo congresso nacional, em maio de 2000.

3.4 Teto dos Gastos Públicos

A Proposta de emenda à constituição (PEC) 95/2016 do Teto dos Gastos Públicos foi aprovada pelo Congresso nacional em 15 de dezembro de 2016, limitando os gastos públicos por 20 anos. Nela consta que: “Institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União, que vigorará por 20 exercícios financeiros, existindo limites

individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União; sendo que cada um dos limites equivalerá:

I - Para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% e II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Determina que não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos: I - transferências constitucionais; 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” (BRASIL, 2016).

A proposta do teto dos gastos foi alvo de intensos protestos pela sociedade civil, sendo até mesmo responsável por greves e ocupações estudantis no ano de sua implementação (2016). Contudo, nada disso impediu a sua aprovação. Essa Emenda constitucional nº95/2016 foi o resultado das propostas de Emenda constitucional 241 e 55, que tramitaram no Senado federal e na Câmara dos deputados. Foram inseridos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) vários dispositivos que implementaram um novo regime fiscal com um limite para os gastos do governo até 2036. O teto foi fixado para 2017 correspondente ao orçamento disponível para os gastos de 2016, somado à inflação daquele ano. Para a saúde e educação, o ano base foi 2017 com início de aplicação em 2018, qualquer mudança nessas regras deveria ser feita apenas no décimo ano de vigência do regime, sendo também limitada ao índice de correção anual (MARIANO, 2019).

A PEC coloca fora dos tetos alguns gastos, como as transferências constitucionais obrigatórias aos estados e municípios, alguns tipos de créditos extraordinários e as despesas não recorrentes para realização de eleições ou com o aumento de capital de empresas do Estado que não sejam dependentes do tesouro (SCHYMURA, 2017).

Um dos principais fatores que pressionam o gasto público é o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Ele individualmente consome 45% de todas as despesas sujeitas ao teto do poder executivo. A previdência social impacta apenas as despesas do poder Executivo, isto é, junto com os gastos de pessoal, ela representa uma forte pressão fiscal (COURI e BARROS, 2017).

Mariano (2019) expõe que a solução para a crise econômica brasileira, não está necessariamente no teto dos gastos, pois ela unicamente não irá aplacar a crise, pelo contrário, poderá somente sabotar a Constituição, e no curto e médio prazo, pode inclusive agravar bastante a crise econômica do país. Salieta ainda, que a PEC 95 seria uma opção equivocada para alcançar superávit primário através do limite dos gastos.

4. LIMITAÇÕES PARA AS POLÍTICAS FISCAIS DE COMBATE AOS EFEITOS ECONÔMICOS DA PANDEMIA

Neste capítulo será apresentada uma análise do quadro fiscal no Brasil pré-pandemia, começando pelo ano de 2010 até 2014 e de 2015 a 2019. Para isso na seção 4.1 serão analisadas as variáveis que fazem parte das regras fiscais e mostrar como estes dados estavam antes da pandemia começar. Logo após, na seção 4.2 será analisado o quadro fiscal durante a pandemia, ou seja, entre o fim de 2019 e o começo do ano de 2021. Também aborda um pouco da PEC emergencial e de outras medidas que foram adotadas para sobreviver a pandemia de Covid-19. Na seção 4.3 será exposto as limitações que existem para que essas regras fiscais funcionem e como as regras fiscais limitam os gastos durante a pandemia.

4.1 Quadro Fiscal pré-pandemia

Com a pandemia, a necessidade de criar programas de ajuda à população se intensificou. As restrições impostas pelo governo para tentar frear a pandemia, como o fechamento do comércio, diminuição do número de trabalhadores e até o *lockdown* fizeram com que a renda da população diminuísse bruscamente e alguns até ficassem sem renda alguma. A criação do auxílio emergencial foi uma saída encontrada para que a situação não ficasse pior. Porém, acabou intensificando a crise fiscal que já existia no país, causando gastos não previstos aos cofres públicos.

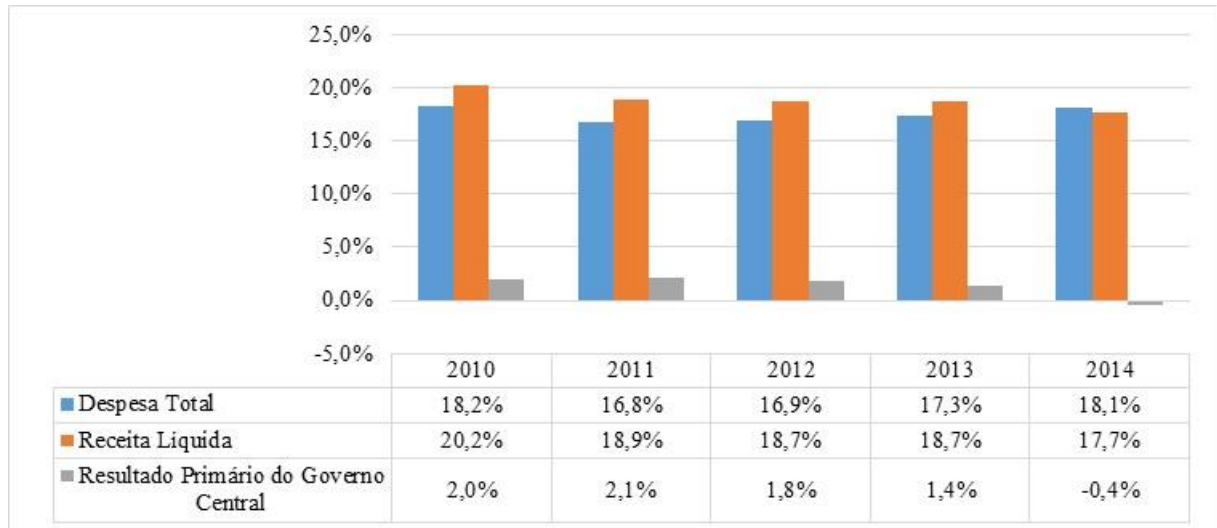
Em 2020 a União realizou gastos extras que foram necessários para combater a Covid-19 e para evitar o caos social, que não estavam determinados na EC nº 95/2016. Esses gastos só foram realizados tendo em vista a aprovação do Estado de calamidade pública, deixando evidente que as limitações impostas pelo teto dos gastos, uma vez que dificulta a execução de política fiscal anticíclica para retomar o crescimento econômico (AGOSTINI, L. 2020).

As medidas de austeridade fiscal, sobretudo, a emenda do teto dos gastos, desestabilizaram as políticas sociais necessárias para uma resposta consistente e imediata do Estado com a pandemia, além de deixar desamparados os mais vulneráveis na situação atual da crise. O Conselho nacional de saúde (CNS) encaminhou no dia três de abril de 2020 para à advocacia-Geral da União (AGU) algumas informações sobre o efeito da EC do teto dos gastos no enfrentamento da pandemia de covid-19. O documento apresentou justificativas orçamentárias e financeiras, que comprovavam o desfinanciamento federal do Sistema Único de Saúde (SUS) estabelecido pela emenda (JUNIOR, 2020).

Antes mesmo do vírus chegar ao Brasil, o país já vivia em um processo de crise aguda tanto econômica como política, com uma dívida pública acima de 80% do PIB. No início do mês de março de 2020, o país já lamentava a revelação de seus poucos 1,1% de crescimento econômico em relação ao ano anterior. Além de ter os números de desemprego flutuando em torno de 12 milhões de pessoas no pré-pandemia. Dessa forma o que se vivenciou no Brasil não foi apenas uma crise, mas sim, o resultado de várias crises que desaguam na grande crise de 2020 (CABRAL; MELO, 2020).

Dessa forma, analisando o período pré-pandemia, onde já existia uma crise econômica, e analisando variáveis que mostram os dados de resultado primário, com receitas e despesas primárias, pode-se argumentar que a dívida pública continua a aumentar no país. Estas variáveis foram afetadas inclusive pela pandemia, onde o país precisou aumentar seus gastos em saúde (OLIVEIRA; VAZQUEZ; WOLF, 2018). Para se ter uma noção de como estavam as contas do governo de 2010 até 2014 e depois de 2015 até 2019, foram apresentados dois gráficos com o Resultado Primário do Governo Federal para essas datas.

Figura 1 - Receita Líquida Primária, Despesa total e Resultado Primário do Governo Central – 2010 a 2014 em % do PIB.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tesouro Nacional (2021)

A Figura 1 mostra a evolução do resultado primário do Governo Central ¹desde 2010 até 2014, com base nos dados do Tesouro Nacional (2020), nele se pode observar que nos anos

¹ As estatísticas de dívida pública podem ser apresentadas sob diversas abrangências no âmbito do setor público, já que engloba as três esferas de governo, suas respectivas empresas estatais, o Banco Central e o INSS. Além da definição mais ampla de setor público, os outros conceitos utilizados no país são os de governo central (Tesouro Nacional, INSS e Banco Central), governo federal (Tesouro Nacional e INSS) e governo geral (governos federal, estadual e municipal).

de 2010, 2011, 2012 e 2013 a meta fiscal estava sendo cumprida, fazendo com que houvesse superávit primário nas contas do governo, onde ambos mostraram um resultado de 2,03%, 2,13%, 1,79% e 1,41% do PIB, respectivamente. Como essas variáveis já vinham mostrando uma tendência de queda, no ano de 2014 ela ficou negativa, foi onde a meta de superávit primário passou a ser descumprida, representando -0,4% do PIB do país. Neste ano a despesa primária foi maior do que a receita primária, apresentando assim, déficit primário nas contas públicas.

Para os anos de 2015 a 2020, foi analisado o resultado primário do Governo Central e apresentados na Figura 2. Nele se observa que em todos os anos analisados, houve déficit primário do Governo Federal, onde a Despesa total foi maior do que a Receita líquida primária, causando assim, déficit primário nas contas do governo. Ainda se observa que houve um incremento significativo no déficit primário em função da pandemia.

Figura 2 - Receita líquida primária, Despesa total e Resultado Primário do Governo Federal – 2014 a 2020 em % do PIB.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tesouro Nacional (2021)

Na Figura 2 se observa que o resultado em percentual do PIB continuou caindo depois de 2015, isso significa que as despesas primárias do governo federal foram maiores que suas receitas primárias, dessa forma o governo gastou mais do que arrecadou de 2014 até o ano de 2019, tendo seu resultado primário negativo quando comparado ao PIB do país. Vale ressaltar, que o ano de 2019 os efeitos econômicos e sociais da pandemia ainda não estavam aparecendo, levando em consideração que o vírus surgiu somente em dezembro de 2019, e seus efeitos começaram a aparecer no Brasil somente em março de 2020. Mas apesar disso, o Resultado Primário do Governo Central já não vinha apresentando bons resultados, e em todos os anos

analisados houve déficit nas contas do governo. Na figura 3, é apresentado a Dívida líquida do setor público e a Dívida Bruta do Governo Geral, desde janeiro de 2010 até dezembro de 2019.

Figura 3 - Dívida líquida do Setor Público e Dívida Bruta do Governo Geral, jan/2010 a dez/2019, % do PIB.



Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Central do Brasil (2021).

Na Figura 3 se observa a DLSP e a DBGG de janeiro de 2010 até dezembro de 2019. Analisando o gráfico observa-se que em 2010 a DLSP representava 39,60% do PIB, enquanto a DBGG representava 59,77% do PIB. Conforme os anos aumentam, percebe-se que as duas “caminham juntas”, e em maio de 2014, as duas apresentaram queda quando comparado ao ano de 2010, passando a 52,14% do PIB e 31,08% do PIB, respectivamente. Na medida em que os anos passam aproximam-se de 2020, essas dívidas começam a subir novamente, representando um aumento de 14,49% na DBGG, e um aumento de 14,97% na DLSP em comparação a janeiro de 2010, passando para 74,26% e 54,57%, respectivamente.

4.2 Quadro fiscal na Pandemia de COVID-19

De acordo com Reis (2020), a Organização Mundial de Saúde (OMS) elevou a covid-19 à pandemia no dia 11 de março de 2020. Sua disseminação vem afetando a vida social e econômica de todos os países em uma escala global. Apesar da insegurança sobre o tamanho e a duração desta pandemia, vários países adotaram medidas para fortalecer suas economias, sua sociedade e seu sistema de saúde. Dada a recessão econômica e a necessidade de conter a

pandemia, o governo deveria ter rompido com a política de austeridade fiscal para retomar o crescimento econômico, aumentar arrecadações e com isso fortalecer as políticas sociais.

Com o surgimento da pandemia de Coronavírus, a situação de países que já enfrentaram algum tipo de crise, seja ela grave ou não, se intensificou. No caso brasileiro, onde já se vivenciava um período de recessão econômica em 2014 e 2015 e de estagnação nos anos seguintes, a pandemia intensificou o que já existia. Nesse cenário se busca entender como as políticas e regras fiscais funcionam e quais limitações elas terão para que haja a expansão dos gastos no enfrentamento da pandemia.

No início de março de 2020, a eclosão da pandemia de Covid-19 alterou gravemente as perspectivas econômicas e fiscais que eram esperadas para o ano e também para os anos seguintes. A sua elevada gravidade, com impactos econômicos e sociais significativos, promoveu o reforço de políticas públicas voltadas à saúde e à subsistência da população brasileira, além da manutenção da atividade econômica. Dessa forma, em 18 de março de 2020 foi encaminhado ao Congresso Nacional o reconhecimento do estado de calamidade pública pela pandemia de infecção por Covid-19 (IFI, 2020).

Ainda em março procedeu-se à reavaliação das receitas e despesas primárias do Governo Federal, conforme o art. 9 da LRF e art. 60 da LDO 2020, a partir dos dados realizados até o mês de fevereiro, e com parâmetros econômicos atualizados, compatíveis com o cenário econômico vigente. Essa reavaliação ocorreu pelo Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre. As projeções expostas pelo relatório, quando comparado a posição da LOA-2020, indicaram uma queda de R\$31,2 bilhões na Receita Líquida, resultado da redução verificada, tanto em projeções da Receita Primária, como naquelas das transferências a Estados e Municípios, em R\$32,7 bilhões e R\$1,5 bilhão, respectivamente; e aumento na Despesa Primária em R\$6,3 bilhões, resultado do aumento da Despesa Obrigatória de R\$12,6 bilhões, parcialmente compensado por redução de R\$6,3 bilhões nas despesas Discricionárias do Poder Executivo (TESOURO NACIONAL, 2021).

Diante da junção de todos os fatores citados, foi indicada a necessidade da redução dos limites de empenho e movimentação financeira de todos os Poderes, Ministério público da união (MPU) e Defensoria pública da união (DPU) no montante de R\$37,5 bilhões. Porém, a aprovação do Decreto Legislativo nº 6 tornou desnecessária a redução desses limites. A nova programação adotada após essa avaliação foi formalizada por meio do Decreto nº 10.295/2020, onde foi projetado um déficit primário de R\$164,4 bilhões para o Governo Federal.

Após, a lei nº 13.983, de 3 de abril de 2020, alterou a LDO 2020, mantendo a meta de déficit primário de R\$124,1 bilhões para o Governo Central e de déficit de R\$3,8 bilhões para

as Empresas Estatais Federais, porém alterou a projeção de resultado primário dos entes subnacionais para um déficit de R\$30,8 bilhões. Como resultado, foram instruídas regras claras para o estabelecimento dos cronogramas de pagamento, permitindo que os limites de movimentação financeira estabelecidos no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira possam ser diferentes dos limites de empenho, desde que observado o montante global da despesa primária discricionária (IFI, 2021).

No fim de maio de 2020, a partir dos dados realizados até o mês de abril pelo Tesouro Nacional (2021), bem como de parâmetros macroeconômicos usados, o Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre mostrou a avaliação das despesas e receitas primárias do Governo, conforme art. 9º da LRF e art. 60 da LDO 2020. As projeções apresentadas nesse relatório, em comparação com a Avaliação do 1º bimestre, indicaram decréscimo de R\$111,2 bilhões na Receita Líquida, resultado da redução verificada nas projeções da Receita, em R\$134,0 bilhões e R\$22,7 bilhões, respectivamente. Além disso, as projeções apresentadas na Avaliação do 2º bimestre para as Despesas Primárias apresentaram acréscimo de R\$267,7 bilhões em relação à Avaliação do 1º bimestre.

Nesse valor, R\$213,2 bilhões referem-se a Créditos Extraordinários para Despesa com Controle de Fluxo do Poder Executivo, aumento em sua maior parte associado às medidas de combate à crise econômica, social e de saúde pública causadas pela Pandemia da Covid-19. Diante dessa combinação de fatores e considerando-se a meta de déficit primário de R\$124,1 bilhões, foi sugerida a necessidade de limitação nas despesas discricionárias de todos os Poderes da União, MPU e DPU no montante de R\$416,4 bilhões (TESOURO NACIONAL, 2021).

No fim do 3º bimestre, de acordo com o Tesouro Nacional, ocorreu em julho a reavaliação das receitas e despesas primárias do Governo, com os dados analisados até o mês de junho e dos parâmetros macroeconômicos atualizados, em consonância com as regras fiscais vigentes. Foi verificada deterioração nos parâmetros macroeconômicos e fiscais, em virtude do prolongamento das medidas de mitigação dos efeitos da pandemia por prazos maior do que os que estavam previstos. As projeções apresentadas naquele relatório, quando comparada ao 2º bimestre, indicaram decréscimo de R\$17,6 bilhões na Receita Líquida, resultante da redução verificada nas projeções da Receita Primária, em R\$21,2 bilhões e R\$3,6 bilhões, respectivamente. Nas despesas primárias, as projeções apresentam acréscimo de R\$229,3 bilhões em relação à avaliação do 2º bimestre, em benefício principalmente do aumento de R\$171,5 bilhões referentes a Créditos Extraordinários e de R\$63,2 bilhões para o Apoio Financeiro a Estados e Municípios. Diante da combinação desses fatores, foi atualizado a

projeção de déficit primário do governo para 2020, ficando no valor de R\$784,4 bilhões (TESOURO NACIONAL, 2021).

Em setembro, no fim do 4º bimestre, foi feita a nova reavaliação das receitas e despesas primárias do Governo Federal, a partir dos dados realizados até o mês de agosto e de parâmetros macroeconômicos. Nessa estimativa, avaliou-se a manutenção da previsão de retração da economia, em consequência aos efeitos econômicos e fiscais da pandemia, e aumento nas projeções de inflação medidas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), em série com a alta dos preços dos alimentos. Essas projeções apresentadas no relatório, quando comparadas à avaliação do 3º bimestre de 2020, tiveram decréscimo de R\$10,0 bilhões na Receita Líquida, resultado da redução verificada na projeção da Receita Primária.

No 5º bimestre foi verificada pequena redução na previsão de retração da economia e aumento nas projeções de inflação medidas pelo IPCA, pelo INPC e IGP-DI. As projeções apresentadas, quando comparados ao 4º bimestre, mostravam elevação de R\$4,7 bilhões na Receita Líquida. Nas despesas primárias, as projeções apresentaram redução de R\$11,7 bilhões em relação à Avaliação do 4º bimestre, principalmente como resultado do decréscimo de R\$2,1 bilhões de subsídios, Subvenções e Proagro de R\$8,7 bilhões (TESOURO NACIONAL, 2021).

Com o cenário apresentado, as projeções de déficit primário do Governo Federal para o ano de 2020 passariam para R\$844,6 bilhões. Porém, da redução de R\$8,7 bilhões para Despesas Sujeitas à Programação Financeira, R\$10,9 bilhões são resultado da redução nos gastos com o Programa Bolsa Família, decorrente da opção escolhida pelos beneficiários de receber o Auxílio Emergencial. No entanto, como o Acórdão TCU nº 2710/2020 – Plenário não restringiu a utilização do espaço fiscal no Teto de Gastos para acabamento da programação financeira, então ficou possibilitado que o remanejamento do cronograma de pagamento desses R\$10,9 bilhões para outras despesas com controle de fluxo do Poder Executivo, obrigatórias e discricionárias, observando-se o montante global de R\$263,0 bilhões.

Tabela 1 - Cumprimento da meta fiscal- janeiro a dezembro de 2020, R\$ milhões.

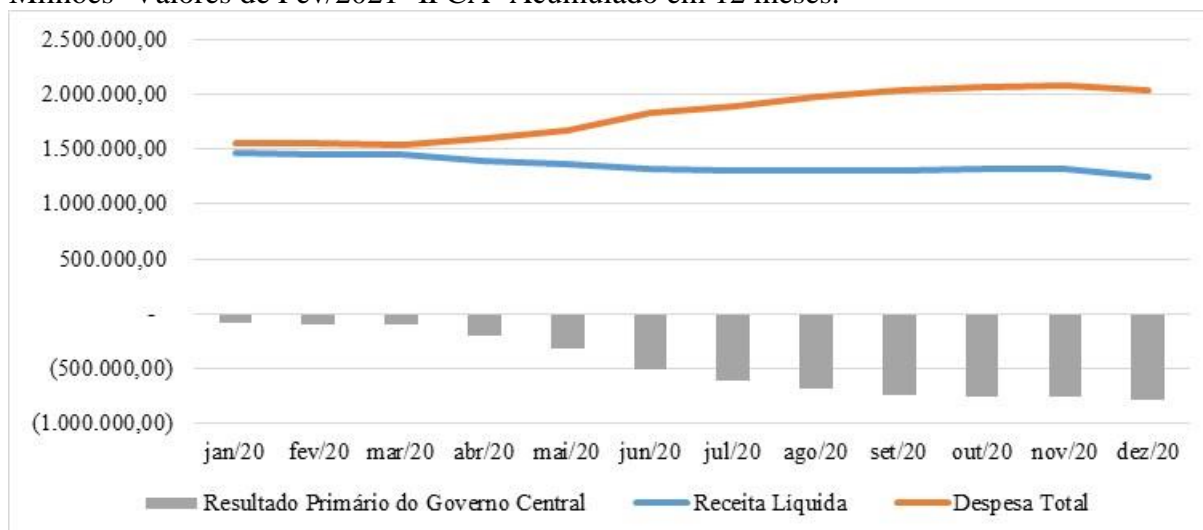
ESFERA	Decreto Nº 10566/2020 (A)	Resultado Realizado (B)	Desvio	
			(C)=(B)-(A)	(D)=(C)/(A)
Governo Federal	-856.486	-745.880	110.606	-12,91%
Governo Central	-855.489	-745.266	110.223	-12,88%
Empresas Estatais e Federais	-997	-614	383	-38,41%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tesouro Nacional (2021)

Em 27 de novembro foi publicado novo decreto nº 10.556/2020 passando formalmente a nova programação de previsão de déficit primário para R\$855,5 bilhões, déficit R\$10,9 bilhões a mais do que o indicado na avaliação do 5º bimestre (TESOURO NACIONAL, 2021). A Tabela 1 mostra o cumprimento da meta fiscal no ano de 2020, em milhões de reais.

Encerrado o ano, verificou-se que o Governo Federal exibiu seu déficit primário de R\$749,5 bilhões, inferior em R\$110,6 bilhões ao que era previsto para o ano através do decreto nº10.556/2020, que era de R\$856,5 bilhões. Nesta diferença R\$110,2 bilhões estão relacionados com o menor déficit primário do Governo Central, enquanto 0,4 bilhões decorrem do menor déficit registrado pelas Empresas Estatais Federais (TESOURO NACIONAL, 2021)

Figura 4 - Receita Líquida, Despesa Total e Resultado Primário do Governo Central, R\$ Milhões- Valores de Fev/2021- IPCA- Acumulado em 12 meses.



Elaboração própria com dados do Tesouro Nacional (2021)

A Figura 4 mostra a relação entre a Receita líquida e a Despesa Total do Governo comparadas ao Resultado Primário do Governo Central no mesmo período. A intenção principal deste gráfico é mostrar a evolução da Receita e da Despesa ao longo do ano de 2020 e mostrar como os fatores econômicos e sociais relacionados a pandemia de Covid-19 influenciaram no Resultado Primário do Governo Central. Nota-se que até março de 2020 havia uma maior proximidade entre as receitas e as despesas, e que apesar de já haver déficit nas contas públicas, esse déficit não estava tão acentuado como ficou nos meses seguintes. A partir de março os gastos começaram a aumentar e o acumulado do déficit para o ano chegou a R\$749,5 bilhões em 2020. Este déficit aconteceu principalmente em função dos gastos com a pandemia como observa-se na Tabela 2.

Tabela 2 - Ações e investimentos relacionados à pandemia de coronavírus, Bilhões R\$ e %, em 2020 e 2021².

Tipo de despesa	Bilhões R\$	%
Auxílio emergencial de proteção social a pessoas em situação de vulnerabilidade, devido à pandemia da covid-19	244,65	42,34
Auxílio financeiro aos estados, ao distrito federal e aos municípios	66,89	11,58
Auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência	65,71	11,37
Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus	52,39	9,07
Integralização de cotas no fundo garantidor de operações	39,98	6,92
Benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda	35,98	6,23
Outros	26,16	4,53
Integralização de cotas do fundo garantidor para investimento	21,10	3,65
Auxílio financeiro aos estados, ao distrito federal e aos municípios para compensação da variação nominal negativa dos recursos repassados pelo fundo de participação	15,98	2,77
Auxílio emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência	8,99	1,56
Total	577,83	100,00

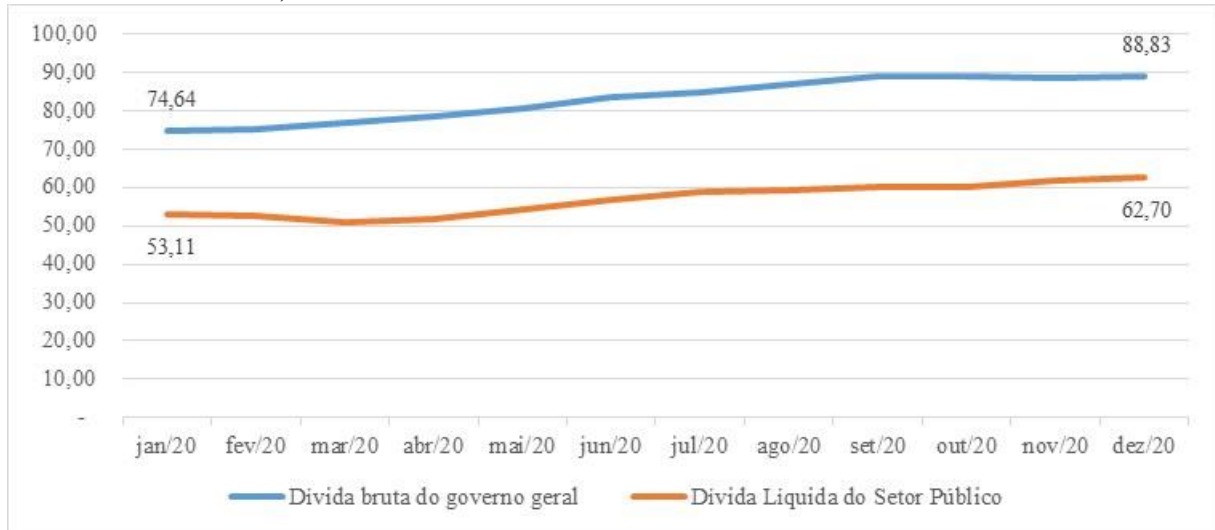
Fonte: Siga Brasil, Painel Cidadão (2021).

Na Tabela 2 há as ações e investimentos que foram necessários para o enfrentamento da pandemia no Brasil no ano de 2020. O maior gasto nas contas do governo está no pagamento do auxílio emergencial de proteção social a pessoas em situação de vulnerabilidade. Somente com ele foram gastos aproximadamente R\$244,65 bilhões de reais, que representaram cerca de 42,34% de todos os gastos com a pandemia no país no ano de 2020. O restante dos gastos está dividido entre auxílio financeiro aos estados, ao distrito federal e aos municípios, Auxílio emergencial residual, benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda, entre outros gastos descritos acima. Na figura 5 observa-se como este resultado primário (déficit) impactou a dívida pública do país no ano de 2020.

Na Figura 5 está a trajetória da Dívida Líquida do Setor Público e a Dívida Bruta do Governo Geral durante todo o ano de 2020. No começo do ano, quando a pandemia ainda não havia mostrado seus efeitos econômicos e sociais no país, nota-se que a DLSP e a DBGG vinham mantendo-se constantes, aproximando-se da casa dos 53% do PIB e 74% do PIB, respectivamente. A partir de março, quando os efeitos da Covid-19 apareceram, elas passaram a mostrar tendência de alta até o fim do ano de 2020, onde apresentaram aumento de 9,59 e 14,19 pontos percentuais, respectivamente, alcançando 62,70% do PIB para a DLSP e 88,83% do PIB para a DBGG. Vale ressaltar que esses dois indicadores representam um viés de política monetária na economia.

² Os dados disponibilizados pelo Siga Brasil não permitem a divisão dos valores para os anos de 2020 e 2021. Mesmo para valores onde havia esse destaque, como por exemplo “Auxílio emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência”, optou-se por manter todos os valores para evitar equívocos.

Figura 5- Figura 5 - Dívida Líquida do Setor Público e Dívida Bruta do Governo Geral, Jan/2020 a Dez/2020, % do PIB.



Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Central do Brasil (2021).

4.3 Limitações das regras fiscais com a Pandemia de Covid-19

O que se viu até agora é que com o agravamento da pandemia de Covid-19 no país em 2020, houve a necessidade de aumentar os gastos públicos principalmente relacionado ao auxílio emergencial para a subsistência da população durante a pandemia. Contudo, esses gastos não previstos acabaram tornando a dívida pública ainda maior, chegando a casa dos 88% do PIB do país. Segundo Salto (2019), as regras fiscais, como exemplo a regra de ouro, foram criadas com o objetivo de estabelecer um certo controle à evolução da dívida pública. Contudo, apesar das regras existirem, o quadro fiscal está piorando. Todos os indicadores de dívida pública estão crescendo, na esteira de déficit primários e nominais.

Dessa forma, a pandemia trouxe desafios para cada uma das regras fiscais, havendo a necessidade de criar caminhos para que elas não impedissem o gasto com saúde, subsistência da população e auxílio à população vulnerável, empresários etc. Alguns desses caminhos estão na criação de PEC e novas leis para enfrentar a calamidade da pandemia. O primeiro e mais importante caminho adotado, foi em 20 de março de 2020, com o Decreto Legislativo nº6, por meio do qual o Congresso Nacional adotou o estado de calamidade pública, com efeito até o dia 31 de dezembro de 2020. Dessa forma, nos termos do art. 65 da LRF, ficou dispensado, até esta data, o atingimento de resultados e metas fiscais, tornando desnecessária a redução dos

limites de empenho e movimentação financeira presentes nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de 2020 (TESOURO NACIONAL, 2021).

Houve também a Emenda Constitucional nº106, de 7 de maio de 2020, que estabeleceu em seu art. 4º que durante o exercício financeiro que vigore a calamidade pública nacional será dispensada a observância do inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal. Dessa forma, excepcionalmente no exercício financeiro de 2020, ou enquanto vigore a calamidade pública, a Regra de Ouro estaria dispensada, mas ela ainda pode ser apresentada. No acumulado de 2020, foi constatada uma insuficiência no cumprimento da Regra de Ouro de R\$346,4 bilhões conforme mostra a Tabela 3, a seguir (Relatório de Acompanhamento Fiscal-IFI, 2021).

Tabela 3 - Suficiência da Regra de Ouro- janeiro a dezembro de 2020, R\$ milhões.

Discriminação	Realizado (jan-dez)
Receitas de Operações de Créditos Consideradas (I=a-b)	1.559.412,2
Receita de Operação de Crédito do Exercício (a)	1.648.394,8
(-) Variação de Saldo da Sub-conta da Dívida (b)	88.982,6
Despesa de Capital (II)	1.212.979,9
Investimentos	47.217,0
Inversões Financeiras	129.696,4
Amortização	1.036.066,6
Margem da Regra de Ouro (III-II-I)	-346.342,2

Fonte: Elaboração própria com base no Tesouro Nacional (2021)

A Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), do teto dos gastos públicos, de 15 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), que funcionará por vinte anos através da inclusão do artigo 106 a 114 no Ato das disposições Constitucionais Transitórias- ADCT. O NRF incide na fixação de um teto de gastos para as despesas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Com relação ao exercício financeiro de 2020, o limite de gastos, de acordo com o inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT, é equivalente ao valor do limite referente ao exercício de 2019, corrigido pelo IPCA para doze meses, terminado em junho de 2019, de 3,37%, o equivalente a uma despesa total de R\$1.454,9 bilhões. Em 2020, as despesas que estão inclusas neste limite de gastos chegaram ao valor de R\$1.402,8 bilhões, o que concebe o valor de 96,42% do total do limite (IFI, 2020).

Frente as dificuldades fiscais de 2020, o governo propôs a PEC Emergencial (Proposta de Emenda à Constituição 186/2019) que teve sua votação e aprovação concluída ainda em 2019. Na época, seu objetivo principal era solucionar a emergência fiscal, a partir de ajuste na contenção de despesas obrigatórias. Conforme foi chegando o ano de 2020, e a resposta do governo frente às demandas causadas pela pandemia acabaram reforçando o desequilíbrio fiscal nas contas públicas, com a Dívida Bruta do Governo Geral chegando a 88% do PIB. Após um

ano do início da crise, o estado de calamidade não foi acompanhado por melhoras nos indicadores de saúde e muito menos na economia. Nos primeiros meses do ano de 2021, recordes de casos e mortes por Covid-19 têm sido registrados enquanto segue em discussão o novo programa de transferência de renda que poderá substituir o auxílio emergencial (RIBEIRO e DAMASCENO- FGV, 2021).

Como consequência da pandemia, as duas principais âncoras fiscais atuais, que são o teto dos gastos e a meta de resultado primário, não comportam um novo programa diante do reduzido espaço fiscal, essa pauta acabou sendo vinculada à aprovação da nova PEC Emergencial e suas mudanças. O texto da PEC deu um passo importante para a aprovação do auxílio emergencial de 2021 e também para o mecanismo de flexibilização de regras fiscais para o momento da calamidade pública (PIRES, 2020).

A Câmara dos Deputados aprovou em março de 2021 a votação em segundo turno da PEC Emergencial. A Proposta de Emenda à Constituição 186/2019 permite ao governo federal pagar, em 2021, um novo auxílio emergencial para a população mais vulnerável, com R\$44,0 bilhões que não farão parte do teto dos gastos públicos. Além disso, a PEC impõe mais rigidez nas medidas de controle fiscal e de despesa com pessoal, além de redução em incentivos tributários. De acordo com o Senado Federal, ela também suspende a correção pelo IPCA do limite às emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, aplicável durante o Novo Regime Fiscal, enquanto vigente as medidas de ajuste (IFI, 2021).

A PEC determina também a reavaliação periódica dos benefícios tributários, creditícios e financeiros. Ela veda até 2026, a ampliação de benefícios tributários, se eles ultrapassarem 2% do PIB. Determina a restituição ao Tesouro do saldo financeiro de recursos orçamentários transferidos aos Poderes Legislativo e Judiciário ao mesmo percentual de limitação de empenho que tenha sido aplicado no Poder Executivo.

A partir do novo decreto, o Poder Executivo desobriga-se de expedir decretos de limitações de empenho previstas na LRF, sendo também permitido o não cumprimento da meta de resultado primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Couto, 2020). De certa forma, embora a EC 106 tenha suspenso os requisitos fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da LRF e da Regra de Ouro, esta emenda tem como objetivo manter inalteradas as regras fiscais após o decreto de calamidade pública. Desse modo, por exemplo, o congelamento do piso determinado pela EC 95, que retirou R\$22,5 bilhões do SUS em 2018 e 2020, continuará vigente depois da pandemia. O governo também flexibilizou temporariamente o regime de fiscal contracionista, financiando os gastos por meio de endividamento, sendo

agora permitido em função da suspensão da regra de ouro, e pelo uso dos recursos desvinculados da Conta Única do Tesouro (REIS, 2020).

Segundo Couto (2020), está em discussão uma Proposta de Emenda à Constituição que seria responsável por designar regras novas à execução de um orçamento de guerra. Mesmo sem ter uma versão final apresentada, algumas versões preliminares já circulam pelos meios de comunicação. Discute-se nessa PEC a possibilidade de redução do salário dos servidores públicos para suprir os gastos com a calamidade em questão. Além disso, a PEC também prevê a flexibilização da regra de ouro, sendo necessária dada a superposição das regras fiscais no Brasil. A EC 95 é excedida pela não contabilização dos créditos extraordinários no teto dos gastos. Entretanto, isto pode gerar problemas maiores para os próximos anos, caso seja necessário manter o patamar de gastos elevado com relação a aprovação da LOA para os próximos anos.

Durante o período de vigência da pandemia, a EC 106 também dispensou o Poder Executivo do cumprimento da Regra de Ouro e do orçamento público, que é prevista no artigo 167, inciso III, da constituição federal. A vedação reforçada pelo art. 32, § 3º da LRF reflete o entendimento de que o governo só pode emitir dívida para financiar investimentos ou pagar amortizações de dívidas antigas. De acordo com a EC também, durante o período de calamidade pública o governo ficará dispensado da vedação prevista no inciso III do artigo 167 da CF (SALVADOR, 2020).

A dívida pública federal passou de R\$4.425,8 bilhões, em agosto de 2020, para R\$5.009,6 bilhões em dezembro de 2020, um aumento nominal de R\$583,9 bilhões. Essa diferença ocorreu pela emissão líquida de R\$489,7 bilhões e de apropriação de juros nominal, no valor de R\$94,4 bilhões. Segundo o IFI (2020), o gasto obrigatório correspondeu a 92,6% do total gasto e, em 2021 a projeção é que ele chegue a 93,4%. Nos próximos anos, o percentual deve continuar crescendo, porém em ritmo mais lento. Com isso, o descumprimento do teto de gastos torna-se alto antes de o gasto obrigatório chegar ao limite de 95%. Ou seja, para que os gatilhos do teto fossem acionados, o montante das discricionárias teria que ser inferior ao nível mínimo necessário para o funcionamento dos serviços públicos.

A PEC prevê a flexibilização da regra de ouro da LRF, onde prevê que o governo não deve contrair dívida em montante que seja maior que os valores previstos para os gastos de capital. Enquanto a medida de calamidade libera o executivo do cumprimento da meta de resultado primário, ainda assim teria que enfrentar mais dois limites. A Emenda Constitucional 95 é superada pela não contabilização dos créditos extraordinários no teto dos gastos. Porém,

isso pode gerar problemas para o próximo ano, no caso de ser necessário manter os gastos mais elevados com relação ao aprovado na LOA para 2020 (IFI, 2020).

Já a regra de ouro impõe outra amarra relacionada ao endividamento para o financiamento de despesas correntes, ainda que boa parte dessas despesas possam claramente atender ao princípio de equilíbrio intergeracional que embasa a regra. Assim, a regra de ouro requer aprimoramentos, e a PEC do orçamento de guerra, ao flexibilizá-la, sustando temporariamente seus efeitos, não enfrenta de maneira definitiva suas deficiências.

Outro ponto importante que foi proposto pela PEC trata sobre modalidade de contratação diferenciadas para o período de crise. Primeiramente permite que estados e municípios extrapolam os limites da LRF no que diz respeito aos gastos com pessoal. Porém, possibilita flexibilizar a contratação de pessoal, serviços e obras através de processos simplificados, contornando as regras que existem atualmente.

A EC nº95/2016, do teto dos gastos, não fornece ao governo manobras de políticas fiscais contra cíclicas à economia em momentos de depressão, como é o caso da economia brasileira nestes últimos anos. Com isso, momentos de transição podem ser possíveis porque limitam a atuação do Estado. Os gatilhos que acionam as medidas de ajuste fiscal, como a proibição de conceder aumento salarial ao funcionalismo e criação de novas despesas obrigatórias, jamais irão disparar. É notório que antes mesmo da pandemia de Covid-19, o teto dos gastos apresentava-se como inibidor na hora do governo praticar políticas fiscais anticíclicas para a acomodação dos choques adversos, o que ocorre é que a pandemia simplesmente deixou isto mais evidente em 2020. De forma emergencial, o governo precisou aumentar suas despesas e teve que gastar muito mais do que o teto dos gastos para combater a pandemia (AGOSTINI, 2020).

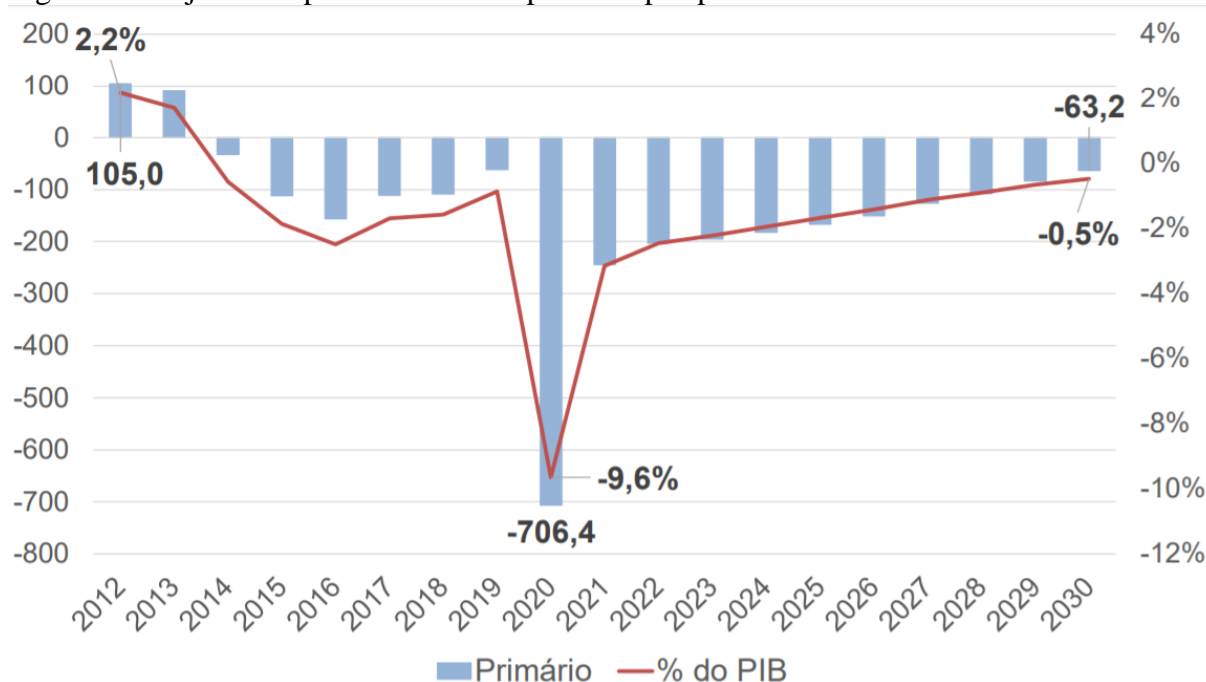
De acordo com a IFI (2021), um grupo importante de despesas do orçamento, cerca de R\$451 bilhões, está condicionado à aprovação de créditos suplementares, pelo Congresso, em razão da regra de ouro. A regra de ouro determina que as dívidas não superem as despesas de capital, incluindo o investimento. Dessa forma, neste ano foi necessário aprovar um projeto de lei que permitiu trocar fontes orçamentárias para viabilizar a execução provisória de gastos correntes essenciais. O teto dos gastos e a meta de déficit primário são restrições já conhecidas, e o IFI tem mostrado que nos relatórios de acompanhamento fiscal de fevereiro e março de 2021, o risco de rompimento do teto é moderado, passando a ser considerado elevado apenas em 2025.

O teto dos gastos, como já foi mencionado na seção anterior, precisou ser rompido para evitar o caos social. Gastos fora do orçamento precisavam ser feitos mesmo que não estivessem

determinados na EC n° 95/2016. Esses gastos só foram realizados tendo em vista a aprovação do Estado de calamidade pública. Segundo o Tesouro Nacional, a Lei n°13.898 (Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO 2020), de 11 de novembro de 2019 estabeleceu que a meta de déficit para o ano seguinte seria de R\$118,9 bilhões para o resultado primário do setor público consolidado, sendo as metas de déficit primário de R\$124,1 bilhões para o Governo Central. A LDO de 2020 também estimou que a meta de superávit primário para os Estados, Distrito Federal e os municípios fossem de até R\$9,0 bilhões (IFI, 2020).

O teto dos gastos para 2021 é de R\$1.485,9 bilhões, calculado pelo teto de 2020 e corrigido pelo IPCA. A despesa sujeita ao teto, na LOA, também é de R\$1.485,9 bilhões. Sobre a meta da LDO para o déficit primário, de R\$247,1 bilhões, vale analisar o risco de rompimento na presença das despesas discricionárias de R\$139,1 bilhões. Para isso é preciso explicar que, atualmente, a projeção de déficit primário da Instituição Fiscal Independente, para 2021, é de cumprimento de meta fiscal, com déficit de R\$247,1 bilhões. Contudo, após a aprovação da nova EC 109, as despesas com o novo auxílio emergencial foram excluídas para fins de avaliação do cumprimento da meta fiscal (IFI, 2021).

Figura 6 - Trajetória esperada do déficit primário pós pandemia.



Fonte: Senado Federal, Instituição Fiscal Independente (2020)

O IFI (2021) mostra que a projeção de déficit primário para 2021 é de cumprimento da meta fiscal da LDO, de R\$247,1 bilhão. A dívida bruta do governo geral deverá alcançar 92,7% do PIB, em 2021 e a economia brasileira deve crescer cerca de 3,0% em 2021 e 2,6% em 2022.

As projeções do IFI mostram também que, em razão do desequilíbrio na regra de ouro, 30% da despesa primária da União, prevista para 2021 dependem da aprovação do Orçamento para serem executadas, e o resultado primário só voltaria a ser positivo no pós 2030 como mostra a Figura 6.

Para o pós-crise, começam a surgir discussões como a tributação de dividendos e de grandes fortunas, de maneira temporária, para tentar zerar o déficit primário. Também se discute a importância da retomada das agendas de reformas, a exemplo da PEC Emergencial, que vai permitir o controle mais direto da evolução do gasto público. Na tabela 4 se observa as projeções macroeconômicas de 2020 a 2030, comparando a atual e a anterior.

Tabela 4 - Projeções macroeconômicas (2020/2030): Atual x Anterior.

a. Versão Atual	Cenário Base				Cenário Otimista				Cenário Pessimista			
	2020	2021	2022	2023-2030	2020	2021	2022	2023-2030	2020	2021	2022	2023-2030
PIB – Taxa de variação real (%)	-6,5	2,5	2,3	2,3	-5,3	4,3	3,2	3,5	-10,2	-0,3	1,9	1,4
IPCA (%)	1,4	3,1	3,5	3,5	2,1	3,1	3,3	3,3	0,8	2,7	3,3	4,1
Taxa de desemprego (%)	14,2	13,2	12,2	10,2	13,5	12,0	10,8	8,0	15,3	15,6	14,8	12,0
Ocupação - Crescimento real	-4,8	1,2	1,3	0,8	-4,0	1,9	2,0	1,2	-6,0	-0,3	0,9	0,6
Massa salarial – Taxa de variação real (%)	-6,5	2,5	2,3	2,3	-5,3	4,3	3,0	3,5	-10,2	-0,3	1,9	1,4
Taxa de câmbio R\$/US\$ (final de período)	4,9	4,6	4,3	4,2	4,5	4,0	3,7	3,9	5,4	5,0	4,8	5,3
Juros reais (%)	0,8	-0,9	1,0	3,3	0,2	-0,1	1,6	2,7	0,2	-0,2	2,1	4,7
Selic (%)	2,3	2,3	4,5	6,9	2,3	3,0	5,0	6,0	1,0	2,5	5,5	9,0
b. Versão passada	2020	2021	2022	2023-2030	2020	2021	2022	2023-2030	2020	2021	2022	2023-2030
PIB – Taxa de variação real (%)	-2,2	2,5	2,5	2,3	0,5	3,6	3,1	3,5	-5,2	0,5	1,4	1,2
IPCA (%)	2,5	3,2	3,4	3,5	2,7	3,2	3,4	3,3	1,7	2,9	3,2	3,9
Taxa de desemprego (%)	13,5	12,3	11,1	10,0	12,9	11,5	10,2	7,7	14,1	13,6	13,0	11,5
Ocupação - Crescimento real	-0,9	0,8	1,4	0,9	0,0	1,7	1,9	1,1	-2,0	-0,2	0,6	0,7
Massa salarial – Taxa de variação real (%)	-2,2	2,5	2,5	2,3	0,5	3,6	3,1	3,5	-5,2	0,5	1,4	1,2
Taxa de câmbio R\$/US\$ (final de período)	4,9	4,6	4,2	4,1	4,5	3,9	3,5	3,7	5,4	5,1	4,8	5,0
Juros reais (%)	0,7	0,7	2,0	3,4	1,0	1,3	2,0	2,7	0,3	0,6	2,7	4,6
Selic (%)	3,3	4,0	5,5	7,0	3,8	4,5	5,5	6,0	2,0	3,5	6,0	8,7

Fonte: Senado Federal, Instituição Fiscal Independente (2021)

Ainda segundo o IFI (2021), nos relatórios de acompanhamento fiscal de fevereiro e março de 2021, o risco de rompimento do teto dos gastos públicos é moderado para o ano de 2021, passando a ser elevado somente após o ano de 2025. O contexto fiscal de 2021 é marcado por incerteza associada à evolução da Covid-19. A necessidade de realização de um novo auxílio emergencial, previsto na EC 109, implicará gastos novos, afetando o resultado primário e a dívida pública, mas não as regras fiscais. Como consequência do afastamento temporário da regra de ouro, da meta da LDO e do teto dos gastos, é preciso ter ciência de que esses efeitos adicionais serão sentidos nos indicadores fiscais, mas não impactarão no cumprimento destas três regras fiscais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste estudo mostrou quais são as limitações impostas pelas regras fiscais vigentes no Brasil para o uso de políticas fiscais de combate aos efeitos econômico da pandemia de Covid19. A partir de uma estrutura teórica sobre os principais conceitos de políticas fiscais, regras fiscais e finanças públicas foi possível analisar a trajetória das políticas fiscais e das regras fiscais vigentes no Brasil com ênfase para a Regra de Ouro, Lei de Responsabilidade Fiscal e Teto de Gastos.

A trajetória de criação de regras fiscais teve início nos anos 1970 e 1980 como resultado do contexto macroeconômico do momento, onde países notaram grande aumento de sua dívida e déficits orçamentários. A primeira regra analisada foi a regra de ouro está inserida na Constituição Federal Brasileira de 1988, art. 167, inciso III. Seu maior objetivo é impedir o endividamento público, de modo que atua proibindo que os recursos oriundos de dívidas sejam utilizados para quitar despesas correntes. De certa forma, a regra de ouro não impõe limites para o déficit público na sua generalidade, e acaba muitas vezes funcionando apenas como diretriz de política fiscal.

Outra regra fiscal importante que foi analisada é a Lei de Responsabilidade Fiscal. Entre seus itens está previsto que cada aumento nos gastos precisa vir necessariamente de uma fonte de financiamento correlata e os gestores responsáveis precisam respeitar questões relativas ao fim de cada mandato, não ultrapassando o limite permitido e entregando contas saudáveis para seus sucessores.

Por último está a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 95/2016 do Teto dos Gastos Públicos, a qual foi aprovada pelo Congresso nacional em 15 de dezembro de 2016, limitando os gastos públicos por 20 anos. A PEC coloca fora dos tetos alguns gastos, como as transferências constitucionais obrigatórias à estados e municípios, alguns tipos de créditos extraordinários e as despesas não recorrentes para realização de eleições ou com o aumento de capital de empresas do estado que não sejam dependentes do Tesouro.

Para falar da limitação imposta pelas regras fiscais ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 a primeira coisa feita foi a análise do quadro fiscal pré-pandemia. Para isso foi analisado o resultado primário nos anos de 2010 a 2014, onde observou-se que apesar da pandemia ter acentuado a crise fiscal que o país enfrenta hoje, ela não foi a principal causadora da mesma. Os dados mostram que o desenvolvimento do resultado primário do Governo Central desde 2010 até 2013 estava sendo cumprida, fazendo com que houvesse superávit primário nas contas do governo.

Contudo o resultado primário já vinha mostrando uma tendência de queda, e no ano de 2014 ele ficou negativo, foi onde a meta de superávit primário passou a ser descumprida, representando -0,4% do PIB do país. Depois foi feita uma nova análise, agora a partir de 2015 até 2019 e observou-se que em todos os anos analisados, houve déficit primário do Governo Federal, onde a Despesa total foi maior do que a Receita líquida primária, causando assim, déficit primário nas contas do governo em os anos, de 2014 para cá.

Na análise do ano de 2020, ano que a pandemia começou no país, os dados mostraram que os fatores econômicos e sociais relacionados a pandemia de Covid-19 influenciaram no Resultado Primário do Governo Central. Notou-se que até março de 2020 havia uma maior proximidade entre as receitas e as despesas do governo, e que apesar de já haver déficit nas contas públicas, esse déficit não estava tão acentuado como ficou nos meses seguintes ao começo da pandemia. A partir de março os gastos começaram a aumentar e o acumulado do déficit para o ano chegou a R\$749,5 bilhões em 2020. O maior gasto nas contas do governo está no pagamento do auxílio emergencial de proteção social a pessoas em situação de vulnerabilidade. Somente com ele foram gastos aproximadamente R\$244,65 bilhões de reais, que representaram cerca de 42,34% de todos os gastos com a pandemia no país no ano de 2020.

A pandemia trouxe desafios para o cumprimento de cada uma das regras fiscais, havendo a necessidade de criar caminhos para tentar sair da crise. Alguns desses caminhos foram a criação de PEC e novas leis para enfrentar a calamidade da pandemia. O primeiro e mais importante caminho adotado foi o Decreto Legislativo nº6, por meio do qual o Congresso Nacional adotou o estado de calamidade pública, com efeito até o dia 31 de dezembro de 2020. Houve também a emenda constitucional nº106, excepcionalmente no exercício financeiro de 2020, ou enquanto vigore a calamidade pública, a Regra de Ouro estaria dispensada. No acumulado de 2020, foi constatada uma insuficiência no cumprimento da Regra de Ouro de R\$346,4 bilhões.

Pela pandemia, as duas principais âncoras fiscais atuais, que são o teto dos gastos e a meta de resultado primário, não comportam um novo programa diante do reduzido espaço fiscal, essa pauta acabou sendo vinculada à aprovação da nova PEC Emergencial e suas mudanças. O texto da PEC deu um passo importante para a aprovação do auxílio emergencial de 2021 e também para o mecanismo de flexibilização de regras fiscais para o momento da calamidade pública. Dessa forma, a Câmara dos Deputados aprovou em março de 2021 a votação em segundo turno da PEC Emergencial, a qual permite ao governo federal pagar, em 2021, um novo auxílio emergencial para a população mais vulnerável, com R\$44,0 bilhões que não farão parte do teto dos gastos públicos. A PEC determina também a reavaliação periódica

dos benefícios tributários, creditícios e financeiros, vedando até 2026, a ampliação de benefícios tributários, se eles ultrapassarem 2% do PIB.

Esses gastos só foram realizados tendo em vista a aprovação do Estado de calamidade pública. O teto dos gastos precisou ser rompido para evitar o caos social. Gastos fora do orçamento precisavam ser feitos mesmo que não estivessem determinados na EC nº 95/2016. Foram esses mecanismos que fizeram com que houvesse esperança para poder sair da enorme crise socioeconômica que o país enfrenta com a pandemia. A adoção de PEC's e Emendas Constitucionais foram necessárias para que houvesse uma flexibilização das regras fiscais no país, fazendo com que os gastos com a pandemia pudessem ser enfrentados sem burlar essas regras fiscais.

Os resultados do trabalho são de tamanha importância para o debate sobre as regras fiscais no momento em que se vive e permite ampliar a discussão a respeito dos limites que as regras fiscais impõem e até qual ponto elas devem ser respeitadas. Vale ressaltar que a pandemia ainda não acabou, e os dados aqui apresentados formam apenas uma parte da análise das regras fiscais e sua relação com a pandemia, podendo ser ampliados e analisados muito mais dados até o final da crise. A principal contribuição é a junção de informações sobre saídas adotadas para poder enfrentar a pandemia no âmbito fiscal e fazer com que o país volte a crescer e a apresentar resultados positivos quando tudo isso passar.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José. RIBEIRO, Leonardo. **Regra de ouro e crise fiscal**. MACROECONOMIA. Disponível em:<
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/viewFile/74869/71690>> Acesso em: 21 out. 2020.
- AGOSTINI, L. (2020). Pandemia do COVID-19 e a urgência da extinção do Teto dos Gastos. A Economia Em Revista - AERE, 28(2). Disponível em:
- AGOSTINI, Luciano Luiz, 2020. **Pandemia do Covid-19 e a urgência da extinção do teto dos gastos**. A economia em revista v.28, n. 2, p.11-29. Disponível em:<
<https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EconRev/article/view/56954/751375151545>> Acesso em: 14 de fev. De 2021.
- ALVERGA, P. R. F. C. **A Intervenção Do Estado Na Economia Por Meio Das Políticas Fiscal E Monetária- Uma abordagem Keynesiana**. Abril de 2011. Disponível em: <
<https://jus.com.br/artigos/17920/a-intervencao-do-estado-na-economia-por-meio-das-politicasfiscal-e-monetaria-uma-abordagem-keynesiana/2>> Acesso em: 12 de nov. De 2020.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema gerenciador de séries Temporais**. Disponível em:
 <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 15 abril. 2021.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema gerenciador de séries Temporais**. Disponível em:
 <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>> . Acesso em: 15 abril. 2021.
- BLANCHARD, Oliver. **Macroeconomia**. 4 Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall 2007.
- BRASIL, 1988. **Constituição Federal do Brasil**. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 20 de fev. De 2021.
- BRASIL-2020. **Ministério da Economia- Tesouro Nacional**. Disponível em:<
<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/execucao-orcamentaria-e-financeira/lei-de-responsabilidade-fiscal>> Acesso em 14 de Jan. De 2021.
- BROCHADO, A. et al. **Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro**. Tesouro Nacional, 2019. Disponível em:
 <<file:///C:/Users/User/Desktop/Faculdade%202020/TCC%20I/tcc%20andr%C3%A9/textos%20para%20discuss%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 24 de nov. De 2020.
- CABRAL; MELO, 2020- **A grande crise e as crises brasileiras: O Efeito Catalisador da Covid-19**. Revista Eletrônica Gestão e Sociedade. v. 14, nº 39. Disponível em:<
<https://gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/3259/1469>>. Acesso em 05 de mar. De 2021.

CARVALHO, Fernando. J. C. **Equilíbrio fiscal e política econômica Keynesiana**. 2008. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10906/6484>>. Acesso em: 15 de nov. De 2020.

CASALECCHI, A. **Cenários para a despesa com o auxílio emergencial**. Instituição Fiscal Independente, nota técnica nº 42, 07 de mai. De 2020. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/571562/NT42_Cenarios_despesas_auxilio_emergencial.pdf?sequence=6>. Acesso em: 02 de nov. De 2020.

CLETO, C. I; DEZORDI, L. Políticas econômicas. In: Mendes, J. T. G. (Org.) **Economia Empresarial**. Curitiba: Gazeta do Povo, p.15-26, 2002.

COURI, Daniel Veloso; BARROS, Gabriel Leal, 2017. **Breve análise do teto de gastos no Legislativo, Judiciário, MPU e DPU**. Instituição Fiscal Independente- Nota técnica nº5- 02 de agosto de 2017. Disponível em:<
file:///C:/Users/User/Downloads/NT05_Teto_demais%20poderes.pdf> Acesso em 03 de mar. De 2021.

Disponível em <<https://www.atricon.org.br/artigos/sobre-a-crise-fiscal/>> Acessado em 07 nov 2020

FILHO, Fernando. **A crise econômica de 2014/2017**. Estud. av. vol.31 no.89 São Paulo. Jan 2017. Disponível em:<
https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051 >
Acesso em: 12 set. 2020.

FROYEN, Richard. T. **Macroeconomia**. 5 Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012

GENTIL, Denise. **A Política Fiscal e a Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: análise financeira do período recente**. 2007. Arrecadações e gastos públicos. Disponível em:<
https://www.researchgate.net/profile/Denise_Gentil/publication/237690282_A_Falsa_Crise_do_Sistema_de_Seguridade_Social_no_Brasil/links/5ad949c6a6fdcc29358694ba/A-Falsa-Crise-do-Sistema-de-Seguridade-Social-no-Brasil.pdf> Acessado em 30 out. 2020.

GERHARDT, T E.; SILVEIRA, D T. **Métodos de pesquisa**. 1 ed. Rio Grande do Sul: URGs (2009)

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. **Finanças públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Gil, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas 2008.

GIL, Antônio. **Como elaborar projetos de pesquisas**. 4 ed. São Paulo: Atlas 2002.

GOBETTI, Sérgio Wulff (2014): **Regras fiscais no Brasil e na Europa: Um estudo comparativo e propositivo**. Texto para Discussão, No. 2018, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.

GOBETTI, Sérgio Wulff- 2014. **Regras Fiscais no Brasil e na Europa: Um Estudo Comparativo e Propositivo**. Disponível em:<
https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24281:-td-2018-regras-fiscais-no-brasil-e-na-europa-um-estudo-comparativo-e-propositivo&catid=343:2014&directory=1>. Acesso em 12 de fev. De 2021.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JR, R. **Economia brasileira contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HORTA, Guilherme T. De L. **Regras fiscais no Brasil, uma análise da PEC 241**. Junho de 2017. Disponível em:

<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14022/1/Regras%20fiscais%20no%20Brasil_uma%20an%c3%a1lise%20da%20PEC%20241_P.pdf> Acesso em: 19 de nov. De 2020.

<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EconRev/article/view/56954>. Acesso em: 11 de mar. De 2021.

IFI (2018) - **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. Janeiro de 2018. Regras fiscais no Brasil. Disponível em:<

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536464/RAF12_JAN2018_pt06.pdf>.

Acesso em 07 de mar. De 2021.

IFI, 2020- **Relatório Quadrimestral de Projeções da Dívida Pública 2020** – N° 3.

Disponível em:< <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/outubro/2020-10-30-rpd.pdf>>

Acesso em 17 de abr. De 2021.

IFI, 2021- **Projeções finais para o orçamento Federal de 2021**. Nota técnica n° 46.

Disponível em:< <file:///C:/Users/User/Downloads/NT46.pdf>> Acesso em 22 de mar. De 2021.

IFI, 2021- **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. 22 de fevereiro. N°49. Disponível em:<

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/584764/RAF49_FEV2021.pdf> Acesso

em 18 de abr. De 2021.

JUNIOR 2020- **A Pandemia frente a Constituição Fragilizada: impactos da Emenda 95**.

Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4486>>

Acesso em 14 de abr. De 2021.

JUNIOR, R.T; MENEZES, R. T. **Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios**. Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/41-144-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/41-144-1-PB%20(1).pdf)> Acesso em: 14 de nov. De 2020.

JUNIOR, Rudnei Toneto; MENEZES, Rafael Terra, 2020. **Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios**. Disponível em:<

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4002/1/PPP_n29_Regras.pdf> Acesso em 16 de mar. De 2021.

LIMA, Edilberto. **Crise Fiscal brasileira: em busca de um diagnóstico correto. Fev. De 2019**. Disponível em: <<https://www.audtcepi.org.br/crise-fiscal-brasileira-em-busca-de-um-diagnostico-correto-ou-para-evitar-bodes-expiatorios/>> Acesso em: 12 de out. De 2020.

MARCONI, M de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas 2003

MARIANO, Cynara Monteiro- 2019- **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre**.

Rev. Investig. Const. vol.4 no.1 Curitiba Jan./Apr. 2017 Epub Apr 15, 2019. Disponível em:<

https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2359-56392017000100259&script=sci_arttext>

Acesso em: 07 de abr. De 2021.

OLIVEIRA; VAZQUEZ; WOLF, 2018. **Evolução Da Dívida E Da Necessidade De Financiamento Do Setor Público No Brasil (1995-2016): Um Balanço Do Período Pós-**

Real. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482017000300207&lang=pt>. Acesso em 21 de mar. De 2021.

PELLEGRINI, Josué. **Perda de receita dos estados com o coronavírus e a ajuda a união.** Nota técnica nº43, IFI. 26 de junho de 2020. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573553/NT43.pdf>> Acesso em 12 de nov. De 2020.

PIRES, Manoel. 2020. **O novo regime fiscal na pandemia.** Disponível em:<<https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-novo-regime-fiscal-na-pandemia>> Acesso em 21 de mar. De 2021.

PIRES, Manoel. **Uma análise da regra de ouro no Brasil.** J. Polít. Econ. vol.39 no.1 São Paulo. Mar. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572019000100039&lang=pt> . Acesso em: 18 de nov. De 2020.

PIVATTO, Vanessa. **A política fiscal brasileira no período pós-lei de responsabilidade fiscal: uma análise sob a ótica da teoria keynesiana.** 2018. Disponível em:<<file:///C:/Users/User/Desktop/Faculdade%202020/TCC%20I/tcc%20andr%C3%A9/LRF.pdf>> Acesso em: 16 out. 2020.

REZENDE, F. **Finanças Públicas.** 2ªEd. São Paulo: Atlas, 2010.

SALTO, Felipe. 2019. **Gestão fiscal na guerra contra o coronavírus. Instituição Fiscal Independente.** Disponível em:<<https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/gestao-fiscal-na-guerra-contra-o-coronavirus/view>> Acesso em 20 de abr. De 2021.

SALTO, Felipe. **Cenários fiscais e teto dos gastos, IFI.** 5 out 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/cenarios-fiscais-e-teto-de-gastos-1/>. Acesso em 12 de nov de 2020.

SALTO, Felipe. COURI, Daniel. PELLEGRINI, Josué. **A importância das regras fiscais em contexto de fragilidade.** IFI, 19 ago. 2020. Disponível em:<file:///C:/Users/User/Desktop/Faculdade%202020/TCC%20I/tcc%20andr%C3%A9/CI9_AG_O2020_Consideracoes_teto_gastos.pdf> Acesso em: 28 out. 2020.

SALVADOR, 2020- **Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil.**

Disponível em:<<https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/fass/article/view/39326/26504>> Acesso em 18 de mar. De 2021.

SCHYMURA, Luis Guilherme- 2017. **O teto dos gastos e as turbulências que se aproximam.** Conjuntura Econômica. Outubro de 2017- Disponível em:<<file:///C:/Users/User/Downloads/74860-Texto%20do%20Artigo-155671-1-10-20180518.pdf>> Acesso em: 18 de mar. De 2021.

Senado Federal, Instituição Fiscal Independente (2021) **Cenários Fiscais 2021.** Disponível em:<<https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/cenarios-fiscais-20132020-a-2030-1/view>> Acesso em 12 de fev. De 2021.

SIGA BRASIL - **PAINEL CIDADÃO.** [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral>. Acesso em: 19 abr. 2021.

SILVA- 2018. **A regra de ouro das finanças públicas: análise de cumprimento da regra na união no período de 2000 a 2017**. Disponível em:<
https://bdm.unb.br/bitstream/10483/24058/1/2018_EdmaraSelesSilva_tcc.pdf >. Acesso em 21 de mar. De 2021.

SILVA, Mauro. **Política econômica emergencial orientada para a redução dos impactos da pandemia da covid-19 no brasil: medidas fiscais, de provisão de liquidez e de liberação de capital**. IPEA 2020. Disponível em:<
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2576.pdf> Acesso em 06 out 2020.

TEIXEIRA, Rodrigo. DWECK Esther. **A Política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Jun.** 2017. Disponível em:<
<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3532/TD303.pdf>> Acessado em 19 out. 2020.

TESOURO NACIONAL, 2021. **Relatório de avaliação do cumprimento de metas fiscais**. Disponível em:<
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:37603> Acesso em 14 de abr. De 2021.

TESOURO NACIONAL, 2021. **Tesouro Nacional- Boletim Resultado Do Tesouro Nacional-** 2021. Disponível em:<
https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2021/2?ano_selecionado=2021 > Acesso em 15 de mar. 2021.

TESOURO NACIONAL, 2021 –Ressignificando o resultado do tesouro. disponível em:<
<https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/ressignificando-o-resultado-do-tesouro-nacional?s=03> >. Acesso em 14 de mar. De 2021.

THE WORLD BANK. **Um ajuste justo: análise de eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Brasil revisão das despesas públicas, v. I, nov de 2017. Disponível em:
 <<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/884871511196609355/volume-i-s%3%adntese>>. Acesso em 07 de nov de 2020.

Veloso COURI; Felipe Scudeler SALTO; Gabriel Leal de BARROS; Rodrigo Octávio ORAIR- **REGRA DE OURO NO BRASIL: BALANÇO E DESAFIOS**. Instituição Fiscal Independente- Estudo Especial. 05 de abril de 2018. Nº 5. Disponível em
 <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE_n05_2018.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em 30 de mar. De 2021.

VIEIRA FILHO, Luiz. **Financiamento do setor público e “crise fiscal” na recessão de 2015 e 2016: uma abordagem neocartalista**. 2017. Disponível em:<
<https://unacon.org.br/uploads/financiamento-do-setor-publico-e-a-cri-se-fiscal-na-recessao-de-2015-e-2016-774e9aef79cbce663056003b9d1e8b42.pdf>> Acesso em: 15 out. 2020.